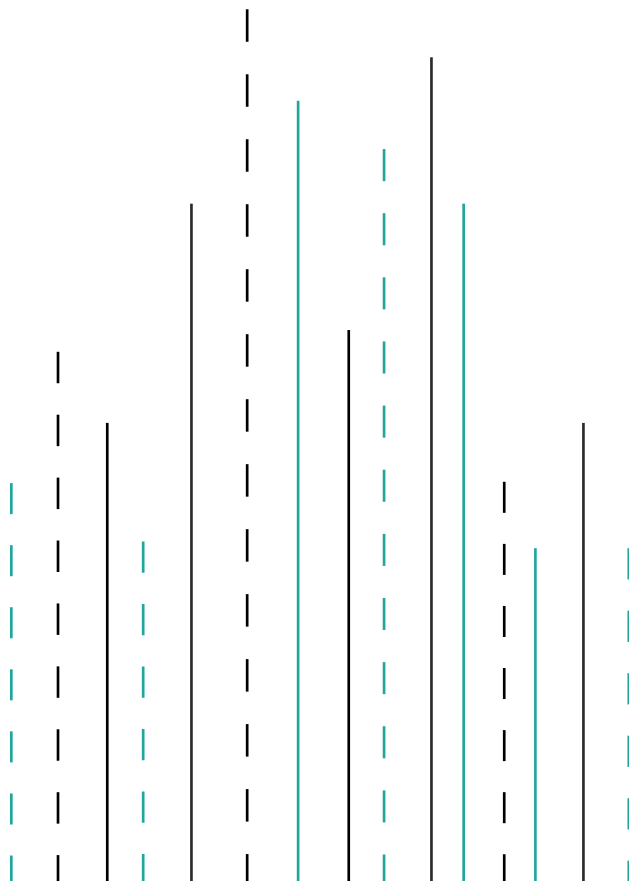


Nuevas propuestas para la tributación de la riqueza en Europa



Título:

Nuevas propuestas para la tributación de la Riqueza
en Europa



Diputación Foral de Gipuzkoa, Departamento de
Hacienda y Finanzas

Depósito Legal: SS-242-2015

ISBN: 978-84-7907-728-0

Estimular el debate fiscal y difundirlo en la sociedad ha sido uno de los objetivos que se planteó el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa para esta legislatura. Varias han sido las iniciativas impulsadas por el departamento en estos tres últimos años y entre ellas podríamos destacar la organización de un curso de verano en colaboración con la UPV/EHU titulado "Nuevas propuestas para la tributación de la riqueza en Europa". La buena acogida del curso, el interés de las ponencias presentadas y la escasez de artículos sobre la tributación de la riqueza nos animó a proponer la publicación de un libro con los materiales presentados en el curso. La buena disposición de los y las conferenciantes para redactar sus ponencias ha facilitado enormemente el trabajo de edición del libro que tenéis entre manos. No nos queda más que agradecer a todas las personas que de una u otra manera han aportado su granito de arena para que este libro pueda ver la luz y especialmente a los ponentes del curso por el tiempo dedicado a redactar sus ponencias. Esperamos que el libro contribuya a profundizar el debate fiscal tanto en el ámbito académico como social, pero eso queda ya en manos de las y los lectores.

El valor político de la tributación sobre la riqueza

Helena Franco

Diputada de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

1. El valor político de la tributación sobre la riqueza
2. La ausencia de debate en torno a la tributación de la riqueza
3. El sentido político de la tributación sobre la riqueza
4. El impuesto sobre la riqueza de Gipuzkoa
5. El primer punto fuerte: la desaparición del llamado “escudo fiscal”
6. El segundo punto fuerte: bonificación en lugar de exención a los bienes empresariales
7. La tesis de la fuga de contribuyentes

1. El valor político de la tributación sobre la riqueza

En el mundo, las 85 personas más ricas acumulan una riqueza equivalente a la de las 3.500 millones de personas más pobres (es decir la mitad de la población mundial); en el estado español las 20 personas más ricas poseen una riqueza similar a la que se reparte el 20 % más pobre (8 millones de personas).

Centrándonos en Gipuzkoa, son 7.818 personas, el 1,1 % de la población, quienes poseen un patrimonio superior a 1 millón de euros; y de entre éstas el 2 % (es decir el 0,00022 % de la población), con fortunas superiores a los 10 millones de euros, acumulan casi el 20 % de la riqueza declarada, dicho más claro: 155 personas declaran un patrimonio de 3.346 millones de euros.

Estos y más datos fueron presentados en las jornadas que sobre la tributación de la riqueza e impulsadas por la Diputación de Gipuzkoa se celebraron a finales de agosto. Datos incuestionables, datos que se ocultan sistemáticamente, pero la realidad es tozuda y emerge una y otra vez.

La tendencia hacia una creciente concentración de la riqueza no es un rasgo específico del actual periodo de crisis en que nos encontramos inmersas las economías occidentales, aunque sus implicaciones se hacen mucho más patentes en épocas de dificultades que en momentos de bonanza. Además los estudios recientes parecen advertir de que en estos últimos años empieza a observarse un acentuación de dicha tendencia, lo cual viene a traducirse directamente en una mayor polarización social, un aumento de las desigualdades entre las personas, con los riesgos que esto puede suponer para la estabilidad política y social de los países y de las relaciones internacionales.

En la medida en que nuestra obligación es velar por el interés general, por el bienestar del conjunto de la ciudadanía, ante tales realidades a los responsables políticos nos corresponde impulsar medidas y actuaciones de política económica que tengan por objeto contrarrestar tales tendencias. Ello requiere de mecanismos redistributivos eficaces, que afecten tanto a las nuevas rentas que se generen como a la riqueza acumulada. Políticas dirigidas al mantenimiento y mejora del gasto social, de protección de los derechos laborales o de control efectivo sobre el sistema financiero deben verse acompañados por una decidida actuación en materia de política fiscal, con miras a configurar sistemas tributarios más equitativos y progresivos.

Sin embargo, y desgraciadamente, las recetas implementadas por la mayoría de los gobiernos se alejan sustancialmente de la defensa del interés colectivo. Se opta por políticas de austeridad en el gasto público, de recortes de derechos laborales y sociales, de transferencias de recursos desde los trabajadores hacia las grandes empresas y entidades financieras, o de rebajas fiscales para los más pudientes; en definitiva, se impone una forma de entender la acción pública que en lugar de corregir las injusticias del sistema capitalista no hace sino abundar en las mismas, generando una desigualdad social creciente.

2. La ausencia de debate en torno a la tributación de la riqueza

La exigencia de una mayor tributación sobre la riqueza es un elemento que en las últimas décadas está prácticamente desaparecido tanto de la discusión teórica como en la aplicación práctica. De hecho, se han impuesto los intereses de quienes poseen mucha riqueza que aunque son pocos acumulan gran poder económico; gran poder, que no han dudado en utilizar para obtener la configuración de marcos jurídicos y normativas fiscales a la medida de sus necesidades, y así han conseguido progresivamente eliminar o reducir al mínimo la tributación sobre la riqueza en sus diferentes formas. Eso sí, con la inestimable ayuda de políticos afines al establishment, y el control ideológico mediático impulsado desde las corrientes dominantes del mundo académico y los grandes medios de comunicación, con el objetivo de hacernos creer de que lo que es bueno para los ricos es bueno para todas y todos.

Afortunadamente a algunas y algunos no nos han convencido. Sabemos que los modelos fiscales están estrechamente ligados al modelo económico y social al que se aspira; y que son un elemento básico para influir desde lo colectivo ante las consecuencias derivadas de las fuerzas del mercado (léase las decisiones de esa minoría que ostenta el poder económico). Frente a la polarización social, queremos sociedades más cohesionadas, con menores desigualdades, y ello requiere de un sector público fuerte y una fiscalidad justa y moderna.

Es por ello que desde el Gobierno Foral de Gipuzkoa hemos considerado no una opción sino una obligación trasladar la discusión fiscal a la sociedad. Porque además de ser una cuestión que nos afecta a todas las personas, porque tampoco es cierto que sea algo técnico y neutral, y que no haya más que una única fiscalidad posible. Razones suficientemente importantes como para comprender que la ciudadanía tiene derecho a conocer las diferentes propuestas fiscales, con sus pros y sus contras.

Además, desde una actitud políticamente honesta y coherente, tampoco nos conformamos con un debate exclusivamente circunscrito al ámbito de las ideas. El movimiento se demuestra andando, y en ese sentido, nuestras posiciones teóricas se han visto acompañadas y reforzadas también con una práctica consecuente con las mismas.

Como punto de partida, una premisa básica: no puede haber un sistema fiscal justo sin acometer de forma seria lo relativo a la tributación sobre la riqueza. Desde el primer día de legislatura, el gobierno foral de Gipuzkoa encabezado por Martin Garitano no dudó de la necesidad de actuar en este ámbito, reinstaurando en primera instancia en 2011 y 2012 el Impuesto de Patrimonio y diseñando a su vez un nuevo impuesto, el Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas (el IRGF) a aplicar desde 2013, con el objetivo de garantizar una tributación sobre la riqueza real y en consonancia con el verdadero valor del patrimonio de los contribuyentes. Se introdujeron asimismo modificaciones en el impuesto sobre donaciones y herencias, o en la imposición sobre bienes inmuebles no utilizados.

Es, por tanto, desde esa perspectiva y desde la convicción de aportar al bienestar de la ciudadanía y a la configuración de una organización social más moderna y avanzada, donde emerge nuestra reflexión en relación con la tributación sobre la riqueza. Una reflexión que constituye la principal fuente de inspiración para la elaboración e implementación de la que ha sido nuestra propuesta más ambiciosa y arriesgada: el IRGF, que pasamos a exponer más detalladamente a continuación.

3. El sentido político de la tributación sobre la riqueza

En un contexto de cuestionamiento general de la oportunidad de restablecer gravámenes sobre la riqueza, se torna aun más importante definir la contribución social de los mismos.

Los impuestos sobre la riqueza, en general, y en contra de la opinión generalizada, no responden en primera instancia al objetivo de aumento de la presión fiscal ni pretenden mejoras considerables en la recaudación fiscal (aunque también). De hecho, su capacidad recaudatoria es poco significativa en relación con la de impuestos de alcance más amplio, como el IVA o el IRPF.

No obstante, juegan un papel esencial como elementos de legitimación de los sistemas tributarios, pieza indispensable para garantizar el desarrollo de un estado basado en la justicia social. Nos referimos en concreto al hecho de que si bien el grueso de la recaudación fiscal se obtiene del conjunto de la ciudadanía, es fundamental que todos esos ciudadanos y ciudadanas, y sobre todo los menos pudientes, confíen en ese sistema fiscal, que realmente crean en su carácter progresivo y equitativo. Pasa inevitablemente por establecer un nivel de exigencia mayor a los que mayor capacidad económica tienen y por tanto están en condiciones de aportar en mayor medida al bienestar general.

Y es precisamente desde ese punto de vista donde cobran sentido los impuestos sobre el patrimonio, puesto que todos somos conscientes de que la posesión de riqueza otorga sin duda un mayor poder económico a quien es titular de la misma; esa capacidad económica adicional es lo que justifica una exigencia de tributación adicional a tales "afortunados".

No obstante los efectos favorables derivados de la implantación de figuras tributarias que graven los patrimonios no se limitan obviamente a la función de legitimación. Cabe destacar, por un lado, su función censal y de control democrático sobre la riqueza, ya que permite obtener un conocimiento exhaustivo y sistematizado de los patrimonios y fortunas acumulados en un territorio, y conocer las modificaciones en su distribución y composición.

Asimismo en el caso de los tributos sobre la riqueza más modernos sirven para incentivar el uso productivo de la riqueza frente al mantenimiento ocioso de los bienes que la componen u otros usos de tipo especulativo.

Finalmente, una política fiscal redistributiva sobre los patrimonios y las herencias es un instrumento indispensable para frenar la concentración de la riqueza. De hecho, es cada vez más evidente que para avanzar en esa dirección no es suficiente con gravar de una manera más o menos progresivas las nuevas rentas que se generan año a año, se hace igualmente necesario gravar la riqueza acumulada y las formas de transmisión de la misma (que generalmente tiende hacia una mayor concentración en ciertas personas y familias). Sin olvidarnos de la indispensable complementariedad que debe garantizarse desde el lado del gasto público, con unas políticas de gasto que refuercen ese esfuerzo “desconcentrador”.

4. El impuesto sobre la riqueza de Gipuzkoa

Desde su presentación en sociedad, el Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas (el IRGF) se ha convertido en el centro de todos los ataques, por la razón evidente de que los impuestos sobre la riqueza no gustan en general a los poseedores de riqueza; y menos en este caso, en el que el impuesto está bien hecho, y ha cerrado las principales vías de escape que suelen tener los impuestos patrimoniales para favorecer una tributación light de las grandes fortunas, con lo cual en el IRGF de Gipuzkoa sí se tributa en función de lo que se tiene.

En efecto, las personas dedicadas al estudio de la fiscalidad saben bien que los impuestos sobre los patrimonios, tal y como suelen estar habitualmente diseñados, acaban convirtiéndose en un instrumento para gravar a los patrimonios medianos. Se configuran de tal manera que en definitiva ni se paga igual por mismos niveles de riqueza, ni pagan proporcionalmente más quienes más tienen.

Es también comúnmente aceptado que los elementos que desde una perspectiva de justicia fiscal torpedean los principios de equidad y progresividad en la tributación de la riqueza son básicamente dos: el establecimiento de un “escudo fiscal” y la inclusión de exenciones fiscales a ciertos tipos de bienes (de carácter empresarial o profesional).

Sin embargo, aun a pesar de identificar correctamente los grandes puntos flacos de dichos impuestos, la gran mayoría de los especialistas en la materia y casi la unanimidad de la clase política concluyen que dadas tales limitaciones lo mejor es suprimirlos; siendo muy pocos quienes abogan por modificarlos, reformarlos para corregir esas ineficiencias y distorsiones, y favorecer así el interés general frente al mantenimiento de los privilegios de los más pudientes. La apuesta fiscal del Gobierno Foral de Gipuzkoa se sitúa en este segundo grupo.

El IRGF de Gipuzkoa introduce en los dos ámbitos mencionados diferencias sustanciales respecto a las figuras de imposición sobre el patrimonio de su entorno; esos elementos diferenciadores se colocan, en consecuencia, en el punto de mira de la crítica mediática y política.

5. El primer punto fuerte: la desaparición del llamado “escudo fiscal”

En el IRGF se suprime el escudo fiscal; es decir, se elimina el tope respecto a su renta declarada que debe pagar un contribuyente entre el IRPF y el Impuesto sobre el patrimonio.

Para aclararnos, el escudo fiscal se contempla para aquellas personas que cuentan con un patrimonio enorme pero del que obtiene muy poca renta; por ejemplo, porque tienen sus bienes inmuebles vacíos en lugar de alquilados; o porque invierten su dinero en fondos de inversión (que no reparten beneficios en cada ejercicio, sino que se van acumulando y aparecen cuando se vende la participación) . Gracias a ese “escudo” contribuiría muy poco a las arcas públicas.

Ante tal modificación, los defensores del escudo, sin entrar a valorar por qué ese patrimonio no produce beneficios, se limitan a reprochar que el IRGF de Gipuzkoa es confiscatorio, porque a alguien con poca renta se vería obligado a vender parte de sus bienes para pagar dicho impuesto.

Sin embargo, esta posición resulta difícilmente justificable, cuando el tope máximo de tributación es de un 1 % (el tipo impositivo máximo), frente a una rentabilidad media del capital en torno al 4-5 %, según observaciones y cálculos realizados desde diferentes estudios y para diversos países. Es decir, el que quiere puede fácilmente obtener de su patrimonio un rendimiento más que suficiente para cuando menos satisfacer sus obligaciones fiscales (y cívicas).

Lo que ocurre es que mantener el escudo da mucho margen para la ingeniería fiscal, y a su vez promueve la ociosidad de los bienes, es decir, que el patrimonio no se use de una manera productiva (porque en ese caso el dueño tendrá beneficios y estará obligado a pagar el impuesto sobre la renta y además pagará más en el de patrimonio).

Las grandes beneficiarias del escudo son sobre todo las grandes fortunas; y es desde la defensa de sus intereses de clase desde donde se alienta y estimula un discurso absolutamente demagógico sobre la conveniencia de mantenerlo.

6. El segundo punto fuerte: bonificación en lugar de exención a los bienes empresariales

La segunda novedad más importante del nuevo Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas presentado por la Diputación de Gipuzkoa consiste en la eliminación

de la exención para bienes afectos a actividades económicas y empresas familiares, sustituyéndola por una bonificación del 75 %.

Fundamentalmente nos estamos refiriendo al tratamiento a otorgar a una serie de bienes patrimoniales ligados a dos situaciones específicas:

Por un lado, está la de aquellas personas que ejercen una actividad, una profesión determinada. En los impuestos de patrimonio al uso todos los bienes que se utilizan para llevar cabo esa actividad económica quedan exentos, es decir, no se declaran, quedando así abierto un gran campo para la picaresca (ejemplos típicos pueden ser garajes y vehículos).

No obstante, en relación con las posibles distorsiones que puede generar en la equidad del tributo, nos parece más relevante la segunda situación: se da en el caso de aquellas familias que poseen conjuntamente entre sus miembros una empresa, las conocidas como empresas familiares (que, a pesar de lo equivoco que pueda resultar el término, no tienen porqué ser pequeñas empresas). Empresas familiares son por ejemplo la empresa textil Inditex, la cadena de distribución El Corte Inglés o el grupo L'Oréal.

Y nos encontramos dos posibilidades: que sea "individual" (una persona que tenga un mínimo del 5 % de las participaciones de esa empresa y además trabaje en ella, ganando al menos la mitad de todos sus ingresos por ese trabajo); o cuando es una familia, entendida en el sentido amplio del término, que posee conjuntamente al menos el 20 % de una empresa y que al menos uno de los miembros de esa gran familia ejerza funciones de dirección y por lo tanto gane más de la mitad de sus ingresos de ese trabajo. Cabe destacar que en este segundo caso es la participación de toda la familia, no solamente la del que trabaja en la empresa, la que tendrá un tratamiento fiscal diferente al de otras formas de participaciones empresariales o financieras.

En la mayoría de los países, este tipo de bienes gozan de una fiscalidad beneficiosa, hoy en día básicamente a través de la exención. La justificación parte de reconocer, no solo la aportación de dichos bienes a la economía productiva, sino sobre todo la mayor implicación personal y la asunción de un mayor nivel de riesgo por parte de los propietarios de los mismos.

Siendo sensibles con dicha tendencia, también en Gipuzkoa son objeto de un tratamiento específico, optando en nuestro caso por la bonificación frente a la exención. En efecto, en el IRGF esos capitales forman parte del patrimonio declarado de los contribuyentes, si bien van a verse bonificados frente a otras formas de poseer riqueza (en activos de carácter más especulativo, o patrimonios ociosos).

Así, solamente tributa el 25 % del valor de esos bienes, es decir, hay una bonificación del 75 % (dicho de otro modo, con este impuesto los que inviertan en su empresa pagaran un máximo de un 0,25 % por la riqueza que inviertan en su empresa mientras que aquellos que inviertan en activos financieros tendrán que pagar un máximo de un

1 %). Obviamente, ese 0,25 puede ser poco, si se trata de un pequeño negocio, o una cantidad importante, si de lo que estamos hablando es de una gran empresa.

Pues bien, a pesar de que estos bienes siguen viéndose claramente favorecidos también en el IRGF, parece que el avance hacia la equidad y sobre todo el control que supone la sustitución de la exención por una bonificación no ha gustado en los círculos del poder económico. El revuelo mediático y político es buena prueba de ello, y de nuevo recurriendo a un argumento muy de corte neoliberal: gravar este tipo de bienes se esta perjudicando a la actividad económica, al crecimiento y al empleo.

Evidentemente las inversiones productivas generan efectos positivos en la economía real; pero esa afirmación valdría tanto para el capital concentrado en empresas familiares como a otras formas de aportación de capital que puedan realizar “personas no propietarias” de las empresas (por ejemplo vía adquisición de acciones de empresas industriales). Ampliar el discurso para incluir este otro tipo de patrimonios productivos nos llevaría, a la postre, a tener que limitar el impuesto a ciertos bienes inmuebles y a las participaciones en “instrumentos financiero-especulativos”, se abre un campo en la que la indefinición interesada de dicho concepto nos llevaría a una situación aun más vulnerable para prácticas de elusión. Y en definitiva para erosionar el carácter del impuesto.

En cualquier caso, la inclusión de también este tipo de bienes empresariales y profesionales en el IRGF parte de considerar que los mismos constituyen parte de la riqueza de los individuos y que por lo tanto debe contabilizarse como tal; y en consecuencia quedar sujetos al impuesto. Porque es innegable que no tienen la misma capacidad económica quien tiene 100 M en una empresa familiar que quien no los tiene, no tienen el mismo poder económico, y por lo tanto no nos parece justo que esos capitales no sean considerados en el cálculo de la riqueza de los individuos. Sin olvidar además que su exención da lugar a estrategias de ingeniería fiscal para eludir no solo el pago del impuesto sino el control por parte de las autoridades democráticas de una parte muy importante de los patrimonios privados (al perderse una importante fuente de información tributaria).

7. La tesis de la fuga de contribuyentes

Otro de los argumentos más recurrentes a la hora de atacar a dicho impuesto es el relativo al peligro de la deslocalización de grandes contribuyentes, la famosa “fuga de patrimonios”. Los ataques vienen básicamente desde dos líneas de argumentación.

a) Por un lado, el discurso más agresivo, cuestionando la oportunidad de cualquier aumento de la presión fiscal sobre los más pudientes, y haciendo abierta apología del dumping fiscal, viene a decir lo siguiente: si subimos los impuestos a los ricos, se van a

ir a otras áreas de menor tributación, y eso va a derivar en menores inversiones, menos crecimiento y menos empleo. Consecuencia: todos salimos perjudicados. Por lo tanto, cuanto menores sean los impuestos a grandes capitales y grandes fortunas mejor para todos (eso sí, que el gasto público se financie fundamentalmente vía IVA e IRPF, es decir, que lo paguen los trabajadores y trabajadoras)

Un discurso muy ideológico, muy de defensa de los intereses de clase, pero muy poco sustentado en la evidencia: ya que no está demostrado que menores impuestos a los grandes capitales y patrimonios se traduzcan en un aumento de la inversión productiva, y en el propio país; al contrario, muchas veces se opta por inversiones financieras, y en mercados internacionales. Queda por tanto absolutamente en cuestión su impacto en el crecimiento y en el empleo local.

Es además un discurso intencionadamente exagerado, según el cual podría creerse que a esos grandes poseedores de riqueza el “impuesto de Bildu” les quiere confiscar al menos la mitad de sus bienes, o algo parecido. Pues bien, algunos pocos ejemplos que nos ayuden a relativizar esas falsas impresiones: una persona con un patrimonio de 3 millones de euros (neto, es decir, descontadas las deudas) pagaría como máximo 10.000 euros, equivalente al 0,33 % de su patrimonio. Con 5 millones, tributaría a lo sumo un 0,75 %, y pagaría 37.500 euros.

Como puede observarse en ningún caso se llega al 1 % de tributación. Teniendo en cuenta que la rentabilidad media del capital se sitúa en torno al 4-5 %, es poco creíble que haya contribuyentes de este impuesto que no tengan realmente recursos suficientes para el pago del mismo. Y mucho menos que sea un factor determinante para provocar un desplazamiento masivo de esas personas a otros territorios.

b) Por otro lado, está la argumentación de quienes desde un punto de vista de justicia fiscal defienden la oportunidad de incrementar la presión sobre los grandes patrimonios, sin embargo consideran que mientras haya países con diferentes sistemas fiscales y diferentes exigencias de tributación, dada la actual movilidad del capital, la deslocalización puede ser un riesgo real y desaconsejan la implantación de impuestos sobre la riqueza de forma aislada en un país o territorio concreto. En estos casos se apela a la necesidad de un consenso fiscal internacional (o al menos europeo) como pre-condición para garantizar la efectividad de tales impuestos.

Indudablemente una mayor armonización a nivel mundial en lo que a la imposición sobre la riqueza es algo conveniente y a impulsar, pero no puede ser la coartada perfecta para no hacer nada en absoluto; no es preciso esperar a que el resto de territorios o países avancen para aplicar medidas que aporten en la redistribución de la riqueza. Depende en gran parte de la voluntad política de los gobiernos y autoridades tributarias, valorando los riesgos que de ello se derivan y adoptando sus decisiones desde su convicción en el modelo social y fiscal que defienden. Esa es la opción por la que hemos optado desde del Gobierno Foral de Gipuzkoa.

Apostamos por implantar el nuevo IRGF aceptando un nivel de riesgo que pensábamos asumible y relativamente controlado, confiando en una respuesta solidaria por parte de la gran mayoría de entre las y los guipuzcoanos que por sus patrimonios quedaban sujetos al nuevo impuesto; y siendo conscientes a su vez de que las deslocalizaciones no son ni tan fáciles ni tan frecuentes como nos quieren hacer creer los que interesadamente agitan una y otra vez el discurso del miedo, para frenar cualquier intento de cambio y transformación fiscal y social.

Y los datos nos han dado la razón. No se puede hablar de fuga de patrimonios. Frente a las voces alarmistas que auguraban todo tipo de descalabro, los datos son concluyentes: no son más que 49 los contribuyentes que habiendo declarado por el impuesto de patrimonio en 2012 cambian de domicilio en 2013; estamos hablando de un 0,62 % del total de personas que tienen que contribuir por el Impuesto de las Grandes Fortunas. Un número globalmente no significativo desde el punto de vista estadístico; y menos aun si consideramos que entre ellos hay casos en los cuales desde luego no parece que la razón del traslado haya sido la presión fiscal adicional que les pudiera suponer el nuevo impuesto (ya que por ejemplo al 20 % de los contribuyentes que han cambiado de domicilio les resultaba menos gravoso el IRGF que el anterior impuesto de patrimonio). No obstante, es obvio que en algunos casos concretos la existencia de territorios como Madrid, que con una bonificación del 100 % sobre el impuesto de patrimonio pude considerarse un paraíso fiscal en lo que a la tributación sobre la riqueza acumulada se refiere, ha podido motivar algún cambio de domicilio por motivos fiscales. A medida que se publique información detallada del resultado de la campaña del impuesto de patrimonio del 2013 del resto de haciendas forales se podrán realizar valoraciones más completas.

Por todo ello no cabe sino concluir que la implantación del IRGF ha sido un acierto, la valoración no puede ser más que positiva: es un buen impuesto, un verdadero impuesto sobre la riqueza, que imprime un carácter más equitativo y más justo al sistema fiscal de Gipuzkoa. Ganamos además en transparencia, desde su función censal permite un mayor conocimiento y control de los patrimonios y fortunas acumuladas y de su distribución. Y en cuanto a los recursos públicos, si bien su capacidad recaudatoria es limitada, ha generado un incremento del 47 % en la recaudación frente al anterior Impuesto de Patrimonio, 57 millones frente a 39 millones, que en lo que a la Diputación de Gipuzkoa se refiere, no haya ninguna duda, lo vamos a revertir al territorio, en la mejora de las condiciones de vida de las personas; así se incentiva el consumo y la inversión aportando en definitiva tales recursos vía demanda al mantenimiento del empleo.

La política fiscal de DIE LINKE

Richard Pitterle

Parlamentario en el Bundestag

1. Política fiscal en el contexto de la crisis

I. Sobre la crisis del euro

II. Contramedidas de política fiscal

III. Tributación del patrimonio

2. Criterios y propuestas para la reforma fiscal

I. Diferentes exigencias en el plan fiscal del Partido DIE LINKE

II. Dificultades fundamentales en la reforma fiscal propuesta

III. Conclusión / Perspectiva

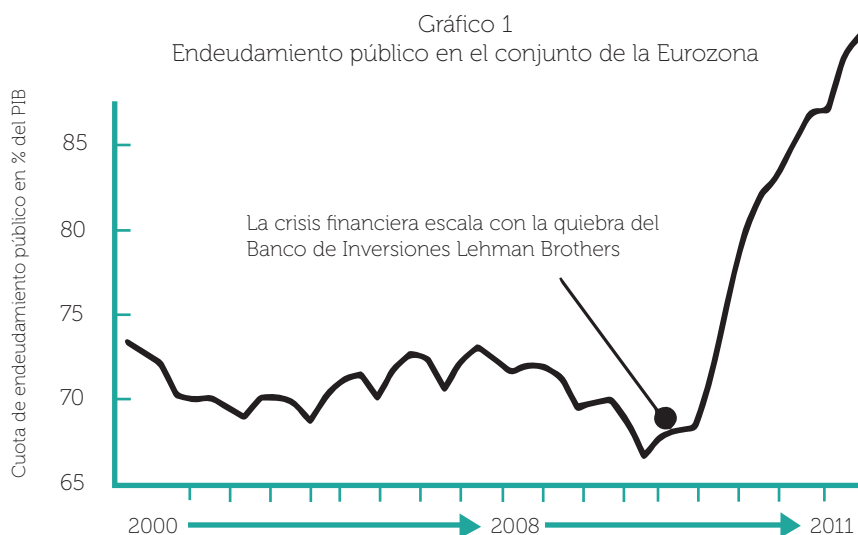
1. Política fiscal en el contexto de la crisis

Este es un tema muy amplio y, en consecuencia, muy difícil de delimitar. Por lo tanto, solamente pretendo tratar algunos aspectos. En primer lugar voy a abordar someramente la cuestión de la crisis del euro, y más adelante, en un segundo momento, analizar las diferentes medidas de política fiscal necesarias para la lucha contra la crisis. Finalmente, dirigiré la atención de nuevo a la redistribución del patrimonio, que juega un papel central en el caso que nos ocupa.

I. Sobre la crisis del euro

Explicar con exactitud y en pocas palabras la crisis del euro así como sus causas es casi imposible y además rebasaría los límites aquí establecidos. En primer lugar, hablaré de nuestra postura ante la crisis del euro:

Consideramos falsa la interpretación común de la crisis del euro como una crisis de la deuda soberana. Excepto en Grecia, donde existían factores específicos, no ha habido ninguna crisis de deuda soberana. Lo que sí ha habido es una crisis de financiación de la deuda soberana.



Es la propia unión monetaria la que se encuentra en una profunda crisis. La crisis muta hacia un bucle continuo debido a un fallo en la construcción de la Eurozona (no existen políticas económica, financiera y social comunes) y a la gestión de la crisis llevada a cabo por los Gobiernos europeos –incluido el alemán–, que han apostado por una política de austeridad.

Tabla 1. Deuda pública como porcentaje de PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unión Europea (27 países)	61,9	61,0	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,7	80,1
Eurozona (17 países)	69,2	68,1	67,9	69,1	69,5	70,1	68,5	66,3	70,1	79,8	85,3
Eurozona (16 países)	69,2	68,2	68,0	69,2	69,6	70,2	68,6	66,4	70,2	79,9	85,5
Bélgica	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,1	89,3	95,9	96,2
Bulgaria	72,5	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3
República Checa	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6
Dinamarca	52,4	49,6	49,5	47,2	45,1	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,7
Alemania	60,2	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83,2
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7
Irlanda	37,5	35,2	31,9	30,7	29,4	27,2	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5
Grecia	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	107,4	113,0	129,3	144,9
España	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,1	39,6	36,2	40,1	53,8	61,09
Francia	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,0	82,3
Italia	108,5	108,2	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,8	115,5	118,4
Chipre	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5
Letonia	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7
Lituania	23,6	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0
Luxemburgo	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1
Hungría	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	72,9	79,7	81,3
Malta	54,9	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69,0
Países Bajos	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9
Austria	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,8
Polonia	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9
Portugal	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,3
Rumania	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31,0
Eslovenia	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8
Eslovaquia	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41,0
Finlandia	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,3	48,3
Suecia	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,0	40,2	38,8	42,7	39,7
Reino Unido	41,0	37,7	37,5	39,0	40,9	42,5	43,4	44,4	54,8	69,6	79,9

Fuente de los datos: Financial Deregulation, <http://www.nber.org/papers/w141644.pdf>; Income share - Piketty and Saez (2003, 2012).

La cada vez mayor desigualdad en la distribución del patrimonio y los ingresos y la consecuente pérdida de poder adquisitivo de las masas, la creciente utilización de créditos para emplearlos en "juegos de azar" en los mercados financieros, en lugar de usarlos para invertir en la economía real, todas estas profundas causas han sido silenciadas. A esto hay que añadir que los estados, durante la crisis financiera, han dispuesto costosos paquetes de rescate para los bancos, con lo que sus deudas han aumentado notablemente. Junto a todo esto, no debería quedar sin mencionar la política de salarios bajos de Alemania, con la que este país se asegura la tan prometida "capacidad de competencia" en forma de un enorme excedente de exportación. Lo cual ha llevado a una elevada deuda externa en los socios de mercado europeos, que ahora tienen problemas en los mercados financieros. Al mismo tiempo, muchos estados miembros desperdician importantes ingresos con la práctica del dumping fiscal.

La política de rescate del euro llevada hasta ahora es errónea y pasa por alto los problemas. Los imperativos de ahorro decretados de manera persistente a través del pacto fiscal de los estados miembros se llevan a cabo a cuenta de las y los trabajadores, y afectan duramente a las economías domésticas socialmente más débiles. Dichos imperativos no solamente son antisociales, sino que además empujan a la Eurozona a introducirse más en la recesión, ahogando la demanda. Una política así acelera el declive económico, provoca el derrumbamiento de la recaudación fiscal y aumenta el endeudamiento. Frente a ello, se apoyó y protegió de pérdidas a bancos y acreedores privados, a través de los créditos de apoyo de los paquetes de rescate. Las verdaderas causas de la crisis no se combatieron. No se sometió el mercado financiero a reglas más rigurosas, ni se acabó con la práctica del dumping fiscal. De esta manera, la redistribución continúa en su camino de abajo hacia arriba, y a quienes originaron la crisis y a quienes salen beneficiados con ella no se les emplaza a financiar los costos de la misma.

II. Contramedidas de política fiscal

La regulación de los mercados financieros puede ser un punto de partida directamente relacionado con la crisis del euro. Desde una perspectiva de la política fiscal, se debe mencionar aquí el Impuesto sobre Transacciones Financieras. En opinión del grupo DIE LINKE se debería establecer un 0,1 % a todas las compras y ventas de valores y divisas de cualquier tipo (excepto nuevas emisiones), en especial a todos los productos financieros especulativos, como los derivados. Lo cual sería válido tanto para el comercio bursátil como para el comercio extrabursátil. Con este impuesto, cualquier transacción financiera se encarecería y, por lo tanto, resultaría menos atractiva. Pero las transacciones más afectadas serían las especulaciones a corto plazo, con las que se pretende, sirviéndose de elevadas operaciones financieras, sacar beneficio de unas mínimas fluctuaciones de los tipos de cambio, así como las transacciones altamente especulativas, por las que, además del propio capital, se apuestan muchos créditos adicionales. Y es que el impuesto no se aplica únicamente el propio capital, sino también a la cuantía total de los valores movilizados. Para que el Impuesto sobre Transacciones Financieras desarrolle

plenamente su poder de influencia contra la especulación financiera, se debe trasladar al ámbito de la UE y, mejor aún, a ámbitos más amplios.

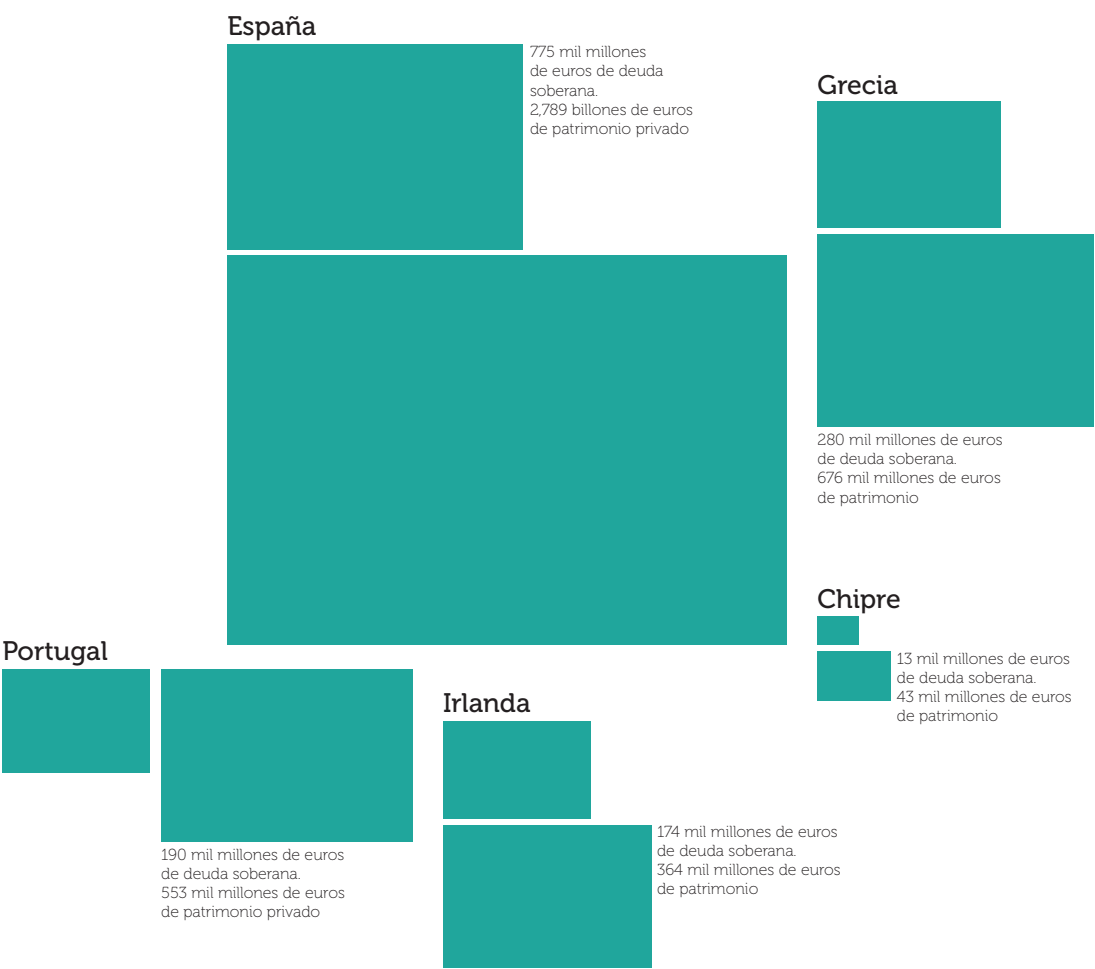
Pero también más allá de estas medidas de política fiscal que tienen una relación concreta con la crisis, son necesarias nuevas regulaciones en el ámbito de los impuestos, para restringir el impacto de la crisis y para que tengan en el futuro un efecto preventivo. Aquí debemos mencionar, ante todo, las siguientes palabras claves: distribución desigual de patrimonio e ingresos. Los costes de la crisis cargan enormemente los presupuestos públicos. Por ello pedimos urgentemente un aumento de impuestos dirigido a aquellas personas que poseen grandes patrimonios. El Impuesto sobre el Patrimonio reúne las características idóneas para ello, porque al mismo tiempo refuerza la justicia social. Y es que ante todo las grandes fortunas son las beneficiarias de los gigantescos paquetes de rescate para los bancos. Y por esa razón, también deberían pagar por ello.

III. Tributación del patrimonio

En Alemania, cerca de los dos tercios de la población no poseen ningún patrimonio o muy poco. La décima parte más rica, por el contrario, posee más del 66 por ciento del patrimonio monetario y material, y su parte sigue aumentando continuamente desde hace años. En el año 2010, la cifra de personas millonarias alcanzó un nuevo record: 829.000. Estas personas disponen de un patrimonio total que ronda los 2,2 billones de euros (sin contar los bienes inmobiliarios para uso propio). Las personas millonarias en Alemania han podido aumentar su patrimonio en una media del 8 por ciento desde el año 2003, y las multimillonarias incluso en un 10 por ciento. La crisis financiera y la crisis del euro no han modificado en absoluto esta tendencia de que las personas sumamente ricas cada vez lo sean más; por el contrario, incluso la han acelerado. En ese sentido, la desigual distribución de la riqueza –no solamente en Alemania, pero también en dicho país– ha contribuido decisivamente a la crisis financiera y a la crisis del euro. Las grandes cantidades de dinero en manos de pocas personas se han dirigido a los mercados financieros, con el fin de conseguir en los mismos unos réditos tan altos como sea posible. El resultado ha sido la especulación y una aspiración desmesurada de lucro.

También la privilegiada situación fiscal de las personas adineradas ha contribuido a una distribución cada vez más desigual de la riqueza, entre otras cosas con la suspensión del Impuesto sobre el Patrimonio desde 1997. Probablemente ningún país obtiene unos ingresos tan reducidos a través de los impuestos basados en el patrimonio (contribución territorial, patrimonio, sucesiones y donaciones e Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales) como Alemania. La participación de estos impuestos en el producto interior bruto ascendió en el año 2010 solamente al 0,8 por ciento. Esto no supone ni la mitad de la media en ese año de los países de la OCDE (1,8 por ciento), y solamente alrededor de un tercio de la media de los países de la UE-27 (2,5 por ciento). ¿Qué imagen nos deja esto en Europa? El gráfico de la revista STERN (número 32, año 2012) nos lo muestra claramente.

Gráfico 2. Comparación de la deuda soberana con el patrimonio privado



Por un lado las deudas de los países europeos, y por otro el patrimonio privado, que supera visiblemente las deudas soberanas.

Cuadro 2. Comparación de la tributación del patrimonio en otros estados

- Participación total en el PIB de los impuestos basados en el patrimonio (contribución territorial, patrimonio, sucesiones y donaciones e Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales) en el año 2010:
 - Alemania: 0,8 %
 - Media en los estados de la OCDE: 1,8 %
 - Media en la UE-27: 2,5 %
- En el año 2013, dentro de la UE, solamente en Francia y España Impuesto sobre el Patrimonio para personas físicas, en Luxemburgo solo para personas jurídicas

(Fuente: OCDE; Ministerio Federal de Finanzas)

La alternativa del partido DIE LINKE es el establecimiento de tributos patrimoniales para personas millonarias. Solamente el patrimonio de las personas millonarias europeas, de unos 17 billones de euros, supera según Credit Suisse el endeudamiento público de todos los países miembros de la UE, que asciende a 11 billones de euros. En otras palabras: las deudas soberanas también forman parte del patrimonio de las personas ricas. En ese sentido, la organización no gubernamental Oxfam ha publicado recientemente un informe particularmente alarmante, según el cual alrededor de 85 personas poseen tanto como 3.500 millones de personas juntas, es decir, la mitad de la población mundial.

El partido DIE LINKE se enfrenta en Europa a un reto que consiste en hacer fructíferas esas riquezas inconmensurables por medio de la política fiscal, de cara a la supresión de las deudas soberanas y a la realización de inversiones de mantenimiento y de expansión que reviertan en la sociedad.

2. Criterios y propuestas para la reforma fiscal

Los puntos claves de la política fiscal de izquierdas son la primacía de la redistribución y el principio de justicia fiscal. Sin embargo, en todas las demandas de política fiscal se deben sopesar de forma precisa el objetivo ideológico por un lado, y el beneficio real así como la posibilidad de realización en cada caso, por otro. A continuación voy a presentar algunas de las demandas del Plan Fiscal del Partido DIE LINKE, para después señalar los obstáculos principales en su implantación.

Cuadro 3. Desigualdad en la distribución

Problema (mayor): desigual reparto de patrimonio / ingresos

- Patrimonio e ingresos repartidos desigualmente
- Crece la discrepancia - la “tijera” se abre aún más
- Resultado: disminuye el poder adquisitivo de las masas, aumentan las tensiones sociales
- Consecuencia para la política fiscal: gravar con equidad el patrimonio y los ingresos – redistribuir y fomentar unas relaciones sociales equilibradas

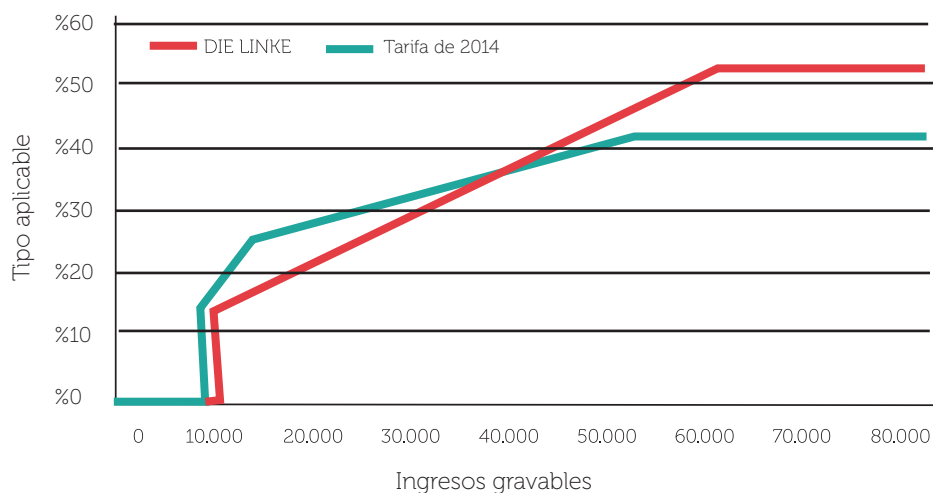
Tabla 2. Excedente fiscal en el Plan Fiscal de DIE LINKE

Tipo de impuesto/ámbito fiscal	Variación en los ingresos en miles de millones de €			
	República	Estados federados	municipios	TOTAL
Impuesto para millonarios (Impuesto sobre el patrimonio)	0	80	0	80
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	0	7	0	7
Tributación de las empresas	17,5	17,5	0	35
Impuesto sobre Transacciones Financieras	30	0	0	30
Gravamen sobre la renta	0	0	0	0
Ejecución fiscal	7	6	2	15
Impuestos sobre el consumo e Impuesto sobre el Valor Añadido	2	-4	0	-2
Impuesto municipal económico	-4	-2	21	15
TOTAL	52	105	23	180

I. Diferentes exigencias en el plan fiscal del Partido DIE LINKE

Una exigencia esencial en la política fiscal del Partido DIE LINKE es la reforma del **Impuesto sobre el Salario y sobre la Renta**. En un tipo impositivo mínimo del 14 % habrá que establecer una tarifa lineal continua de un tipo impositivo máximo de hasta el 53 %. El mínimo exento aumenta así de 8.354 a 9.300,- euros. De esta manera disminuirá la carga fiscal de los ingresos bajos y medios y aumentará la de los ingresos altos. La fórmula simplificada es la siguiente: Disminuirá la carga fiscal de quienes ganen menos de 6000 euros al mes, y aumentará la de quienes ganen más.

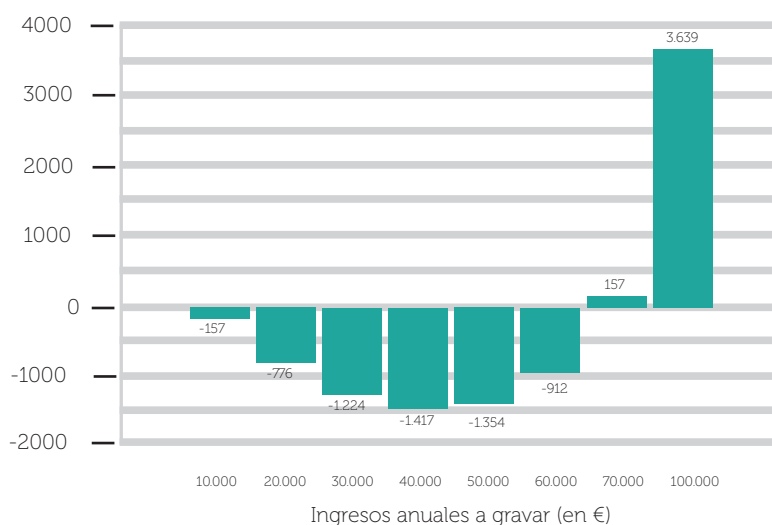
Gráfico 3. Impuesto sobre la renta. Comparación de Tarifas



Queda pendiente, además, acompañar esta tarifa del Impuesto sobre la Renta con un **impuesto para ricos**. Según el mismo, cada euro que sobrepase unos ingresos de un millón de euros (una vez deducidas todas las cotizaciones hechas a la Seguridad Social) se deberá gravar con un 75 por ciento.

(en €/año para personas solteras, incluido el Suplemento de Solidaridad)

Gráfico 4 - Variación en la cuota como resultado de aplicar la tarifa propuesta por DIE LINKE



En lo que respecta a la tributación de las empresas, el Impuesto de Sociedades se deberá aumentar del 15 al 25 por ciento. También se deberán gravar de nuevo los beneficios que obtienen los grupos empresariales a través de la compraventa de empresas. Además, los impuestos para empresas se deberán unificar en Europa, para evitar la competitividad fiscal.

Asimismo, el actual Impuesto sobre las Actividades Económicas se deberá convertir en un **Impuesto Económico Municipal**, según el cual tendrán la obligación de tributar sociedades de capital, pequeñas y medianas empresas y personas autónomas que lleven a cabo actividades con ánimo de lucro. Para las pequeñas empresas, la cantidad exenta se incrementa a 30.000 euros.

Con la reintroducción de un **Impuesto sobre el Patrimonio** deberán tributar con un cinco por ciento todos los patrimonios netos que sobrepasen el millón de euros.

Cuadro 4. Ejemplo de reparto del patrimonio en Alemania:

- Desigual reparto del patrimonio en el año 2012 dentro de la Eurozona:
 - Patrimonio neto de la economía familiar de 6,3 billones en total
 - Una media de 83.000 € por persona
 - En realidad, el porcentaje más rico de la población poseía, sin embargo, 800.000 € ó más, y el 20 por ciento, por el contrario, no poseía nada o tenía deudas
- En el año 2007, el 10 % más rico poseía dos tercios del patrimonio total; el 0,5 % más rico poseía en conjunto más o menos tanto como el 90 % más pobre

(Fuente: Instituto Alemán de Investigaciones Económicas)

Junto con el Impuesto sobre el Patrimonio se debe mencionar además el **Impuesto sobre las Sucesiones**. Las grandes herencias deberán tributar más que hasta la fecha. Las pequeñas herencias se protegen con exenciones de hasta 300.000 euros. Quedan asimismo excluidas de pagar impuestos más elevados las viviendas habituales en propiedad.

Con el **Impuesto sobre las Transacciones Financieras** todas las transacciones financieras deberán pagar un tipo de gravamen del 0,1 por ciento.

Cuadro 5. Ejemplo de contramedidas de la política fiscal:

Impuesto sobre Transacciones Financieras

- Regulación de los mercados financieros por medio de una función orientadora de los impuestos
- Propuesta del Partido DIE LINKE.
 - 0,1 % a todas las compraventas de valores y divisas de cualquier tipo (excepto nuevas emisiones), en especial también a todos los productos financieros especulativos, como derivados
 - Tanto para comercio que cotiza en la bolsa como para el que no cotiza en la bolsa
 - Consecuencia: cualquier transacción financiera es más cara y, por lo tanto, menos atractiva
 - Las transacciones a corto plazo y altamente especulativas son las más afectadas
 - Se debe trasladar al ámbito de la UE, y mejor aún, a ámbitos más amplios

Los rendimientos de capital no se deberán gravar en adelante de manera global con un tipo impositivo bajo, sino de nuevo según el tipo correspondiente al Impuesto sobre la Renta individual. Se suprimiría la controvertida compensación fiscal del 25 %.

Un requisito previo para una materialización eficaz y real de las regulaciones fiscales planteadas es una eficiente **ejecución tributaria**. Este aspecto se deberá mejorar en el ámbito de los Länder o estados federados a través de la contratación de más personal especializado. Por otro lado, se deberá introducir una policía financiera federal para la lucha contra el fraude fiscal, el blanqueo de dinero y el fraude de subvenciones.

II. Dificultades fundamentales en la reforma fiscal propuesta

Para la distribución de los ingresos fiscales se debe tomar en consideración la estructura federal de la República de Alemania. Tanto la República, como los estados federados y los municipios se deberán proveer respectivamente de presupuestos adecuados. A este respecto, es forzoso tener en cuenta que la Constitución alemana (Sección X, artículo 104a y siguientes) efectúa una adjudicación de diferentes ingresos fiscales a la República, a los estados federados o a los municipios. Una modificación de estas determinaciones es únicamente posible, según el artículo 79 de la Constitución, si existe una mayoría de dos tercios tanto en la Cámara Baja como en el Consejo Federal. Puesto que esto representa un escenario más bien improbable, en la elaboración de un plan fiscal que

pueda ser realizable se debería tomar siempre en consideración la distribución de los ingresos fiscales fijada por la Constitución. Esto es de gran trascendencia entre otras razones por el trasfondo de la amenazante situación financiera de muchos municipios.

En un sentido más amplio, se debe poner atención a la Constitución igualmente a la hora de formular propuestas para la reforma de la política fiscal. En especial el Principio de Igualdad del art. 3 de la Constitución ha sido decisivo en más de una ocasión, a la hora de analizar la conformidad constitucional de diferentes regulaciones fiscales. En este contexto, y entre otras cosas, se analizó una y otra vez el trato igual o desigual de diferentes formas de propiedad así como de patrimonio, como por ejemplo en el caso de patrimonio privado, patrimonio empresarial y patrimonio inmobiliario. También el derecho elemental a la propiedad según el art. 14 de la Constitución puede, por ejemplo, suponer un límite al importe de un gravamen o puede ser decisivo en el problema de la constitucionalidad de los Impuestos Sustanciales (NT: impuestos unidos a un valor patrimonial).

Para lograr un plan fiscal realizable y de una eficacia concluyente, se debe tener en cuenta, además, la interacción de los diferentes instrumentos financieros de (re)distribución. Existen numerosas regulaciones sobre casos específicos y sobre excepciones, ya se trate de importes exentos o de otros beneficios fiscales, que a fin de cuentas podrían alterar el balance de la carga fiscal que en realidad se pretende. De igual modo, dichas excepciones podrían ser necesarias para equilibrar efectos no deseados. Y también pueden surgir conflictos con otras demandas programáticas de la izquierda. Así, demandas para suavizar y superar figuras conservadoras de rol de género, como en el caso de la supresión de la declaración individual, pueden tener el efecto de un indeseado empeoramiento en parejas con ingresos reducidos.

Otra problemática en el ajuste de un plan fiscal sólido es la natural dificultad de prever diferentes desarrollos. Factores económicos con otros condicionamientos o incluso datos de referencia difícilmente constatables pueden hacer imposible un pronóstico fiable de la evolución de unos ingresos fiscales.

III. Conclusión / Perspectiva

Un plan fiscal completo es el requisito básico previo para una demanda seria de izquierdas de un reparto justo. A la vista de las circunstancias reales descritas, para que un plan así tenga éxito es indispensable no perder de vista, más allá de posiciones condicionadas ideológicamente, que debe ser factible también en el detalle.

La fiscalidad de la riqueza neta en Europa

Txema Mendibil

Presidente del Tribunal Económico Administrativo Foral de Gipuzkoa.

1. Acotando el término
2. La necesidad ética, política y económica del impuesto
3. El declive de la imposición sobre la riqueza neta
4. ¿Un segundo aliento?
5. Las alternativas a la imposición sobre la riqueza neta
6. Noruega
7. Francia
8. Estudio comparativo de los impuestos existentes en Europa
9. La propuesta Piketty. Un impuesto sobre la riqueza neta en toda la UE

1. Acotando el término

Los tres pilares sobre los que se debe asentar todo sistema tributario moderno son los gravámenes sobre las rentas generadas, la riqueza poseída y los consumos realizados. En lenguaje coloquial, gravar lo que se gana, lo que se tiene y lo que se gasta. Y dado que son tres conceptos totalmente distintos, ningún fiscalista serio puede hablar de doble o triple imposición salvo que pretenda destruir dos pilares y subir el tercero hasta límites insoportables.

Dentro de la tributación sobre la propiedad se suelen distinguir tres tipos de impuestos: Aquellos que gravan la riqueza neta (*Wealth tax*). Los que lo hacen con las sucesiones y donaciones (*Inheritance and Gift tax*). Y los que gravan alguna forma de propiedad, generalmente limitados a la propiedad inmobiliaria (*Property tax*).

Algunos autores se oponen a agregar estos últimos impuestos sobre la propiedad parcial, dada su naturaleza real. Pero dado que la riqueza inmobiliaria representa más de la mitad de la riqueza mundial, que muchos países conciben estos impuestos como alternativa explícita (o antídoto) frente al impuesto sobre la riqueza, que interfieren en la tributación sobre la riqueza neta y que en muchos casos tienen características personales o llegan a ser tributos personales, considero imprescindible incluirlos para tener una visión de conjunto.

2. La necesidad ética, política y económica del impuesto

Se suelen dar seis razones para justificar la necesidad de un impuesto que grave la riqueza de las personas.

La primera y más importante es que contribuye a la distribución de la riqueza o por lo menos limita su desigualdad. Aplicando los datos de Europa¹, el 1% más rico de la población posee el 25% de la riqueza (el 35% en EE.UU.) y el 0,1% más rico el 7% de la riqueza (en EE.UU: el 15%). Pero es que además estos porcentajes de concentración de la riqueza están creciendo desde los años 70. Como no podía ser de otra forma dado que mientras la riqueza media está creciendo en torno al 1,5% anual neto de la inflación, la rentabilidad del capital supera el 4% anual, llegando a más del 6% para patrimonios superiores a 5 millones de euros y hasta al 10% para las mayores fortunas del planeta. Y bastantes de estos fondos ni siquiera pagan impuestos sobre la renta en la medida en que no se materializan o lo hacen a través de exenciones y/o bonificaciones².

¹ Todos los datos del apartado están sacados de la obra de Thomas Piketty, *Le capital au XXI siècle*.

² Sin necesidad de insistir en los paraísos fiscales o la creación de estructuras opacas, la exención de la "plusvalía del muerto" y otras deducciones hacen que, en la práctica, casi todos los países sean paraísos fiscales para las grandes fortunas. E incluso cuando pagan impuestos, la rentabilidad media del capital neta de la inflación no baja del 3% y puede superar el 9% para las mayores fortunas en períodos medios de los últimos 20 años (si tomamos 40 años, los porcentajes son aún mayores).

Por eso, en ausencia de una imposición patrimonial seria, nos encaminaríamos hacia una sociedad profundamente desigual en la que ni siquiera fuese posible el ejercicio de la democracia, ya bastante limitado por el poder de los grupos de presión al servicio de las élites económicas.

La segunda razón es su contribución a la equidad horizontal del sistema fiscal en su conjunto. La capacidad económica de una persona debe tener en cuenta no solo su renta y su consumo sino también su riqueza. Si esto no se da, se disparan los agravios comparativos entre contribuyentes con la misma riqueza a la hora de sufragar los gastos públicos.

La tercera hace referencia a la equidad vertical también de todo el sistema fiscal. Por el lado de la renta, las rentas del capital y plusvalías son un porcentaje creciente a medida que la riqueza es mayor. Y estas rentas, o no tributan por no materializarse explícitamente o por acogerse a la exención de la "plusvalía del muerto", o lo hacen a tipos reducidos para no desincentivar a la renta fija o a los vehículos de renta de las Entidades de Inversión Colectiva frente a la renta variable (que sí está sujeta al Impuesto de Sociedades y tendría derecho a una deducción por doble imposición si se fuese a la tarifa única).

Por el lado del consumo, la propensión marginal al consumo disminuye según va aumentando la riqueza. Es decir, los patrimonios modestos no ahorran nada porque no pueden y dedican toda su renta y riqueza al consumo, por lo que el porcentaje pagado en impuestos indirectos es muy superior al de las clases altas.

En ausencia de un impuesto sobre la riqueza que equilibre un poco esta situación, la falta de equidad vertical del sistema sería (y es) intolerable.

El cuarto argumento es el del control y hace referencia a dos cuestiones fundamentales. Es comúnmente aceptado que el control sobre los altos patrimonios ejercido por un impuesto sobre la riqueza sirve eficazmente para controlar y disminuir el fraude fiscal en los impuestos sobre la renta y (en menor medida) sobre el consumo. Además, este impuesto posibilita la realización de estadísticas y estudios sobre quiénes tienen qué y desde dónde, que pueden ser muy útiles a la hora de elaborar respuestas coherentes³ ante crisis financieras importantes y no caer en chapuzas como en el caso de Chipre.

La quinta razón se refiere a la eficiencia económica. Es sabido que este impuesto espolea el empleo productivo de la riqueza y penaliza a las "manos blancas", a los poseedores de riqueza que solo la tienen para gozar o alardear de ella sin ponerla a producir rendimientos. Aquí, el riesgo confiscatorio debe decaer frente a la función social de la propiedad que todo el mundo proclama y tan pocas fortunas aplican.

³ Dependiendo de las situaciones, puede ser preferible un impuesto sobre la riqueza neta que incluya la inversión extranjera (y sus sociedades) antes que una auditoría de la deuda externa que lleva necesariamente a cuestionarse el carácter democrático de los gobiernos que aprobaron los gastos (lo que no siempre es cierto).

Y en sexto y último lugar está el carácter de política recaudatoria. Es verdad que el impacto recaudatorio de un impuesto sobre la riqueza neta es modesto, pero para una cultura democrática resulta imprescindible constatar que las personas ricas también contribuyen a sufragar los gastos públicos con su riqueza y no solo cuando se fijan sueldos desmesurados, consiguen pelotazos con plusvalías o despilfarran en artículos lujosos. Esto es especialmente cierto en períodos de crisis económicas en los que quedan tantas necesidades básicas por cubrir.

Alguien podría replicar que eso mismo se puede conseguir con un mayor endeudamiento público. Pero cuando la riqueza privada lleva camino de superar, por primera vez en la historia, los siete años de renta nacional y cuando la riqueza pública prácticamente ha desaparecido⁴, parece un sinsentido seguir emitiendo deuda pública a unos niveles que solo benefician a los más ricos, a aquellos que deberían pagar el impuesto sobre la riqueza.

Hemos visto las seis funciones que debería realizar este impuesto. Desgraciadamente hay países que, a pesar de tener nominalmente un impuesto de estas características, lo desvirtúan totalmente con escudos fiscales⁵ o con exenciones a las participaciones empresariales, los bienes profesionales e incluso los seguros de vida.

Si vemos, tal como cuenta Piketty, que la principal fortuna de Francia apenas paga por sus impuestos de renta y riqueza el 0,01% anual de su riqueza, de poco sirve que el tipo nominal del impuesto sobre su riqueza sea doscientas veces superior. Porque lo cierto es que para esa persona (y para muchos potentados), Francia es un auténtico paraíso fiscal y el impuesto no cumple con la equidad horizontal ni vertical, no controla en la práctica los bienes exentos, no es eficiente y da una pésima imagen de política recaudatoria.

Además, un impuesto desvirtuado afecta negativamente a la propia distribución de la riqueza. Porque aunque la distribución general mejore en el índice de Gini o en las tablas S80/S20, lo cierto es que si el 0,1% más rico acaba mejorando su situación frente al 1% más rico o incluso frente al 10% más rico, estamos ampliando la diferencia entre la auténtica capa dirigente de la sociedad y el resto⁶.

⁴ La deuda pública supera el valor de los bienes públicos "artificiales" en la mayoría de los países por lo que la riqueza pública no ligada a los bienes naturales (terrenos, aire, agua...) es, de hecho, negativa.

⁵ El escudo fiscal es una técnica perversa que liga el impuesto de la riqueza neta al impuesto sobre la renta. Consiste en que nadie debe pagar por la suma de los dos impuestos más de un porcentaje de lo que gana explícitamente (sin tener en cuenta el aumento de valor y las plusvalías latentes) y es una táctica muy usada por las grandes fortunas para eludir el pago del impuesto.

⁶ Los datos del cambio del impuesto en Gipuzkoa no dejan lugar a dudas. Con el impuesto anterior (escudo fiscal y exenciones) el tipo efectivo máximo se alcanzaba con un patrimonio de 4 millones de euros y descendía a partir de esa cantidad. Ahora, el impuesto es progresivo de verdad.

3. El declive de la imposición sobre la riqueza neta

Este gravamen siempre ha tenido una carga ideológica muy superior a cualquier otro impuesto. Sin necesidad de remontarnos a la Edad Media ("la propiedad es sagrada") o a su contrario en el siglo XIX ("la propiedad es un robo"), lo cierto es que las clases pudientes son muy hostiles a cualquier tributo que pueda reducir, aún mínimamente, su riqueza.

No obstante, las grandes transformaciones políticas y económicas del siglo XX y la toma de conciencia de que las concentraciones inmorales de riqueza existentes en los siglos anteriores impedían hasta la democracia efectiva, llevaron a ir implantando sistemas fiscales más justos en los que estos impuestos tenían un papel relevante. Así, el impuesto sobre la riqueza neta, más o menos desvirtuado por las presiones de los poderosos, fue extendiéndose por todo el mundo.

Pero el triunfo de la contrarrevolución conservadora liderada por Reagan y Thatcher y la imparable globalización y desregulación del capital llevaron a un ataque frontal contra los impuestos de la riqueza que fueron siendo eliminados o descafeinados en casi todos los países. Solo en Europa, Italia (1992) Austria (1994), Dinamarca (1995), Alemania (1997), Irlanda (1997), Finlandia (2006), Luxemburgo (2006), Suecia (2007)... han suprimido, bien los gobiernos, bien los tribunales (Alemania, Suecia) con argumentos tan peregrinos como que no podía contribuir a la distribución de la riqueza sin ser confiscatorio o que sus deficiencias (principalmente las exenciones a las empresas familiares y los escudos fiscales) provocaban que los más ricos no pagasen el impuesto.

En resumen, en vez de reformar el impuesto se optó por suprimirlo (¿nos imaginamos algo parecido con el IRPF o el IVA?). Aunque las dos principales razones eran la presión de los lobbies de las grandes fortunas contra su mera existencia y la feroz competencia internacional para atraer capitales, necesarios para extraer plusvalías de la construcción y mantenimiento de obras faraónicas y para costear la globalización y privatización de servicios públicos.

4. ¿Un segundo aliento?

Pero la llegada de la crisis, cuyos efectos amplificados por las políticas neoliberales han sido devastadores para las capas menos ricas de la población, ha hecho que vuelvan a primer plano las políticas redistributivas no solo de la renta sino también de la riqueza. Aquí, los organismos internacionales (FMI...) caen en la contradicción de defender sus intereses de clase al tiempo que reconocen que los impuestos patrimoniales son los que menos afectan a la actividad económica.

Por todo ello el impuesto sobre la riqueza vuelve a estar en el centro del debate fiscal, especialmente después de la reciente publicación del famoso libro de Piketty *Le capital au XXI siècle* en el que plantea este tributo como la mejor forma de preservar una cohesión social que garantice la democracia y la economía al servicio de la sociedad.

En América Latina su implantación está avanzando y a Argentina y Uruguay⁷ se les han unido recientemente Colombia, Venezuela y El Salvador, mientras otros países estudian hacerlo en breve. Los problemas derivados de la dolarización y los capitales en el exterior, estadísticas sesgadas, difícil control sobre paramilitares y organizaciones ilegales, peso de la economía "informal" o la ligada al narcotráfico... hacen que estos avances necesiten consolidarse aunque es un buen inicio. Finalmente, Sri Lanka acaba de reintroducir el impuesto con un tipo del 0,5%.

En Europa el impuesto tan solo sobrevive en Noruega, Francia y nuestro Estado (incluyendo los cuatro territorios forales). Algunos autores incluyen a Suiza y Liechtenstein⁸ pero la no sujeción al impuesto de la renta de las ganancias patrimoniales financieras y la extensión del secreto bancario hacen que más que de un impuesto debamos hablar de un seguro antifiscalización o incluso (para los no residentes) de una tasa por prestar servicios de ayuda al blanqueo de dinero y fraude fiscal al extranjero.

Antes de estudiar las características de los impuestos existentes en Europa, citaré brevemente tres recientes fracasos en su implantación. Empezando por Islandia, sus gobiernos se convirtieron en alumnos aventajados del neoliberalismo más desregulado y basaron su huida hacia delante en una hipertrofia del sector financiero (que llegaba a ofrecer más del 15% de interés a los depósitos). La crisis del 2008 se llevó por delante a los tres principales bancos y el gobierno decidió extender la garantía del Estado a todos los depósitos y cuentas propiedad de islandeses (no sólo a los cerca de 25.000 € que cubría legalmente). Esta socialización de las pérdidas no se extendió a los acreedores extranjeros, lo que tuvo importantes consecuencias en los tribunales internacionales.

Tras la caída del gobierno, la presión popular exigía que la enorme carga heredada (en buena parte por esa asunción pública de deudas privadas) se distribuyese más equitativamente, lo que llevó a la coalición de socialistas y verdes a instituir un impuesto sobre la riqueza del 1,5%. Pero su reacción timorata frente a la presión del capital les hizo limitarlo a dos años (2010-11), prorrogarlo otros dos y esperar hacerlo indefinidamente a partir de esa fecha. Así, sus propias reticencias han provocado que el nuevo gobierno de derechas no necesite suprimir el impuesto. Simplemente, no lo ha prorrogado a partir del 2014.

⁷ El caso de Uruguay es muy limitado dado que su Impuesto al Patrimonio (IPAT) grava solamente los bienes y derechos (y deudas) situados en Uruguay. Si a eso le añadimos sus prácticas de secreto bancario y paraíso fiscal, vemos que es difícil clasificarlo como un impuesto sobre la riqueza neta de las personas.

⁸ Además, al igual que Uruguay, estos dos países no gravan los bienes y derechos situados en el extranjero (no hay riesgo de fuga de capitales, precisamente). Los tipos máximos varían en Suiza según los cantones entre el 0,14% y el 0,94%, mientras que en Liechtenstein llegan al 0,9%. El elevado nivel de recaudación de estos tributos en relación a la Renta Nacional Neta (o al PIB) solo se entiende si se analiza su función real para impatriados y no residentes: ser una tasa de protección para la delincuencia internacional, más sofisticada pero mucho más dañina que la que pagaban los corsarios ingleses en tiempos lejanos.

El caso de Grecia es más patético si cabe. Tras la crisis, la angustiada búsqueda de ingresos públicos casaba mal con una clase alta educada en el fraude fiscal y la economía sumergida. Cuando hasta los organismos internacionales señalaban el gravamen sobre la propiedad y riqueza como el menos dañino para la recuperación, el gobierno filtró la posibilidad de crear un impuesto como el que nos ocupa. Y en menos de un mes, ante la ausencia del más mínimo mecanismo de control, la tercera parte de los fondos privados volaron al exterior.

Y claro, el pobre gobierno aparcó toda veleidad de un impuesto justo sobre la riqueza y lo sustituyó por un IBI de 14 €/m², independientemente del valor y ubicación del bien inmueble. Las protestas populares matizaron algo este engendro tributario⁹, pero no demasiado.

El último intento proviene de Italia. En plena crisis europea, alguno de los gobiernos tecnócratas ideó, con el decidido apoyo de las instituciones comunitarias, un impuesto sobre el patrimonio *ma non troppo*. Y para evitar herir muchas susceptibilidades lo limitaron a un 0,76% del valor catastral de los inmuebles que no fuesen primera residencia del propietario y a un 0,15% sobre el valor de las cuentas y depósitos, quedando exentas las acciones y otros activos. Naturalmente, un impuesto tan injusto no duró más de un año, pero dejó curiosas secuelas.

Así, actualmente en Italia a los inmuebles se les aplica un IBI de entre el 0,25% y 0,33% de los valores catastrales (fuertemente revisados). Hay un recargo de IBI como el citado antes de entre el 0,46% y el 1,06% para viviendas no habituales (lo que supone en torno al 300% de recargo del IBI). Y por último una tasa de basuras en torno al 0,10% y un peculiar segundo recargo del IBI sobre segundas residencias sitas en la misma localidad que la vivienda habitual.

¿Y qué queda de su impuesto de patrimonio? Pues dos curiosos impuestos sobre algunos bienes en el extranjero. Uno grava el 0,15% de los depósitos y cuentas y el otro grava el 0,76% del valor real de los inmuebles. Y en los dos se pueden deducir todos los impuestos sobre esa propiedad pagados en el país en que están situados (no solo el impuesto de la riqueza sino también el IBI o sus recargos).

⁹ Aunque siempre se puede hacer peor. El famoso Poll Tax, que arruinó el poco prestigio que le quedaba a M. Thatcher, resucitó el impuesto de capitación propio de las monarquías e imperios absolutistas y gravaba a cada inmueble por la misma cantidad (pagaba lo mismo el marqués que el guardés, un pedagógico y popular resumen del impuesto). Naturalmente, Thatcher cayó y el impuesto solo se aplicó dos años en Escocia y uno en el resto del Reino Unido.

5. Las alternativas a la imposición sobre la riqueza neta

Dada la negativa de los poderes políticos a implantar este impuesto por las razones citadas al final del apartado 3, era necesario gravar algunas manifestaciones de riqueza con el fin de conseguir ingresos públicos, paliar la injusticia que supone la falta de imposición patrimonial e incluso dar alguna alternativa ideológica a la presión por una fiscalidad más justa. Trataré ahora las tres principales vías que se han seguido: El endurecimiento de la imposición sobre los inmuebles, lo mismo con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el llamado "ejemplo holandés" de imputación de la riqueza en el impuesto de la renta.

a) Los "property taxes":

Empecemos aclarando que el IBI, un impuesto real sobre el valor de los bienes inmuebles con tipos moderados, es un impuesto necesario y existe en prácticamente todo el mundo. Esta claro que la propiedad de los inmuebles es una manifestación de riqueza y su imposición sirve para sufragar parcialmente los gastos públicos que originan, para moderar la construcción de mansiones o simplemente casas más grandes que las que se necesitan y es vista como justa y necesaria por la ciudadanía.

También es muy aceptable introducir elementos de naturaleza personal en este impuesto real. Y así, suele haber reducciones o bonificaciones para familias de baja renta o para explotaciones agrarias y es común el uso de recargos para viviendas no habituales.

El problema surge cuando se quiere evitar gravar toda la riqueza poseída y se sustituye esta imposición por una elevación de la imposición inmobiliaria. Si lo normal es que el Property tax no llegue al 1% de los ingresos tributarios, en varios países europeos se acerca al 2% y en EE.UU. llega al 3%¹⁰.

Este impuesto no cumple en absoluto las mismas funciones y elevar sus tipos como sucedáneo de un impuesto sobre la riqueza neta conduce a efectos perversos sobre la equidad. Porque el IBI es soportado por toda la población (como propietarios o inquilinos a los que se traslada el coste) y no por la parte con mayor riqueza. También es soportado por los bienes que menos rendimientos son susceptibles de producir (los inmuebles en torno a un 3% de media, frente al 4-5% del resto de los bienes). Además, el IBI es un impuesto real, que grava el valor de un inmueble independientemente de los otros, lo que agrava la falta de progresividad. Y por último, la proporción de los inmuebles en la riqueza personal es menor cuanto mayores sean las fortunas consideradas.

¹⁰ Nada particularmente difícil si el denominador es muy pequeño, como en el caso de los USA.

Hay que reconocerle mérito al caso de Dinamarca. Este país, como complemento al property tax municipal, ha creado otro nacional de carácter personal y progresivo, con un tipo del 1% para los primeros 400.000 € (hay reducciones, de hasta unos 900 € de cuota para la vivienda habitual y de 300 € si está arrendada) y 3% para el exceso. El impuesto grava todas las viviendas poseídas en todo el mundo (hay deducción de los impuestos sobre esa propiedad pagados en el extranjero, en principio IBI (y recargos) y/o impuesto sobre la riqueza). Es curioso el trabajo que se han tomado los daneses para evitar gravar la riqueza financiera y mantener una ficción de progresividad, aunque hay que reconocerles cierta honradez al denominar property tax a su impuesto.

Honradez de la que carece el gobierno de la India al llamar impuesto sobre la riqueza (wealth tax) a lo que no es sino un impuesto sobre la propiedad parcial que grava al 1% los activos improductivos excepto la vivienda habitual. Es decir, segundas residencias no arrendadas, vehículos no afectos, joyas declaradas y alguna otra minucia.

b) El impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD):

El fundamento último de este impuesto es que la masa hereditaria beneficie también a la comunidad a la que ha pertenecido (y de la que se ha beneficiado) la persona fallecida. Eso se logra poniendo un impuesto a sus herederos (de tipo más bajo a mayor cercanía familiar en la creencia, a veces acertada, de que han contribuido más a la vida del finado) o tributando por el Impuesto sobre Sociedades cuando hereda una empresa. Resulta sorprendente que generalmente no se pague nada si el heredero es una fundación u otra entidad "sin ánimo de lucro", en una buena muestra de los niveles que la privatización de la caridad y las "buenas obras" han alcanzado en nuestra sociedad¹¹.

Y para evitar la elusión del impuesto (del de Sucesiones y también del de Transmisiones Patrimoniales Onerosas o transfer tax), también tributan las donaciones efectuadas en vida.

Pues bien, hay una corriente interesada de opinión¹² enemiga acérrima del impuesto sobre la riqueza que arguye que basta con un buen y potente ISD para gravar el patrimonio acumulado en vida. Y la verdad, produce extrañeza que no prediquen la supresión del IRPF por las mismas razones. Así, se dice que un impuesto sobre la riqueza neta causa dificultades al emprendimiento, desincentiva la acumulación de capital, es una intromisión en la libertad para enriquecerse (más)... y todo ello se puede evitar con un buen ISD.

¹¹ Así los ricos deciden, en parte con ahorro público, la orientación cultural, educativa... de nuestra sociedad en vez de hacerlo las instituciones democráticas en las que el voto de todo el mundo vale igual. En los USA, un ejemplo típico son las herencias y donativos recibidos por las universidades privadas a cambio de... y aunque luego estas universidades se comporten como auténticos depredadores financieros.

¹² Hay que reconocer que también se les han unido algunos desinteresados economistas con escasos conocimientos fiscales.

Pero el ISD cumple una función distinta y complementaria al impuesto de la riqueza neta (y al IRPF). Además de tributar distinto (o nada) en función del heredero, se presta a crear complejas estructuras de herencia para eludirlo, muchas veces por razones extrafiscales que tienen que ver con motivos mercantiles, civiles o familiares¹³..., a eludir el impuesto por medio de saltos generacionales (usufructos incluidos) o el uso y abuso de testaferros, a deslocalizarse en los últimos años (o días) de vida o a defraudar pura y simplemente en la seguridad de que los difuntos no suelen pisar la cárcel.

Podríamos darle la vuelta al argumento (como amaga Piketty) y considerar que el Impuesto de Sucesiones (no así el de Donaciones por su papel antielusivo) es un impuesto obsoleto y debería acabar siendo sustituido por un impuesto extraordinario sobre la riqueza neta que se devengase cada 25 o 30 años, una vez por generación. Este impuesto, con una tasa pequeña al principio y del 10% a partir del primer millón de euros, resolvería el problema de la deuda pública y recentraría el actual abismo entre riqueza pública y riqueza privada.

c) El "ejemplo holandés":

Holanda no tiene impuesto sobre la riqueza y tampoco grava en su IRPF las rentas reales del capital ni sus plusvalías. En su lugar, el sustrato calvinista ha sido clave para idear una jugada de prestidigitación: A la riqueza neta (excepto a la vivienda habitual y los vehículos "habituales") se le imputa una renta del 4% y ésta tributa a un tipo fijo del 30%.

Es verdad que los holandeses han resuelto de golpe varios problemas asociados al IRPF imputando en renta de las plusvalías al ritmo medio al que se van produciendo, lo que evita su elusión ni siquiera con la plusvalía del muerto. Pero el coste parece excesivo en términos de equidad. Porque un 4% puede estar cercano a la rentabilidad media del capital, neta de la inflación, pero obvia que esta rentabilidad es casi inexistente (o incluso negativa) en los patrimonios pequeños y crece hasta más allá del 10% en las grandes fortunas.

También se puede entender este mecanismo como que los holandeses han renunciado a gravar las rentas del capital (y las plusvalías) en el IRPF y se han contentado con poner un impuesto sobre la riqueza al tipo del 1,2% (30% del 4%) desde el primer euro¹⁴.

¹³ Hace unos años fue toda una sorpresa que los gestores de trusts de un conocido paraíso fiscal declarasen que el fin principal de la mayor parte de sus clientes no era el fraude fiscal sino protegerse contra reclamaciones mercantiles (quiebras fraudulentas, p.e.), divorcios, herederos indeseados... Si además no pagaban a Hacienda, era un valor añadido.

¹⁴ Lo que resulta curioso es que también gravan al 1,2% los activos improductivos sin escudos fiscales ni nada similar. Algunos papanatas fundamentalistas deberían haber gritado ¡confiscatorio! hace tiempo.

En resumen, o estamos gravando las rentas presuntas del capital en el IRPF o estamos gravando la riqueza. Pero no las dos cosas a la vez. Con una manta no podemos tapar dos camas y menos tan distantes entre sí. Y a los trileros que pretendan lo contrario habría que replicarles que estamos ante el “timo holandés”¹⁵, cosa nada extraña para un país especializado en cultivar estructuras de fraude fiscal de las sociedades a través de inversiones cruzadas con su paraíso fiscal en Aruba.

6. Noruega

Describiendo brevemente el impuesto sobre la riqueza mejor elaborado de todo Europa, en Noruega se aplica el tipo del 1% a partir de unos 125.000 €. Hay otra exención de 100.000 € para las personas carentes de vivienda habitual. A esto se añade que la vivienda habitual se computa a un 25% de su valor y los restantes inmuebles al 50%, mientras que la financiación computa negativamente por la totalidad (con la cautela de que el valor del inmueble menos el del crédito no puede dar negativo).

Las participaciones en empresas cotizadas se valoran al 100% y las de empresas no cotizadas distintas de las de mera tenencia de bienes al 65% de su valor contable¹⁶. No hay escudo fiscal ni bonificaciones o exenciones por empresas “familiares”.

Con esta estructura del impuesto, es fácil intuir las razones de su amplia aceptación popular aunque afecte a un 16% de los contribuyentes (muy superior al de cualquier otro impuesto de estas características en cualquier parte del mundo).

Otro elemento a señalar es que el 70% de la recaudación va para la administración tributaria general y el 30% para los ayuntamientos. Esto posibilita que tenga un IBI muy pequeño (generalmente un 0,2%, que puede llegar hasta el 0,7% en segundas residencias de algunas ciudades) e incluso que cerca de la tercera parte (suelen ser los ayuntamientos menos poblados, con peor clima y mayor diseminación urbana) no tengan IBI.

7. Francia

En Francia el *impôt de solidarité sur la fortune* se exige a partir de 1.300.000 € por familia, aunque la reducción solo se aplica sobre 800.000 € (hay otra reducción para evitar el error de salto entre 1.300.000 € y 1.400.000 €). Estas cifras estarán ligadas a la inflación a partir del 2015. Los tipos van desde el 0,5% hasta el 1,5% a partir de 10 millones de euros.

¹⁵ La última vez que hoy hablar del “timo holandés” en su versión cañí, rebajaban además la rentabilidad del 4% al 3% y el tipo del 30% al 24%, lo que provocaba una caída del gravamen del 1,2% al 0,72%, olvidando la premisa clave para el éxito de cualquier timo: no ser mezquinos con el pueblo al que se quiere timar.

¹⁶ Dado que el valor contable suele ser algo inferior al real, el efecto económico es parecido al de una bonificación del 50% pero para todos los accionistas, no solo para los que poseen una participación significativa y/o trabajan en ellas. Otra forma de incentivar el uso productivo del capital en empresas locales sin caer en agravios comparativos que suelen beneficiar a los grandes capitales.

La vivienda habitual goza de una reducción de valor del 30%. Las alquiladas para vivienda habitual o similar gozan de una reducción del 20% que puede llegar hasta el 40% en algunos casos (jubilados por el alquiler de una vivienda...).

Los bienes profesionales (hasta un límite) y las participaciones en empresas familiares están exentos con gran controversia pública en este último caso. Además, hay una exención de 100.000 € para trabajadores (o jubilados) que hayan estado más de 6 años en un grupo empresarial por las participaciones directas o indirectas en el capital de éstas¹⁷. Por último, hay una bonificación del 75% por inversiones hasta un límite en empresas agrícolas, ganaderas o forestales que inviertan en la región. Hay también ciertas exenciones en seguros de vida y contratos de capitalización que complican innecesariamente el impuesto y afectan a la equidad.

El escudo fiscal ha sido y es objeto de un fuerte debate. El Tribunal Constitucional, actuando como brazo político del sistema, ha declarado su necesidad salvo por razones excepcionales (una recesión, por ejemplo), por lo que se ha fijado en el 75% de la renta ganada.

En Francia, están gravados poco más del 2% de los contribuyentes y el debate es casi permanente entre los que quieren suprimir el impuesto, aquellos que optan por mantenerlo, los que quieren revisar la falta de escudo y exenciones de empresas familiares y, por último, los que plantean una escala del 0,25% y 0,5% sin escudo ni exenciones “familiares”.

8. Estudio comparativo de los impuestos existentes en Europa

a) Imposición a los no residentes:

En relación a la reducción general, tan solo en el territorio común del Estado español así como en tres de las cuatro Haciendas Forales (salvo Gipuzkoa) se aplica la reducción general a los no residentes¹⁸. La razón de la hacienda española es atraer inversores extranjeros para paliar la burbuja inmobiliaria en las zonas turísticas y especializarse en el turismo de rentistas y tercera edad, sin complicaciones derivadas de la falta de equidad. Las razones de las otras Haciendas Forales se desconocen más allá de un cierto desprecio intelectual por este impuesto y su tratamiento internacional.

Otro elemento importante es que tanto Noruega como Francia consideran que (salvo Tratados de Doble Imposición (TDIs)) es gravable la propiedad de más del 10% de una empresa o cualquier porcentaje si la empresa se dedica al alquiler de bienes inmuebles. Por el contrario, no gravan el resto de los activos financieros.

¹⁷ Esta exención fue introducida a propuesta de sindicatos y cooperativas.

¹⁸ En Francia no hay reducción, sino que el primer tramo es 0

Sobre la condición de no residentes, varios países se niegan a recoger la imposición sobre la riqueza en los TDIs bilaterales (Gran Bretaña, Holanda, Portugal...) en una clara toma de posición hostil a estos impuestos. Noruega ha reaccionado desde inicios del 2014 separando la condición de residente en el impuesto de la renta y en el de la riqueza, dándose así el caso de residentes en el impuesto de la riqueza que son no residentes a efectos de renta¹⁹. Esta es la única posición coherente si se quiere avanzar hacia una fiscalidad internacional de la riqueza.

b) Bienes inmuebles, valoración y reducciones:

A la hora de computar la vivienda habitual, hemos visto que Noruega lo hace por el 25% del valor (coherente con una reducción general muy pequeña), Francia por el 70% y en el Estado, el territorio común y Gipuzkoa aplican una reducción de 300.000 €. En Bizkaia y Araba la reducción es de 400.000 €, pero lo grave es que Bizkaia la combina con una reducción del valor del 50% (con lo que se convierte en 800.000 €) y Araba aplica el valor catastral lo que no es sino otra forma de desfiscalizarlas solapadamente, tal como señala Piketty, por ejemplo.

En cuanto a la valoración del resto de las viviendas, lo normal en Noruega, Francia, Italia o Dinamarca es aplicarles el valor real y, cuando están en el extranjero, el valor real dado por la administración correspondiente, con la cautela de que se aplica por lo menos el valor de adquisición o el de wealth tax, property tax o transfer tax del país correspondiente. Algo parecido se hace en territorio común, Navarra o Gipuzkoa.

Pero Araba y Bizkaia vuelven a ejercer de administraciones provincianas a las que no les interesan las implicaciones internacionales del impuesto. Así, distinguen entre las viviendas poseídas en territorio del Estado a las que aplican el valor catastral minusvalorándolas, tal vez para ayudar a resolver la crisis inmobiliaria y los agujeros bancarios, y las del extranjero a las que aplican el valor de adquisición corregido por la inflación de esas provincias (lo cual, además de ser discriminatorio por ejemplo con Iparralde, lleva a desfiscalizar las viviendas situadas en países de alta inflación, Sudamérica por ejemplo).

c) Empresas "familiares", escudo fiscal y tipos aplicables:

Hay dos buenos argumentos a favor de valorar más bajo a las empresas no cotizadas que a las que cotizan en un mercado secundario organizado (la Bolsa, por ejemplo): la iliquidez y la cercanía sostenible. Porque las empresas no cotizadas tienen un valor intrínseco más bajo por su falta de liquidez y, además, la inversión en ellas generalmente beneficia más a la economía local. Que este beneficio se recoja en una reducción para todos los inversores como en Noruega o en una bonificación restringida a los propietarios como se hace en Gipuzkoa (estaría bien ampliarlo al menos a los trabajadores con un límite, como hace Francia) es una cuestión a debatir y mejorar.

¹⁹ Esto ha tenido una gran repercusión en el personal más cualificado de las plataformas petrolíferas que residen entre semana en Noruega, llegando a sustituir a esos trabajadores por otros noruegos o de países menos opuestos a poner este impuesto en el futuro (y que lo incluyen en sus TDIs).

Pero lo que es irreal es que valgan cero euros. Y ya hemos visto que en Francia, al igual que en el Estado español salvo Gipuzkoa, se aplica la exención a las empresas "familiares"²⁰ y, por otra parte, el escudo fiscal. Esto anula totalmente las funciones que debería tener el impuesto, vistas en el apartado 2, y abre las puertas de par en par a la deslegitimación social del mismo y a una futura supresión de la imposición sobre la riqueza neta. Viendo los posicionamientos públicos de políticos y altos funcionarios al respecto, es prácticamente seguro que este es (o era, dado que tampoco suelen brillar por sus firmes convicciones) su objetivo último con el impuesto.

Es curioso que en los dos únicos territorios en los que hay una imposición progresiva sobre la riqueza, el tipo aplicable sea del 1% (en Noruega como tipo único, en Gipuzkoa como máximo a partir de 3 millones de base liquidable), inferior al 1,5% de Francia y a tipos incluso más elevados en el Estado español. Y también aquí se constata que acercando todo lo posible la base imponible al concepto de riqueza neta se consiguen recaudaciones mayores con tipos más bajos y el impuesto es progresivo en toda su escala, lo que produce además una mayor conciencia fiscal y una mayor legitimidad del impuesto, incluidos sus contribuyentes²¹.

9. La propuesta de Piketty. Un impuesto sobre la riqueza neta en toda la UE:

El comentado libro de Piketty avanza unas propuestas que, si bien estaban presentes en los planteamientos de Gipuzkoa, se han situado en el centro del debate fiscal europeo. En primer lugar, plantea que haya una transferencia total e instantánea ("on-line") de todos los datos fiscales dentro de la Unión Europea. Esto ya se hace para el IVA y los impuestos especiales, dado que convenía a la burguesía y era imprescindible para la libre circulación de mercancías, por lo que no sería nada difícil extenderlo a los impuestos directos si existiese voluntad política.

En segundo lugar, plantea bajar la presión fiscal indirecta en el impuesto de la riqueza, que las administraciones tributarias manden predeclaraciones y existan mecanismos públicos de ayuda a la declaración del impuesto, tal como existen en el IRPF.

²⁰ No nos dejemos engañar por el nombre que evoca un pequeño taller en un pueblo aislado. Grandes accionistas de empresas como Microsoft, BMW o L'Oreal, Mercadona, Inditex, ACS, FCC o Acciona entran en esa categoría. Y en la misma Euskal Herria tenemos empresas con varios centenares de asalariados cuyos accionistas se benefician de esa exención.

²¹ Como ha demostrado el IRGF de Gipuzkoa, un impuesto como el descrito favorece a más del 99,5% de los contribuyentes que o no tributan por el impuesto o lo hacen por menor o la misma cantidad que con el impuesto trucidado anterior. Conviene investigar las pulsiones de los grupos políticos y sociales que defienden los intereses del menos del 0,5%, la capa más rica de la población. Resultaría interesante

En tercer lugar, que no se adúltere el impuesto con escudos fiscales o con reducciones para empresas cotizadas. Tan solo admite ciertas reducciones para incentivar inversiones en PYMES no cotizadas vinculadas al territorio y hasta cierta cantidad, evitando crear coladeros para patrimonios enormes.

Y en cuarto lugar, propone un tipo indicativo del 1% a partir de 1 millón de euros y del 2% a partir de 5 millones de euros. Propone también tipos más bajos para cantidades inferiores, pero dado que no describe la interrelación con el IBI y su extrema variedad en la UE, lo más probable es que si al tipo del 0,1% a partir de 200.000 € se le resta una parte de los IBIs pagados, este tramo de la escala apenas tendría potencia recaudatoria²².

Y propone iniciar ya el proceso con un impuesto sobre la riqueza neta a tipos más reducidos. Ese es el camino que habíamos iniciado en Gipuzkoa ya antes de la publicación de su libro porque, como él mismo advierte, no era nada difícil percatarse de que los sistemas fiscales en vigor amplificaban las desigualdades en la distribución de la riqueza, hasta el punto de poner en peligro la cohesión social mínima necesaria para el ejercicio de una democracia efectiva.

²² La lucha por una fiscalidad justa y por una imposición justa sobre la riqueza tiene dimensión internacional (especialmente dentro de la UE) por lo que no se debe discriminar a favor de países sin ese impuesto y con property taxes elevados. Una forma de evitarlo es permitir la deducción en el impuesto de la riqueza de la mitad del property tax pagado hasta el límite del tipo más bajo de la escala.

La extrema desigualdad y el secuestro democrático

Teresa Caverio

Investigadora de Oxfam internón

1. Introducción
2. Causas de la desigualdad actual
3. Desigualdad y captura política
4. El caso de España: aumento de la desigualdad
5. La importancia del sistema fiscal en la desigualdad
6. El sistema fical en España recauda poco y mal
7. Frenar el aumento de la desigualdad
8. Poner freno al aumento de la desigualdad y la pobreza
9. Fortalecer la calidad democrática

1. Introducción¹

Tan sólo 85 personas, las 85 más ricas del mundo según la lista Forbes, tienen una riqueza igual a la que comparte la mitad de la población mundial, es decir, a la de 3.600 millones de personas. Es más, la mitad de la renta mundial está en manos del 1 % de la población, y la riqueza de este 1 %, que asciende a 110 billones de dólares, es 65 veces superior al total de la renta que posee la mitad más pobre de la población mundial. El poder económico de las personas que acumulan tanta riqueza supone una amenaza para los sistemas democráticos, pues estas élites tienen la capacidad de comprar las decisiones políticas de manera que éstas respondan a sus intereses.

Gráfico 1. Distribución de la riqueza en el mundo



La desigualdad económica mundial es la gran amenaza del siglo XXI, y de no revertir su aumento sin precedentes, puede conducir a un desastre económico y social. Si bien es verdad que la pobreza ha disminuido en las últimas dos décadas, gracias sobre todo al progreso que han experimentado China e India, el crecimiento económico en este periodo ha favorecido sobre todo a las personas más ricas del planeta, y la desigualdad de ingresos ha aumentado en ese periodo y se ha disparado desde el comienzo de la crisis en 2008.

¹ Adaptación de los informes de Oxfam:

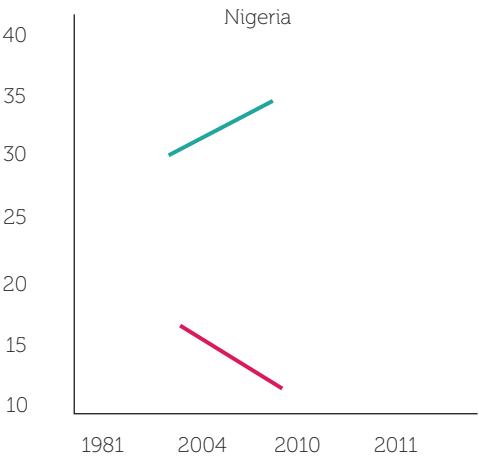
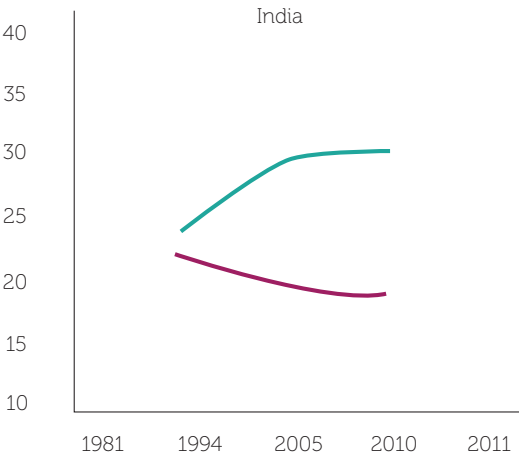
- Caverio, T. (2012), 'Crisis, desigualdad y pobreza', Oxfam Intermón
- Caverio, T. y Poinasamy, K. (2013), 'La trampa de la austeridad', Oxfam
- Caverio, T. (2014), 'Tanto tienes, ¿tanto pagas?', Oxfam Intermón
- Fuentes Nieva, R. y Galasso, N. (2014), 'Gobernar para las élites. Desigualdad y secuestro democrático', Oxfam

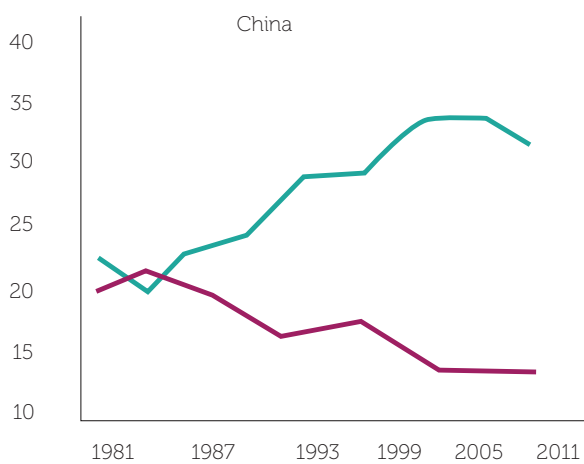
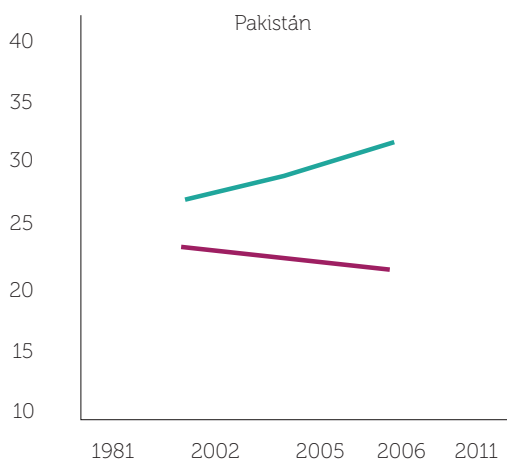
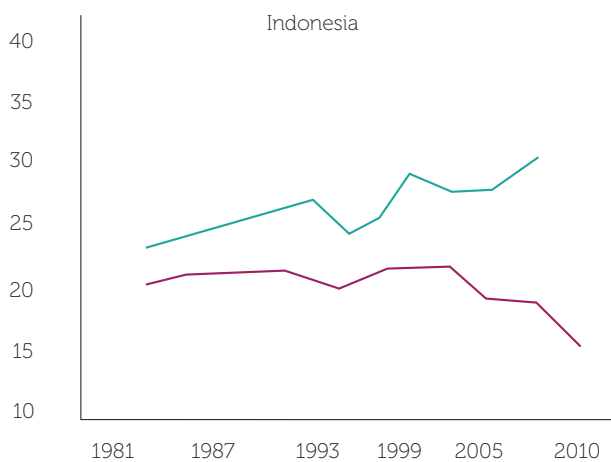
Tanto en países ricos como en países de renta media y baja, el 10 % más rico de la sociedad ha aumentado sus ingresos de manera exponencial en los últimos 30 años, mientras que los ingresos del 40 % más pobre de la población han disminuido en el mismo periodo. Hoy, siete de cada diez personas viven en países donde la desigualdad ha aumentado durante dicho periodo.

En muchos países -incluidos China, Indonesia, Pakistán, India y Nigeria-, la participación en la renta nacional del 10 % más rico de la población ha aumentado desde los años 80, mientras que la del 40 % más pobre ha disminuido, aumentando por tanto la desigualdad.

Gráfico 2. Evolución de la desigualdad

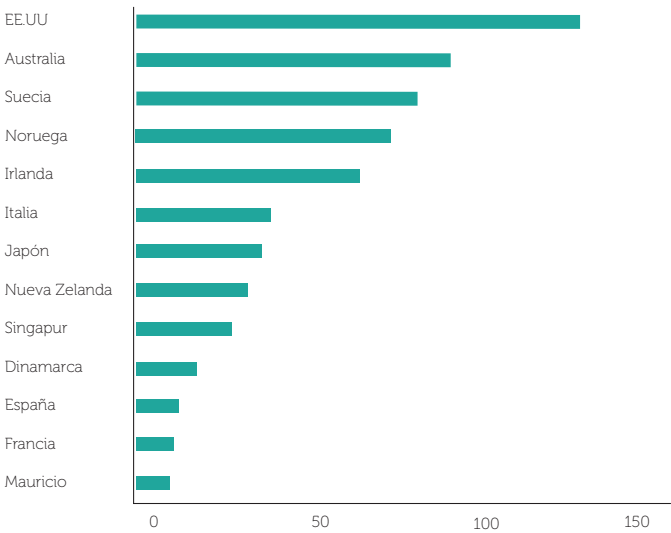
- Participación en la renta en manos del 10 % más rico
- Participación en la renta en manos del 40 % más pobre





En muchos países, la participación del 1 % más rico de la población en la renta nacional ha aumentado desde los años 80, en muchos casos, en más de un 50 %. En Estados Unidos, el 1 % más rico ha acumulado el 95 % del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90 % más pobre de la población se ha empobrecido aún más.

Gráfico 3. Incremento de la participación en la renta del 1 % más rico, en porcentaje, 1980-2012



Fuente: F. Alvaredo, A.B Atkinson, T. Pikety and E. Saez, (2013) The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>
Sólo incluye países con datos de 1980 y posteriores a 2008.

Gráfico 4. Participación del 1% más rico en la renta nacional



Fuente: F. Alvaredo, A.B Atkinson, T. Pikety and E. Saez, (2013) The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>
Sólo incluye países con datos de 1980 y posteriores a 2008.

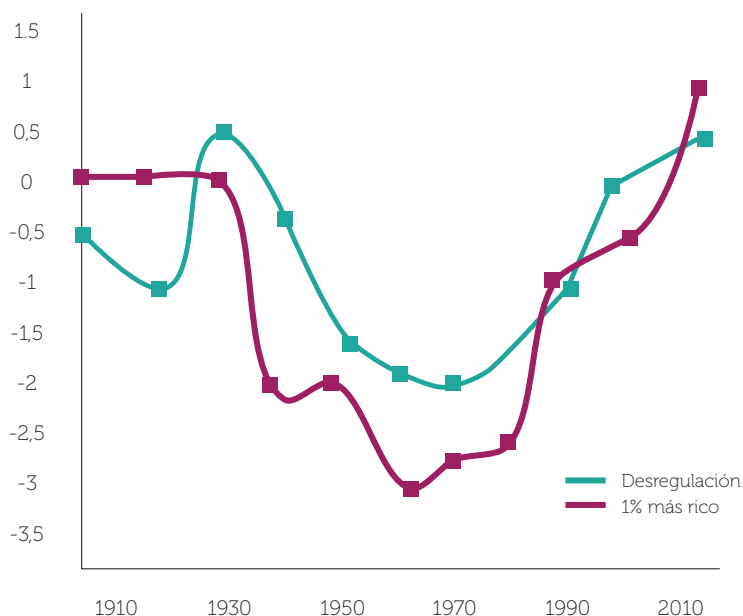
Los actuales niveles de desigualdad son ante todo éticamente inaceptables, pero lo más grave es que además contribuyen al crecimiento de la pobreza y la exclusión social, dañan las posibilidades de recuperación de la economía, lastrando el crecimiento económico y el consumo, e impiden la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de los derechos sociales.

2. Causas de la desigualdad actual

¿Cómo se explica que el crecimiento económico de las últimas décadas se haya acumulado de esta manera en manos de un porcentaje tan pequeño de la población? Para entenderlo, merece la pena revisar qué ha ocurrido en casi todo el mundo desde los años 80 en cuatro ámbitos:

1. En el ámbito financiero internacional hemos asistido a su total desregulación, bajo el argumento de que cualquier control a la libre circulación del capital perjudica la inversión y, por tanto, el crecimiento económico, que debería beneficiar a la población en general. Lejos de ser así, la desregulación financiera ha beneficiado únicamente a las personas más ricas del mundo. El siguiente gráfico muestra cómo los periodos de mayor desregulación financiera coincide con los periodos en los que el 1 % de la población más rica ha aumentado su participación en la renta nacional en Estados Unidos.

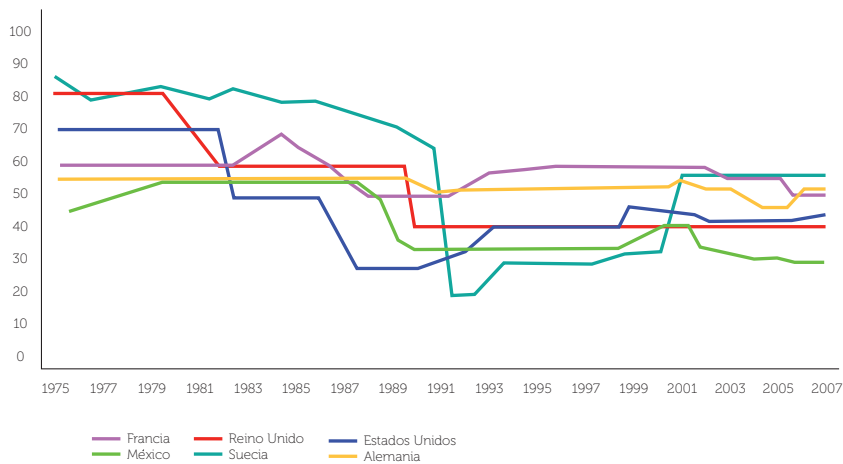
Gráfico 5. La relación entre desregulación financiera y desigualdad en Estados Unidos.



Fuente de los datos: Financial Deregulation, <http://www.nber.org/papers/w141644.pdf>; Income share - Piketty and Saez (2003, 2012).

2. En el ámbito de la fiscalidad, durante las últimas tres décadas hemos asistido a una bajada generalizada de los tipos impositivos máximos, es decir, de la tributación de las rentas más altas y el capital, una medida que claramente favorece a quienes tienen más recursos. Así lo muestra la evolución de los tipos impositivos máximos en Francia, Reino Unido, Estados Unidos, México, Suecia y Alemania, entre 1975 y 2009.

Gráfico 6. Tipos impositivos máximos en seis países seleccionados



Fuente: 'Top Marginal Personal Income Tax Rates, 1975-2008', Tax Policy Center, http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/Content/PDF/oecd_historical_toprate.pdf. Ofrece datos de Francia, Reino Unido, Estados Unidos, México, Suecia y Alemania

3. En el ámbito laboral, durante los últimos 30 años hemos asistido al debilitamiento de los mecanismos de negociación de las condiciones del trabajo. Los sindicatos y uniones de trabajadores han visto su espacio restringido, y se han adoptado medidas de "flexibilización" del mercado laboral, que en su conjunto suponen un abaratamiento del coste del trabajo, y del despido. El siguiente gráfico muestra como en Estados Unidos, a medida que ha descendido la sindicalización ha aumentado la participación en la renta del 1 % más rico de la sociedad.

Gráfico 7.

Descenso de la sindicalización y aumento de la participación en la renta 1% más rico



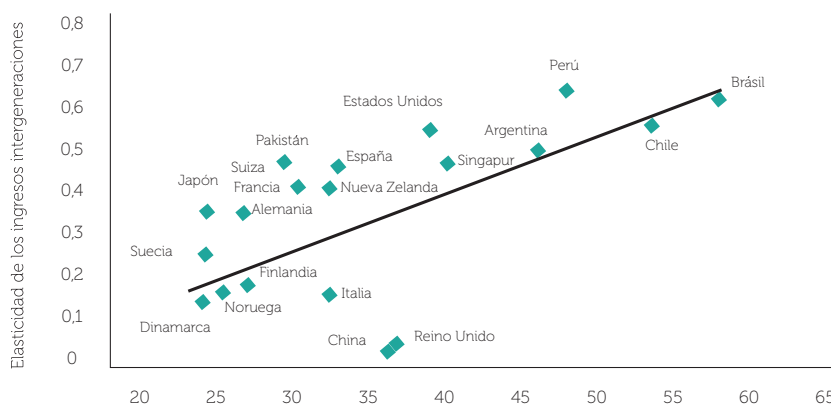
Fuente: Oficina de Estadística Laboral (2013) 'Union affiliation data from the Current Population'; Saez & Piketty (2003) 'Income Inequality in the United States, 1913-1998', *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1-39 (tablas y gráficos actualizados a 2012, septiembre de 2013).

4. Por último, durante las últimas tres décadas los países de la OCDE (y otros) han disminuido la inversión pública en servicios sociales básicos, como son la educación, la salud y las políticas de protección social. Estas medidas no responden a ninguna lógica económica, sino que forman parte de la esencia neoliberal que considera que el Estado debe ser un mero facilitador de trámites administrativos para que la empresa privada ofrezca productos de todo tipo (incluidos los relacionados con la educación y la salud) a gusto del consumidor y sujetos a un pago. En el caso de la protección social, desde el neoliberalismo se promueven las acciones de solidaridad, que pueden conllevar o no un coste. Con ello, el Estado deja de ser el garante de los derechos sociales y de la igualdad de oportunidades. En diversos momentos de la historia se han aprovechado las crisis económicas para avanzar medidas políticas en esta línea, sin justificación económica alguna. Así ocurrió con los paquetes de medidas de “ajuste estructural” promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en América Latina durante los años 80, en países de África durante los 90, en el Sudeste Asiático en los 90 y actualmente en los países de la Unión Europea.

Una de las consecuencias más devastadoras de estas medidas es la anulación de los mecanismos que permiten la igualdad de oportunidades. En concreto, la educación, la salud y la protección social -públicas, universales y de calidad-, son políticas que facilitan el que toda persona goce de la educación, la salud y los medios básicos necesarios para disfrutar de una vida digna, independientemente del nivel de ingresos del hogar en el que haya nacido. En otras palabras, son políticas que articulan el “ascenso social”: que cualquier persona pueda vivir mejor de lo que lo hicieron sus padres.

La desigualdad perpetúa las propias desigualdades sociales. El siguiente gráfico muestra cómo en los países con mayores niveles de desigualdad (según el índice de Gini), el nivel económico de las personas está determinado en gran parte por el nivel económico de sus padres (es el caso de Brasil, Chile, Perú, Argentina o Estados Unidos). Mientras que en los países más igualitarios, como son los escandinavos, el nivel económico de los padres apenas influye en el nivel económico que puedan alcanzar sus hijos.

Gráfico 8. Vínculo entre los ingresos de los hijos y lo que ganaron sus padres



Fuente: M. Corak (2012) Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison

Las medidas que han conducido a los niveles de desigualdad extrema actual se han justificado desde las teorías neoliberales con los argumentos de que el capital, exento de impuestos y circulando libremente, es invertido de manera productiva y generadora de empleo, y que la intervención del Estado lastra la efectividad de esa inversión. Lejos de cumplirse esta teoría, lo que ha ocurrido es que el capital se ha acumulado de manera obscena en pocas manos, y en el afán por seguir multiplicándose cuando las iniciativas productivas se agotaban, se diseñó el entramado de economía ficticia fuera de la supervisión de cualquier institución estatal que ha desembocado en la gran recesión del siglo XXI. Las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a la crisis económica no han hecho sino ahondar en la misma dirección; de hecho, las personas más ricas en los países donde la crisis ha golpeado con más fuerza, no se han visto afectadas.

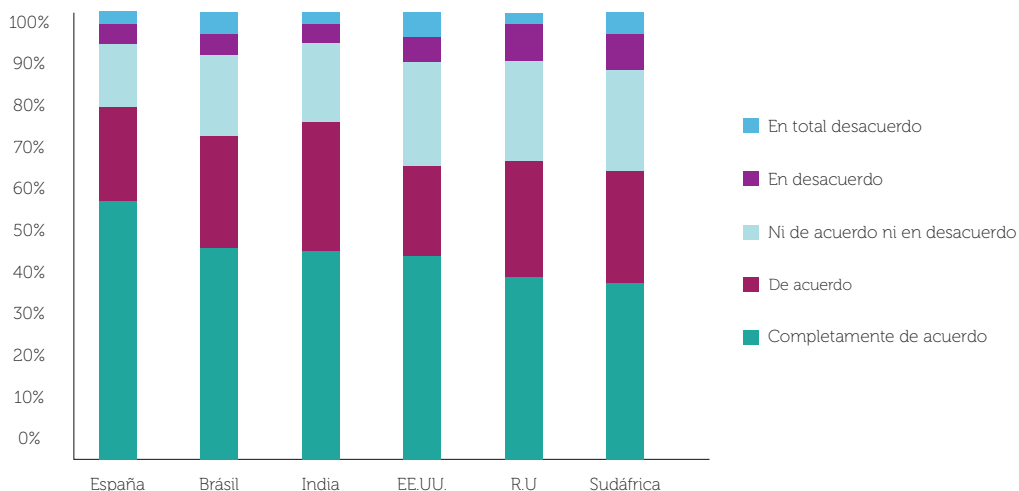
3. Desigualdad y captura política

Nada de esto ha ocurrido por impulso de la naturaleza ni por azar. Los mercados y el capital no son entes abstractos ni tienen vida propia, sino que operan y se rigen por órdenes y decisiones de personas concretas. Y lo que denuncia el informe ‘Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica’ que desde Oxfam Intermón publicamos el pasado enero de 2014, es precisamente que quienes han defendido las ventajas del liberalismo económico son quienes se han beneficiado del mismo, es decir, las personas más ricas del planeta. Y lo han hecho a base de utilizar su enorme poder económico para influir sobre las instituciones encargadas de definir las normas que rigen la economía, justamente para que dichas normas no perjudiquen –sino que favorezcan– a los intereses de esas élites.

Porque la desigualdad no es sólo el problema de una distribución aberrante del dinero y la riqueza. La acumulación de riqueza corroe las instituciones y los procesos democráticos, de manera que las decisiones políticas en vez de procurar el bienestar de la mayoría, sirven a los intereses de una minoría. Esta intromisión de los intereses económicos en el discurso mediático y en la agenda política perpetúa sus privilegios y redundo en más acumulación de riqueza y mayor desigualdad, prolongando así la injusticia a lo largo de generaciones.

Una encuesta realizada por Oxfam a finales de 2013 muestra cuán común es la percepción de que las personas más ricas tienen demasiada influencia en las decisiones que atañen a diversos países. Así ocurre en España, Brasil, India, Estados Unidos, Reino Unido y Sudáfrica; pero el caso de España es especialmente llamativo, pues el nivel de acuerdo con dicha percepción es el más elevado de los seis países, incluso más que en Sudáfrica, un país del que cabría pensar que las desigualdades y los efectos de las élites son más patentes que en España.

Gráfico 9. Encuesta de Oxfam. Se preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con la afirmación: "Los ricos tienen demasiada influencia en el rumbo de este país"



La penetración que ha tenido este informe de Oxfam demuestra que pusimos sobre la mesa los argumentos, el diagnóstico y las soluciones que dibujan una realidad que preocupa profundamente a ciudadanas y ciudadanos de todo el mundo. Una realidad que, destapada de esta manera, resulta muy incómoda no sólo para esa élite que señalamos, sino también para aquellos que defienden las bondades del enriquecimiento desmesurado en pro de un modelo económico y social elitista.

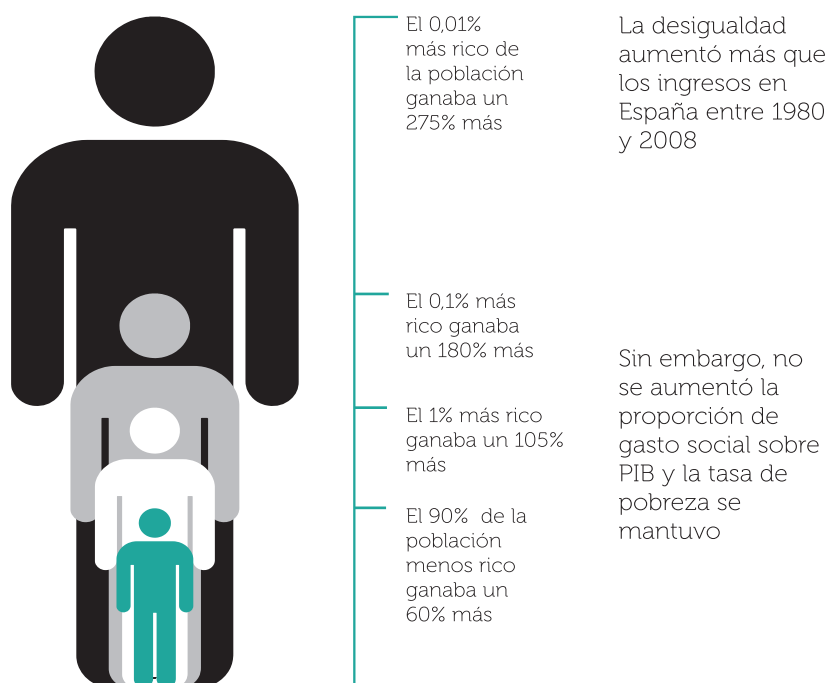
4. El caso de España: aumento de la desigualdad

España no escapa al aumento de la desigualdad. Una tendencia que llegó con cierto decalaje, pues en los años 80 el país estaba aún recuperando los niveles de inversión pública estancados durante la dictadura. Pero ya en la década de los 90 los distintos gobiernos adoptan la agenda liberal y se prepara así un caldo de cultivo explosivo para la expansión de la burbuja inmobiliaria y la llegada de la crisis. Y es que ya antes de la crisis, durante el boom económico de los años 90 y hasta 2005, el crecimiento económico y la mejora salarial que se vivió en España escondía dos tendencias devastadoras:

1. Una acumulación de la riqueza en manos de las personas más ricas, que se explica por los rendimientos del capital, con un consecuente aumento de la desigualdad, especialmente en los últimos años. Así, en 2007 el 5 % más rico ingresaba algo más de 78.000 euros anuales, y el 0'01 % (los súper ricos) ingresaban más de 1.800.000

de euros de media anual. La evolución de ingresos respecto a 1980, muestra cuánto más cobraban los diferentes grupos sociales en 2008 que en 1980. El 90 % más pobre de la población ingresaba en 2008 un 60 % más que lo que ingresaba en 1980. Pero lo más llamativo es la evolución de los ingresos de los súper ricos, que mientras en 1980 ingresaban al año 74 veces más que el 90 % de la población, en 2008 ingresaron 173 veces más; gracias a haber incrementado sus ingresos anuales en ese periodo un 275 %.

Gráfico 10. Aumento de la desigualdad en España entre 1980 y 2008



2. La persistencia de una pobreza estructural, como prueban los indicadores de pobreza que se mantuvieron estables, sin disminuir, entre 1994 y 2007. Es decir, durante la década dorada, cuando había recursos, no se abordó el problema de la pobreza estructural: ni se consolidó la protección social ni se aumentó la proporción de inversión en gasto social del PIB.

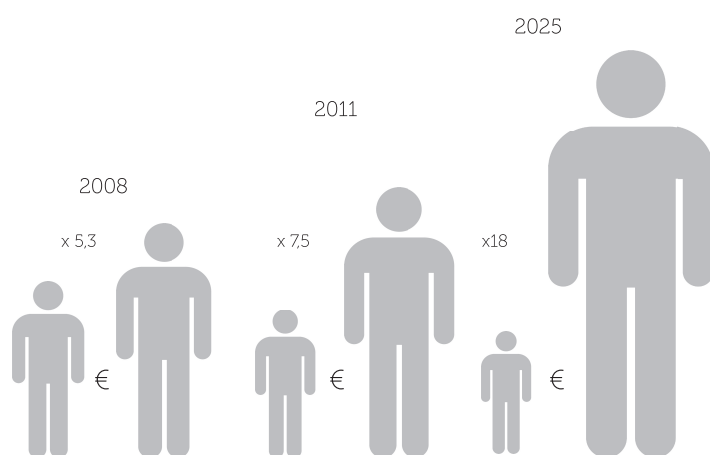
En España, la crisis económica ha puesto de manifiesto las fisuras en las estructuras básicas del Estado del bienestar: unas políticas sociales que no fueron capaces de acabar con la pobreza estructural cuando no había estrecheces económicas, y un sistema tributario que no recauda lo suficiente para reconducir dichas políticas, y que sin embargo potencia (mima) la acumulación de riqueza individual dentro y fuera de nuestras fronteras. Las medidas adoptadas en España desde 2010 ahondan en esas fisuras y afectan sobre todo a los trabajadores y personas con menos recursos; así lo hacen:

- Las subidas de impuestos y bajadas de salarios;
- Los recortes en educación, sanidad y protección social;
- La erosión de los derechos laborales con precarización del empleo;
- La reducción al mínimo del presupuesto de ayuda oficial al desarrollo, indispensable para articular las políticas de solidaridad hacia quienes están en circunstancias aún más difíciles fuera de nuestras fronteras.

La pobreza y la exclusión social se han disparado en los últimos cuatro años en nuestro país, pero sigue sin cuestionarse que una parte de las fortunas particulares y los beneficios de las grandes empresas (incluidos algunos bancos) continúen engrosando sus cuentas en paraísos fiscales, ni que otra parte de las fortunas se agrupe en formas jurídicas que las exime de sus obligaciones fiscales. Tampoco se han adoptado medidas contundentes para que quienes orquestaron los desmanes que han conducido a la crisis asuman responsabilidades, y sí se ha rescatado con el dinero de todos (ahora deuda pública) a los bancos que los financiaron.

Así, España ocupa el segundo lugar entre los 27 países miembros de la UE con mayor desigualdad social. El coeficiente de Gini (que mide la diferencia de ingresos de un país, siendo el cero la igualdad perfecta y el 100 la desigualdad más absoluta) en España alcanza en 2012 un 35, el nivel más alto desde que hay registros y el más elevado de la UE. Si en el año 2008, el 20 % más rico de la población en España ingresaba 5,3 veces más que el 20 % más pobre, en 2011 esta diferencia era de 7,5 veces (según datos de Eurostat). De seguir esta progresión, en el año 2025 el 20 % más rico podría llegar a ingresar 18 veces lo que el 20 % más pobre.

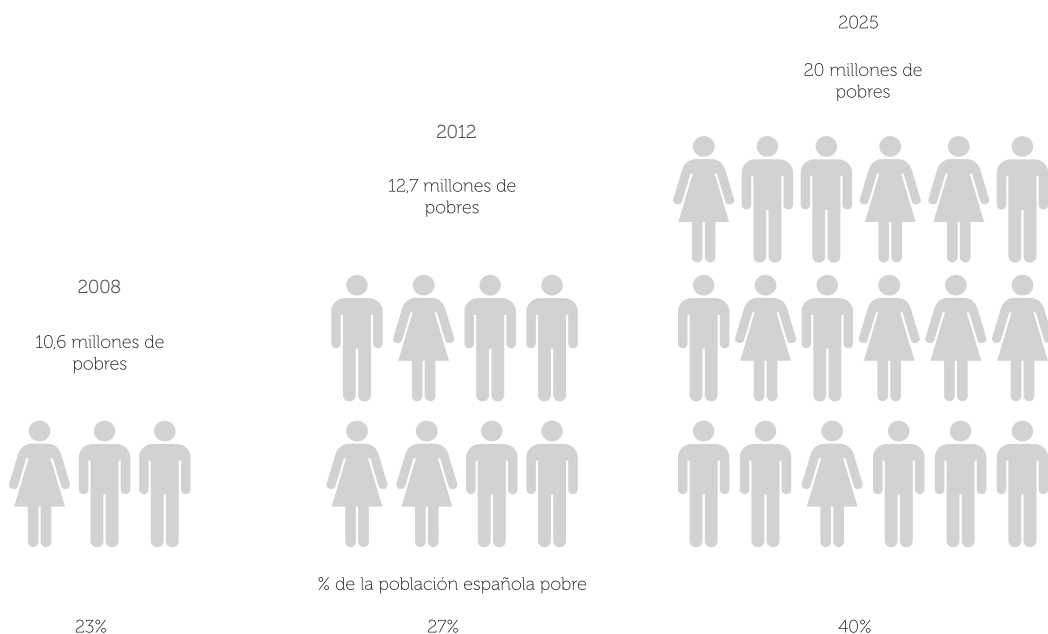
Gráfico 11. Diferencia en el ingreso entre el 20 % más rico y el 20 % más pobre de la población



En 2025 el 20% más rico de la población en España podría ingresar 18 veces más que el 20% más pobre

Si miramos la evolución de la pobreza, nos encontramos con que en el año 2008 –es decir, antes de que irrumpiera la crisis económica– en España había 10,6 millones de personas viviendo en la pobreza (el 23 % de la población), lo cual prueba cómo en los años de bonanza económica no se atajó el problema de la pobreza estructural. Tras cuatro años de crisis, en 2012, el número de personas viviendo en la pobreza había ascendido a 12,7 millones, lo que supone el 27 % de la población (con un aumento medio de medio millón de personas que han caído en la pobreza cada año). De seguir esta tendencia, en el año 2025 en España habría 20 millones de personas viviendo en la pobreza, lo que equivaldría al 40 % de la población.

Gráfico 12. Número de personas viviendo en la pobreza



Estas proyecciones asumen que no hubiera cambios en el modelo actual, donde la política fiscal es claramente injusta, pues recauda sin equidad y no se invierte en servicios sociales básicos. Es más, cabe la posibilidad de que, si no se revierte este modelo y se confirmase una (deseable) recuperación económica, el nuevo crecimiento redundaría en más ganancias para una minoría ya enriquecida, más empobrecimiento para la mayoría, y más desigualdad. Por eso es urgente cambiar el rumbo y adoptar políticas que pongan a las personas en el centro.

5. La importancia del sistema fiscal en la desigualdad

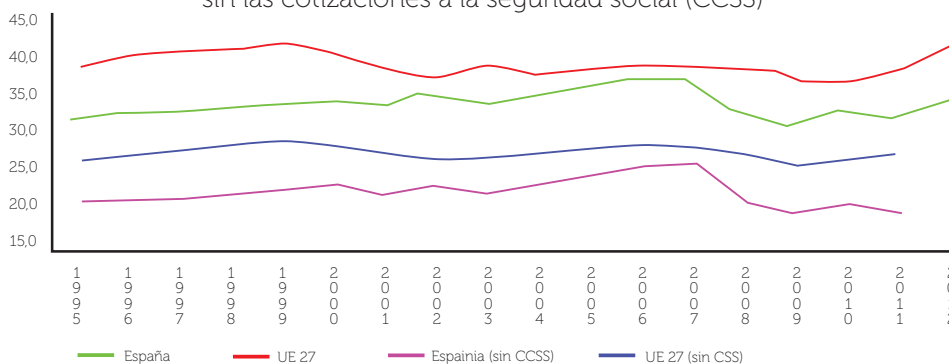
La política fiscal, que en su estricto sentido abarca tanto la estructura de los ingresos como la distribución del gasto público, está en el corazón del modelo social de un país, ya que influye de manera clave en cómo se distribuye la riqueza, al definir cómo se financia el Estado (quién paga, dónde y por qué conceptos, y quién no), y en qué se emplea el dinero público (a quiénes favorece el gasto y la inversión en políticas públicas y con qué objetivo). Las finanzas públicas son pues determinantes de la equidad, la solidaridad y, por tanto, la desigualdad de una sociedad en particular.

La equidad implica que cada persona contribuya y reciba del Estado de manera que éste le garantice las mismas oportunidades de progresar y desarrollarse en su vida, independientemente del nivel de ingresos del hogar en el que nace, y de otras características como pueden ser el género, la raza, la nacionalidad o la religión que profese. Las políticas sociales (la educación, la sanidad, la protección social y el empleo) son la palanca necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades. Por su parte, el sistema tributario es una herramienta no sólo de recaudación sino también de redistribución, y según se oriente puede aumentar las desigualdades o reducirlas. El propio Fondo Monetario Internacional ha reconocido que las sociedades más igualitarias, donde el ingreso se distribuye de manera equitativa, son más estables y sostenibles económicamente. En un contexto de aumento de la desigualdad como el actual, las políticas fiscales toman más relevancia que nunca.

6. El sistema fiscal en España recauda poco y mal

El sistema tributario español en estos momentos no cumple su misión, pues resulta ineficiente y regresivo. La capacidad recaudatoria del sistema es baja, inferior a la de los países de la Unión Europea y de la OCDE. En 2012, la presión fiscal en España era de 33,6 % (es decir, lo que se recaudó equivalía al 33,6 % del PIB), siete puntos inferior a la media europea, que es de 40,7 %.

Gráfico 13. Evolución de la presión fiscal en España y en la Unión Europea (UE27), como porcentaje de recaudación respecto al PIB, con y sin las cotizaciones a la seguridad social (CCSS)



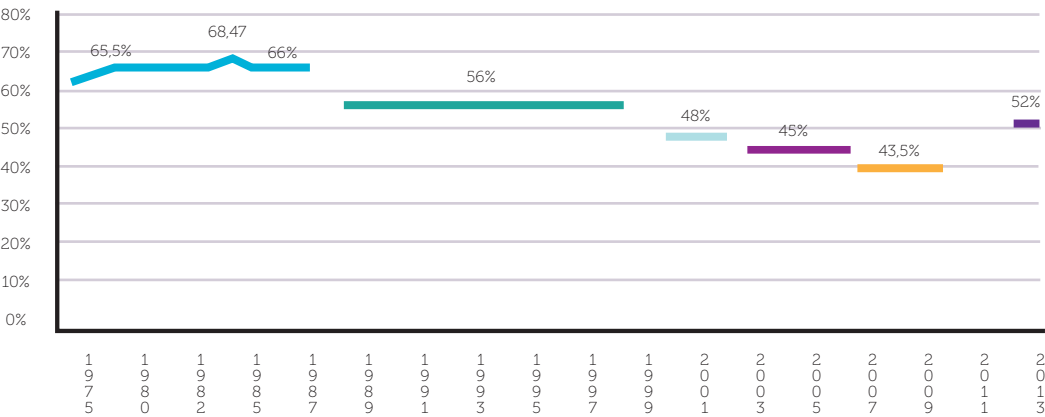
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Y recauda mal, porque el peso de la recaudación recae de manera desproporcionada sobre las clases medias trabajadoras, mientras que las personas con ingresos más elevados y las grandes empresas, apenas pagan impuestos.

¿Cómo se explica esta baja recaudación, si España tiene los tipos marginales impositivos de sociedades, IVA e IRPF entre los más altos? Porque el sistema está plagado de vías de escape para no pagar, no sólo fraudulentas, sino también gracias a un sistema legal de privilegios que favorece sobre todo a las grandes fortunas y empresas, y hace que el grueso de la recaudación recaiga sobre las clases medias. Es decir, aunque los ciudadanos españoles nos enfrentamos a impuestos más elevados que la media de otros países avanzados, se recauda menos porque los poros y grietas del sistema permiten a grandes empresas y fortunas pagar mucho menos.

La presión fiscal en España siempre ha sido inferior a la de la media de los países europeos, pero se desploma con la llegada de la crisis, que afecta sobre todo a la recaudación por IRPF e IVA en los años 2008 y 2009, al frenarse la actividad productiva, caer el consumo y aumentar el paro. Se sumó además la pérdida de recaudación por la bajada o eliminación total del Impuesto sobre Patrimonio en algunas Comunidades Autónomas aprobada en 2008 (que se recuperó temporalmente en 2011 para las declaraciones de 2012 y 2013).

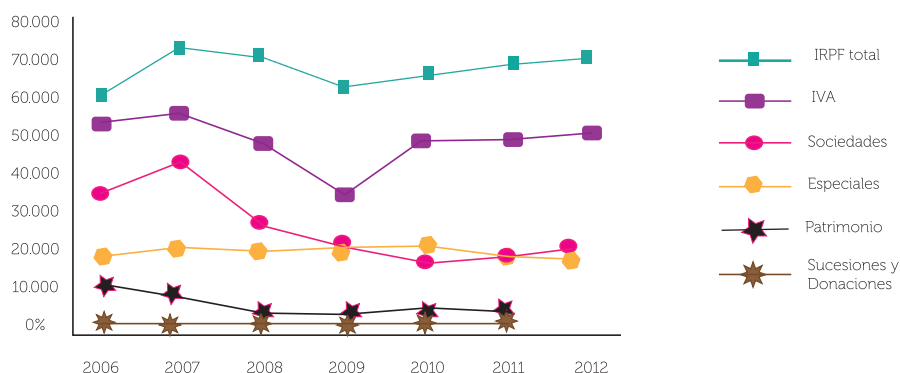
Gráfico 14. Evolución de los tipos marginales máximos del IRPF para España 1975-2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Tax policy center, con datos de World Tax Database (1975-1999) y OECD (2000-2008)

Pero la caída en picado de la recaudación desde 2008 hasta 2010 se explica fundamentalmente por el pésimo comportamiento recaudatorio del Impuesto sobre Sociedades, que se desplomó en el año 2008, justamente cuando a las empresas les correspondía haber tributado por los beneficios de 2007, que fueron todavía muy altos pues la crisis aun no había golpeado. Las empresas se beneficiaron primero de la bajada del tipo (del 35 al 30 %) en 2006, y sobre todo hicieron uso en 2008 de prácticas que les permitieron acumular bases imponible negativas (pérdidas compensables), para no pagar impuestos.

Gráfico 15. Evolución de la recaudación por tributos entre 2006 y 2012 (millones de euros)



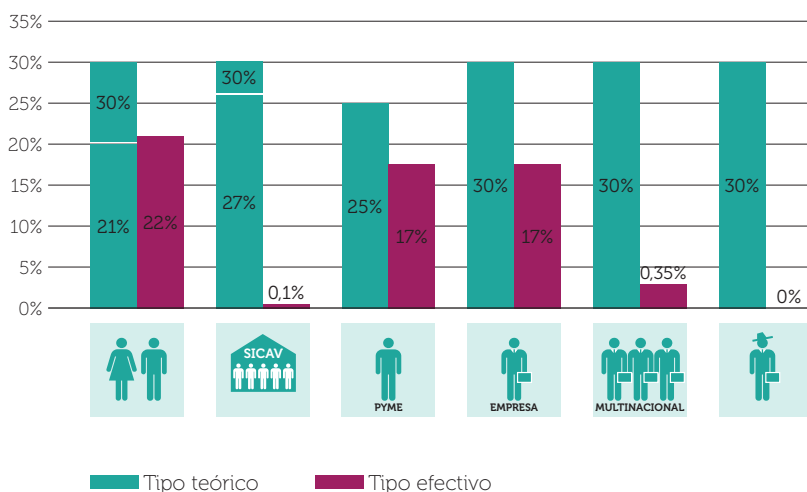
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administración Tributaria, publicados por REAF

Lo cierto es que el sistema fiscal español ofrece una plétora de posibilidades para que aquellos ciudadanos o empresas con elevada capacidad económica prácticamente no paguen impuestos. Las grandes fortunas con frecuencia colocan sus patrimonios en las SICAV (sociedades de inversión de capital variable) lo que les permite tributar sólo al 1 % por los beneficios generados de la SICAV, en vez de hacerlo al 52 % que les hubiera correspondido por IRPF o al 27 % por rendimientos del capital. Algunas fortunas, simplemente se ubican en paraísos fiscales donde no tributan nada.

Por su parte, las grandes empresas deberían tributar por un 30 % de sus beneficios, y sin embargo tributan muy por debajo de lo que deberían (un 3,5 % de sus beneficios contables en 2009). Además, pagan mucho menos que las pequeñas y medianas empresas: mientras en 2007 las PYMES aportaron el 66 % de todos los ingresos recaudados por Impuesto sobre Sociedades, en 2011 aportaron el 76 %; por su parte, las grandes empresas pasaron de aportar el 33 % de todos los impuestos por sociedades en 2007, a

tan sólo el 24 % en 2012. Dicho de otro modo, las grandes empresas generaron en 2011 el 60 % de los beneficios totales del sector empresarial en España, y sólo aportaron el 24% de la recaudación total por el Impuesto sobre Sociedades. Que las grandes empresas tributen tan poco se debe al abanico de beneficios fiscales (exenciones, exoneraciones, deducciones) disponibles: en 2011, el 80 % de todos los beneficios fiscales, 22.687 millones de euros, correspondió a las grandes empresas, las mismas que ese mismo año contribuyeron con tan sólo 3.012 millones de euros por Impuesto sobre Sociedades, es decir, menos de 7,5 veces la cantidad "perdonada" por beneficios fiscales. Mención aparte merecen también las multinacionales extranjeras, que si se registran en España como ETV (entidades de tenencia de valores extranjeros) no pagan impuestos los capitales ni a la entrada ni a la salida de España por sus beneficios en el extranjero, pero sí podrían recibir ayudas y rebajas fiscales en España por las pérdidas declaradas.

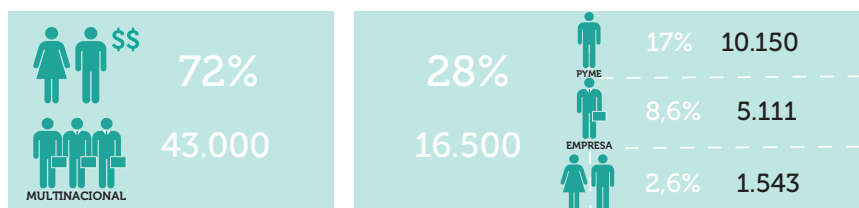
Gráfico 16. El pago de impuestos en España en 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Sustentia y Onrubia (2014)

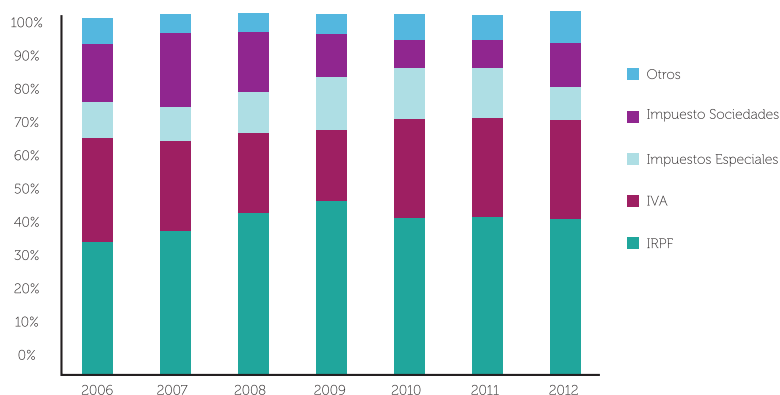
Además, España tiene un grave problema de fraude fiscal. Se estima que puede rondar los 59.500 millones de euros anuales, de los cuales, el 72 % corresponde al fraude de fortunas y grandes empresas.

Gráfico 17. Fraude fiscal en España. Distribución por actores.



Con todo esto, se concluye que en España se recauda de tal manera que el grueso de las contribuciones proviene principalmente de la clase media asalariada, vía cotizaciones a la seguridad social, IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) por las rentas del trabajo, IVA e impuestos especiales (sobre la gasolina, el tabaco, el alcohol), impuestos que han subido desde 2008.

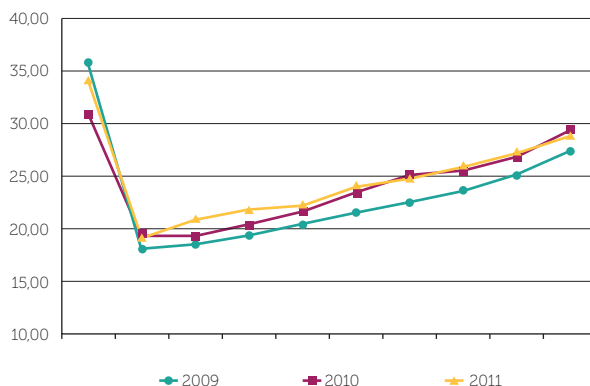
Gráfico 18. Composición de la recaudación total por tipos de impuestos
(en% 2006 - 2012)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Sustentia y Onrubia (2014)

Los hogares con menos ingresos realizan un esfuerzo fiscal (medido como el porcentaje de sus ingresos que destinan al pago de impuestos y fijando estos hogares en la decila 1) muy superior al del resto de la sociedad, incluso superior que el esfuerzo de quienes tienen más recursos. Las subidas de impuestos adoptadas en el año 2011 recayeron de manera clara sobre el 40 % de la población con recursos más moderados (decilas 2, 3, 4 y 5), lo que muestra el carácter claramente regresivo del IVA.

Gráfico 19. Presión Fiscal Efectiva de los hogares Españoles.
Comparación años 2009-2010-2011
(para IVA + IRPF + CCSS + IIEE en % sobre renta bruta del hogar)



Fuente: Onrubia (2014)

Mientras las personas físicas aportaron el 91,58 % de la recaudación total del Estado en 2011 mediante el pago del IVA, los impuestos especiales y el IRPF, las empresas tan sólo contribuyeron al 8,42 % de la recaudación (antes de la crisis aportaban alrededor del 20 % de la recaudación total). Y de éstas, las grandes empresas aportaron un 1,98 % de la recaudación total (el 6,44 % provino de empresas no-grupo y PYMES). Es decir, las familias aportaron 46 veces más que las grandes empresas a la recaudación de 2011.

Gráfico 20. Recaudación fiscal en España. Distribución por contribuyentes



7. Frenar el aumento de la desigualdad

No se puede ganar la lucha contra la pobreza si no se ataja el problema de la desigualdad económica. Es posible hacerlo y promover al mismo tiempo el crecimiento económico; hay ejemplos en la historia donde se ha hecho así. Los líderes políticos y económicos mundiales deben poner en marcha las bases para la fiscalidad del siglo XXI, donde la evasión y la elusión fiscal no tengan cabida, se ponga fin a los paraísos fiscales, se acabe con la opacidad y se hagan públicas todas las inversiones, y donde los ricos jamás contribuyan menos que las personas con menos recursos; un futuro donde se garanticen salarios y condiciones dignas para todos los trabajadores, donde los gobiernos inviertan el dinero público en sistemas de salud, educación y protección social universales y calidad, y donde se garantice la igualdad de oportunidades y se refuercen las democracias, que son patrimonio de la ciudadanía.

Frenar la desigualdad hoy es defender la democracia y la justicia social. Para ello, una de las herramientas más eficaces es la política fiscal. Un sistema tributario es además de un mecanismo de recaudación, un sistema de redistribución y según se diseñe y aplique, podrá aumentar o reducir las desigualdades. En definitiva, la fiscalidad define

el modelo de país y de sociedad, y es una garantía de equidad. Así como no se puede seguir avanzando en la lucha contra la pobreza sin abordar el problema de la desigualdad, tampoco se puede aspirar a reducir la desigualdad sin mirar simultáneamente a las políticas de recaudación y a las de gasto público.

Desde Oxfam Intermón, en mayo de 2014 impulsamos el siguiente decálogo de cara a la reforma fiscal que el Gobierno había de aprobar durante este año (y como efectivamente ha hecho en octubre de 2014):

DECÁLOGO PARA UN REFORMA FISCAL JUSTA Y EQUITATIVA

1. La política fiscal debe combatir la desigualdad al margen de intereses partidistas, contribuyendo a una sociedad más justa y equitativa.
2. Hay que recaudar lo suficiente para financiar un modelo social que garantice servicios públicos de calidad e igualdad de oportunidades.
3. Recaudar más no puede suponer aumentar el esfuerzo fiscal de las clases medias y los más pobres. Quien más tiene, ha de contribuir más.
4. Las grandes fortunas y las rentas del capital tienen que contribuir en mayor medida, para reducir la presión sobre los salarios y el consumo.
5. Todos, empresas e individuos, deben tributar en función de su capacidad y de su actividad económica real, sin privilegios, ni excepciones.
6. Se debe aplicar "tolerancia cero" al fraude fiscal, incluyendo medidas que pongan freno a la impunidad de los evasores.
7. Los privilegios y la opacidad de los paraísos fiscales deben desaparecer.
8. El sistema tributario tiene que ser progresivo y equitativo en su conjunto sin medidas que favorezcan los intereses de unos pocos.
9. Los beneficios fiscales deben ser excepcionales y solo deben aplicarse, si permiten crear valor real y duradero (como la creación de nuevos empleos de calidad).
10. Una buena política tributaria requiere un debate público abierto, transparente y con participación ciudadana.

8. Poner freno al aumento de la desigualdad y la pobreza

Para poner freno al aumento de la desigualdad y de la pobreza, desde Oxfam Intermón proponemos una serie de medidas, entre ellas:

1. Blindar los derechos sociales
 - Garantizar el derecho a una educación y una sanidad públicas, universales y de calidad; un sistema de garantía de ingresos mínimos; el derecho al amparo y asistencia; el derecho a una vivienda digna y el derecho al empleo.
 - Cumplir los compromisos contraídos en la lucha contra la pobreza en el mundo, mediante una política de cooperación fuerte y bien financiada.
 - Garantizar la coherencia de políticas con estos principios y asignar las prioridades del gasto consecuentemente.
2. Aumentar la capacidad recaudatoria para financiar las políticas sociales
 - Recuperar la capacidad recaudatoria para financiar las políticas sociales, pero de forma que el peso de la carga impositiva recaiga sobre todos, empresas e individuos, en función de su capacidad y de su actividad económica real.
 - Aumentar la presión fiscal efectiva que pagan las personas más ricas y las grandes empresas,
 - Eliminar aquellos tratamientos privilegiados a los que tan sólo se pueden acoger unos pocos, y poner fin al fraude fiscal
3. Recaudar de manera justa, con progresividad y equidad
 - Reformar en profundidad el Impuesto sobre Sociedades para acercar el tipo efectivo al tipo nominal (sin reducir éste, no a la inversa), mantener solo las deducciones y exenciones que generen valor real (como a la creación de empleo digno o dinamización de la actividad económica) y eliminar la figura de las ETVE (Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros), que convierten a España en un verdadero paraíso fiscal.
 - Gravar más a los que más tienen y romper los privilegios: revisar la conformación y ventajas de las SICAV, además de devolver a los servicios de inspección de Hacienda la competencia de control y supervisión. Reformar la tributación de las rentas de capital y hacerla homogénea y equitativa con el gravamen de las rentas salariales. Gravar la acumulación de riqueza: revisar el impuesto sobre el Patrimonio y recuperar el impuesto sobre las grandes fortunas, además de revisar y armonizar los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones. Ampliar el diseño de la Tasa sobre las Transacciones Financieras (TTF) y garantizar el destino social de los fondos que genere.

- Proteger el esfuerzo fiscal de los que menos tienen: evitar una mayor presión sobre la imposición indirecta (el IVA) y realizar un análisis racional de los tipos más reducidos para evitar un diseño regresivo, o supondría un grave perjuicio en la renta disponible del ciudadano medio y de los más vulnerables. Blindar las cotizaciones a la Seguridad Social que son básicas para la sostenibilidad de la protección social en España.
4. “Tolerancia cero” con la evasión y elusión fiscal. Por su enorme potencial recaudatorio además de un efecto fundamental en la recuperación de los principios de equidad y en la confianza de los ciudadanos.
- Dentro del Estado español, incrementar los recursos materiales y humanos para la lucha contra el fraude, en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y de manera coordinada con la inspección de la Seguridad Social. Para paliar la economía sumergida, adoptar medidas dirigidas a la simplificación del cumplimiento. Exigir ejemplaridad a todos los cargos públicos tanto en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como en el buen uso de los recursos públicos. Garantizar una participación ciudadana activa y efectiva en la política fiscal mediante la transparencia en la información y el acceso al proceso de toma de decisiones y a la rendición de cuentas.
 - En el ámbito internacional, apoyar la reforma del sistema fiscal internacional, dentro del proceso BEPS (Plan de acción contra la erosión de bases imponibles y traslado de beneficios) lanzado por la OCDE bajo mandato del G20; crear una lista negra europea de paraísos fiscales con carácter vinculante; reforzar la cooperación entre administraciones tributarias, para evitar que se bloquee el acceso y rastreo de información de actividades ubicadas en paraísos fiscales. Poner fin a las „empresas pantalla” mediante registros públicos sobre los titulares reales de las empresas. Mejorar la transparencia sobre la información financiera de las grandes empresas, especialmente las multinacionales.

9. Fortalecer la calidad democrática

- Garantizar el acceso y la calidad de la información hacia la ciudadanía, con una ley específica de acceso a la información que reconozca este derecho a saber como un derecho fundamental.
- Fomentar una democracia participativa en la que la consulta a la ciudadanía sobre decisiones importantes que afectan a sus derechos económicos y sociales, sea un ejercicio habitual.
- Garantizar la independencia y el buen funcionamiento de los entes supervisores y reguladores del Estado.

- Garantizar el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas.
- Recuperar como espacio de diálogo y de rendición de cuentas ante la ciudadanía el Congreso de los Diputados y otras instituciones representativas.
- Promover un sector financiero transparente y que cumpla con el fin social de dar acceso al crédito a la ciudadanía Una banca al servicio de la sociedad.
- Combatir con más firmeza la corrupción, y evitar la impunidad de los delitos que resultan en graves perjuicios para los derechos sociales.

Imposición sobre la riqueza personal en los sistemas fiscales actuales

Laura de Pablos Escobar

Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción. Estado actual del debate en torno a la imposición personal sobre la riqueza
2. Situación actual de la imposición sobre la riqueza en España y en la Unión Europea
3. Los problemas de la imposición personal sobre la riqueza y las alternativas
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Anexo

1. Introducción. Estado actual del debate en torno a la imposición personal sobre la riqueza

La historia de los Impuestos que gravan la riqueza personal aparece generalmente acompañada por fuertes controversias sociales y políticas. Pese a ello, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es una figura clásica en la mayor parte de los sistemas tributarios de países democráticos, con escasa importancia recaudadora, ya que ésta rara vez alcanza el 0,5 % del PIB, (Véase cuadro 2 anexo) pero está presente en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Mucho más discutido ha sido y lo es, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, lo que se ha traducido en que, actualmente, tan solo este vigente en tres países europeos: Francia, Noruega y Suiza. En Dinamarca fue derogado en 1995; Alemania lo suprimió en 1997, en el año 2000 fue derogado en los Países Bajos; en 2006 en Finlandia y Luxemburgo (éste último para personas físicas, continuando vigente para personas jurídicas), y en 2007 se ha tomado la misma decisión en Suecia. En España la suspensión del Impuesto sobre el Patrimonio se estableció a partir del 1 de enero de 2008, si bien el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, restablece su aplicación efectiva de manera temporal para los ejercicios de 2011 y 2012, debiéndose presentar las consiguientes declaraciones, respectivamente, en 2012 y 2013. Su aplicación se ha prorrogado durante los ejercicios 2013 y 2014 (Leyes de Presupuestos Generales del Estado).

La tendencia en Europa a favor de la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio Personal se apoya en argumentos de índole muy diversa (Duran y Esteller, 2007). La alta movilidad del capital y las dificultades de gestión son algunos de los inconvenientes más repetidos. Pero además, son importantes los problemas que puede ocasionar a la entrada de inversión extranjera y a la competitividad. A estos argumentos Cremer y Pestieau (2006, 2009 y 2010) añaden, y estas razones se esgrimen tanto para el Impuesto sobre el Patrimonio como para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, los problemas de justicia y de equidad que su implementación genera. Los contribuyentes pagan cantidades distintas dependiendo de la capacidad y habilidad que muestren para su evasión o elusión¹ y éstas cantidades varían considerablemente según cual sea la composición de la herencia o el patrimonio personal, dada la heterogeneidad de criterios de valoración aplicables a los distintos bienes y derechos patrimoniales. Incluso se llega a afirmar, en relación con el Impuesto sobre Sucesiones, que se trata más bien de un gravamen sobre muertes repentinas, ya que en el resto de los casos es fácil evitarlo.

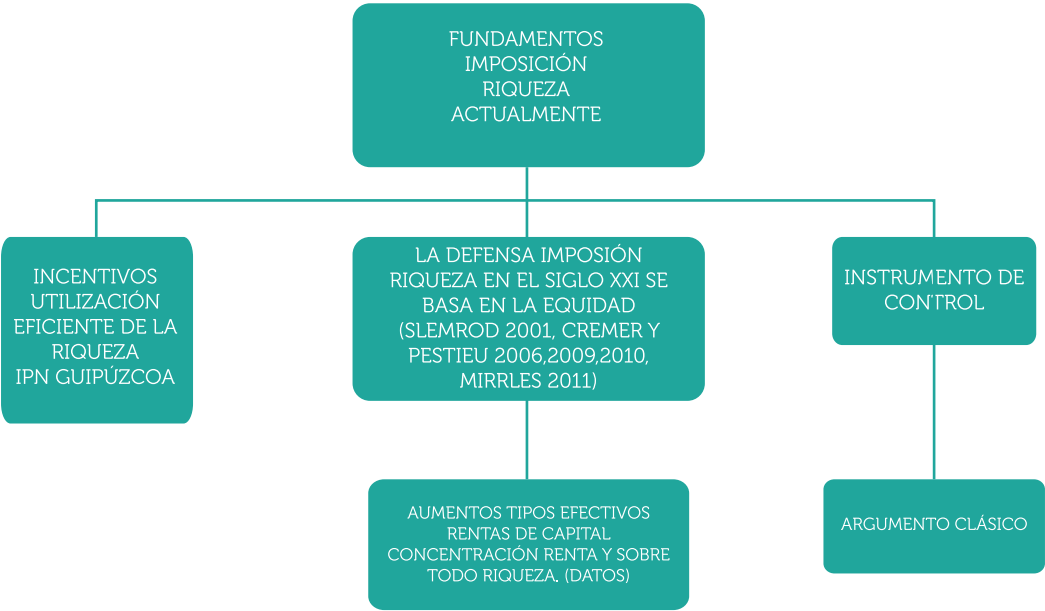
¹ En este tema también existe controversia Poterba, (2000) en una estimación reciente llega a la conclusión de que los datos declarados se ajustan mucho a los reales. Además Vid. Gale G.W et al. (2000).

Otro tipo de argumentos en contra de la Imposición personal sobre la riqueza, encuentra su principal fundamento en los desincentivos que puede producir en el trabajo, en el ahorro y en la acumulación de capital. Frente a estas críticas algunos autores contraponen la idea de que estos impuestos generan menos efectos desincentivo que otros, y que además dependerán mucho de sus características estructurales (Kopczuk y Lupton 2005, Kopczuk 2006 y Auerbach 2006). Concretamente en el caso del Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones Cremer y Pestieau (2010) defienden que la mayor parte de sus posibles efectos desincentivo son más bien teóricos, y que están poco contrastados empíricamente. En este sentido subrayan la necesidad de avanzar en el conocimiento empírico de los motivos que llevan a la acumulación de capital y su transmisión si se quiere conocer los efectos reales del gravamen de la riqueza y su transmisión

Frente a estas duras críticas cabe plantearse: ¿Existen argumentos que justifiquen este tipo de imposición en el siglo XXI?

En el cuadro 1 se ofrece una síntesis de las principales razones que actualmente pueden justificar su aplicación.

Cuadro 1. Fundamentos imposición personal sobre la riqueza



Fuente; Elaboración propia

Los argumentos esgrimidos actualmente en defensa de la Imposición personal sobre la riqueza se basan en la equidad y en la creencia tradicional de que, el patrimonio (riqueza) es, en sí mismo, un índice de capacidad de pago (Fuentes Quintana, 1990, Galbraith 1962), y como tal, ha de estar sometido a tributación². Su gravamen puede contribuir a aumentar la progresividad del sistema, incrementando los tipos efectivos de gravamen de determinadas rentas del capital. Además el Impuesto sobre el Patrimonio puede ser un buen complemento del Impuesto sobre la Renta a la hora de gravar incrementos patrimoniales antes de su realización. En opinión de Gale y Slemrod (2001), la defensa de la equidad sigue estando plenamente vigente en el siglo XXI, debido a que subsisten grados de concentración de la riqueza realmente elevados. Es más, las estimaciones de la distribución de la renta y la riqueza ponen de manifiesto que en los últimos años ha aumentado de forma muy importante la desigualdad en la distribución de ambas, tal y como reflejan los incrementos registrados en el índice de Gini y pobreza (medida como exclusión social) desde el inicio de la crisis. Este hecho es frecuentemente denunciado por diferentes agentes sociales en nuestro país.

Tabla 1. Índices gini. Tasas de exclusión

ESPAÑA					
POBREZA ÍNDICES DE GINI	2005	2008	2010	2011	2013
TASAS DE EXCLUSIÓN	19,9	19,7	20,7	21,8	27,3
ÍNDICES DE GINI	0,318	0,323	0,339	0,34	0,337

2) Umbral de pobreza: es el 60% de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modifca

Fuente: INE. Elaboración propia

Además de la concentración de la renta y riqueza, desde el punto de vista de la equidad, es importante conocer la cuantía de la riqueza heredada ya que esta podría actuar como un predictor de cuál va ser el status económico de la generación siguiente. Trabajos como el Bowles y Gintis (2002) o el de Erikson y Goldhorpe (2002) ponen de manifiesto la importancia de las herencias en este sentido. La equidad es por tanto, su principal fundamento si bien hay autores que tampoco encuentran solido este argumento³.

² Para consultar la literatura que tradicionalmente ha defendido la riqueza como un índice de capacidad de pago, véase De Pablos, L (1990, 2001).

³ Para autores como Chamberlain, et al (2006) las razones en contra de este tipo de imposición son múltiples: desincentiva la inversión, supone escasos recursos, sufre una fuerte evasión y elusión fiscal e implica altos costes de cumplimiento. En consecuencia, es poco recomendable desde el punto de vista de la eficiencia. Pero, según estos mismos autores, tampoco es aconsejable desde el punto de vista de la equidad. Siguiendo su trabajo de 2006, la correlación existente entre las rentas del trabajo de generaciones sucesivas es entre el 0,4 y el 0,5. Este índice podría sugerir que los herederos pueden ser menos ricos que los causantes de las herencias, lo que pone en duda la supuesta progresividad del impuesto sobre herencias.

Tabla 2. Índices de desigualdad. Riqueza, inmuebles heredados.

	GINI	THEIL	VALORES MEDIOS (€)
RIQUEZA HOGARES	0,53032	0,65203	172.009
RIQUEZA EQUIVALENTE	0,43667	1,03857	52.350
HERENCIAS (inmuebles tramos de renta)	0,24201	0,388509	20.922
HERENCIAS (inmuebles tramos de riqueza)	0,42719	0,106322	20.922

Fuente: EFF 2002. Elaboración propia

Sin embargo, existen argumentos robustos para defender la Imposición sobre la Riqueza Personal además de la equidad: la utilidad de Impuesto sobre el Patrimonio Neto como instrumento de control. Dos son las ventajas que el Impuesto presenta en este sentido:

Ayuda a la comprobación de la renta en la medida en que los elementos patrimoniales pondrán al descubierto sus rentas derivadas, y recíprocamente las distintas partidas de la renta manifestarán los bienes patrimoniales que les sirven de soporte y no han sido declarados. Además el Impuesto sobre el Patrimonio permite controlar las ganancias de capital realizadas y no realizadas, ya que hace posible el control de los cambios en el valor del patrimonio del contribuyente. Con todo, la aportación más importante del Impuesto es suministrar información de cual es el valor del patrimonio que posee un contribuyente al principio y al final de cada ejercicio, lo que constituye un dato esencial para el control de las rentas de éste.

Por otra parte el disponer de una declaración de patrimonio anual es de gran utilidad para reconstruir el caudal relicto del causante de una herencia.

Y, finalmente, mencionar la contribución que estos impuestos pueden realizar a favor de una utilización más eficiente de la Riqueza.

2. Situación actual de la imposición sobre la riqueza en España y en la Unión Europea.

Actualmente en España está vigente tanto el Impuesto sobre el Patrimonio como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Ambos están cedidos a las Comunidades Autónomas y sus notas características básicas pueden sintetizarse como sigue:

Por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto vigente en España para los ejercicios 2011-2014 los residentes en España, por su patrimonio mundial, y los no residentes, por la parte de su patrimonio situado en España. El sujeto pasivo del Impuesto es el individuo y, por tanto, la declaración siempre es con carácter individual. Están exentos los bienes, derechos y participaciones en empresas familiares y profesionales; los objetos de arte y antigüedades; los bienes del patrimonio histórico-artístico; el ajuar doméstico; los derechos de la propiedad industrial e intelectual y derechos consolidados de pensiones. Todas estas exenciones se someten a una serie de requisitos de carácter cualitativo y cuantitativo. La vivienda habitual también está exenta (300.000 euros). La valoración de los diferentes activos atiende a criterios de valoración específicos. Por su parte los tipos impositivos son progresivos y varían del 0,2 % hasta el 2,5 %. Existen topes de gravamen sobre la suma de las cuotas íntegras del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre el Patrimonio. Asimismo existe un mínimo exento por declarante que asciende a 700.000 euros netos.

Si bien este es la normativa a nivel central, las Comunidades Autónomas de régimen Común han introducido modificaciones en la tarifa y mínimo exentos. Incluso cuatro Comunidades Autónomas: Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana y Madrid, aplican bonificaciones que realmente suponen una no aplicación del Impuesto en su territorio.

Tabla 3. Normativa autonómica impuesto sobre el patrimonio 2014

	Tarifa	Mínimo exento	Bonificación general
ANDALUCÍA	0,24-3,03	700.000	
ARAGÓN	0,2-2,5	700.000	99
ASTURIAS	0,22-3,00	700.000	
C. VALENCIANA	0,2-2,5		100
CANARIAS	0,2-2,5		
CANTABRIA	0,2-2,5	700.000	
C. LA MANCHA	0,2-2,5		
C. LEÓN	0,2-2,5		
CATALUÑA	0,21-2,75	500.000	
EXTREMADURA	0,3-3,75	700.000*	
GALICIA	0,24-3,03	700.000	
BALEARES	0,2-2,5		100
MADRID	0,2-2,5		100
MURCIA	0,24-3,00	700.000	

Fuente: Agencia tributaria. Elaboración propia.

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones español es un impuesto único para las herencias y las donaciones siguiendo una normativa similar para la liquidación del Impuesto en ambos casos, con algunos matices. En general el valor de los bienes se computa neto de deudas y se estima por su valor real, entendiendo por tal, el valor de mercado. Para la determinación de cada porción hereditaria se entiende que la herencia se reparte con estricta igualdad, o proporcionalidad, obviando las particiones y adjudicaciones que hagan los herederos entre sí. Al establecerse el principio de igualdad en la partición se trata de evitar la elusión del impuesto mediante la atribución de bienes con menor valor o que gozan de algún beneficio fiscal a aquellos beneficiarios que tributen a mayores tipos de gravamen (Barbera et al 2010). La base liquidable de Impuesto incluye el ajuar doméstico que se estima a tanto alzado: el 3 % del caudal relicto. Cuando el valor del ajuar domestico es superior a dicho valor se computa por su valor de mercado. Este último criterio también es válido cuando se demuestra que su valor de mercado es inferior al 3 % mencionado. En el capítulo de exenciones, al igual que Irlanda o Inglaterra, se contemplan reducciones (95 %), para explotaciones agrícolas y forestales y para la empresa familiar (Zarate 2009). Como peculiaridades más llamativas, cabe mencionar, un importante conjunto de medidas en contra de la elusión fiscal y el hecho de que los tipos impositivos dependen del montante de las porciones hereditarias (o donaciones), del grado de parentesco y del importe del patrimonio previo que tengan los herederos y donatarios. Este último aspecto es realmente diferente y supone un incremento muy notable en el tipo impositivo, que podría llegar a superar en el 81 % en algunos casos y que, además, produce error de salto. Este tipo es el más alto de todos los observados en los países de nuestro entorno económico.

Las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias normativas sobre este Impuesto. Entre otras cosas tienen derecho a regular:

- La determinación de la cuantía del patrimonio preexistente y de los coeficientes multiplicadores.
- La fijación de la tarifa del Impuesto.
- Las reducciones de la base Imponible. Pueden mantener las del estado o mejorarlas e introducir las suyas propias por motivos económicos y sociales.
- Pueden modificar las deducciones y bonificaciones de la cuota.

La normativa impuesta es bastante heterogénea⁴ en las diferentes regiones, cuyos contribuyentes soportan tipos efectivos realmente dispares entre regiones⁵.

⁴ Véase, normativa tributos cedidos en CCAA de régimen común en Agencia Tributaria.

⁵ Ejemplo: gravamen Andalucía, Madrid de una herencia de 370.000 a favor de un hijo de 27 años (grupo II). En Andalucía pagaría una cuota de 72.663,75 euros sin bonificación alguna. En esta comunidad para el grupo dos están bonificadas las herencias que no superen los 175.000 euros y el patrimonio preexistente no supere los 402.678,11 euros. Madrid su cuota es de 72663,75 euros pero como tiene una bonificación para los contribuyente del grupo I y II del 99 % pagaría únicamente 726,6 euros.

En ningún de los dos casos se aplicaría coeficiente multiplicador por patrimonio preexistente.

Tabla 4. Normativa de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

GRUPO I.

Cónyuge, descendientes e hijos menores de 21 años

- Tratamiento muy beneficioso que supone en la práctica una exención casi total del Impuesto en algunas Comunidades Autónomas. Para ello se han instrumentado reducciones en base o bonificaciones en cuota que conducen a minoraciones de la cuota de alrededor del 99%: Madrid, Castilla la Mancha, Baleares, Canarias, Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia
- Recientemente algunas Comunidades Autónomas han incrementado sus tipos efectivos a través de la eliminación de estas reducciones y bonificaciones. Por ejemplo Cantabria hasta disponía de los coeficientes correctores por patrimonio preexistente a la baja, hasta 2010. Esta Comunidad aplica, sin embargo, una bonificación 99% Desde 2014 Aragón ha disminuido el porcentaje de reductores de bonificación al 50%. Castilla-León ha eliminado totalmente la bonificación del 99% con efectos 2013. La Comunidad Valenciana la ha reducido al 75%
- Cataluña aplica una bonificación del 99% a seguros de vida. Y reducciones elevadas (legado de 1.000.000 de euros reducción aproximada del 85%)
- Excepciones a este tratamiento son y lo han sido: Andalucía y Extremadura

GRUPO II.

(Descendientes, adoptados y cónyuge $\geq$ 21 años)

- Sufren tratamiento muy desigual y la cuota a pagar es muy distinta dependiendo de la Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma de Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias, La Rioja y Murcia, aplican reducciones en base, deducciones y bonificaciones en cuto que prácticamente anulan la cuota.
- Hasta 2010 Cantabria aplica también al grupo II los coeficientes multiplicadores por patrimonio previo como coeficientes reductores lo que prácticamente deja al margen del Impuesto a este grupo de herederos. Actualmente aplica bonificación 99%
- Otras Comunidades Autónomas como Galicia lo aplican por encima de una cantidad: 125.000 euros y Extremadura y Andalucía no aplican ningún beneficioso específico.

Fuente: Elaboración propia

Por lo que se refiere a las características normativas de este Impuesto en el ámbito de la Unión Europea, existe una disparidad importante (Véase cuadro 1 Anexo). Así, mientras que en el Reino Unido el Impuesto (conocido como impuesto sobre herencias) grava el montante global de la herencia (esto también ocurre en Dinamarca, o Polonia), en Francia, España, Alemania, Luxemburgo, Bélgica, Irlanda o Francia se grava el importe recibido por cada heredero o legatario. Esta última es la forma de gravamen más extendida (conocida como impuesto sobre sucesiones). El tipo de gravamen a aplicar depende generalmente de la herencia y grado de parentesco. Se aplican tipos muy diferentes según los países pero no suelen superar el 30 % para cónyuges y descendientes. Sí se debe resaltar que España tiene una tarifa que poco tiene que ver con las europeas, con tipos bastante más elevados, ya que toma en consideración el patrimonio previo. Por otro lado apuntar que en Europa se establecen exenciones a favor de esposos y descendientes, pero no

bonificaciones que prácticamente les eximan del gravamen como ocurre en una buena parte de nuestras Comunidades autónomas.

Finalmente apuntar la existencia de una tercera posibilidad de gravar las herencias que es su inclusión en el impuesto sobre la renta del adquirente. Este enfoque que Barberán et al (2010) denominan como “inclusión”, se aplica en países como Islandia con un tipo fijo del 22,75 %, en Lituania al tipo del 24 % y en Rusia, también a un tipo fijo del 13 %. Realmente estos tres países no pueden considerarse como referentes próximos a España.

En definitiva, en los países que podemos tomar como referentes más directos, se aplican Impuestos que gravan las herencias y las donaciones y los suelen hacer de forma progresiva, con tipos significativamente más bajos que los nuestros, sin tener en cuenta el patrimonio previo, valorando la herencia a valores reales y con menos exenciones que nuestro país. Queremos resaltar el hecho de que países como Italia o Portugal, que en su momento decidieron derogarlos, lo han vuelto a introducir. Italia lo suprimió en el año 2001, y lo ha implementado de nuevo a partir del 1 de enero del año 2007, con una simplificación legislativa muy significativa. Portugal, desde el 1-1-2004, grava las herencias y donaciones a través de un impuesto indirecto, el denominado *posto do selo*.

3. Los problemas de la imposición personal sobre la riqueza y las alternativas de reforma.

a) Problemas de la Imposición Personal sobre la Riqueza.

Uno de los problemas fundamentales de la Imposición Personal sobre la Riqueza es la fuerte oposición con la que cuenta desde ámbitos sociales, políticos y económicos diversos. La opinión pública suele presionar en su contra, a pesar de que su ámbito de aplicación es reducido, ya que los sectores de población más afectados muestran su descontento de forma muy intensa (Cabrillo, 2007). Además, tanto el Impuesto sobre el Patrimonio como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones han sido duramente criticados por colectivos empresariales concretos. Fruto de la presión realizada, en los primeros años noventa, se declararon exentos los bienes y derechos necesarios para el desarrollo de una actividad profesional y empresarial. Esta exención ha supuesto una merma importante en la incidencia de ambos impuestos (Domínguez 2009). La relación de la opinión pública y la política gubernativa es clara en general (Borre y Scarbrough, 1995). Posiblemente como consecuencia de ello, las decisiones políticas tomadas respecto a este tipo de imposición, se han realizado al margen de un proceso de evaluación del potencial que estos impuestos tienen desde el punto de vista de la equidad y la suficiencia recaudatoria, ésta última nada despreciable en las circunstancias actuales.

Un segundo problema de la imposición personal sobre la riqueza en España es su arcaica configuración. El debate siempre ha girado en torno a su inclusión o no dentro de nuestro sistema tributario y pocas veces se ha abordado su ineludible necesidad de reforma.

El Impuesto sobre el Patrimonio Neto tiene defectos importantes desde sus inicios, allá por 1978 como Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio. Nunca se han abordado los graves problemas que su propia configuración plantea. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, la forma de gravar los diferentes activos es muy distinta, dada la diversidad de criterios de valoración regulada. Esto hace que los tipos efectivos que gravan cada activo varíe notablemente según su naturaleza (De Pablos 2007a y 2007b). Además, los tipos contemplados en la tarifa del Impuesto son muy elevados y algunas exenciones tampoco favorecen su aplicación equitativa (empresa familiar). A todo esto se debe añadir la existencia de cierta inequidad territorial, clarísima en la actualidad ya que algunas Comunidades Autónomas ni siquiera lo aplican. Este es caso de Baleares, Comunidad Valencia y Comunidad de Madrid.

La situación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no es mejor y también presenta problemas de gran calado. La existencia de una importante disparidad normativa entre las diferentes Comunidades Autónomas, fruto de una preocupante competencia a la baja entre éstas, ha dado lugar a una situación inaceptable desde el punto de vista de la equidad horizontal. Además la aplicación de exenciones que dejan al margen de tributación determinadas transmisiones, sin una justificación suficiente desde el punto de vista eficiencia económica, produce inequidades muy importantes (reducción del 95 %, o más dependiendo de las Comunidades Autónomas, de las adquisiciones mortis-causa de una empresa familiar por el cónyuge, descendientes o adoptados de la persona fallecida). Por su parte, la existencia de una tarifa que se aplica conjuntamente con los coeficientes correctores por patrimonio previo de los causahabientes, produce error de salto y tipos excesivamente progresivos que en absoluto suponen un estímulo a mayores grados de cumplimiento tributario.

A pesar de los problemas señalados y los argumentos que se suelen esgrimir en su *contra el análisis de la incidencia del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* aporta resultados interesantes desde el punto de vista de la equidad (De Pablos 2007a, 2008 y 2009).

El Impuesto sobre el Patrimonio es progresivo, la carga está muy concentrada en patrimonios elevados. Además es redistributivo, aunque con escasa capacidad de incidir en la distribución de la riqueza existente. En cualquier caso contribuye a frenar

la concentración de riqueza. Esta labor se ve reforzada por el papel que el Impuesto sobre el Patrimonio Neto juega como complemento del Impuesto sobre la Renta. Este papel puede determinarse a través del cálculo de la carga marginal efectiva impuesta por el primero sobre los diferentes rendimientos de activos. Los resultados alcanzados muestran que estos tipos son positivos y significativos para la totalidad de los activos, fundamentalmente para propietarios de grandes patrimonios (De Pablos 2007a).

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones español, también es claramente progresivo y ejerce un cierto papel redistributivo (Barberán y Melguizo 2007a, 2007b, y Calonge y Arcarons 2007). Además cabe añadirle una actuación progresiva paralela, ya que los resultados de trabajos como el De Pablos (2007a) muestran la existencia de una correlación importante y positiva entre ser beneficiario de una herencia y poseer altos niveles de renta. Este tipo de resultados está en la línea de Bowles y Gintis, (2002).

Actualmente estos pequeños logros no se deben ignorar. La redistribución sigue siendo un objetivo importante y reclamado por la opinión pública. Son pocos los instrumentos impositivos redistribuidores activos en estos momentos en España y, además no cabe esperar que toda la redistribución se consiga vía gasto público. Deberían considerarse ambos lados del presupuesto. La riqueza como índice de capacidad de pago debe ser objeto de consideración y evaluación profunda.

Tampoco debe despreciarse la recaudación lograda por estos Impuestos. Los cuadros 3, 4, 5 y 6 del anexo, muestran como en 2007 este tipo de imposición suponía, de media en España, más del 6 % de la financiación por impuestos directos de las Comunidades Autónomas. En 2010, tras la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y la continua desfiscalización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (que en buena medida también se sufría ya en 2008), el peso relativo de la Imposición personal sobre la riqueza baja a casi la mitad. Es destacable asimismo, el fracaso recaudatorio que ha supuesto el restablecimiento del Impuesto sobre el Patrimonio. La Agencia Tributaria, a 25 de julio de 2012 recogía 579.000 euros de recaudación y la recaudación por ambos impuestos, en 2012 y 2013 se sitúa entorno a los 3 millones de euros. La situación política de estos Impuesto ha mermado sustancialmente su potencial recaudatorio.

Teniendo en cuenta los problemas y aportaciones de ambos impuestos me inclino por defender su continuidad en nuestro sistema tributario, y acometer cuanto antes una profunda reforma de ambos que permita su modernización y superación de las grandes inequidades que en estos momentos plantean, que son el origen de gran parte de sus problemas.

b) Propuestas de Reforma del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones.

En relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, actualmente se pueden enunciar algunas propuestas de reforma interesantes.

1. La propuesta de De Pablos L. (2009) contempla la implementación de un impuesto sobre el patrimonio al estilo del antiguo Impuesto sobre las Grandes Fortunas francés, fundamentalmente redistributivo, con un mínimo exento elevado (700.000 euros), con una tarifa progresiva moderada, con base imponible amplia, sin exenciones y con criterios de valoración homogéneos para todos los activos y sin topes de gravamen. La microsimulación de los efectos recaudatorios y distributivos de esta alternativa muestra como resultado más destacable una subida de la recaudación, a pesar de que posiblemente la cifra de declarantes fuera sustancialmente menor. Además la progresividad y el impacto distributivo de esta propuesta son relevantes⁶.
2. La propuesta de Álvarez et al. (2012), contempla como medidas prioritarias la eliminación de exenciones y evitar la carrera a la baja de las Comunidades Autónomas. Asimismo propone un mínimo exento elevado en torno a los 700.000 euros y una caída radical de las reducciones, esto último con el fin de compensar la caída de los contribuyentes. No se toma postura en relación a los topes de gravamen. Estiman los autores que este tipo de reforma promocionaría unos ingresos adicionales alrededor de 3.000 millones de euros para las arcas de las Comunidades Autónomas de régimen común. Y ello ocurriría, afirma Gago et al (2012), con unos indicadores de progresividad positivos, que servirían para igualar un poco más el fuerte desequilibrio existente en el tratamiento fiscal de las rentas laborales y para reducir los crecientes niveles de desigualdad detectados en España desde la irrupción de la crisis económica.
3. En tercer lugar cabe mencionar el Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna (francés). El mínimo imponible de este impuesto es realmente alto 1,31 millones de euros, y los tipos bastante bajos: el 0,25 % para patrimonio netos entre 1.300.000 euros y 3.000.000 euros y 0,5 % para patrimonios por encima de esa cantidad. Este Impuesto, sin embargo, mantiene un volumen importante de exenciones que afectan a obras de arte, antigüedades, derechos de autor y de propiedad, algunos activos empresariales y, en general, están exentas las inversiones en Francia.

⁶ Resultados simulación De Pablos (2009)

Tabla 5. Simulaciones comparados con datos Agencia Tributaria y con la EFE

Resultados	Declarantes	B. Liq Media euros	C. Int Media euros	TME %	Kakwani	Reynolds-Smolesky
Datos reales Impuesto Patrimonio en 2008	873.812	256.351	1.176	0,33	0,3425	0,0005
Simulación Impuesto propuesta L. de Pablos	120.000	965.175	11.548	0,76	0,4575	0,0036

Elaboración propia a partir de Encuesta Financiera Familias Banco de España y Agencia tributaria

Finalmente mencionar el Impuesto sobre el Patrimonio que se aplica en la actualidad en Guipúzcoa, que en buena medida contempla las líneas incluidas en las propuestas de reformas anteriormente mencionadas.

Tabla 6. Impuesto patrimonio vigente en guipuzcoa

- La vivienda habitual está exenta hasta un importe máximo de 300.000 euros.
- Exención del ajuar doméstico, no los superiores los 10.000 euros; bosques de especies autóctonas, de las instalaciones de energías renovables; senderos, terrenos e instalaciones de uso primordialmente público, bb. y dchos destino sean actividades agrícolas, ganaderas, apicultoras o forestales ejercidas por personas físicas .
- Base Imponible: criterios de valoración específicos
- Mínimo exento: 700.000 euros
- Tipos que van desde el 0,25 al 1 por 100.
- No topes de gravamen

Tanto las propuestas realizadas para España como la experiencia francesa y la de Guipúzcoa en relación al Impuesto sobre el Patrimonio presentan puntos en común importantes. En este sentido insisto, en la conveniencia de contar en los momentos actuales con un Impuesto sobre el Patrimonio, pero también en su necesaria reforma. Esta reforma debe tener muy presentes las circunstancias sociales y económicas actuales. A modo de resumen la reforma del Impuesto sobre el Patrimonio debe considerar prioritariamente los siguientes aspectos:

Eliminación de exenciones.

Valoración homogénea de todos los activos.

Mínimo exento alto 700.000, y tipos más bajos a los vigentes y progresivos.

Mejoras en el control y la gestión del Impuesto. En mis estimaciones anteriores también se ponía de manifiesto una importante desviación entre la riqueza declarada y la que debería haberse declarado (De Pablos 2009).

Especial tratamiento para inversiones extranjeras.

Reconsideración del ámbito competencial a nivel normativo del Impuesto. La corresponsabilidad fiscal no debe buscarse a través de Impuestos redistributivos.

Se debe señalar sin embargo, que tanto el informe Mirrless (Varios autores, 2011) como el Informe sobre reforma Tributaria en España realizado por un Comité de Expertos presidido por el profesor Lagares (2014), manifiestan una postura contraria a la implementación o continuidad del Impuesto sobre el Patrimonio. En lugar de dar alternativas de reforma, tan solo se da argumentos en contra basándose en los problemas que plantea el Impuesto actualmente.

El informe Mirrles (2011) basa su decisión en:

- La alta movilidad del capital
- Grava de forma extraordinaria el ahorro
- Imposibilidad de gravar todo el capital. Capital humano

El Informe del Comité de expertos para España (2014)

- Doble Imposición; Patrimonio y Sucesiones
- Tipos excesivamente altos. Mayores que la rentabilidad Patrimonial.
- Elusión y fraude en el IPN.
- Inequidad horizontal
- Inequidad territorial
- Baja redistribución o nula por fraude
- Muy baja recaudación
- Doble Imposición (IBI)

Respecto del Impuesto sobre Sucesiones, es muy interesante la propuesta de reforma formulada por Barberán et al.(2010). El punto de partida es similar al que se viene manteniendo en este trabajo: se defiende la existencia del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones pero se reclama la necesidad de llevar a cabo una reforma en sus elementos estructurales para un mejor cumplimiento de sus objetivos dentro de nuestro sistema tributario. En este sentido se propone:

La supresión de las reducciones personales y objetivas. Las reducciones personales vulneran la equidad y complican extraordinariamente la gestión del impuesto. Las exenciones objetivas por su parte, provocan efectos negativos desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia, favoreciendo estrategias de planificación fiscal (Zarate, 2009)

La supresión de los coeficientes multiplicadores según parentesco y cuantía del patrimonio previo de los herederos o donatarios. Estos coeficientes no existen en ninguno de los países de nuestro entorno que aplican el Impuesto, y desvirtúan notablemente los tipos medios efectivos del Impuestos. Su aplicación sufre del denominado error de salto y provoca subidas de tipos muy importantes, llegan a superar el 81 % lo que no tiene comparación posible con lo que se viene haciendo en el resto de países que lo aplican.

Supresión de ajuar doméstico como un elemento sujeto a tributación. Esta recomendación se basa en los siguientes motivos: ningún país lo incluye, su valoración es a tanto alzado (3 % del caudal relicto) lo cual siempre resulta bastante injusto, aunque se admiten cantidades inferiores si se demuestran. Demostrarlo no parece fácil y su valoración siempre es realmente compleja.

Reconsideración de los tipos de gravamen. Barberán et al.(2010) defienden, y está es quizá su aportación más novedosa y discutible, la aplicación de un tipo lineal. En esta defensa se alude a que existe un buen número de países que ya lo hacen, y que se gana mucho en la simplificación del Impuesto. En este sentido se afirma que la aplicación de las reformas propuestas en un escenario donde el mínimo exento sea de 76.000 euros y un tipo de gravamen que, de acuerdo a los datos de Aragón, se situaría en el entorno del 28 %, implicaría la misma recaudación conseguida antes de la reforma e impacto redistributivo similar.

Tabla 7. Propuesta Impuesto Sucesiones y Donaciones Comité de Expertos (2014)

- Reducciones
 - a) Personas con discapacidad.
 - b) La reducción por adquisición sucesiva de bienes,
 - c) La reducción por adquisición de empresa individual (50-70 %)
- Mínimo exento igual para todos 20000-25000 (soporte de progresividad)
- Tipo lineal
 - (Grupo A Integrado por: Cónyuge, ascendientes y descendientes por línea directa, adoptados y adoptantes.
 - Grupo B Integrado por: Parientes colaterales de segundo y tercer grado y parientes por afinidad hasta el tercer grado.
 - Grupo C Integrado por: Cualquier otra persona no incluida en los grupos anteriores)

- GRUPO A Tipo reducido
- GRUPO B Tipo medio
- GRUPO C Tipo más elevado
 - a) El tipo reducido del 4 -5 %
 - b) El tipo medio del 7 - 8 %
 - c) El tipo más elevado entre el 10 y el 11 %

La *propuesta de reforma que se defiende en este trabajo* comparte algunos de los puntos esgrimidos por Barberán et al (2010), y añade cuestiones que consideramos esenciales.

La eliminación de las exenciones objetivas, reducciones personales y de los coeficientes multiplicadores es una cuestión clara que ya he defendido en muchas ocasiones (De Pablos, 2007a, 2007b, 2009, 2010^a, 2010b, 2013). Comparto también la idea de suprimir la gran mayoría de exenciones objetivas, sobre todo aquella que incentivan conductas estratégicas.

No comparto la idea de una reducción única sin consideración alguna del grado de parentesco. La experiencia de los países europeos en este sentido es realmente dispar. La exención casi total (bonificación de la cuota al 99 %) de las herencias y donaciones para los grupos I y II es poco habitual y no tiene sentido desde el punto de vista de la equidad. Sin embargo si no se establecen reducciones personales como mantenemos en este informe, deberían regularse al menos dos o tres mínimos exento distintos, como hacen Irlanda o Grecia atendiendo a los diferentes grados de parentesco. Entendemos por mínimo exentos límites a partir de los cuales se comenzaría a tributar.

No comparto la idea de un tipo único, aunque sí creo que deben reducirse los tramos de la tarifa y los tipos impositivos en la línea de los vigentes países de la Unión Europea. Considero que los países de la Unión Europea (15) son nuestro marco de referencia natural, y en estos predomina la aplicación de impuestos progresivos, sobre legados o donaciones, cuyos sujetos pasivos son los donatarios y legatarios (véase anexo cuadro 1). En Europa los tipos más habituales oscilan entre el 10 % y el 35-40 %. Y es muy común que estos tipos sean diferentes según el grado de parentesco existente en el causante de la herencia o donación y legatario.

Otro punto muy importante es reconsiderar el ámbito competencial del Impuesto; el actual complica notablemente una aplicación equitativa del mismo. La entrada en vigor de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, supuso un cambio enorme en la situación del Impuesto. Desde entonces las Comunidades Autónomas amplían considerablemente su marco competencial ya que pueden legislar sobre las reducciones en la base imponible, la tarifa de gravamen, la fijación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, las deducciones y las bonificaciones, así como sobre aspectos de gestión y liquidación del mismo, con la única restricción de que las reducciones, deducciones y bonificaciones autonómicas se aplicarán después de las estatales. De todos es conocido el resultado de esta ampliación de competencias.

En definitiva, la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones debe comenzar con la definición de los objetivos recaudatorios y redistributivos a priorizar; presentar alternativas y elegir la más adecuada; debe gravar la masa patrimonial atendiendo al principio de generalidad y en consecuencia, no implementar exenciones, ni reducciones. Sí sería conveniente establecer un mínimo exento que contemple la relación de parentesco con causante o donante. La tarifa debería ser progresiva (dado el marcado carácter redistributivo de estos Impuestos) pero bastante más baja que la actual, aplicando menos tramos y tipos más acordes con los vigentes en países de nuestro entorno económico. Se debería eliminar la corrección por patrimonio previo. Su normativa en general tendría que ser menos compleja y más segura desde el punto de vista jurídico. Su descentralización, tal como está concebida en la actualidad, debe modificarse, y dar prioridad a los objetivos últimos de este impuesto. Las medidas normativas han de encaminarse siempre al cumplimiento de los referidos objetivos. Además debería contar, y esto es imprescindible, con el interés de los gestores

4. Conclusiones

- Las posturas a favor y en contra de la imposición personal sobre la riqueza a menudo carecen del soporte empírico y teórico necesario. Falta conocer su incidencia real. Es cierto que existe una hostilidad grande hacia estos impuestos, pero no siempre responde a criterios de eficiencia y equidad, sino a otro tipo de razones: grupos de interés, encuestas, etc.
- En el caso de España, para el caso concreto del Impuesto sobre el Patrimonio, deberían haberse evaluado alternativas para su reforma y no tan solo plantearse su aplicación o no aplicación. Otras alternativas y soluciones como, por ejemplo, el Impuesto sobre las Grandes Fortunas aplicado en Guipúzcoa, el Impuesto de la solidaridad francés incluso una solución más drástica del estilo del Box Tax holandés, deberían ser objeto de consideración.
- La situación del Impuesto sobre Sucesiones en nuestro país reclama una reforma urgente que tome como punto de partida la incidencia real, las causas de las transmisiones mortis causa y los objetivos de este impuesto, y resuelva los graves problemas que presenta en la actualidad. La reforma necesita de voluntad política y debe considerar el sistema fiscal en su conjunto. Su descentralización, tal como está concebida en la actualidad, debe modificarse, para dar prioridad a los objetivos de este impuesto.
- Para finalizar, en el contexto social y económico actual no es posible prescindir de la riqueza como índice de capacidad de pago sin más. Es importante evaluar y considerar todas sus posibilidades e incluirlo en las agendas de reforma fiscal de nuestro país.

Referencias Bibliográficas

ÁLVAREZ, J.C., GAGO, X. M., LABANDEIRA X., LAGO, S., PICOS F. Y M. RODRÍGUEZ (2012). Crisis Fiscal en España. ¿Qué puede aportar la fiscalidad ambiental y la tributación del capital?. III Conferencia sobre Descentralización y Federalismo Fiscal en España. Santiago de Compostela, Octubre 2012.

AUERBACH, A. (2006). "The Future of capital Income Taxation". Fiscal Studies, Vol. 27, pp 399-420.

BARBERÁN, M.A. (2006). "Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; un análisis con datos de panel" Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública, n.º 177, pp. 25-57.

BARBERÁN, M.A. y MELGUIZO, M. (2007a). "Equidad y redistribución en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: análisis de los efectos de las reformas autonómicas", Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo, n. 11.

– (2007b): "Análisis redistributivo de las reformas autonómicas en el Impuesto sobre Sucesiones", Cuadernos de Información Económica, n. 201, pp. 35-47.

BARBERAN LAHUERTA, M.A., LOPEZ LABORDA, J. y M. MELGUIZO GARDE (2010). "La imposición lineal de las sucesiones y donaciones. análisis recaudatorio y redistributivo". Papeles de Trabajo nº2/2010. Instituto de estudios Fiscales.

BORRE, O., Y SCARBROUGH, E. (1995). Beliefs in government. Volume three. The Scope of Government. Oxford University Press: Oxford.

BOWLES, S. Y GINTIS H. (2002). "The Inheritance of Inequality". Journal of Economic Perspectives. Volume 16, Number 3, pp 3-30.

CABRILLO F. (2007). "La Supresión del Impuesto sobre el Patrimonio". Documento nº 58. Fundación FAES.

CALONGE, S. y ARCARONS, J. (2007). "Impuesto sobre la riqueza evaluación y microsimulación". Revista de Estudios Económicos, nº 4. pp.231-259.

CHAMBERLAIN A, PRANTE G Y A. FLENNOR (2006). Death and taxes: the economics of the federal estate tax. Special Report. May 2006. Tax Foundation. 142.

CREMER, H., Y P. PESTIEAU, (2006). Wealth transfer taxation: a survey of the theoretical literature, in S.C. Kolm and J. Mercier, eds, Handbook on Altruism, Giving and Reciprocity, vol. 2, North Holland, Amsterdam, pp.1108-34.

CREMER, H., Y P. PESTIEAU, (2009). "Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: una revisión". Papel presentado a Tax conference "Tax systems: whence and whither?", Malaga September 9-11, 2009.

CREMER, H., Y P. PESTIEAU, (2010). "Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: una revisión". Papeles de Economía Española. 125/126.

DOMIGUEZ, J.M. (2009). "El IRPF ante una encrucijada: opciones de reforma". Universidad de Alcalá. Serie documentos de trabajo 1/2009.

DURÁN J.M. y ESTELLER A. (2007). "An Empirical Analysis of Wealth Taxation: Equity vs. Tax Compliance". Papeles de Trabajo 04/07. Instituto de estudios Fiscales.

ERIKSON, R. y GOLDHORPE, J. (2002). "Intergenerational inequality. A sociological Perspective". Journal of Economic Perspectives. Vol 16. nº 3, pp.31-44.

FUENTES QUINTANA, E. (1990). Hacienda Pública: principios y estructura de la imposición, Madrid.

GALBRAITH J.K.(1962). The affluent Society. Penguin Books.

GALE G.W. y SLEMROD J. (2001). "Rethinking the State and Gift tax: Overview. Working Paper 8205. National Bureau of Economic Research.

GALE M. y PEROZEK. (2001). Do Estate Taxes Reduce Saving?, in Gale, W.G.; Hines J.R. y J. Slemrod eds: Rethinking the State and Gift Taxation. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

KOPCZUK, W. y SLEMROD, J. (2000). "The Impact of the Estate Tax on the wealth Accumulation and avoidance behaviour of donors". Working Paper Series. Working paper nº 7960. National Bureau of Economic Research.

KOPCZUK, W. y LUPTON, J. (2005). "To Leave or not To Leave: Distributions of Bequest Motives". NBER Working Paper nº 11767. Massachusetts. Cambridge.

KOPCZUK, W. (2006). "Bequest and Tax panning: Evidence from Estate Tax Returns". NBER Working Paper nº 12701. Massachusetts. Cambridge.

PABLOS, L. de (1990). Una Valoración del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto. Instituto de Estudios Fiscales.

PABLOS, L. de (2001). La imposición personal sobre la riqueza. su papel en los sistemas tributarios actuales. Hacienda Pública Española. Monografía 2001.

PABLOS L. de (2006). "Análisis y tipos efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones". Papeles de Trabajo nº4, Instituto de Estudios Fiscales.

PABLOS, L. de (2007a). Análisis de la Incidencia territorial del Impuesto sobre el Patrimonio Neto Investigación IEF. Mimeo.

PABLOS, L. de (2007b). The personal wealth taxes. the Inheritance and Gift Taxes and the Net Wealth Tax. Edward Elgar.

PABLOS, L. de (2008). Incidencia del Impuesto sobre el patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Investigación IEF. MIMEO.

PABLOS, L. de (2009). "Alternativas a la supresión del impuesto sobre el patrimonio". Documento de trabajo 8/2009. Facultad Ciencias Económicas y Empresariales. UCM.

PABLOS, L. Y R. PAREDES (2010). El futuro de la Fiscalidad en España. Economistas. MONOGRÁFICO.

PABLOS L. de (2010). "Imposición sobre la riqueza y transmisiones de riqueza". Papeles de Economía Española. 125/126.

PABLOS L. de (2013). Propuesta Imposición sobre la riqueza Fundación Alternativas. MIMEO.

POTERBA, J. (2000). The Estate Tax and After-Tax Investment Returns. In Joel B. Slemrod, ed., Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich. Russell Sage Foundation and Harvard University Press.

ZÁRATE (2009). "Exención de las empresas familiares y reorganización patrimonial en el Impuesto sobre el Patrimonio. evidencia para Aragón". Documento presentado al Seminario de Investigación del Dpto. de Economía Aplicada VI de la UCM. Abril 2009.

Varios Autores (2014). Opciones para la reforma del Sistema Tributario Español. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Varios autores (2011). Informe Mirrles. Trad. Castellano Fundación Ramón Areces.

Anexo

Cuadro 1. Legislación impuesto sobre sucesiones y donaciones. Año 2012

PAÍS. NIVEL DE ADMINISTRACIÓN	Impuesto sobre el total de la herencia o sobre legados. Valoración bienes	Exenciones	Categorías parentesco	Tipos Impositivos
ALEMANIA Administración Central. Beneficiarios administración Central y Regional	Legados Individuales. valor de mercado	500.000 euros entre cónyuge 400.000 euros hijos 200.000 euros nietos	Categoría 1. Esposos, hijos, nietos y abuelos Categoría 2. Hermanos, tíos, sobrinos Categoría 3. Otros	Nota 1
REPÚBLICA CHECA Administración Central	Legados individuales. Valor de mercado	Exentos categorías 1 y 2	Categoría 1. Esposos, hijos, nietos y abuelos Categoría 2. Hermanos, tíos, sobrinos Categoría 3. Otros	Según cuantía del legado del 4% al 40%
GRECIA Administración Central y son beneficiarios el gobierno central y los gobiernos locales	Legados individuales. Valor de mercado	Estado, Iglesia, organismos públicos, esposos, hijos menores. En general 400.000 euros por beneficiario y reducciones para discapacitados. También está exenta la primera vivienda	Categoría 1. Esposos, hijos, nietos y abuelos Categoría 2. Hermanos, tíos, sobrinos Categoría 3. Otros	Categoría 1. 0-10% por encima de 300.00 euros Categoría 2. 0-20% por encima de 200.000 euros
LUXEMBURGO Administración Central	Legados individuales. Reglas especiales de valoración	Exentos esposos que estén casados desde hace más de 3 años con hijos en común	Categoría 1. Esposos e hijos Categoría 2. Hermanos Categoría 3. Otros	Entre esposos sin hijos en común el 5% Resto el % 15
BÉLGICA Administración Regional	Legados individuales. Valor de mercado	Exentos entre esposos, a favor de hijos y hermanos no muy elevadas y variables dependiendo del grado de parentesco. Existe un menor gravamen en Flemish para el patrimonio de empresas familiares	Categoría 1. Esposos e hijos Categoría 2. Hermanos Categoría 3. Otros	Tipos impositivos variables dependiendo de la región ya que es un impuesto regional. Por ejemplo en Flemish los tipos son: Categoría 1. Del 1 al 27% Categoría 2. Del 30 al 65%
IRLANDA Administración Central	Legados individuales. Reglas especiales de valoración	Bienes agrícolas, forestales, y empresariales relevantes	Categoría 1. Cónyuges, hijos e hijas Categoría 2. Padres, hermanos, sobrinos y nietos Categoría 3. Otros	Antes del 7/12/2011, el 25% Después del 7/12/2011 el 30% Mínimo exento antes del 7/12/2011 Categoría 1. 332.084 euros Categoría 2. 33.208 euros Categoría 3. 16.604 euros Después del 7/12/2011 Categoría 1. 250.000 euros Categoría 2. 33.500 euros Categoría 3. 16.750 euros
BULGARIA Administración Central	Donaciones únicamente y cualquier adquisición que se reciba a título gratuito. Son sujetos pasivos cualquiera que reciba una donación	Estado, Municipios instituciones educativas públicas, instituciones de investigación culturales y la Cruz Roja entre otras.	Categoría 1. Hijos, hermanos y cónyuges Categoría 2. Otros	Categoría 1. 0,4-0,8% Categoría 2. 5%

Cuadro 2. Recaudación impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Recaudación Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones				
Porcentaje PIB				
	2000	2005	2010	2012
ALEMANIA	0,15	0,18	0,18	0,16
BÉLGICA	0,41	0,51	0,56	0,62
DINAMARCA	0,22	0,2	0,22	0,22
FRANCIA	0,47	0,52	0,4	0,4
FINLANDIA	0,28	0,3	0,22	0,26
ITALIA	0,28	0	0,03	0,03
IRLANDA	0,21	0,15	0,16	0,15
GRECIA	0,27	0,12	0,07	0,05
LUXEMBURGO	0,1	0,14	0,1	0,17
INGLATERRA	0,23	0,25	0,19	0,2
HOLANDA	0,13	0,41	0,24	0,2
	0,36	0,33	0,29	0,23

Fuente: "Texax in European" database. Europe Commission 2014

Cuadro 3. Ingresos impositivos CCAA. 2007

Desglose de los ingresos	Derechos Reconocidos Netos	Ingresos Líquidos
LIQUIDACIÓN INGRESOS IMPOSITIVOS 2007		
Impuestos Directos	30.445.309,09	29.603.297,31
Impuestos sobre la renta	25.252.701,26	25.039.869,84
I.R.P.F.	24.475.021,83	24.266.712,31
I. sobre sociedades	777.679,42	773.157,53
Impuestos sobre el capital	5.018.443,36	4.465.464,85
I. sobre Sucesiones y Donaciones	3.163.160,98	2.615.063,63
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	1.855.282,38	1.850.401,22
Otros Impuestos Directo	174.164,47	1.850.401,22
Impuestos indirectos	53.035.903,05	52.386.598,75

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Cuadro 4 Ingresos impositivos CCAA. 2010

Desglose de los ingresos	Derechos Reconocidos Netos	Ingresos Líquidos
LIQUIDACIÓN INGRESOS IMPOSITIVOS 2010		
Impuestos Directos	30.312.658	29.646.604,46
Impuestos sobre la renta	27.382.484,64	27.372.662,97
I.R.P.F.	27.101.454,22	27.082.871,37
I. sobre sociedades	281.030,42	289.791,59
Impuestos sobre el capital	2.765.318,42	2.154.175,28
I. sobre Sucesiones y Donaciones	2.661.377,80	2.058.977,04
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	103.940,62	95.198,25
Otros Impuestos Directo	164.855,65	119.766,21
Impuestos indirectos	32.914.101,27	31.879.938,18

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Cuadro 5. Ingresos impositivos CCAA. 2012

Desglose de los ingresos	Derechos Reconocidos Netos	Ingresos Líquidos
LIQUIDACIÓN INGRESOS IMPOSITIVOS 2007		
Impuestos Directos	48.242.660,32	47.419.043,58
Impuestos sobre la renta	44.748.543,00	44.718.947,50
I.R.P.F.	44.551.634,16	44.523.827,37
I. sobre sociedades	196.908,84	195.120,12
Impuestos sobre el capital	3.194.145,65	2.518.539,07
I. sobre Sucesiones y Donaciones	2.540.728,59	1.879.192,78
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	653.417,05	639.346,29
Otros Impuestos Directo	299.971,67	181.557,02
Impuestos indirectos	57.915.281,33	57.108.802,41
I. sobre Transmisiones patrimoniales y Actos Jur. Docum	5.651.566,54	4.985.628,41

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Cuadro 6. Ingresos impositivos presupuestados CCAA. 2013

Desglose de los Ingresos. Datos consolidados. Presupuestos iniciales de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 2013. Total comunidades	
Desglose de ingresos	miles de euros
Impuestos Directos	39.166.982,51
Impuestos sobre la renta	35.756.942,87
I.R.P.F.	35.520.149,87
I. sobre sociedades	236.793,00
Impuestos sobre el capital	2.999.527,43
I. sobre Sucesiones y Donaciones	2.304.568,85
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	694.958,58
Otros Impuestos Directo	410.512,21
Impuestos indirectos	52.886.489,77

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Impuesto sobre la riqueza y las grandes fortunas de Gipuzkoa

Jose Luis Hernández

Jefe de Servicio de desarrollo Normativo y Asesoramiento jurídico del departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

1. Introducción

2. Disposiciones generales, hecho imponible y exenciones

3. Base imponible y base liquidable

4. Cuota íntegra

5. Cuota líquida. En concreto la bonificación por elementos afectos y participaciones

6. Devengo y gestión del impuesto

7. El límite conjunto de la cuota íntegra del IP más la cuota íntegra del IRPF: ¿escudo fiscal o cláusula de no confiscatoriedad? Un asunto polémico

1. Introducción

La tributación sobre la riqueza, o si se prefiere sobre el patrimonio, ha sufrido en los últimos tiempos no pocos avatares. Desde que en el año 1977 se aprobase el "Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas", hemos visto la aprobación del Concierto Económico. También y por lo que se refiere al Territorio Histórico de Gipuzkoa, la aprobación de la "Norma Foral 14/1991, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre el Patrimonio", su derogación con efectos uno de enero de 2009 (fecha de efectos, por cierto, diferente a la de otros ámbitos territoriales de nuestro entorno, lo cual también estuvo rodeado de polémica), su "restablecimiento" para los períodos impositivos 2011 y 2012 mediante la "Norma Foral 6/2011, de 26 de diciembre, por la que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio" (en adelante IP), la derogación de esta Norma Foral a partir del 1 de enero de 2013 y por último, de momento, la aprobación de la "Norma Foral 10/2012, de 18 de diciembre, del Impuesto Sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas" (en adelante IRGF), Impuesto que sigue vigente en la actualidad y que va a ser el objeto de estas líneas.

Si comparamos el IRGF con el anterior Impuesto sobre Patrimonio que estuvo vigente en Gipuzkoa (o con otros Impuestos sobre el Patrimonio de entornos cercanos, que es casi lo mismo), en mi opinión son tres los aspectos que resultan especialmente destacables.

A.- El primero de ellos es especialmente relevante, y además afecta de manera directa a los otros dos. Tanto, que considero que no pueden explicarse totalmente aquellos sin tener en cuenta éste. Y además resulta en cierto modo sorprendente lo poco que, desde mi punto de vista, se habla del mismo si lo comparamos con los asuntos de los que me voy a ocupar en los apartados B) y C) siguientes. Me estoy refiriendo a la rebaja de los tipos impositivos, esto es, de la tarifa. Efectivamente, si comparamos la tarifa del IRGF con la de su predecesor IP, enseguida observaremos como los tipos se han reducido de manera sustancial. Efectivamente, el tipo máximo del IRGF es del 1 por 100, mientras que el del IP era del 2,5 por 100. Esto es, se ha reducido el tipo máximo nada menos que en un 60 por 100, algo nada habitual en los tiempos que corren. Es cierto que el tipo mínimo, que ahora es del 0,25 por 100, antes era del 0,20 por 100. Pero también lo es que dicho 0,20 por 100 era puramente testimonial, ya que solo se aplicaba a los primeros 200.000 euros. Al tramo entre 200.000 y 400.000 euros, ya se le aplicaba el 0,30 por 100, más elevado que el actual 0,25 por 100 aplicable al primer tramo.

Es un dato a tener en cuenta que el tipo máximo del 1 por 100 se aplica a partir de una base liquidable de 3.000.000 euros y que antes el tipo máximo únicamente se aplicaba a bases liquidables superiores a 12.800.000 euros. Pero tampoco debemos olvidar que en la tarifa del IP, a las bases liquidables superiores a 3.200.000 ya se les aplicaba un tipo impositivo del 1,70 por 100, que iba ascendiendo paulatinamente hasta el 2,50 por 100 al que he hecho antes referencia.

En definitiva, resulta evidente que se ha producido una importante rebaja de los tipos impositivos, como consecuencia de lo cual nos encontramos con el dato nada despreciable y poco comentado por quienes mantienen una postura, legítima por otra parte, contraria al IRGF, de que nada menos que un 37,9¹ por 100 de los contribuyentes, pagan menos por el IRGF de lo que hubieran tributado si hubiera seguido vigente el IP. Además, tenemos que añadir que el 1,5 por 100 paga lo mismo y que el 26,2 por 100 de los contribuyentes paga algo más porque su riqueza está ubicada en el primer tramo de la tarifa, lo que les supone de media 54 euros más a pagar. Lo cual, en mi opinión y teniendo en cuenta que estamos analizando un impuesto sobre la riqueza, casi podríamos decir que es una subida irrelevante. Por lo tanto, casi un 38 por 100 de los contribuyentes paga menos con el nuevo impuesto, y casi un 28 (1,5 más 26,2) por 100 paga prácticamente lo mismo con el IRGF que con el IP. Esto es, casi un 66 por 100 de los contribuyentes paga igual o menos con el IRGF que con el IP. Y como contraposición, hay un 34 por 100 de los contribuyentes que paga más con el IRGF que con el IP. Al comentar la tarifa, pondré algunos ejemplos y compararé las cuotas del IRGF con las del IP.

B.- El segundo aspecto reseñable sí que es objeto de debate por parte de los expertos, de la opinión pública (frecuentemente en los medios de comunicación) y, obviamente, de los afectados por la medida. Me refiero a la eliminación de la exención de los activos afectos a una actividad económica o de las participaciones empresariales. Efectivamente, los bienes afectos o las participaciones, siempre que cumplieran determinados requisitos, estaban exentos del IP (lo siguen estando en los territorios en los que dicho Impuesto sigue siendo aplicable). Dicha exención ha desaparecido en el IRGF. Sin embargo, en dicho nuevo Impuesto aprobado en Gipuzkoa, los referidos bienes afectos o participaciones no tributan en su integridad, sino que gozan de una bonificación en cuota del 75 por 100. Más adelante analizaré la bonificación y pondré algunos ejemplos.

La discusión sobre la eliminación de esta exención, simplificando, obedece a la defensa de dos posturas contrarias. Una de ellas, la de los que defienden la existencia de la exención, considera que hacer tributar en el IRGF por los bienes afectos a una actividad económica o por las participaciones empresariales, penaliza al empresario de manera excesiva, por múltiples motivos. De entrada, quienes se posicionan en esta tesis, consideran que se hace tributar al empresario por bienes que están en riesgo (el riesgo de la propia actividad), más en estos tiempos de crisis, cuando lo que habría que hacer sería incentivar al empresario a través de la exención para que invierta más en su empresa, generando riqueza y, en consecuencia, puestos de trabajo. Piensan que eliminar la exención "invita" al empresario a invertir en elementos improductivos más seguros, o a trasladarse a otros ámbitos geográficos más "amables" con su situación empresarial, con el correspondiente perjuicio económico para el territorio del que se aleja.

¹ Los datos recogidos en este párrafo relativos a los porcentajes de contribuyentes que tributan menos, igual o más en el IRGF que en el IP, han sido facilitados por el Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

En el lado opuesto están quienes defienden la procedencia de la desaparición de la exención. Y la defienden, básicamente porque consideran que hay que dar prevalencia a la progresividad del tributo y al principio de capacidad económica, para conseguir una mayor redistribución de la riqueza. Es cierto, dicen, que la labor de los empresarios desempeña un papel relevante en la sociedad, motivo por el cual gozan de una bonificación del 75 por 100 en la tributación de los bienes o participaciones empresariales. Pero no es menos cierto que dichos empresarios gozan de una "riqueza" que, de acuerdo con esta tesis, debe ser gravada, ya que es evidente que refleja capacidad económica.

También podemos referirnos en este apartado a que hay un sector doctrinal que defiende la procedencia de la tributación por la integridad de los bienes afectos y participaciones empresariales sin que les deba resultar de aplicación bonificación alguna.

En definitiva, la elección de una u otra de las opciones (la exención o la bonificación), o de la tercera de ellas (la tributación íntegra de bienes afectos y participaciones), obedece a posiciones políticas. Desde el punto de vista técnico ninguna de ellas plantea problemas específicos. Por tanto, en el apartado correspondiente, me voy a limitar a explicar en qué consiste, los requisitos que se exigen y como se calcula la bonificación. A partir de ahí, cada lector podrá tener su opinión al respecto, como es obvio.

C.- Como no, el tercer elemento del IRGF que merece ser destacado si lo comparamos con el anterior IP, es la desaparición del límite conjunto de la cuota íntegra del IP y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Efectivamente, la suma de ambas cuotas íntegras no podía exceder del 60 por 100 de la Base Imponible del IRPF, si bien los matices a dicho límite eran de tal calado que requieren una explicación más detenida. Teniendo en cuenta que el IRGF no cuenta con dicho límite conjunto, ninguno de los apartados del Impuesto que van a ser objeto de análisis van a referirse al mencionado límite. Por lo tanto, por una cuestión de orden, dicha explicación junto con algunas reflexiones al respecto, la incorporaré al final del presente documento. Asimismo, traeré a colación algunos ejemplos.

Determinado sector de los analistas de la tributación sobre la riqueza se refiere al límite conjunto como "escudo fiscal". Implícitamente se alude a una especie de salvaguarda, de "defensa ante un ataque" de la Hacienda Pública. Resulta interesante la primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española, que define "escudo" como *"arma defensiva, que se lleva embrazada, para cubrirse y resguardarse de las armas ofensivas y de otras agresiones"*. Otro sector, en cambio, lo define desde una visión antagónica, como *"cláusula de no confiscatoriedad"*, dando a entender con ello, que si el Impuesto carece de dicha cláusula puede resultar confiscatorio y por ello, puede ser inconstitucional. Como he señalado, lo analizaré más adelante. A los efectos de centrar este trabajo, considero suficiente lo señalado en estos tres apartados introductorios.

De los tres aspectos, además, me interesa indicar que considero que los dos primeros obedecen a aspectos de índole política o si se quiere ideológica. Esto es, el hecho de que los tipos impositivos de un impuesto aumenten o disminuyan obedece a cuestiones de decisión estrictamente política, creo que esto es evidente. Y lo mismo puede decirse del mantenimiento o la eliminación de la exención de los bienes o participaciones empresariales: el hecho de que estén exentos, estén bonificados o no estén ni exentos ni bonificados, también refleja una posición política con la que se estará o no de acuerdo por cuestiones ideológicas. En consecuencia, y teniendo en cuenta que el ámbito político no es el mío, me voy a limitar a exponer ambas cuestiones (como ya he hecho) y a explicar a lo largo del presente documento como están reguladas en Gipuzkoa.

Sin embargo el tercero de los asuntos planteados en este apartado introductorio, el del límite conjunto de las cuotas de IRGF e IRPF, tiene en mi opinión un doble componente. Obedece por una parte a un planteamiento político o ideológico. Es obvio que por decisión política bien se mantiene el límite conjunto o bien se elimina. Pero también lo es que en este asunto tiene entrada otro elemento fundamental que no obedece a un análisis político sino a un análisis de índole sustancialmente técnico. Me refiero a la tesis que plantea que la falta de límite conjunto puede implicar que el impuesto sea confiscatorio y, por tanto, inconstitucional. Dicha discusión incorpora una perspectiva técnica a la cuestión, de enorme interés, sobre todo en los tiempos que corren. Haré algunos comentarios al respecto al final de este trabajo y plantearé algunos ejemplos.

A continuación voy a realizar un repaso (somero por razones de espacio) del IRGF de Gipuzkoa, si bien me detendré en aquellos aspectos (en los arriba expuestos y en algún otro) que considero de especial interés.

2. Disposiciones generales, hecho imponible y exenciones

El Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas es un impuesto de carácter directo y naturaleza personal que grava la riqueza de las personas físicas, tal y como indica el primer artículo de la Norma Foral 10/2012, de 18 de diciembre, de la Norma Foral que lo regula. El propio artículo 1 aclara qué debe tomarse en consideración para determinar en qué consiste la "riqueza" de una persona física. Pues bien, a los efectos del Impuesto, "riqueza" es el conjunto de los bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, minorados en las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, y con deducción de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder.

El Impuesto será de aplicación, por obligación personal y con carácter general a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuya exacción corresponda a la Diputación Foral de Gipuzkoa. Asimismo, resultará de aplicación por obligación real a las personas físicas no residentes en territorio español que sean titulares de bienes y derechos que radiquen en territorio español, siempre que radicando en territorio vasco el mayor valor de dichos bienes y derechos, el valor de los que radiquen en Gipuzkoa sea mayor al de los que radiquen en Bizkaia o en Araba.

El hecho imponible lo constituye la titularidad por el contribuyente, en el momento del devengo, de riqueza en los términos que ha quedado arriba expuesta. Cuando se deba tributar por obligación personal, el hecho imponible vendrá determinado por la riqueza mundial del contribuyente. Y cuando se deba tributar por obligación real, por los bienes y derechos del contribuyente que radiquen en territorio español.

De entre los bienes declarados exentos por la Norma Foral del IRGF, concretamente por su artículo 6, destacan los siguientes:

1.- La vivienda habitual del contribuyente, hasta un importe máximo de 300.000 euros. A estos efectos, hay que tener en cuenta que el IRGF es un impuesto personal. De modo que si un matrimonio casado bajo el régimen económico-matrimonial de gananciales o una pareja de hecho constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho, es propietaria en común de una vivienda valorada en 600.000 euros o menos, dicha vivienda estará exenta en su totalidad, ya que habrá que imputar a cada cónyuge o miembro de la pareja de hecho la mitad de la vivienda. Por lo que se refiere a la valoración de dicha vivienda, habrá que tener en cuenta las reglas de valoración a las que me referiré más adelante.

Asimismo, es importante indicar que para que la vivienda tenga el carácter de vivienda habitual a efectos del Impuesto, deberá cumplir con los requisitos previstos en la Norma Foral reguladora del IRPF. Así será vivienda habitual aquella en la que el contribuyente resida durante un plazo continuado de, al menos, tres años, salvo causas excepcionales.

2.- El ajuar doméstico. Esto es, los efectos personales y del hogar, utensilios domésticos y demás bienes muebles de uso particular del contribuyente. Se establece como límite el de 10.000 euros para cada elemento individual. Dicho de otro modo, estarán exentos todos aquellos bienes del ajuar doméstico que individualmente no tengan un valor de más de 10.000 euros, aunque la suma de todos ellos supere dicho importe. Pero si alguno de los elementos individualmente considerado supera dicho límite, deberá integrarse en la base imponible del Impuesto desde el primer euro.

3.- Los derechos de contenido económico de entidades de previsión voluntaria, planes de pensiones, planes de previsión asegurados o planes de previsión social empresarial.

4.- Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural Vasco, del Patrimonio Histórico Español o del Patrimonio Histórico de las Comunidades Autónomas, siempre que estén inscritos en el Registro General o en el Inventario General correspondiente.

5.- Los objetos de arte, antigüedades y colecciones cedidos por sus propietarios a museos o instituciones culturales sin fin de lucro para su exposición pública y la obra propia de los artistas mientras permanezca en el patrimonio del autor. Asimismo, los objetos de arte, antigüedades y colecciones cuyo valor sea inferior al que se determine reglamentariamente. En el momento en que se redactan estas líneas, dicho desarrollo reglamentario todavía no se ha producido.

6.- Los derechos derivados de la propiedad intelectual o industrial mientras permanezcan en el patrimonio del autor (y en el caso de la propiedad industrial, siempre que no estén afectos a actividades económicas).

7.- Los bosques de especies autóctonas situados en el País Vasco. Esta exención se aplicará con el límite de 100.000 euros. En este caso y a diferencia de lo indicado para el ajuar doméstico, por los bosques de este tipo que tengan un valor superior al referido importe, se aplicará la exención hasta 100.000 euros. Se incluirá en la base imponible el importe que supere la cuantía exenta.

8.- Las instalaciones de energías renovables. Del mismo modo que los bosques autóctonos, se aplicará la exención con límite de 100.000 euros. Asimismo, se computará el exceso en la base imponible.

9.- Los senderos, terrenos e instalaciones de uso primordialmente público cuya utilidad se haya reconocido por la Administración pública correspondiente, en los términos que se determinen reglamentariamente. El desarrollo reglamentario todavía no se ha producido.

10.- Los bienes y derechos cuyo principal destino sean actividades agrícolas, ganaderas, apicultoras o forestales ejercidas de forma personal y directa por personas físicas, siempre que no estén afectos a actividades económicas que constituyan la principal fuente de renta del contribuyente.

Asimismo, los bienes y derechos de naturaleza rústica, fincas rústicas o explotaciones agrarias que sean objeto de cesión para su incorporación al fondo de suelo Agrario.

La exención de los bienes indicados en este número también tiene un límite de 100.000 euros. Se tributará por el exceso.

11.- Determinados valores cuyos rendimientos están exentos en virtud de la Norma Foral reguladora del Impuesto sobre la Renta de no residentes

Antes de pasar a la base imponible, conviene señalar que tal y como hemos adelantado al comentar la exención de la vivienda habitual, los bienes y derechos se atribuyen a cada contribuyente según las normas sobre titularidad jurídica aplicables a cada caso, tomando en cuenta, cuando proceda, las normas sobre titularidad jurídica de los bienes y derechos contenidas en las disposiciones reguladoras del régimen económico-matrimonial o de las relaciones patrimoniales de la pareja de hecho.

3. Base imponible y base liquidable

A.- La base imponible está constituida por la riqueza del contribuyente valorada de acuerdo con lo previsto en el Capítulo IV de la Norma Foral reguladora del IRGF.

La riqueza se determinará por la diferencia entre:

a) el valor de los bienes y derechos minorado en el importe de las cargas y gravámenes de naturaleza real cuando disminuyan el valor de dichos bienes o derechos. Obsérvese que en el IRGF, a diferencia del anterior IP, el importe de las mencionadas cargas y gravámenes disminuye el valor de cada bien a efectos de su cómputo. Y

b) las deudas y obligaciones personales de las que deba responder el contribuyente.

Por lo que se refiere a las deudas, conviene mencionar dos aspectos relevantes:

- No serán deducibles las deudas y obligaciones contraídas para la adquisición de bienes o derechos exentos. Si la exención es parcial, será deducible, en su caso la parte proporcional. Por ejemplo, si una persona adquiere un bosque autóctono valorado en 80.000 euros mediante un préstamo, dicho préstamo no será deducible ya que el bien está exento. Si el valor del bosque es de 200.000 euros y lo financia con un préstamo, al estar exento solo el 50 por 100 del bosque, también podrá deducir el 50 por 100 del préstamo. Por otra parte, si adquiere un elemento del ajuar doméstico valorado en 5.000 euros y lo financia con un préstamo, dicho préstamo no será deducible, ya que el bien está exento. Pero, sin embargo, si adquiere un elemento del ajuar doméstico valorado en 15.000 euros financiando la compra con un préstamo, al no estar exento el bien, el préstamo será deducible como deuda en su integridad.

- En los supuestos de obligación real de contribuir, únicamente serán deducibles las deudas por capitales invertidos concretamente en bienes y derechos que estén sujetos al IRGF (por ejemplo, un préstamo contratado para financiar la compra de un inmueble ubicado en Gipuzkoa por el que el contribuyente tributa por obligación real).

Por lo que se refiere a las reglas de valoración de los diferentes bienes, cabe destacar lo siguiente:

1.- En cuanto a los bienes inmuebles, se continúa con el antiguo esquema del IP para la valoración de los inmuebles, que puede generar alguna distorsión desde el punto de vista de la justicia tributaria horizontal. Efectivamente, los bienes inmuebles se computan por el mayor valor de los tres siguientes:

- el catastral
- el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos, o
- el precio, contraprestación o valor de adquisición.

Este sistema tiene alguna ventaja. Por ejemplo, permite ir “actualizando” valores, ya que la valoración no se realiza mediante una “foto fija” como puede ser el valor catastral, sino que los inmuebles que se van adquiriendo, computan en el IRGF por el precio pagado o por el valor comprobado si es superior. Y para los inmuebles adquiridos hace mucho tiempo, siempre está el “suelo” del valor catastral. Pero a pesar de todo, es obvio que se pueden producir (y se producen) circunstancias en las que dos contribuyentes tributan de manera diferente por bienes similares (o iguales) entre sí. Como se ha indicado, la justicia tributaria horizontal se resiente en estos casos. Desde este punto de vista y aún reconociendo que puede generar otros problemas, podría ser más recomendable un sistema de valoración único, por ejemplo el del valor catastral. Es cierto que estos sistemas de “foto fija” (foto fija relativa, es verdad, porque el valor catastral se suele actualizar todos los años en función del IPC; pero dicho IPC no se corresponde necesariamente con la fluctuación de los precios inmobiliarios) corren el riesgo cierto de quedarse anticuados y motivar unas valoraciones irreales, por lo bajas, que provocarían una tributación más baja para este tipo de bienes si los comparamos con otros bienes. Pero, por otra parte, se evitarían situaciones discriminatorias desde el punto de vista de justicia horizontal provocadas por el hecho de que dos personas tributen diferente por dos bienes iguales. Lo ideal (aunque esto es muy difícil, no nos engañemos), sería mantener permanentemente actualizadas las valoraciones de los inmuebles que sirvieran para calcular el valor a computar en la base imponible del IRGF. Por ejemplo a través de unas valoraciones catastrales actualizadas. No se nos escapa que los valores catastrales tienen una incidencia directa en el IBI, de modo que también habría que tener permanentemente actualizados los tipos impositivos de dicho impuesto para no generar una “sobretaxación”... pero eso es otra historia. Además, también podrían explorarse otros sistemas intermedios basados en el valor catastral, pero sin utilizarlo directamente a efectos del IRGF. Sistemas que, por otra parte, ya están inventados.

Por último y por lo que a los inmuebles se refiere, indicar que la Norma Foral prevé algunas reglas especiales para los inmuebles en construcción y para los contratos en régimen de multipropiedad.

2.- Por lo que respecta a las actividades económicas, los bienes y derechos afectos, como regla general, se computarán por el valor que resulte de su contabilidad, siempre que se ajuste al Código de Comercio.

Los inmuebles afectos, sin embargo, se valorarán aplicando las reglas generales de valoración de los bienes inmuebles que hemos comentado en el número 1 inmediatamente anterior, salvo que formen parte del activo corriente y el objeto de la actividad económica consista exclusivamente en el desarrollo de actividades de construcción o promoción inmobiliaria.

En defecto de contabilidad que se ajuste al Código de Comercio, la valoración será la que resulte de aplicación de las demás normas del Impuesto.

3.- En lo referido a los activos financieros, seguros de vida, joyas, vehículos, objetos de arte, concesiones administrativas y opciones, lo mismo que a las deudas, las reglas son similares a las establecidas en el anterior IP, por lo que no me voy a detener en este punto.

B.- La base liquidable, para el caso de obligación personal, será el resultado de reducir la base imponible en 700.000 euros, en concepto de mínimo exento. Dicho de otro modo, todas aquellas personas cuya riqueza sea inferior a 700.000 euros, no tendrán que tributar ni un euro por este impuesto. Además, si tenemos en cuenta que la vivienda habitual está exenta hasta un límite de 300.000 euros, veremos como en un gran número de casos, la riqueza por debajo de 1.000.000€ (700.000 de la reducción más 300.000 de la vivienda habitual), no va a tributar. Y además, en los supuestos de matrimonios (o parejas de hecho) casados en régimen de gananciales, este millón será por cada contribuyente. De modo que muchas parejas que tengan en común una riqueza inferior a dos millones de euros no tendrán que tributar por este impuesto.

En los supuestos de obligación real, la base liquidable coincide con la base imponible. Pero si el contribuyente acredita que la totalidad de su riqueza es inferior a 700.000€ y no es residente en un paraíso fiscal, podrá aplicar el mínimo exento de 700.000€.

4. Cuota íntegra

La cuota íntegra, como es lógico, se obtiene de aplicar los tipos de gravamen a la base liquidable.

La tarifa del IRGF es la siguiente:

BL hasta	Cuota íntegra	Resto hasta	Tipo %
0	0	500.000	0,25
500.000	1.250	1.000.000	0,50
1.500.000	6.250	1.500.000	0,75
3.000.000	17.500	1,5M en adelante	1,00

La tarifa aplicable en el anterior IP aplicable en Gipuzkoa hasta 2012, era la siguiente:

BL hasta	Cuota íntegra	Resto BL hasta	Tipo aplicable
Euros	Euros	Euros	porcentaje
0	0	200.000	0,20
200.000	400	200.000	0,30
400.000	1.000	400.000	0,50
800.000	3.000	800.000	0,90
1.600.000	10.200	1.600.000	1,30
3.200.000	31.000	3.200.000	1,70
6.400.000	85.400	6.400.000	2,10
12.800.000	219.800	6,4M en adelante	2,50

Se observa, por tanto, que el tipo máximo es del 1 por 100, un tipo máximo sustancialmente más reducido que el aplicable en el anterior IP que era del 2,5 %. Concretamente, un 60 por 100 más bajo que el vigente en el anterior IP. Y mucho más reducido, también, que en los IP aplicables en entornos cercanos.

Vamos a comparar, a continuación, las cuotas íntegras resultantes de aplicar a determinados supuestos la tarifa del IRGF y del anterior IP:

Patrimonio no exento (en miles de euros)	1.000	2.000	5.000	10.000	25.000	50.000
Cuota IRGF (íntegra y en euros)	750	5.250	30.500	80.500	230.500	480.500
Cuota IP 2012 (íntegra y en euros)	700	7.500	49.700	146.300	507.300	1.132.300

Se observa, por tanto, que a excepción del primer supuesto, en el que hay una diferencia al alza de 50 euros con la tributación del IRGF, en todos los demás casos analizados, la cuota íntegra del IRGF es sustancialmente más baja que la del anterior IP. Y la diferencia es más apreciable en los patrimonios elevados, como consecuencia de la sustancial reducción del tipo marginal máximo.

5. Cuota líquida. En concreto la bonificación por elementos afectos y participaciones

La cuota líquida, que nunca podrá ser negativa, es la cantidad resultante de minorar la cuota íntegra en el importe de las deducciones y bonificaciones que, en su caso, procedan. Por obligación real, la cuota líquida nunca podrá ser superior a la que habría resultado de haber estado el contribuyente sujeto por obligación personal por la totalidad de su riqueza.

A.- Por lo que se refiere a las deducciones, el contribuyente podrá únicamente aplicar, cuando tribute por obligación personal, las correspondientes a impuestos satisfechos en el extranjero. Efectivamente, podrá deducir la cantidad menor de las dos siguientes:

- El importe efectivo de lo satisfecho en el extranjero por razón de un gravamen de naturaleza idéntica o análoga al IRGF, que afecte a bienes y derechos computados en el mismo.

- El resultado de aplicar el tipo medio de gravamen del IRGF a la parte de base liquidable gravada en el extranjero. A estos efectos, y según lo previsto en el artículo 24.2 del Impuesto, el tipo medio de gravamen será el resultado de multiplicar por 100 el cociente obtenido de dividir la cuota íntegra resultante de la aplicación de la tarifa por la base liquidable, y se expresará con dos decimales.

B.- Más relevancia práctica y más repercusión pública ha tenido y sigue teniendo la bonificación prevista en el artículo 27. Me estoy refiriendo a la bonificación por elementos afectos a actividades económicas y por acciones y participaciones en determinadas entidades.

Efectivamente, la Norma Foral prevé una bonificación del 75 por 100 de la parte de la cuota íntegra que corresponda a bienes y derechos afectos a una actividad económica y a participaciones en entidades, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Para calcular dicha parte de la cuota íntegra, se multiplicará la cuota íntegra por el cociente obtenido de dividir la parte de la base imponible positiva correspondiente al conjunto de los bienes y derechos objeto de bonificación, por la base imponible.

De modo que, para centrar correctamente la cuestión, interesa resaltar que si es cierto (y lo es) que los bienes afectos y las participaciones empresariales cuentan con

una bonificación del 75 por 100, resulta que no es técnicamente correcta la afirmación (muchas veces repetida) de que los bienes afectos y las participaciones están penalizados en el IRGF. Y no lo es, por la obviedad de que precisamente cuentan con una bonificación del 75 por 100. Así, si un empresario invierte su patrimonio en su empresa (que cumple con los requisitos para poder aplicar la bonificación, claro está), tendrá que tributar por el IRGF únicamente una cuarta parte de lo que tendría que tributar si invirtiera su patrimonio en cualquier otro tipo de activos: acciones, fondos de inversión, inmuebles... ya que todos estos activos no contarán con la bonificación.

Otro asunto bien distinto, es que hay quien considera que la bonificación del 75 por 100 no es suficiente y que lo procedente sería la exención, pero esa es otra discusión diferente. Una cosa es discutir si el 75 por 100 es o no adecuado, si es poco o es mucho, y otra bien diferente, afirmar que los bienes afectos y las participaciones empresariales están peor tratados en el IRGF que cualesquiera otros bienes. Porque lo cierto es que no lo están.

Probablemente quienes afirman que los bienes afectos y las participaciones empresariales están peor tratados que el resto de los bienes, no es en eso en lo que están pensando. En realidad, lo que ponen encima de la mesa es el hecho de que dichos bienes afectos y participaciones, en los otros Territorios Históricos, están exentos. Por lo tanto, la discusión no es tratamiento fiscal de bienes y participaciones en contraposición a otro tipo de bienes, sino tratamiento fiscal de bienes y participaciones en un territorio en contraposición al tratamiento en otros territorios. En el fondo, se trata del hecho, ciertamente relevante y que debe ser tenido en cuenta por parte de los responsables políticos, de que si en unos territorios hay exención de bienes afectos y participaciones y en el limítrofe no la hay (aunque haya una bonificación del 75 por 100), puede que haya contribuyentes que valoren la conveniencia de trasladarse de territorio, con toda su capacidad tributaria (no solo de IRGF sino también de IRPF). Y ello, a lo que probablemente nos lleva, es al debate sobre del modelo competencial, asunto de gran interés pero que no es objeto de este trabajo.

Por otra parte, tampoco podemos olvidar que existen otros ámbitos territoriales, no limítrofes pero sí muy cercanos, que no es que mantengan la exención para los bienes afectos y participaciones empresariales, sino que, directamente, no cuentan con Impuesto sobre Patrimonio (ni sobre la riqueza, obviamente), de modo que el problema del posible cambio de domicilio de contribuyentes, no se solucionaría con la exención de bienes afectos y participaciones empresariales.

Sentado lo anterior, interesa aclarar con carácter previo, qué debe considerarse a estos efectos una actividad económica y qué un bien afecto. Pues bien, será actividad económica aquélla a la que se reconozca esa naturaleza en la normativa del IRPF. Destaquemos aquí, que de acuerdo con lo previsto en la Norma Foral 3/2014, reguladora del IRPF en Gipuzkoa, se entenderá que el arrendamiento o la compraventa de inmuebles tiene la consideración de actividad económica cuando para la ordenación de la actividad

se cuente, al menos, con una persona empleada con contrato laboral, a jornada completa y con dedicación exclusiva a esa actividad. No contarán a estos efectos ni los familiares ni las personas vinculadas. De modo que, en esta actividad, la nueva normativa de IRPF que es, en algunos aspectos, más permisiva que la anterior a la hora de definir qué se considera actividad económica en este sector (ya no se exige un local) aumenta el ámbito de aplicación de la bonificación en la actividad de arrendamiento o compraventa de inmuebles. De este modo, personas que no podían aplicar la exención del IP con la anterior normativa, sí podrán aplicar la bonificación del IRGF.

Una vez sepamos que nos encontramos ante una actividad económica, habrá que tener en cuenta que serán bienes afectos los considerados como tales en el IRPF.

Conviene recordar además, para comprender mejor la bonificación, que en el momento de redactar el presente trabajo, sigue vigente (y no está previsto que a corto plazo deje de estarlo) el Decreto Foral 118/1999, de 21 de diciembre, por el que se determinan los requisitos y condiciones de las actividades empresariales y profesionales y de las participaciones en entidades para la aplicación de las exenciones en el IP, en su redacción vigente a 31 de diciembre de 2008, según dispone la Disposición Final Séptima de la NFIRGF. De modo que:

I.- Serán objeto de bonificación los bienes y derechos de las personas físicas afectos a su actividad económica. Se exige, para ello, que dicha actividad económica se ejerza de forma habitual, personal y directa por el contribuyente y además, que constituya su principal fuente de renta.

Asimismo, conviene indicar que se entenderá que la actividad constituye la principal fuente de renta del contribuyente, cuando al menos el 50 por 100 de su base imponible del IRPF provenga de rendimientos netos de la actividad de la que se trate. Para determinar si se alcanza dicho porcentaje, no se computarán las remuneraciones que traigan causa de las participaciones en entidades, que a su vez cumplan los requisitos para aplicar la bonificación del IRGF. Cuando el contribuyente realice varias actividades, para determinar si cumple el requisito de que sean principal fuente de renta, habrá que tomar en consideración el conjunto de las actividades, y la bonificación, en su caso, alcanzará a todas ellas.

II.- También serán objeto de bonificación la titularidad por parte del contribuyente, de acciones o participaciones, siempre que concurren las siguientes condiciones:

- Que la entidad no tenga por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario,

- Que la participación del contribuyente en el capital de la entidad sea de, al menos, el 5 por 100 computado de forma individual o del 20 por 100 computado por grupo familiar.

- Que el contribuyente ejerza funciones de dirección en la entidad, percibiendo por ello una remuneración superior al 50 por 100 de la totalidad de los rendimientos de actividades económicas y de trabajo personal. A estos efectos, se consideran funciones de dirección las ejercidas por el Presidente, Director General, Gerente, Administrador, Director de Departamento, Consejero, miembro del Consejo de Administración u órgano de administración equivalente, siempre que el desempeño de cualquiera de estos cargos implique una efectiva intervención en las decisiones de la empresa. Si la participación en la entidad es conjunta por parte del grupo familiar para llegar al 20 por 100 exigido, las funciones de dirección y las remuneraciones deberán cumplirse en al menos una de las personas del grupo. Cumplidos ambos requisitos por una de las personas del grupo familiar, todos los miembros del grupo tendrán derecho a la bonificación.

Asimismo, conviene mencionar que la bonificación alcanzará a la proporción existente entre el valor de los activos afectos a la actividad económica y el valor del patrimonio neto de la entidad. Se trata, de este modo, de evitar que el beneficio fiscal se aplique sobre bienes que son titularidad de una sociedad que ejerce una actividad económica pero que, en realidad, no están afectos a dicha actividad económica.

Veamos, a continuación, algunos ejemplos del efecto que esta bonificación tiene en la liquidación del Impuesto. Para ello, vamos a comparar entre sí tres situaciones hipotéticas diferentes, en función del porcentaje que suponen las participaciones (o los elementos afectos) del contribuyente que cumplen con los requisitos para poder aplicar la bonificación, con respecto a la totalidad de su riqueza. Y a su vez, las vamos a comparar con lo que esas mismas personas habrían tributado aplicando la normativa del anterior IP. Veremos como en la medida que las participaciones empresariales suponen un porcentaje más elevado sobre la riqueza total, el contribuyente va a tributar más que con el anterior IP. Ello se produce por el efecto de la desaparición de la exención prevista en el anterior IP y la aplicación de la bonificación del 75 por 100 del IRGF. Sin embargo, se observa que en la medida que el porcentaje de las participaciones es más reducido con relación a la riqueza total, el contribuyente tributará menos con el IRGF que con el IP. Ello se debe a la sustancial rebaja de los tipos impositivos.

En la siguiente tabla se plantean tres supuestos: "A", "B" y "C". En el "A", las participaciones del contribuyente suponen el 80 por 100 del total de su riqueza; en el "B", las participaciones suponen el 50 por 100 del total de su riqueza; y en el "C", únicamente el 20 por 100. Se incluyen dos columnas relacionadas con el IRGF porque al tener que aplicar la bonificación después de calcular la cuota íntegra, la cuota líquida y la íntegra no van a coincidir. Sin embargo, en el IP, al tratarse de bienes exentos que, por tanto, no se incluían en la base imponible, el hecho de que hubiese participaciones empresariales, no afectaba a la cuota íntegra.

Riqueza (en miles €)	IRGF c. íntegra en €	IRGF c. líquida en €	IP 2012 c. íntegra en €
2.000 A	5.250	2.100	0
2.000 B	5.250	3.281,25	700
2.000 C	5.250	4.462,50	3.900
5.000 A	30.500	12.200	700
5.000 B	30.500	19.062,50	12.800
5.000 C	30.500	25.925	32.700
10.000 A	80.500	32.200	7.500
10.000 B	80.500	50.312,50	49.700
10.000 C	80.500	68.425	104.300
25.000 A	230.500	92.200	49.700
25.000 B	230.500	144.062,50	198.800
25.000 C	230.500	195.925	382.300

6. Devengo y gestión del impuesto

El IRGF se devenga el 31 de diciembre de cada año y afecta a la riqueza de la que el contribuyente sea titular en dicha fecha. De modo que, en caso de fallecimiento a lo largo del año, no habrá obligación de los sucesores de presentar autoliquidación de la persona fallecida por el año del fallecimiento. Sin perjuicio, claro está, de que dichos sucesores deban incluir la parte correspondiente a la herencia, en su caso, en sus autoliquidaciones personales del Impuesto.

En los supuestos de obligación personal estarán obligados a autoliquidar por este Impuesto los contribuyentes cuya cuota líquida resulte a ingresar. Asimismo, estarán obligados a presentar autoliquidación cuando pese a no resultar de la misma una cuota líquida a ingresar, el valor de sus bienes y derechos, incluidos los exentos, resulte superior a 3 millones de euros.

En el caso de obligación real, habrá que presentar autoliquidación cuando la base liquidable supere los 200.000 euros.

7. El límite conjunto de la cuota íntegra del IP mas la cuota íntegra del IRPF. ¿Escudo fiscal o cláusula de no confiscatoriedad?. Un asunto polémico.

Tal y como he indicado en la introducción de este trabajo, el IRGF no cuenta con el límite conjunto que se preveía en el IP, límite conjunto que, en la actualidad, se sigue manteniendo en los territorios que conservan en vigor el IP. Por este motivo, dado que el IRGF no cuenta con dicho límite, es obvio por qué no lo he analizado en el repaso del

Impuesto que he realizado en los apartados anteriores. Sin embargo, dada la relevancia de la cuestión, resulta necesario hacer algunas reflexiones al respecto.

Es imposible hacer un análisis en profundidad en el espacio del que dispongo de un tema tan interesante como el del límite conjunto (o escudo fiscal, o cláusula de no confiscatoriedad, según prefiera el lector) y los efectos de su desaparición en el esquema liquidatorio del IRGF. Pero dicho espacio sí puede ser suficiente para hacer algunos comentarios sobre un debate que está en ámbitos técnicos, políticos e incluso en los medios de comunicación. Y es probable que en un futuro no lejano en los Tribunales. Y digo que resulta especialmente interesante, no solo porque pueda ser una cuestión obviamente opinable y con no pocos matices de índole, si se quiere, académica. Sino también, y esto da al asunto una dimensión muchísimo más práctica, por el hecho de que por primera vez en nuestro entorno el impuesto que grava en Gipuzkoa la riqueza de los contribuyentes (a estos efectos nos da igual el concepto de riqueza o el de patrimonio) no cuenta con el mencionado límite conjunto. Por lo tanto, el debate baja de las aulas a "la arena".

Haciendo un rápido repaso de los hitos más importantes de esta figura, tenemos que remontarnos a la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre medidas urgentes de reforma fiscal. El capítulo I de dicha Ley regulaba el "Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas". Al año siguiente, 1978 (año en el que, precisamente, se aprueba la vigente Constitución), se aprueba la "Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas". Ley que consta de 38 artículos, 5 disposiciones adicionales, cuatro transitorias y tres finales. En total, "ocho folios y medio" de Ley. Dicha Ley incorpora en el apartado Dos de su artículo veintiocho el siguiente contenido: *"La cuota íntegra de este Impuesto, resultante por aplicación de la escala, no podrá exceder, para los sujetos por obligación personal, del cuarenta por ciento de la base imponible ni, conjuntamente con la cuota correspondiente al Impuesto sobre el Patrimonio Neto, exceder del cincuenta y cinco por ciento de dicha base..."*

Tras diferentes avatares normativos en los que no nos vamos a detener, nos encontramos con que en 1991, una vez concertadas las competencias normativas, se aprueba en Gipuzkoa la "Norma Foral 14/1991 de 27 de diciembre, del Impuesto sobre el Patrimonio", que en su artículo 31, titulado "Límite de la cuota íntegra", de modo similar al de los Impuestos equivalentes de su entorno, incluía lo siguiente:

"Uno. La cuota íntegra de este Impuesto, conjuntamente con la correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no podrá exceder, para los sujetos pasivos sometidos al Impuesto por obligación personal, del 70 por 100 de la total base imponible de este último.

A estos efectos:

...

b) *En el supuesto de que la suma de ambas cuotas supere el límite anterior, se reducirá la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio hasta alcanzar el límite indicado si que la reducción pueda exceder del 80 por 100”.*

Dicho esquema, es cierto que matizado en varios aspectos debido a la complejidad que ha ido adquiriendo el IRPF, se ha mantenido en Gipuzkoa hasta 2012, si bien habiéndose reducido el límite del 70 al 60 por 100. También se mantuvo que la reducción no podía exceder del 80 % de la cuota del IP. Dicho de otro modo, y esto es a mi juicio de gran relevancia, como mínimo había que satisfacer el 20 por 100 de la cuota del IP, sin importar cual era la base imponible del IRPF. Sirva asimismo de referencia que en las vigentes normas forales del IP en Bizkaia y Araba, el diseño del límite se mantiene, si bien la suma de las cuotas íntegras del IP y del IRPF no puede superar el 65 por 100 de la base imponible del IRPF, y (esto es importante) sin que la reducción pueda superar el 75 por 100 de la cuota del IP (esto es, como mínimo habrá que satisfacer el 25 por 100).

La doctrina coincide en que este límite conjunto de ambos impuestos se diseñó para evitar caer en confiscatoriedad, proscrita por la Constitución de 1978. Ahora bien, para concluir cuándo determinada disposición puede llegar a ser confiscatoria, obviamente, hay que aclarar previamente en qué consiste dicho concepto. Para ello, no podemos olvidar que el propio Tribunal Constitucional, en su interesantísima Sentencia de 4 de octubre de 1990, al analizar si determinado recargo aprobado por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid resultaba confiscatorio, afirma que “...el examen de esta alegación viene, en efecto, condicionado por la interpretación que haya de darse al principio de no confiscación en materia fiscal, cuestión que dista de hallarse doctrinalmente clarificada.... De hecho en materia fiscal, la confiscación no supone la privación imperativa, al menos parcial, de propiedades, derechos patrimoniales o rentas sin compensación, ya que este tipo de privación o exacción es, en términos generales, de esencia al ejercicio de la potestad tributaria y al correlativo deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos... Tiene declarado este Tribunal... que capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra. A ello cabe añadir ahora que la prohibición de confiscatoriedad supone incorporar otra exigencia lógica que obliga a no agotar la riqueza imponible sustrato, base o exigencia de toda imposición so pretexto del deber de contribuir; de ahí que el límite máximo de la imposición venga cifrado constitucionalmente en la prohibición de su alcance confiscatorio. Y dado que... lo que se prohíbe no es la confiscación, sino justamente que la imposición tenga “alcance confiscatorio”, es evidente que el sistema fiscal tendría dicho efecto si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes, se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el artículo 31.1 de

la Constitución... asumiendo la dificultad de situar con criterios técnicamente operativos la frontera en la que lo progresivo, o quizá mejor, lo justo, degenera en confiscatorio, sí resulta posible rechazar...”

Por lo tanto, siguiendo el planteamiento del TC, se trataría de ver si por efecto de la falta del límite conjunto, aplicando las diversas figuras tributarias vigentes, se llega a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades. O, diciéndolo de otra forma, si en aras de la progresividad y la justicia, se provoca una situación que degenera en confiscatoria.

De entrada y bajo las premisas planteadas por el TC, resulta difícil defender que la falta de límite conjunto degenera en confiscatoriedad, cuando el tipo medio impositivo del IRGF nunca alcanza el uno por 100. Pero es que además, el propio TC menciona otros conceptos recogidos en el propio artículo 31.1, que también deben ser tomados en consideración si se quiere contar con un sistema tributario acorde con los principios constitucionales.

Efectivamente, el artículo 31.1, enmarcado en la sección 2ª (“De los derechos y deberes de los ciudadanos”) del capítulo segundo del título primero de la Constitución, dispone que *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”*. Por lo tanto, y sin perder de vista que un sistema tributario que tuviera alcance confiscatorio sería inconstitucional, también es fundamental tener en cuenta que la Constitución exige que todos contribuyan al sostenimiento de los gastos públicos; que lo hagan de acuerdo con su capacidad económica; que el sistema tributario sea justo; y que esté inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

El límite conjunto que se ideó en 1978, partía de una situación en la que tanto el IP como (y sobre todo) el IRPF, eran impuestos muchísimo más sencillos que en la actualidad. La casuística y la complejidad del IRPF en la actualidad no tienen nada que ver con las del Impuesto de 1978. Y es que la realidad social y económica de ambos momentos temporales es ciertamente muy diferente. Los múltiples productos financieros existentes en la actualidad, de fácil acceso para cualquier ciudadano medio y con tratamientos tributarios radicalmente diferentes entre sí, en los años 70 eran casi ciencia ficción. Pensemos en fondos de inversión, en entidades de previsión social voluntaria, planes de pensiones, planes individuales de ahorro sistemático, seguros de todo tipo... por no hablar de otros productos financieros de mayor complejidad que desgraciadamente han tenido gran repercusión por situaciones no deseadas que se han dado recientemente. La evolución que se ha producido, en mi opinión, debe ser tomada en cuenta a la hora de abordar esta cuestión. No podemos concluir que la única solución para evitar la confiscatoriedad es aplicar miméticamente soluciones ideadas hace casi cuarenta años. Cuando la realidad y la normativa financiero-fiscal aplicable al ciudadano medio actual y la aplicable al de hace cuarenta años no tienen nada que ver.

En mi opinión, quienes defienden que el hecho de que el IRGF carezca de límite conjunto provoca que el Impuesto tenga alcance confiscatorio, no tienen en cuenta lo que acabo de señalar. Quienes mantienen dicha posición, sustentan básicamente su postura (estoy simplificando) en el hecho de que si una persona tiene que tributar por IRGF una cantidad superior a su renta anual (concepto de renta anual que identifican con la base imponible del IRPF), ello por sí mismo, tiene alcance confiscatorio. Sin embargo, dicha tesis tiene unos puntos débiles especialmente relevantes:

- En primer lugar resulta chocante que se plantee esta cuestión precisamente y solo frente al IRGF aplicable en Gipuzkoa, cuando el problema conceptual del límite del IP tal y como está planteado en otros territorios es exactamente el mismo en lo fundamental, dado que se exige en dicho último Impuesto una tributación mínima en todo caso, sea cual sea la renta (entendida como base imponible del IRPF) del contribuyente. Pensemos, por ejemplo, en una persona con rentas muy bajas para su elevado patrimonio (situación, no nos engañemos, generalmente buscada por el contribuyente para intentar pagar menos impuestos). Dado que a pesar del límite conjunto hay un mínimo que indefectiblemente hay que pagar (antes 20 y ahora en algunos casos el 25 por 100 de la cuota íntegra del IP, como se ha indicado), en la medida que dicho mínimo a pagar supere la base imponible del IRPF, siempre nos encontraríamos según esa tesis, ante un supuesto de confiscatoriedad. Y sin embargo, quienes defienden esta posición, no ven nada irregular (o al menos no lo manifiestan) en el límite conjunto del "tradicional" IP. Más aún en ocasiones la propugnan como la panacea de la no confiscatoriedad, lo cual no deja de resultar, desde mi punto de vista, contradictorio.

- Si se pusiera como límite de la no confiscatoriedad el que no se pueda pagar por el IRGF (o por el IP, que a estos efectos es lo mismo) un importe superior a la base imponible del IRPF, teniendo en cuenta que hoy en día es muy sencillo invertir en productos que no generan renta a efectos del IRPF, estaríamos en realidad dejando en manos del contribuyente la decisión de tributar o no. Esto es, si se invierte por ejemplo en un fondo de inversión (cuya revalorización tributa como ganancia patrimonial en el momento de su venta), se obtendría un diferimiento en el pago del IRPF y además, no tributaría por el IRGF. Esto es, no se pagaría ni en IRPF ni en IRGF. Podríamos hablar de tributación "a gusto del contribuyente".

- Como continuación del punto anterior, podríamos señalar que, quizá, el límite conjunto pudo servir para un momento en el que la normativa del IRPF no preveía múltiples productos con diferimiento en su tributación. Esto es, se estaba pensando en una situación en la que básicamente todos los rendimientos se incluían en la base imponible del IRPF. No algunos sí y otros no.

- La idea de "no confiscatoriedad" pretende evitar que se prive al contribuyente de sus rentas y propiedades, no que se utilice dicho concepto como medio de planificación fiscal. Y es que tal y como está la realidad financiero-fiscal, los conceptos que hace 40

años podían servir requieren, cuando menos, una puesta al día. Puede darse que una persona obtenga elevadísimos beneficios en fondos de inversión, en seguros o en otros muchos productos y no tenga que tributar por ellos hasta un momento posterior; o quizá nunca, tampoco por las “rentas” generadas por el contribuyente a lo largo de los años, si se produce su fallecimiento antes de llegar a “realizar” (vender, para entendernos) sus inversiones. Sin embargo ello no quiere decir que a efectos de analizar la cuestión que ahora nos ocupa, no esté obteniendo rentas desde un punto de vista económico.

- La doctrina habla básicamente de tres fuentes diferentes de tributación: la renta (lo que se gana), la propiedad (lo que se tiene) y el consumo (lo que se gasta). Con el límite conjunto llevado al extremo añadido a la normativa tributaria vigente, sería relativamente sencillo no tributar ni por lo que se gana ni por lo que se tiene. Y cuanto más se tuviera (y probablemente más se ganara), más fácil. Esto es, se podría cortocircuitar de una manera extremadamente sencilla la tributación por parte de las personas con más posibilidades económicas.

- Como consecuencia de lo anterior, quedarían seriamente en entredicho los principios de capacidad económica, justicia, igualdad y progresividad, todos ellos previstos en el 31.1 de la Constitución. El mismo que prevé que el sistema tributario no tenga alcance confiscatorio.

Veamos algunos ejemplos, si bien la casuística es interminable. La tributación en cada caso puede ser muy diferente en función de las deducciones y bonificaciones. Por ello y teniendo en cuenta que con estos ejemplos únicamente se pretende observar la diferencia de tributación en función de que el contribuyente tome unas u otras decisiones vamos a llegar únicamente hasta el concepto de cuota íntegra para realizar las comparaciones.

Pensemos en tres personas diferentes. Las tres son titulares de una riqueza de 15.000.000 de euros. Sin embargo, la señora “A”, alta ejecutiva, percibe un sueldo que le genera una Base Liquidable General (BLG) de 300.000 euros. Además, gestiona su riqueza de modo que obtiene por ella una rentabilidad del 4 por 100, lo que le genera (por simplificar) una Base Liquidable del Ahorro (BLA) de 600.000€. El Señor “B”, no trabaja por cuenta ajena ni ejerce actividad económica, pero obtiene la misma rentabilidad por la gestión de su patrimonio del 4 por 100 (o sea, una BLA de 600.000€). Por último, la tercera persona, señora “C” tampoco trabaja por cuenta ajena ni ejerce actividad económica y también gestiona su patrimonio y obtiene una rentabilidad similar (o incluso superior), pero a través de productos financieros que no generan renta en el IRPF (pensemos en fondos de inversión, determinados seguros, etc.).

Veamos los efectos tributarios en los tres casos:

1.- La señora "A" tributaría en IRPF parte como Base Liquidable General y parte como Base Liquidable del Ahorro. Por su BLG (300.000.-€) le correspondería una cuota íntegra de 132.638.-€. Y por su BLA 149.125.-€. En total por el IRPF, su cuota íntegra sería de 281.763.-€

Además, la señora "A" tributaría en el IRGF por una Base Liquidable de 14.300.000.-€ (15.000.000.-€ menos 700.000.-€ de reducción en concepto de mínimo exento). A dicha Base Liquidable le corresponde una cuota íntegra en el IRGF de 130.500.-€. De modo que la suma de ambos impuestos le generaría una suma de cuotas íntegras de 412.263.-€.

2.- El señor "B" tendría una cuota íntegra de IRPF de 149.125.-€ (solo tiene BLA). Y en IRGF, 130.500.-€. De modo que la suma de ambas cuotas íntegras resultaría 279.625.-€.

3.- La señora "C" no tributaría nada por IRPF hasta el momento que desinvierta (o incluso nunca si se produce el fallecimiento de la señora "C" antes de realizar la desinversión) y tributaría 130.500€ por el IRGF.

Ante estos ejemplos, a uno se le ocurren algunas preguntas: ¿Es confiscatoria la tributación de la señora "C" por el hecho de que sus inversiones no han generado "renta" a efectos del IRPF, teniendo en cuenta todas sus circunstancias?. Si el límite de la confiscatoriedad fuese tan fácil de establecer como dibujar una línea a partir de la cual se produce la confiscatoriedad, ¿quién de los tres estaría más cerca de dicha línea? ¿la señora "C"? ¿el señor "B"? ¿quizá la señora "A"? O quizá, por poner otro ejemplo, ¿un o una cabeza de familia, con una base liquidable de 25.000 euros proveniente de un sueldo y una riqueza "negativa" debido a un préstamo que ha solicitado, que debe hacer frente a una cuota íntegra en el IRPF de 6.230 euros? A esta última cuota íntegra, según sea cada caso, el o la contribuyente podrá practicar las deducciones que correspondan (si tiene algún hijo, si está pagando su vivienda, etc.). Pero en todo caso, creo que los ejemplos pueden servir para realizar las comparaciones. A las preguntas arriba propuestas, cada lector podrá responder según su criterio.

Pues bien, siguiendo con el supuesto planteado, quien se vería realmente beneficiada con la inclusión de un límite conjunto al uso, sería la señora "C", ya que tanto la señora "A" como el señor "B" no se verían afectados por dicho límite conjunto. Y es que la señora "C", está tributando menos de la mitad que el señor "B", con una situación patrimonial y de rendimientos idéntica (al margen de los efectos fiscales), y menos de un tercio que la señora "A". Y si la señora "C" tuviera la posibilidad de aplicar un límite conjunto en virtud del cual únicamente tuviese que tributar el 20 % del IRGF (que, no lo olvidemos, es lo único que está pagando en el ejemplo), tributaría 27.100€. Dicho de otra forma, tributaría no solo menos de un tercio de lo que tributa la señora "A", sino una quinceava parte de lo que tributa la señora "A". Es cierto que la señora "A" tiene un sueldo muy elevado y la señora "C" no, pero una quinceava parte (un 6,56 por 100), parece una diferencia de tributación demasiado exagerada para dos situaciones no tan alejadas económicamente.

Y lo que en mi opinión resulta más grave, pasaría de tributar la mitad que el señor "B" a tributar una décima parte de lo que tributa el señor "B", cuando su situación patrimonial y también de rentabilidad económica es idéntica.

Pues bien, es en este punto, después de analizar los ejemplos, cuando tenemos que retomar el artículo 31 de la Constitución al que antes me he referido. No vaya a ser que una defensa literal, y quizá anticuada del principio de no confiscatoriedad, eche por tierra los otros principios recogidos en el artículo 31, no menos importantes que aquel. Artículo que propugna que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

Es obvio que el principio constitucional de no confiscatoriedad es de capital importancia. Ello no está en duda. Lo que sí está en duda, en mi opinión, es si un diseño del IRGF sin límite conjunto, precisamente por la falta de dicho límite conjunto y solo por eso, es necesariamente confiscatorio. Bien al contrario, no perdamos de vista el análisis de si el límite conjunto que por algunos sectores se propugna, basado en un modelo similar al utilizado en los Impuestos sobre el Patrimonio de nuestro entorno, no estaría coadyuvando a que el sistema tributario fuese menos igualitario y menos progresivo, no estaría posibilitando que no todos tributaran, que no lo hicieran de acuerdo con su capacidad económica y como consecuencia de todo ello, si no estaría provocando que el sistema tributario fuese menos justo.

Por otra parte, la casuística es ilimitada, como ya he indicado. He planteado los ejemplos con patrimonios elevados. Pero teniendo en cuenta que como se ha indicado más arriba, los tipos tributarios en el IRGF se han reducido sustancialmente con respecto al IP, es difícil pensar en supuestos de patrimonios mucho más reducidos en los que la tributación del IRGF pueda genera situaciones que puedan considerarse confiscatorias desde un análisis sosegado y objetivo. Pensemos, por ejemplo, que un patrimonio de 2.000.000€ genera una cuota íntegra de 5.250€, que no parece que pueda considerarse confiscatorio si comparamos "lo que se tiene" y "lo que se paga".

Por último, voy a incluir una tabla con algunos ejemplos en los que se comparan, en la línea del ejemplo anteriormente expuesto, tres supuestos diferentes, tomando en consideración la normativa aplicable en el IRGF y la aplicable en 2012 al anterior IP. Esto es, se va a comparar lo que en cada supuesto tributaría hoy el contribuyente por el IRGF, con lo que habría tributado si el IP vigente en 2012 siguiera vigente en la actualidad. En el supuesto "A", el contribuyente genera rentas elevadas y por lo tanto no habría podido aplicar el límite conjunto del IP de 2012. En los supuestos "B" y "C", se considera que la composición patrimonial se corresponde en un 50 por 100 con inmuebles y el otro 50 por 100, con tesorería. En concreto, en el "B" se supone que los inmuebles han generado un rendimiento neto del 2 por 100 anual y la tesorería una rentabilidad del 4 por 100 que debe tributar en el IRPF. Por su parte, en el caso "C", se parte de la hipótesis de que los inmuebles están vacíos y la tesorería se ha invertido en productos que no generan rentas a efectos del IRPF (por ejemplo en fondos de inversión). Veamos:

Riqueza (en miles de €)	IRGF a ingresar en €	IP 2012 c. Íntegra en €	IP 2012 a ingresar en €
2.000 A	5.250	7.500	7.500
2.000 B	5.250	7.500	7.500
2.000 C	5.250	7.500	1.500
5.000 A	30.500	49.700	49.700
5.000 B	30.500	49.700	49.700
5.000 C	30.500	49.700	9.940
10.000 A	80.500	146.300	146.300
10.000 B	80.500	146.300	105.875
10.000 C	80.500	146.300	29.260
25.000 A	230.500	507.300	507.300
25.000 B	230.500	507.300	263.375
25.000 C	230.500	507.300	101.460

La anterior tabla recoge una columna correspondiente al IRGF, concretamente la del importe a ingresar. Únicamente aparece una columna ya que en el IRGF no existe límite conjunto con el IRPF, tal y como se ha expuesto más arriba. Sin embargo, aparecen dos columnas correspondientes al IP, una que se corresponde con la cuota íntegra y la otra con el importe a ingresar. A veces el importe de ambas columnas coincide (cuando no resultaba de aplicación el límite conjunto), pero en otras no.

En todos los casos, el importe a ingresar por el IRGF es más reducido que la cuota íntegra del IP. Sin embargo, por efecto del límite conjunto, en determinados casos el importe a ingresar por el IP era más bajo que el correspondiente al IRGF. Se observa que como se ha indicado, el caso "A" nunca podría aplicar el límite conjunto al contar con rentas elevadas computables en la Base Imponible del IRPF, por lo que siempre coinciden las dos columnas del IP 2012. Sin embargo en algunas ocasiones en el caso "B" y en muchas más en el caso "C", no coincide la cuota íntegra con el importe a ingresar. La diferencia es el resultado de la aplicación del límite conjunto al que me he referido en este apartado. Se puede observar que las diferencias son muy elevadas en algunos casos. Incluso para el mismo importe de riqueza entre los supuestos "B" y "C". Ello supone, en mi opinión, una quiebra del principio de justicia tributaria horizontal, que no puede ser justificada con la idea de evitar un hipotético alcance confiscatorio del sistema.

Si a estas diferencias tan relevantes les añadimos las diferencias generadas en el IRPF por el hecho de que algunos rendimientos tributan y otros no, las diferencias de trato tributario resultan de mayor envergadura todavía. Más aún, no olvidemos que el sistema dual del IRPF prevé dos tarifas diferentes para los rendimientos en función de que provengan de unas u otras fuentes de renta, con lo que las diferencias se hacen más y más importantes. Este último tema no es objeto del presente trabajo. Pero quizá las diferencias de tributación a las que me estoy refiriendo, pueden servir para darnos cuenta del amplio margen que existe para plantear modificaciones normativas tendentes a avanzar en el ámbito de la progresividad, de la tributación según la capacidad económica de cada contribuyente y, en definitiva, de la equidad y la justicia tributaria.

Por tanto y como conclusión, desde mi punto de vista no parece que, por sí mismo, el hecho de que no exista un límite conjunto de IRPF e IRGF provoque que el sistema tributario tenga alcance confiscatorio. Por el contrario, podría suceder que dicho límite conjunto, de existir, provocase un retroceso en los principios de igualdad y progresividad, así como en el de tributación de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente. Todo ello, en consecuencia, podría generar situaciones tributarias injustas. Desde esta perspectiva, podría ser conveniente avanzar en las modificaciones tributarias precisas, no solo en la tributación sobre la riqueza sino también en el IRPF, para intentar conseguir que ante situaciones equiparables la tributación de los contribuyentes también lo sea.

Análisis de la recaudación del nuevo impuesto sobre la riqueza y las grandes fortunas (Gipuzkoa 2013)

Sebas Zurutuza

Jefe de Servicio de Compromisos Institucionales y Asistencia Municipal del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

1. Presentación
2. Contexto económico y social
3. Objetivos del IRGF

1. Presentación

El objeto de este trabajo es analizar y valorar los resultados obtenidos con el nuevo Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas (IRGF). Para ello, es preciso partir de los objetivos que se pretenden alcanzar con el diseño y definición del nuevo impuesto. Asimismo, ese diseño se incardina en un sistema tributario conformado por un conjunto de impuestos y con unas prácticas de gestión determinadas con los que de forma coordinada y complementaria se trata de alcanzar unos objetivos comunes, que si nos atenemos a lo que se expresa en la propia exposición de motivos de la norma foral que regula el IRGF los podríamos resumir en procurar un sistema tributario equitativo y más progresivo, así como suficiente para financiar las políticas públicas. Siendo ese el objetivo genérico al que tratará de contribuir el nuevo impuesto con las limitaciones que toda figura que grava la riqueza comporta, la definición de los objetivos concretos del IRGF se produce en un contexto económico y social determinado que explica o justifica su alcance y contenido.

Por todo ello, el trabajo analiza en el siguiente apartado las características del contexto en el que se produce el debate y definición del impuesto. Para ello, se analizan la evolución comparada de la presión fiscal, la evolución recaudatoria por tributos concertados en Gipuzkoa desde el inicio de la Gran Recesión y la evolución de la desigualdad en la distribución de la renta.

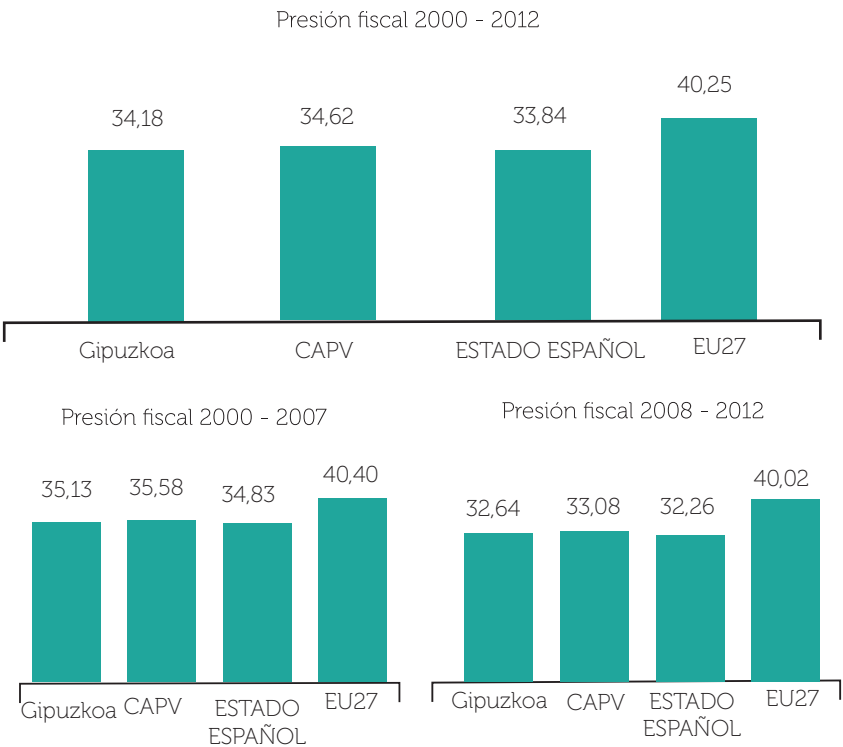
En el tercer apartado se recogen los objetivos que se atribuyen en la norma foral al IRGF y en el cuarto apartado se inicia el análisis de los resultados declarados con el nuevo impuesto relativo al ejercicio 2013. En concreto, en ese análisis se abordan, una presentación de los datos globales declarados y su comparación con los datos declarados en el ejercicio 2012 en el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), así como un análisis desde la perspectiva de género y del impacto que ha tenido sobre determinados colectivos. Además, se analiza el colectivo de declarantes que en el ejercicio 2012 aplicaron el denominado “escudo fiscal” en la declaración del IP. Finalmente, en el último apartado se ofrece un breve balance con algunas de las principales conclusiones que se derivan del análisis realizado.

2. Contexto económico y social

2.1. Baja presión fiscal en comparación con la media de la Unión Europea 2000-2012¹

Analizada la evolución de la presión fiscal en diferentes ámbitos territoriales se constata que en Gipuzkoa, al igual que en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el Estado español, el nivel de presión fiscal es sensiblemente inferior al de la media de la UE27. Concretamente en el periodo 2000-2012 la presión fiscal en el territorio histórico de Gipuzkoa alcanzó el 34,18 % y en el conjunto de la UE27 el 40,25 %, es decir, la diferencia media en el periodo considerado fue de 5,07 puntos. Sin embargo, esa diferencia ha crecido significativamente desde el inicio de la Gran Recesión, pasando de una diferencia de 5,27 puntos en el periodo 2000-2007 a una diferencia de 7,38 puntos en el periodo 2008-2012

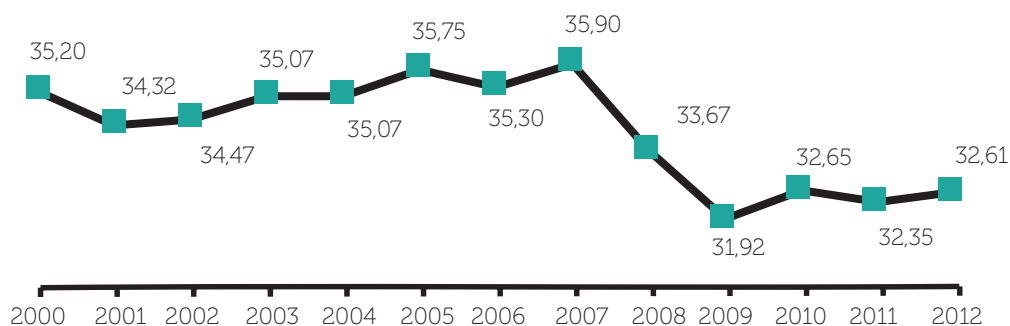
Gráfico 1 – Evolución de la presión fiscal (promedio del periodo en % PIB)



¹ Elaboración propia a partir de datos oficiales

Tomando como referencia los datos de Gipuzkoa se observa que la presión fiscal se mantuvo estable en torno al 35 % hasta 2007, produciéndose una caída pronunciada en los años 2008 y 2009, en los que se redujo en casi cuatro puntos la presión fiscal, pasando del 35,90 % en 2007 al 31,92 % en 2009. En el año 2010 se produjo una recuperación de 1,73 puntos y en los años 2011 y 2012 se ha mantenido estable.

Gráfico 2 – Presión fiscal en Gipuzkoa en % del PIB



La mayor parte de esa diferencia se produce en los componentes de la presión fiscal sobre los que las instituciones vascas tienen competencias normativas y de gestión (los tributos concertados y los tributos locales), ya que el nivel de presión fiscal correspondiente a las cotizaciones a la Seguridad Social aunque está por debajo de la media europea está más próximo a la misma. Por tanto, la diferencia se concentra sobretudo en el resto de conceptos que integran la presión fiscal, es decir, la recaudación por los tributos concertados (IRPF, Impuesto sobre Sociedades, IVA, Impuestos Especiales...) y la recaudación por tributos locales (IBI, IAE, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, tasas locales...). Por ello, si se plantea como objetivo general garantizar unos ingresos suficientes para financiar las políticas públicas y la referencia para definir ese objetivo es la Unión Europea, es evidente que es preciso reducir diferencias en el nivel de presión fiscal, por lo que parece que recuperar la posición relativa previa al inicio de la crisis económica es una meta que convendría alcanzar en unos años.

2.2. Evolución recaudatoria por tributos concertados en Gipuzkoa 2007-2013²

Una vez constatado, por una parte, que la baja presión fiscal en términos comparativos se concentra en los tributos concertados cuya gestión y regulación compete a las instituciones competentes de los territorios históricos, es decir, a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales y que, por otro lado, esa diferencia se ha incrementado sensiblemente en el periodo posterior a la crisis económica, interesa analizar la evolución recaudatoria por esos tributos en el periodo posterior a la crisis económica.

La recaudación por tributos concertados en el periodo 2007-2013 se ha minorado en un 14,5 % (lo que representa una reducción de 633 millones), mientras que el PIB sólo se ha reducido el 3,1 %, de ahí la caída en el ratio de presión fiscal. Si observamos la evolución de los conceptos tributarios más importantes destacan los siguientes hechos: a) fuerte caída en el Impuesto sobre Sociedades que ha decrecido un 53,3 %, lo cual representa una caída de 296 millones de euros y que explica un 46,7 % de la caída total de la recaudación; b) desplome de la recaudación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que ha decrecido un 75,6 % (127 millones), y que explica un 20 % de la caída total recaudatoria; c) mantenimiento de la recaudación por IRPF (reducción del 0,4 %, es decir, sólo 6 millones de euros); y caída ligeramente por debajo de la media en el IVA, a pesar de la subida producida en los tipos del impuesto (la recaudación ha decrecido el 11,4 %, que representa una disminución de 182 millones y explica un 28,7 % de la caída total).

Tabla 1 – Evolución de los tributos concertados en Gipuzkoa 2007/2013

Impuesto	2007	2013	Diferencia	
			Absoluta	%
IRPF	1.408	1.402	-6	-0,4
I. SOCIEDADES	556	260	-296	-53,3
IVA	1.594	1.413	-182	-11,4
ITP Y AJD	168	41	-127	-75,6
RESTO	642	619	-23	-3,5
TOTAL	4.368	3.734	-633	-14,5
PIB pm	21.777	21.103	-674	-3,1

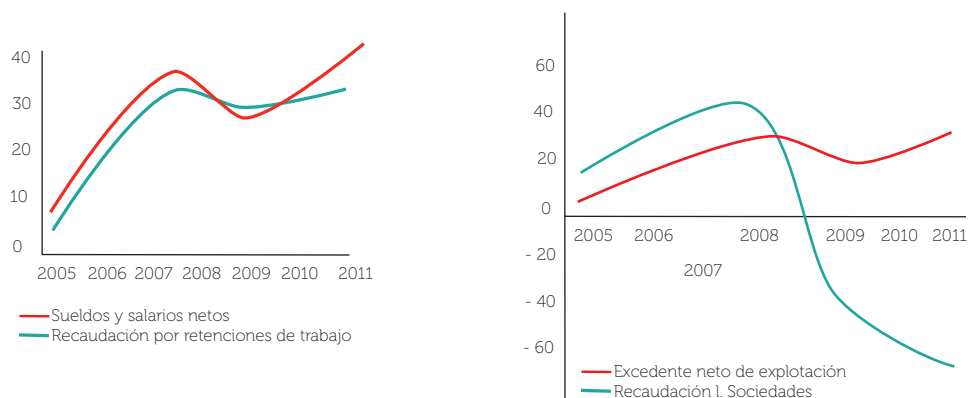
Importes en millones de euros

Por tanto, se observa un comportamiento muy dispar en los dos principales impuestos directos: caída muy fuerte en el Impuesto sobre Sociedades (más del 50 %) y mantenimiento en el IRPF (-0,4 %). Variación que si la contrastamos con la evolución de las variables macroeconómicas a las que está asociada la recaudación de esos impuestos llama todavía más la atención ese comportamiento dispar. Así, se observa que el principal componente del IRPF, las retenciones de trabajo ha evolucionado de forma

² Elaboración propia a partir de datos oficiales

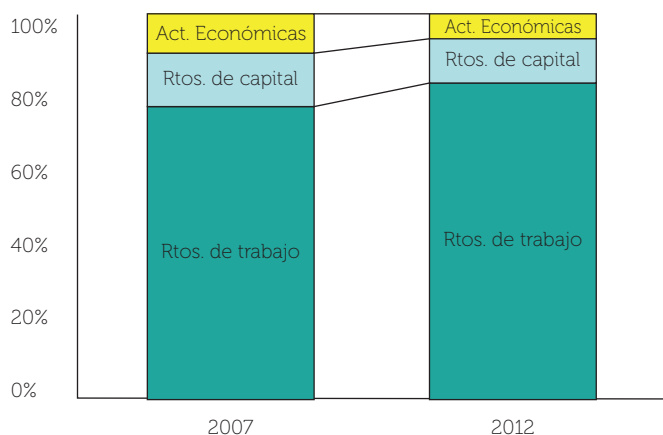
pareja a como lo han hecho los sueldos y salarios. En concreto, los sueldos y salarios han crecido un 32,4 % entre 2004 y 2011 y la recaudación por retenciones de trabajo ha crecido un 37,8 %, mientras que el excedente neto de explotación de las empresas ha aumentado en un 26,9 % en ese mismo periodo y la recaudación por el Impuesto sobre Sociedades ha decrecido el 54,4 %.

Gráfico 3 – Evolución acumulada de la recaudación y de la variable macroeconómica asociada (%)



Además, si analizamos los principales componentes de la base imponible del IRPF, agrupándolos en rendimientos de trabajo, rendimientos de capital y rendimientos de actividades económicas se constata que el peso del primero de los componentes, es decir, el de los rendimientos de trabajo ha ganado peso entre 2007 y 2012, ya que en el primer año representaban el 77,8 % del total de la base imponible y en 2012 pasaron a representar el 83,5 %. Por el contrario los rendimientos de capital y de actividades económicas han perdido peso en el total de la base imponible, pasando de representar los primeros el 14,7 % en 2007 a representar el 10,9 % en 2012, mientras que los segundos han pasado del 7,5 % al 5,6 % en esos mismos años.

Gráfico 4 – Evolución 2007/2012 de los principales componentes de la base imponible de IRPF en Gipuzkoa (%)



De todo lo anterior se concluye que dentro de la recaudación por tributos concertados la recaudación asociada a la tributación del capital y a la burbuja inmobiliaria se ha desplomado, lo que explicaría 2/3 de la caída producida en la recaudación total, y en contrapartida la recaudación asociada al trabajo y al consumo ha ganado peso de forma significativa.

2.3. Crecimiento de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza

Por otro lado, en los últimos tiempos se ha extendido el debate sobre el incremento en la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza y sus efectos perniciosos sobre la cohesión social y el crecimiento económico sostenible. En este sentido, se han publicado diferentes informes y estudios elaborados desde diferentes instituciones (OCDE, FMI...) y desde el mundo académico (Piketty...) que han estudiado esta cuestión. En esos estudios se constata un aumento generalizado en las desigualdades de renta y riqueza desde los años 80 del pasado siglo, habiéndose producido un aumento desmesurado de la riqueza de unos pocos, concentrándose un porcentaje muy elevado de la misma en el 1 % de la población más rica.

A este respecto, según un estudio del Gobierno Vasco³ la distribución de la renta en Euskadi se sitúa al nivel de los países de la Unión Europea con una distribución más igualitaria. En concreto, el índice de Gini en 2011 alcanzaba en Euskadi un valor del 25,3%, similar al de Suecia (24,4 %), Finlandia (25,8 %) y Países Bajos (25,8 %), y sensiblemente por debajo de la media de la UE15 (30,8 %) y muy por debajo de la del Estado español (34,0%). Si comparamos los ingresos del 20 % de la población con ingresos más elevados, con los ingresos del 20 % de la población con menores ingresos (cociente entre los quintiles extremos: S80 / S20), el ratio alcanza en Euskadi en 2011 un valor del 3,7, similar al de los países antes mencionados, y muy por debajo de la media de la UE15 (5,1) y del Estado español (6,8).

Tabla 2 – Comparativa de indicadores de desigualdad

Índice de Gini - 2011		S80 / S20 - 2011	
Suecia	24,4	Suecia	3,6
Euskadi	25,3	Euskadi	3,7
Finlandia	25,8	Finlandia	3,7
Países Bajos	25,8	Países Bajos	3,8
UE - 15	30,8	UE - 15	5,1
España	34,0	España	6,8

³ "La desigualdad en la distribución de la renta en Euskadi (1986 – 2012)" Ikerketak – Ekonomiaz / Gobierno Vasco. Noviembre de 2013

Por tanto, con estos datos se concluye que esa distribución igualitaria de la renta es un valor a proteger en el futuro. Sin embargo, si analizamos la evolución de la distribución de las rentas sí que se constata un deterioro en esa distribución igualitaria. Para llegar a esa conclusión se han analizado los sueldos y salarios declarados en Gipuzkoa en el modelo tributario 190 de resumen anual de las retenciones en el periodo 2003-2013 y se observa que en el periodo anterior a la crisis económica, es decir, entre 2003 y 2008 no se produjeron cambios significativos en el peso de los sueldos y salarios de los diferentes tramos de esas rentas. Sin embargo, sí que se observa un incremento de la desigualdad en el periodo 2008-2013 con descensos significativos de los sueldos y salarios de las deciles inferiores (D1 a D6) y aumentos en las deciles superiores (D7 a D10).

Tabla 3 – Evolución de los sueldos por deciles en Gipuzkoa

	% sobre sueldos totales			Variación de los sueldos (%)		
	2003	2008	2013	2003/2008	2008/2013	2003/2013
D1	0,7	0,7	0,5	-1,2	-20,7	-21,7
D2	2,6	2,7	2,3	0,2	-13,0	-12,8
D3	4,8	4,9	4,4	0,8	-9,6	-8,8
D4	6,8	6,8	6,5	0,2	-5,4	-5,2
D5	8,5	8,4	8,2	-0,6	-2,4	-3,0
D6	10,0	9,9	9,8	-0,7	-0,6	-1,3
D7	11,6	11,6	11,7	-0,4	1,4	1,0
D8	13,5	13,5	13,9	0,1	2,7	2,8
D9	16,0	16,1	16,6	0,3	3,4	3,7
D10	25,5	25,5	26,0	0,2	2,0	2,2

2.4. Resumen

Por todo ello, el contexto en el que se elabora y diseña el IRGF se puede caracterizar de la siguiente manera: a) la presión fiscal en Gipuzkoa está sensiblemente por debajo de la media europea, por lo que hay margen para incrementar la misma; b) el deterioro en el nivel de presión fiscal desde la Gran Recesión se ha concentrado en la recaudación asociada a la tributación del capital, mientras que la asociada a las rentas de trabajo y al consumo han incrementando significativamente su importancia relativa; c) junto a ello, y aunque la distribución de la renta en Euskadi está en línea con los países nórdicos, se ha producido un ligero incremento de la desigualdad desde el inicio de la crisis.

En este contexto se plantea la definición del nuevo impuesto que en principio trata de corregir las carencias apuntadas anteriormente, en coordinación con otras medidas complementarias en otros impuestos. En este sentido, cabe mencionar el papel complementario que un Impuesto sobre la Riqueza adquiere en un sistema tributario, en concreto, junto a los otros impuestos que gravan las rentas de las personas físicas y jurídicas.

Por otro lado, merece destacarse que el diseño del nuevo impuesto encaja con una de las propuestas genéricas que aparece siempre en las diferentes líneas de reforma tributaria propuestas en diferentes ámbitos: la presión fiscal teórica es relativamente suficiente, por lo que es preciso ampliar las bases imponibles gravadas y eliminar la mayor parte de las deducciones y bonificaciones, además de fortalecer la lucha contra el fraude fiscal. Las medidas con mayor impacto del nuevo IRGF, como son la eliminación del “escudo fiscal” y de la exención de los elementos afectos a actividades económicas y de las participaciones en empresas familiares, encajan en esta tendencia de reforma.

Junto a todo ello, existen otros elementos o factores que han condicionado la definición del impuesto y, sobre todo, el debate en torno al mismo. Por un lado, en un mundo globalizado y con gran movilidad para ubicar actividades y rentas, el fenómeno de la deslocalización es un factor que, más allá de la mayor o menor justicia de las medidas a adoptar, también ha de valorarse y controlarse. Por otro lado, partiendo de la importancia de promover la iniciativa empresarial, se plantean dudas sobre cómo compatibilizar una tributación justa del impuesto que grave la posesión de la riqueza en sus diversas manifestaciones con que la misma no sea desincentivadora de la actividad empresarial. En este sentido, el nuevo impuesto trata de conseguir ese equilibrio sometiendo a gravamen las participaciones en empresas familiares y bienes afectos a actividades económicas aunque con una bonificación en cuota del 75 %.

3. Objetivos del IRGF

Una vez analizado el contexto y los principales factores que han condicionado la definición del IRGF interesa conocer los objetivos que se pretenden alcanzar con el mismo. Así, los objetivos del impuesto que se recogen en el preámbulo de la norma foral son los siguientes:

- Mejorar la eficiencia en la utilización de los bienes y derechos de contenido económico, evitando la ociosidad de los mismos o su uso especulativo.
- Objetivo censal y de control.
- Mayor progresividad del sistema tributario, que permita la financiación de las políticas públicas.

El primero de los objetivos está claramente relacionado con la eliminación del “escudo fiscal”. Por ello, en el apartado previo a las conclusiones se analizarán las características de los contribuyentes que se acogían al mismo, y nos permitirá valorar el interés y coherencia de la medida y del objetivo asociado.

El segundo de los objetivos es un objetivo clásico del impuesto y que está relacionado con la complementariedad que hay que buscar entre las figuras que conforman el sistema tributario.

El tercero está claramente ligado a la caracterización del contexto económico y social que se ha descrito en este apartado. En este sentido, el IRGF pretende dotar de mayores recursos fiscales al sistema, gravando a un colectivo con elevada capacidad económica, con un tipo de rentas que en los años de crisis económica han perdido peso en la tributación y que reparte la carga tributaria más equitativa y progresivamente.

4. Análisis de la recaudación del IRGF⁴

En primer lugar ofreceremos una visión global de los datos declarados y, en segundo lugar, los compararemos con los declarados en 2012 con el anterior Impuesto sobre el Patrimonio. A continuación haremos un análisis del IRGF desde la perspectiva de género y un repaso del impacto que ha tenido en determinados colectivos.

4.1. Composición de la riqueza y distribución porcentual por tramos y clases de bienes

Los resultados obtenidos han mejorado las previsiones realizadas, tanto en lo que se refiere al número de declaraciones presentadas como al importe ingresado. En concreto, se han presentado 7818 declaraciones y el importe ingresado ha ascendido a 57,0 millones de euros, siendo el ingreso medio, por tanto, de 7.398 euros.

La riqueza neta total declarada ha sido de 17.078 millones y el importe medio de la riqueza de 2,18 millones. La estructura de la riqueza se distribuye de la siguiente manera: "activos financieros y actividades económicas sin bonificación" (40,0 %); "bienes inmuebles" (23,4 %); "activos financieros y actividades con bonificación" (22,3 %); "depósitos" (10,3 %); y "resto de bienes y derechos" (4,0 %).

Por tanto, una de las medidas más importantes que se han aprobado con el nuevo impuesto, la de gravar elementos afectos a actividades económicas y las acciones y participaciones en determinadas entidades ("participaciones y activos en empresas familiares"), ha contribuido a extender la base imponible de forma muy importante (un 28,7 %), ascendiendo el total de las mismas a 3.871,9 millones.

⁴ Los datos utilizados son los disponibles al finalizar el plazo de presentación de la declaración (25 de junio de 2014), y en algunos casos se han tenido que cruzar diferentes informaciones contenidas en bases de datos, además de realizar simulaciones con los datos declarados. Por tanto, el análisis realizado en este punto puede estar sujeto a actualizaciones y ajustes.

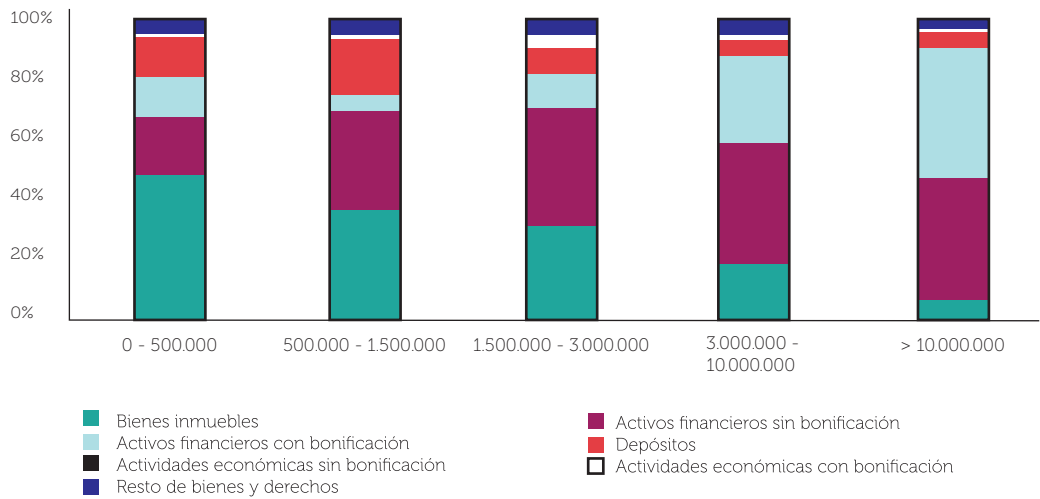
Tabla 4 – Riqueza declarada en el IRGF 2013

Distribución de la riqueza		Importe	%	Promedio
1	Bienes inmuebles	4.053.450.433	23,4	518.477
2	Actividades económicas sin bonificación	29.749.854	0,2	3.805
3	Actividades económicas con bonificación	198.094.670	1,1	25.338
4	Depósitos	1.775.987.987	10,3	227.167
5	Activos financieros sin bonificación	6.895.994.538	39,8	882.066
6	Activos financieros con bonificación	3.673.823.401	21,2	469.919
7	Resto de bienes y derechos	693.068.860	4,0	88.650
8	Total riqueza bruta (1+2+3+4+5+6+7)	17320.169.742	100,0	2.215.422
9	Deudas	242.966.272		31.078
10	Total riqueza neta (8-9)	17078.237.288		2.184.477

importes en euros

Sin embargo, existen diferencias sustanciales en la distribución de la riqueza si atendemos a los tramos de la misma. Así, en los tramos bajos de patrimonio (entre 0 y 500.000 euros) la mayor parte del mismo se concentra en bienes inmuebles (el 49,0 %), y según avanzamos a lo largo de los tramos su importancia se va reduciendo progresivamente, hasta representar sólo el 5,2 % en los contribuyentes cuya riqueza total supera los 10 millones de euros. Por otro lado, en los tramos altos de riqueza predominan los activos financieros, que alcanzan el 87,7 % de la riqueza bruta, y dentro de los mismos los activos financieros sin bonificación representan el 45,1 % y los bonificados el 42,6 %.

Gráfico 5 – Distribución de bienes por tramos de riqueza bruta



4.2. Base imponible, base liquidable, cuota a ingresar y tipo medio

Si analizamos los datos de la declaración consolidada se observa que la base imponible del ejercicio 2013 ha ascendido a 17.078,3 millones (un importe medio de 2,2 millones por declaración). Como ya se ha comentado anteriormente, dentro de la misma destaca la importancia de las “participaciones y activos en empresas familiares” que con el nuevo impuesto dejan de estar exentas, así los elementos afectos a actividades económicas han ascendido a 198,1 millones y han afectado a 363 contribuyentes (0,55 millones por contribuyente) y el de las participaciones en determinadas entidades ha ascendido a 3.673,8 millones, que han sido declarados por 1.992 contribuyentes (1,84 millones de media por contribuyente con ese tipo de activos financieros).

Al importe de la base imponible, los contribuyentes por obligación personal restan una cantidad en concepto de mínimo exento (700.000 euros), dando lugar a la base liquidable, que ha ascendido a 11.649,0 millones (1,51 millones de media).

Una vez calculada la base liquidable se aplica la escala de gravamen⁵ para obtener la cuota íntegra que ha ascendido a 75,5 millones. A esta cantidad se le restan las deducciones o bonificaciones y esto da como resultado la cuota a ingresar (57,0 millones, 7.398 euros de media por contribuyente). En concreto, se deducen una cantidad residual de 7.056 euros por el pago de impuestos en el extranjero y 18,5 millones de euros en concepto de bonificaciones por “participaciones y activos en empresas familiares”.

Lo cual quiere decir que el tipo medio nominal (cociente entre cuota íntegra y base liquidable) ha sido del 0,65 % y el tipo medio efectivo (cociente entre la cuota a ingresar y la base liquidable) del 0,49 %.

Tabla 5 – Riqueza declarada en el IRGF 2013. Número de declarantes e importes

	Declaración consolidada	Número	Importe	Promedio
1	Bienes inmuebles	7.377	4.053.450.433	549.471
2	Actividades económicas sin bonificación	160	29.749.854	185.937
3	Actividades económicas con bonificación	363	198.094.670	545.715
4	Depósitos	7.601	1.775.987.987	233.652
5	Activos financieros sin bonificación	7.117	6.895.994.538	968.947
6	Activos financieros con bonificación	1.992	3.673.823.401	1.844.289
7	Resto de bienes y derechos	3.081	693.068.860	224.949
8	Deudas	2.184	242.966.272	111.248
9	Base imponible (1+2+3+4+5+6+7-8)	7.817	17.078.237.288	2.184.756
10	Reducción	7.789	5.429.338.263	697.052
11	Base liquidable (9-10)	7.703	11.648.899.025	1.512.255

⁵ Otra de las principales modificaciones introducidas por el IRGF ha sido la de reducir significativamente la tarifa del impuesto como luego veremos en el apartado siguiente, en el que se comparan los resultados del ejercicio 2013 con los obtenidos en 2012 con el IP.

12	Cuota íntegra	7.703	75.472.272	9.798
13	Impuestos pagados extranjero	19	7056	371
14	Bonificación por actividades económicas	363	618.761	1.705
15	Bonificación por activos financieros	1.958	17.858.457	9.121
16	Cuota a ingresar (12-13-14-15)	7.703	56.987.998	7.398
17	Tipo medio nominal % (12 / 11)		0,65	
18	Tipo medio efectivo % (16 / 11)		0,49	

importes en euros

Si completamos el análisis de la declaración consolidada del IRGF con su distribución por tramos, merecen destacarse los siguientes hechos: a) 155 contribuyentes, el 2,0 % del total, concentran el 19,3 % de la riqueza bruta total (21,6 millones de media); b) 837 contribuyentes (el 10,7 % del total) concentran el 67,8 % del total ingresado (46.218 euros por contribuyente), mientras que los restantes 6.981 contribuyentes (el 89,3 % del total) han ingresado 2.622 euros de media cada uno de ellos.

Tabla 6 – Riqueza declarada en el IRGF 2013 por tramos de riqueza bruta

Tramos de riqueza bruta (en euros)	Declaraciones		Riqueza		
	Número	%	Total	%	Promedio
0 - 500.000	51	0,7	16.413.251	0,1	321.828
500.000 - 1.500.000	4.470	57,2	4.672.926.632	27,0	1.045.397
1.500.000 - 3.000.000	2.151	27,5	4.400.746.397	25,4	2.045.907
3.000.000 - 10.000.000	991	12,7	4.883.674.520	28,2	4.928.027
> 10.000.000	155	2,0	3.346.408.942	19,3	21.589.735
TOTAL	7.818	100,0	17.320.169.742	100,0	2.215.422

importes en euros

Tabla 7 – Cuota a ingresar en el IRGF 2013 por tramos de base liquidable

Tramos de base liquidable (en euros)	Declaraciones		Cuota a ingresar		
	Número	%	Total (euros)	%	Promedio (euros)
0 - 500.000	3.392	43,4	1.841.633	3,2	543
500.000 - 1.500.000	2.647	33,9	7.804.306	13,7	2.948
1.500.000 - 3.000.000	942	12,0	8.657.238	15,2	9.190
3.000.000 - 10.000.000	701	9,0	19.284.341	33,8	27.510
> 10.000.000	136	1,7	19.400.479	34,0	142.651
TOTAL	7.818	100,0	56.987.998	100,0	7.289

importes en euros

4.3. Comparativa con el Impuesto sobre el Patrimonio de 2012

El número de declaraciones presentadas se ha incrementado en 1.170 (17,6 % de incremento). Dos son las razones por las que se ha producido este aumento, por un lado, el hecho de que las "participaciones y activos en empresas familiares" hayan dejado de estar exentos ha supuesto que se hayan presentado 570 nuevas declaraciones y, por otro lado, el incremento en la valoración del resto de componentes de la riqueza explicaría el resto del aumento, en concreto, 600 declaraciones.

Asimismo, la riqueza gravada se ha ampliado significativamente, el 45,3 %, es decir, 5.325,7 millones. De los cuales, como hemos visto en el apartado anterior, 3.871,9 millones se corresponden con la eliminación de la exención antes mencionada. Por tanto, el resto de activos también ha sufrido un revalorización considerable (1.453,8 millones, el 12,4 % de incremento). Una de las razones de esta positiva evolución está ligada a la evolución que han tenido los activos referenciados a los mercados bursátiles. En cualquier caso, no se puede descartar el impacto de otras actuaciones impulsadas desde la administración tributaria (obligación de declarar los bienes y activos del extranjero, regularizaciones fiscales, asimismo la eliminación de la exención ha podido contribuir a aflorar determinadas participaciones en empresas...).

Tabla 8 – Comparativa entre el IP 2012 y el IRGF 2013

Concepto	Impuesto sobre el Patrimonio	Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas	Diferencia	
	2012	2013	Total	%
Número de declaraciones	6.648	7.818	1.170	17,6
Patrimonio gravado	11.752.513.208	17.078.237.288	5.325.724.080	45,3
Base liquidable	7.155.704.794	11.648.899.025	4.493.194.231	62,8
Base liquidable gravada(*)	7.155.704.794	9.565.836.687	2.410.131.893	33,7
Cuota íntegra	71.645.203	75.472.272	3.827.068	5,3
Límite con IRPF	32.824.322	-	-32.824.322	-
Bonificación (actividades y participaciones)	-	18.477.218	18.477.218	-
Cuota a pagar	38.808.411	56.987.998	18.179.587	46,8
Tipo medio nominal (cuota íntegra / BL)	1,00	0,65		
Tipo medio efectivo (cuota a pagar / BL)	0,54	0,49		
Tipo medio efectivo ajustado (cuota a pagar / BL*)	0,54	0,60		

Importes en euros

(*) Base liquidable estimada teniendo en cuenta la parte de las actividades y activos financieros con bonificación realmente gravada.

Por otro lado, la base liquidable (11.649,0 millones) se ha incrementado en mayor medida (62,8 %) de lo que lo ha hecho la base imponible (45,3 %) como consecuencia de que la reducción por mínimo exento aplicada sobre la base imponible se ha mantenido en los dos ejercicios en 700.000 euros, por lo que el efecto de esta reducción sobre la base imponible era mayor en términos relativos en 2012 que en 2013.

Sin embargo, y como consecuencia de que la tarifa del impuesto se ha reducido significativamente, la cuota íntegra se ha incrementado sólo en un 5,3 %, pasando de 71,6 millones en el ejercicio 2012 a 75,5 millones en el ejercicio 2013.

Tabla 9 – Tarifas del impuesto

Tarifa Impuesto Patrimonio 2012			
Base liquidable hasta	Cuota íntegra	Resto de base liquidable hasta	Tipo
0	0	200.000	0,20%
200.000	400	200.000	0,30%
400.000	1.000	400.000	0,50%
800.000	3.000	800.000	0,90%
1.600.000	10.200	1.600.000	1,30%
3.200.000	31.000	3.200.000	1,70%
6.400.000	85.400	6.400.000	2,10%
12.800.000	219.800	6,4M en adelante	2,50%

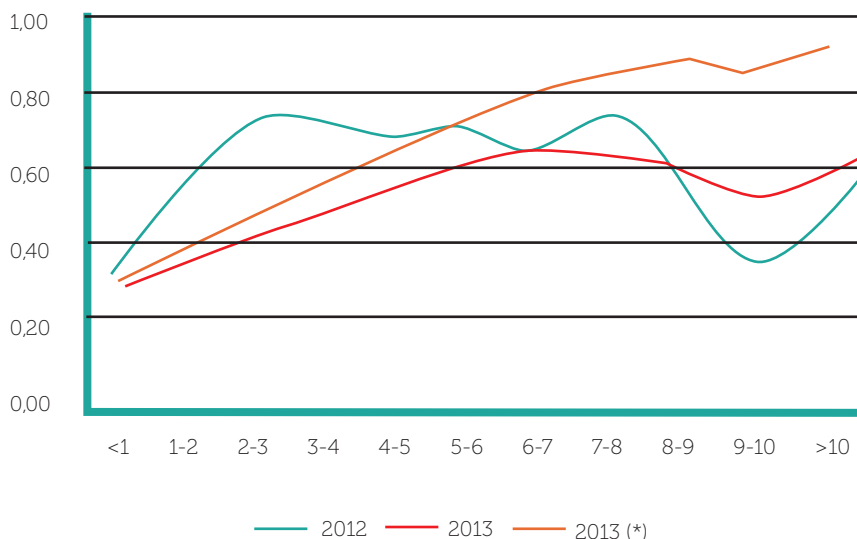
Tarifa IRGF 2013			
Base liquidable hasta	Cuota íntegra	Resto de base liquidable hasta	Tipo
0	0	500.000	0,25%
500.000	1.250	1.000.000	0,50%
1.500.000	6.250	1.500.000	0,75%
3.000.000	17.500	1,5M en adelante	1,00%

A pesar de ello, la cuota a ingresar resultante ha crecido en 18,2 millones (46,8 % de incremento), pasando de los 38,8 millones ingresados en 2012 a los 57,0 millones ingresados en 2013. Junto a la reducción de la tarifa del impuesto se han introducido otras dos medidas que han alterado significativamente la estructura de liquidación del impuesto. Por un lado, la eliminación del “escudo fiscal” supuso que siendo la cuota íntegra de 71,6 millones en 2012, se pasase a una cuota a ingresar de 38,8 millones, por tanto, el impacto de esa medida en ese año fue de 32,8 millones. Por otro lado, el sujetar a gravamen las “participaciones y activos en empresas familiares”, aunque bonificadas en cuota en un 75 %, ha supuesto que la cuota íntegra se haya reducido en 18,5 millones. Vemos, pues, que el impacto de esta bonificación es sensiblemente inferior al que representaba el escudo fiscal.

Consecuentemente, el tipo medio nominal del impuesto (cociente entre cuota íntegra y base liquidables) se ha reducido en un 35 %, pasando del 1 % en 2012 al 0,65 % en 2013. Sin embargo, no existe tanta diferencia entre los tipos medios efectivos (0,54 % en 2012 y 0,49 %⁶ en 2013), como consecuencia de que el “escudo fiscal” tiene mayor peso sobre la cuota íntegra que la bonificación en cuota de las “participaciones y activos en empresas familiares”.

Al analizar los tipos efectivos en función de los tramos de bases liquidables las conclusiones que se extraen son básicamente dos: a) el anterior Impuesto sobre el Patrimonio no era progresivo en sus diferentes tramos, ya que como consecuencia de la aplicación del “escudo fiscal”, un colectivo reducido de contribuyentes con patrimonios relativamente elevados contribuían con un tipo efectivo muy por debajo del tipo efectivo medio, así contribuyentes con una base liquidable media de 2-3 millones tributaban a un tipo efectivo del 0,71 %, mientras que contribuyentes con 9 millones de base liquidable lo hacían en un 0,33 %; b) el nuevo IRGF es progresivo prácticamente a lo largo de todos los tramos, aunque como consecuencia de la bonificación en cuota de las “participaciones y activos en empresas familiares”, la misma queda atenuada en el tramo comprendido entre los 7-9 millones de euros de base liquidable.

Gráfico 6 – Tipo efectivo por tramos de base liquidable

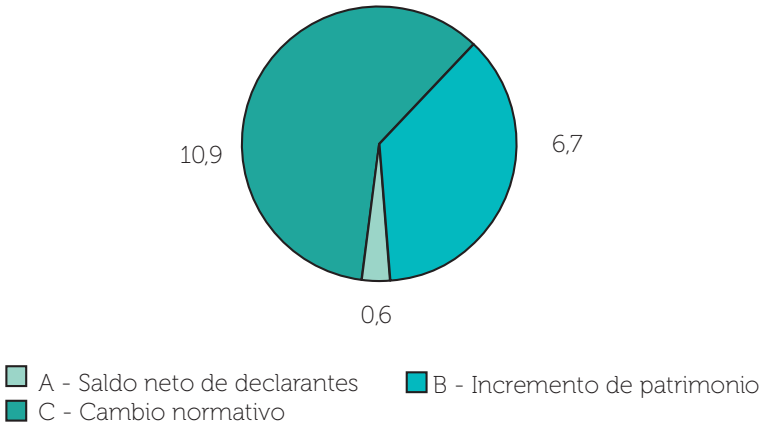


2013 (*) - tipo efectivo calculado con la base liquidable gravada, es decir, teniendo en cuenta únicamente la parte de las actividades económicas y activos financieros con bonificación realmente gravada.

⁶ Si tomásemos como referencia la base liquidable estimada teniendo en cuenta únicamente la parte de las actividades económicas y activos financieros con bonificación realmente gravada, el tipo medio sería del 0,60 %.

Por otro lado, si analizamos los factores que explican ese fuerte incremento recaudatorio del 46,8 % (18,2 millones) observamos que: 6,7 millones se corresponden con mayores patrimonios declarados, 10,9 millones se explicarían por la aportación neta de los cambios normativos introducidos por el nuevo impuesto y 0,6 millones sería explicado por la diferencia entre lo ingresado por nuevos declarantes y lo dejado de ingresar por declarantes en 2012 que no presentan declaración en 2013.

Gráfico 7 – Razones del incremento recaudatorio



Para obtener estos resultados se ha comparado la cuota ingresada en 2012 por los contribuyentes que han presentado declaración en los dos ejercicios con la cuota que hubiesen ingresado con el patrimonio declarado en 2013 y si se les hubiese aplicado la normativa del antiguo IP. Lo cual quiere decir que para hacer esta simulación no se han tenido en cuenta las “participaciones y activos en empresas familiares”, se ha aplicado la antigua tarifa del impuesto y se ha estimado el “escudo fiscal” que hubiesen aplicado bajo ese supuesto. Del resultado de esa simulación se ha obtenido que la recaudación se hubiera incrementado en los 6,7 millones antes mencionados (lo que habría supuesto un incremento recaudatorio del 17,3 %). Esto es así, porque el patrimonio declarado se ha revalorizado en torno al 8 % en este colectivo de contribuyentes: los bienes inmuebles un 1,5 %, los depósitos un -2,1 % y el resto de activos mobiliarios un 18,3 %. Este fuerte incremento en el resto de activos mobiliarios induce a pensar que, quizás, aparte de la importante revalorización bursátil producida en 2013, otros hechos han podido promover que aflorasen activos antes no declarados.

4.4. Análisis de género del IRGF

Una vez analizados los datos globales declarados en el IRGF en 2013 y su comparación con los declarados en el IP en 2012, se va a analizar el impacto que ha tenido el nuevo impuesto sobre determinados colectivos. Así, se inicia el análisis de género para evaluar el impacto que ha tenido el nuevo impuesto sobre mujeres y hombres.

Por un lado, se observa que las mujeres tienen un mayor peso en el IRGF, sobre todo en el número de declaraciones, ya que las presentadas por las mismas representan el 53 % del total de las declaraciones. Lo cual, se explica fundamentalmente por las características demográficas de la población. Se constata, que si tomamos el colectivo de personas con más de 75 años el porcentaje de declaraciones presentadas por las mujeres se eleva hasta el 59,1 % del total, frente al 40,9 % de declaraciones presentadas por los hombres.

Tabla 10 – Principales datos del IRGF 2013 por sexo del declarante

Sexo	Declaraciones		Base liquidable		Cuota a pagar		
	Nº	%	Total	%	Total	%	Promedio
Mujeres	4.142	53,0	5.842.787.166	50,2	29.147.939	51,1	7.037
Hombres	3.676	47,0	5.806.111.860	49,8	27.840.059	48,9	7.573
TOTAL	7.818	100	11.648.899.025	100	56.987.998	100,0	7.289

Importes en euros

Sin embargo, el peso que representa la riqueza declarada por las mujeres sobre el total, se reduce hasta el 50,2 % del total, ya que la base imponible media declarada por las mujeres es de 2,11 millones, un 7 % inferior a la declarada por los hombres (2,27 millones). Sin embargo, el peso en la cuota íntegra vuelve a crecer hasta el 51,1 %, como consecuencia de que el peso de las “participaciones y activos en empresas familiares” en la riqueza es menor en el colectivo de mujeres, y por ello, el importe bonificado en cuota es menor en el caso de las mujeres. Finalmente, resulta que la cuota media ingresada por las mujeres es de 7.037 euros, frente a los 7.573 ingresados de media por los hombres (un 7,1 % menos).

Tabla 11 – Distribución de la riqueza declarada por sexo

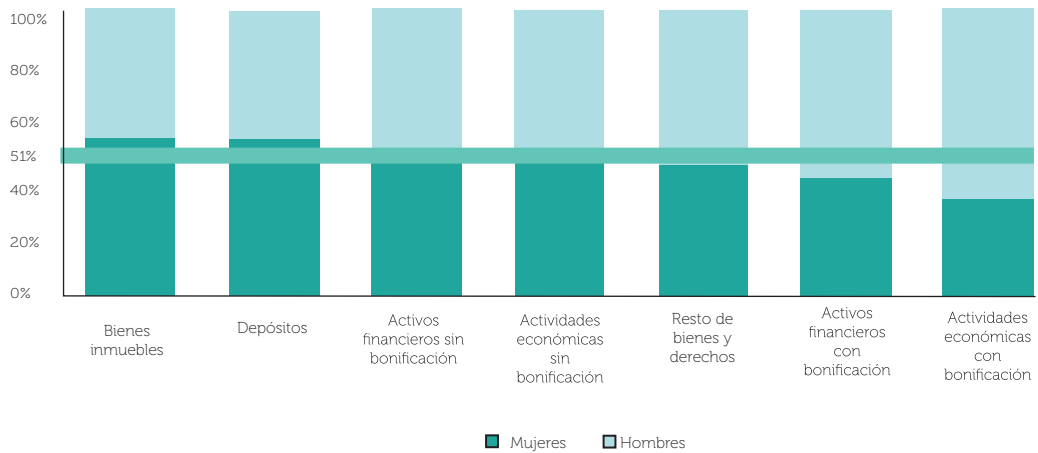
Distribución de la riqueza		Mujeres			Hombres		
		Importe	%	Promedio	Importe	%	Promedio
1	Bienes inmuebles	2.252.176.766	25,5	543.741	1.801.273.667	21,2	490.009
2	Actividades económicas sin bonificación	14.612.514	0,2	3.528	15.137.340	0,2	4.118
3	Actividades económicas con bonificación	78.017.389	0,9	18.836	120.077.281	1,4	32.665
4	Depósitos	963.759.449	10,9	232.680	812.228.538	9,6	220.954

5	Activos financieros sin bonificación	3.573.815.755	40,5	862.824	3.322.178.783	39,1	903.748
6	Activos financieros con bonificación	1.608.307.771	18,2	388.293	2.065.515.630	24,3	561.892
7	Resto de bienes y derechos	337.315.541	3,8	81.438	355.753.318	4,2	96.777
8	Total riqueza bruta (1+2+3+4+5+6+7)	8.828.005.185	100,0	2.131.339	8.492.164.557	100,0	2.310.164
9	Deudas	106.316.190		25.668	136.650.081		37.174
10	Total riqueza neta (8-9)	8.722.722.812		2.105.921	8.355.514.476		2.272.991

importes en euros

En lo que se refiere a la estructura de la riqueza declarada, se constata que los bienes inmuebles tienen mayor peso en la riqueza de las mujeres (25,5 %, frente al 21,2 % en los hombres) y las “participaciones y activos en empresas familiares” bonificados tienen mayor peso en los hombres (25,7 %, frente al 19,1 % en las mujeres).

Gráfico 8 – Distribución de la riqueza declarada por sexo



Si comparamos los datos declarados en 2013 con los de 2012 se observa que como consecuencia del mayor peso que tienen las “participaciones y activos en empresas familiares” en la riqueza de los hombres, el peso de las mujeres en el nuevo IRGF se ha reducido en sus diferentes componentes. Así, si nos detenemos en el número de las declaraciones se observa que las declaraciones presentadas por las mujeres han pasado de representar el 53,8 % en 2012 al 53,0 % en 2013. Asimismo, el total ingresado por las mujeres ha perdido peso relativo (ha pasado de representar el 52,7 % en 2012 a representar el 51,1 % en 2013). En consonancia con ello, el importe medio ingresado por las mujeres (7037 euros) ha crecido menos (23,1 %) que el ingreso medio de los hombres (7.573 euros), que lo ha hecho un 26,6 %.

Tabla 12 – Comparativa de la cuota a pagar por sexo

Sexo	Número de declaraciones				Cuota a pagar					
					IP 2012			IRGF 2013		
	IP 2012		IRGF 2013		Total	%	Promedio	Total	%	Promedio
Mujeres	3.577	53,8	4.142	53,0	20.445.347	52,7	5.716	29.147.939	51,1	7.037
Hombres	3.071	46,2	3.676	47,0	18.363.064	47,3	5.980	27.840.059	48,9	7.573
TOTAL	6.648	100,0	7.818	100,0	38.808.411	100,0	5.838	56.987.998	100,0	7.289

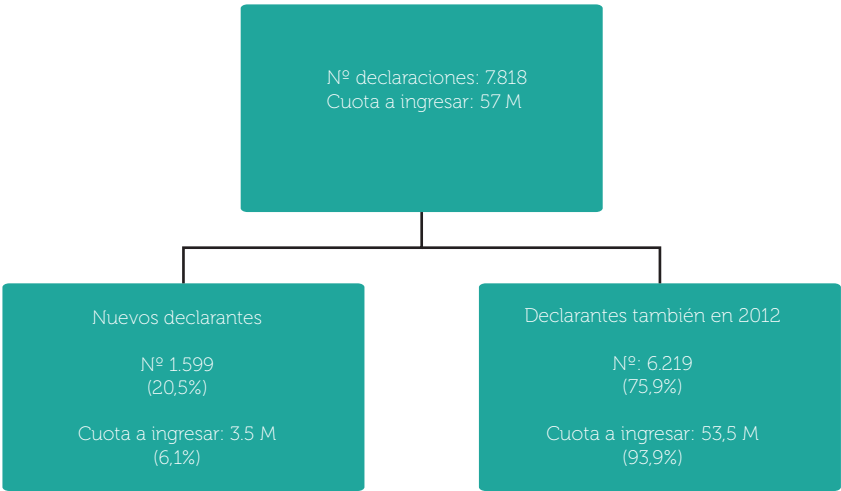
Importes en euros

4.5. Análisis de colectivos singulares

En este apartado se va analizar cómo ha impactado el nuevo impuesto sobre determinados colectivos.

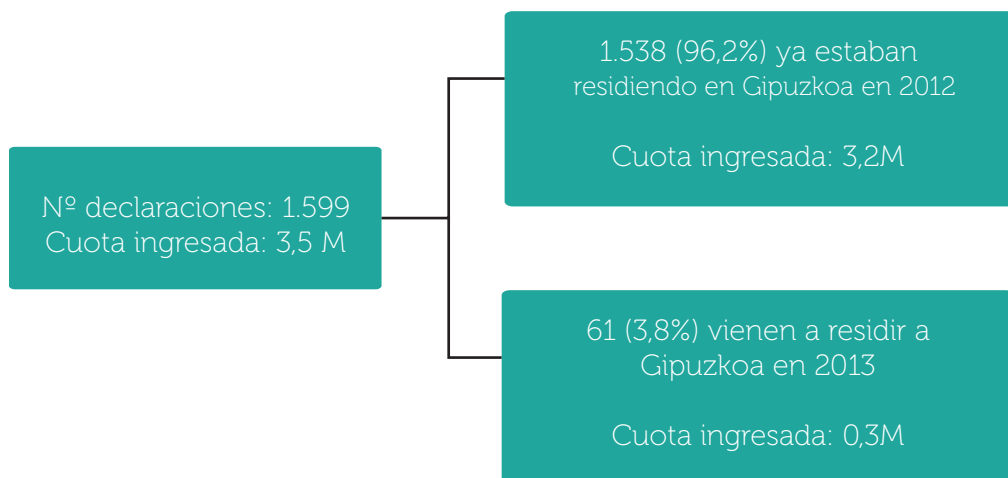
Para ello, en primer lugar, se distinguen entre los declarantes que han presentado declaración en los dos ejercicios (6.219 declaraciones, que representan el 79,5 % del total), de los nuevos declarantes (1.599, el 20,5 %). Además, se constata que 428 declarantes del IP2012 no presentan declaración del IRGF2013. El importe ingresado por los primeros, aunque representan el 79,5 % del total de declaraciones, se eleva hasta el 93,9 % del total ingresado, es decir, 53,5 millones (8.608 euros de media), mientras que los nuevos declarantes sólo han ingresado 2.161 euros de media, lo cual supone un ingreso total de 3,5 millones, es decir, el 6,1 % del total ingresado. Por otro lado, los contribuyentes que han dejado de presentar la declaración en 2013, habiéndolo hecho en 2012 ingresaron en ese año un total de 2,9 millones de euros, lo que representa un ingreso medio de 6.867 euros.

Gráfico 9 – Análisis colectivo total de declarantes IRGF 2013



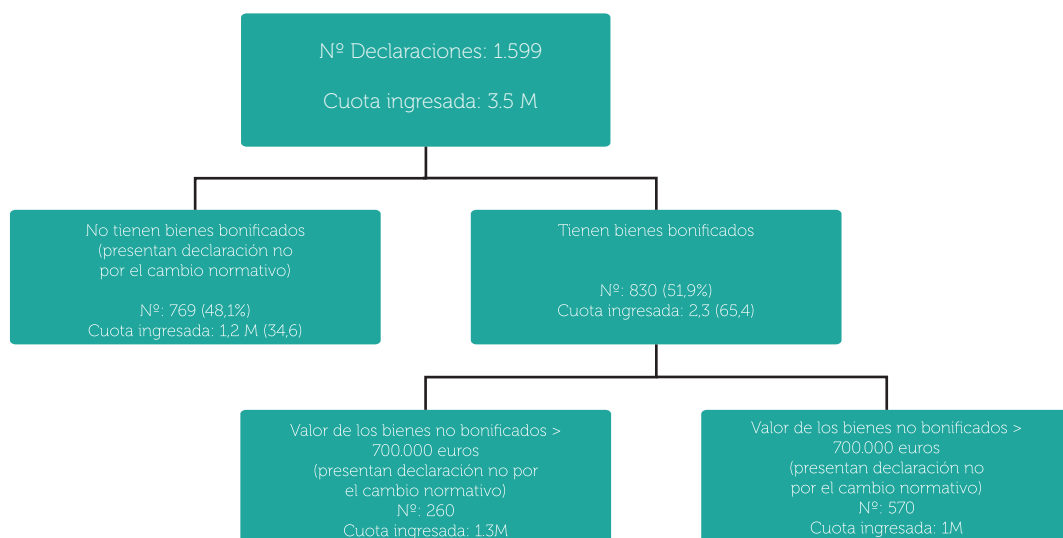
Si fijamos la atención en los nuevos contribuyentes, se observa que 1.538 ya estaban residiendo en Gipuzkoa (el 96,2 % del total), habiendo ingresado una cuota de 3,2 millones, que supone un ingreso medio de 2.079 euros, lo cual está muy por debajo del ingreso medio del conjunto de declarantes (7.289 euros). Por otro lado, 61 contribuyentes han fijado su residencia en Gipuzkoa en 2013, los cuales han ingresado 0,3 millones de euros (4.246 euros de media).

Gráfico 10 – Análisis declarantes nuevos IRGF 2013 (1)



Asimismo, analizados los datos declarados por los 1.599 contribuyentes se constata que entre los mismos sólo 830 contribuyentes declaran "participaciones y activos en empresas familiares" bonificadas, de los cuales en sólo 570 declaraciones el valor del resto de bienes no bonificados no supera los 700.000 euros. Lo cual significa que del total de nuevas declaraciones (1.599), sólo 570 contribuyentes han presentado declaración como consecuencia de los cambios introducidos por el nuevo impuesto. O lo que es lo mismo, el resto de declarantes (1.029) hubiesen estado obligados a declarar aplicando la regulación del antiguo IP; pero, tal y como hemos visto, los importes medios de es colectivo están muy por debajo del promedio general, por lo que previsiblemente se trata de contribuyentes que no estaban obligados a presentar declaración en 2012, al no llegar al límite de la obligación de declarar.

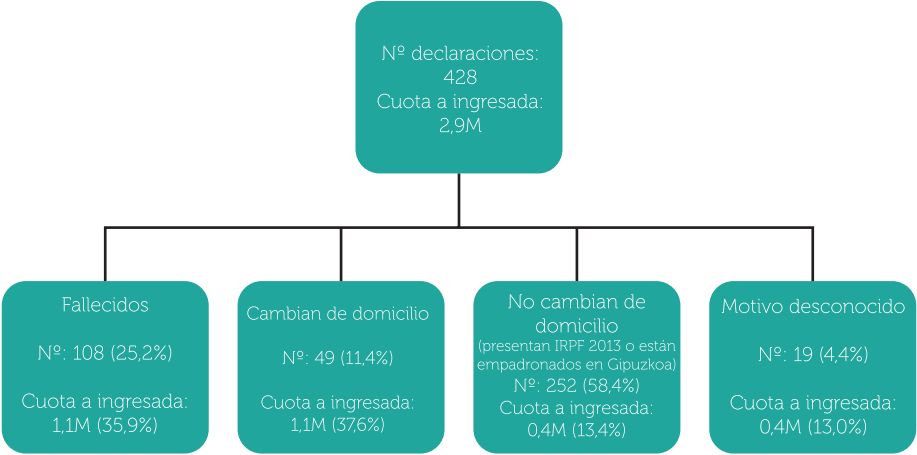
Gráfico 11 – Análisis declarantes nuevos IRGF 2013 (2)



Si analizamos el colectivo de personas que habiendo presentado declaración de patrimonio en 2012 (428) han dejado de hacerlo en 2013 se diferencian los siguientes hechos: a) 108 personas han fallecido, que representan un 25,2 % del total, las cuales ingresaron en 2012 1,1 millones (un 35,9 % del total), es decir, 9.776 euros de media; b) 252 contribuyentes (el 58,9 %) aunque no hayan declarado por IRGF, si que han presentado declaración por IRPF o están empadronados en Gipuzkoa. Los mismos ingresaron 0,4 millones (un 13,4 % del total), 1.567 euros de media, por lo que los contribuyentes de este grupo previsiblemente hayan dejado de estar obligados a presentar declaración por IRGF; 49 contribuyentes, el 11,4 % del total, ingresaron 1,1 millones (el 37,6 %), es decir, 22.548 euros de media; finalmente hay un grupo de 19 personas que tampoco han presentado declaración (el 4,4 %), aunque se desconocen los motivos y la cuota ingresada por los mismos fue de 0,4 millones (el 13,0 %), 20.174 euros de media.

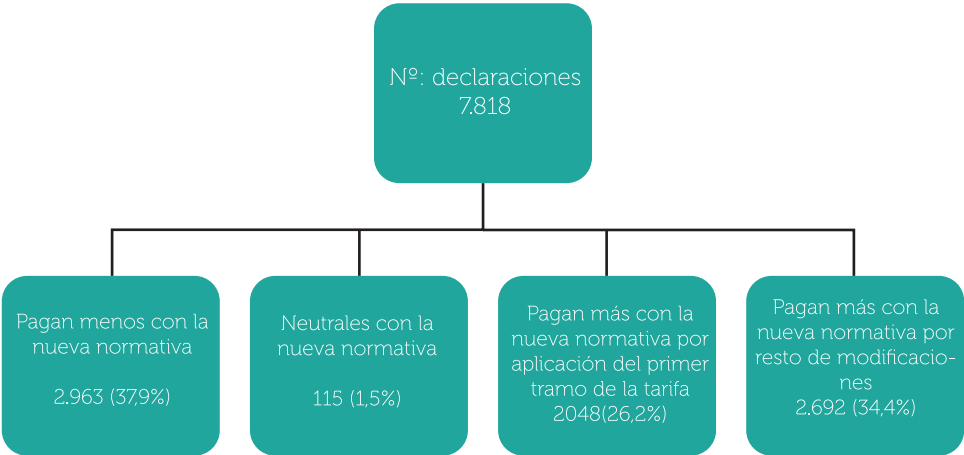
No es objeto de este trabajo analizar los motivos por los que se han producido los cambios de domicilio. En cualquier caso, alegar que en todos los casos se deba a los cambios normativos introducidos con el IRGF es excesivo, cuando en varios casos con la nueva normativa habrían pagado menos que con el antiguo IP. Lo mismo, que no se puede concluir que las personas que se han domiciliado en Gipuzkoa y han declarado por el IRGF lo hayan hecho porque con el nuevo impuesto han tributado menos que lo que les correspondería tributar en su territorio de origen.

Gráfico 12 – Análisis declarantes que presentan IP 2012 y no presentan IRGF 2013



Para terminar con este bloque en el que se analizan diferentes colectivos, se clasifican las declaraciones en función de si con la nueva normativa han pagado más o menos de lo que habrían pagado con el antiguo IP. Para ello, partiendo de los datos declarados en 2013 se simula el resultado que habrían obtenido de aplicar la normativa del IP. Analizados esos resultados los contribuyentes se pueden agrupar de la siguiente manera: a) 2.963 contribuyentes, el 37,9 % del total, han pagado menos con la nueva normativa, concretamente 2.829 euros de media menos; b) para 115 declaraciones (el 1,5 %) el resultado es neutral; c) 2.048 personas pagan un poco más con la nueva normativa (54 euros de media), porque son contribuyentes que se encuentran en el primer tramo de la tarifa , y como se ha visto, con el nuevo impuesto el tipo aplicable es superior (0,25 % frente a 0,20 % en el IP), en cualquier caso, la diferencia es irrelevante; d) 2.692 declarantes, el 34,4 %, pagan más con la nueva normativa, concretamente 7.822 euros más de media.

Gráfico 13 – Análisis declarantes que pagan más o pagan menos



Las razones por las que el resultado a ingresar es superior con el IRGF son tres: la eliminación del “escudo fiscal”, ser titular de “participaciones y activos en empresas familiares” y con carácter residual estar en el primer tramo de la tarifa. Lógicamente, la cuota a ingresar será menor cuando no esté afectado por esas dos circunstancias (escudo y participaciones bonificadas), o si lo está el impacto de la reducción en cuota por la nueva tarifa compensa esos dos hechos. En función de ello se obtienen los siguientes resultados:

a) 703 declarantes, como consecuencia de la eliminación del “escudo fiscal”, habrían ingresado 7,0 millones más, 10.018 euros más de media.

b) 1.763 declarantes, como consecuencia de eliminar la exención de “participaciones y activos en empresas familiares”, habrían ingresado 6,2 millones más, 3.494 euros más de media.

c) A 226 les ha afectado tanto la eliminación del escudo como el ser titulares de “participaciones y activos en empresas familiares”. Los cuales habrían ingresado 7,9 millones más, 34.752 euros de media.

d) Finalmente el colectivo de contribuyentes cuya riqueza está en el primer tramo de la tarifa que habrían pagado una cantidad ligeramente superior. En concreto son 2.048 personas las que se encuentran en esa situación, y cada una de las cuales habría pagado 54 euros más de media.

Tabla 13 – Declarantes que pagan más: razones

	Número	Cuota que pagarían IP2012	Cuota pagada IRGF2013	Diferencia total	Promedio diferencia
Escudo fiscal	703	4.913.843	11.956.743	7.042.900	10.018
Patrimonio bonificado	1.763	3.551.793	9.711.030	6.159.237	3.494
Escudo fiscal + patrimonio bonificado	226	4.455.636	12.309.535	7.853.899	34.752
Resto (primer tramo tarifa)	2.048	884.517	994.483	109.966	54
Total	4.740	13.805.788	34.971.791	21.166.002	4.465

importes en euros

Si comparamos las características de las declaraciones de los que pagan menos con las de los que pagan más se observa que el importe medio de la base liquidable es muy parecido (1,48 millones para el primer grupo y 1,53 euros para el segundo), y lo mismo si comparamos la cuota ingresada (7.430 euros los del primer grupo y 7.378 los del segundo). El motivo por el que teniendo una base liquidable ligeramente superior los del segundo grupo paguen menos se explica porque el importe de cuota bonificada en este colectivo es sensiblemente superior.

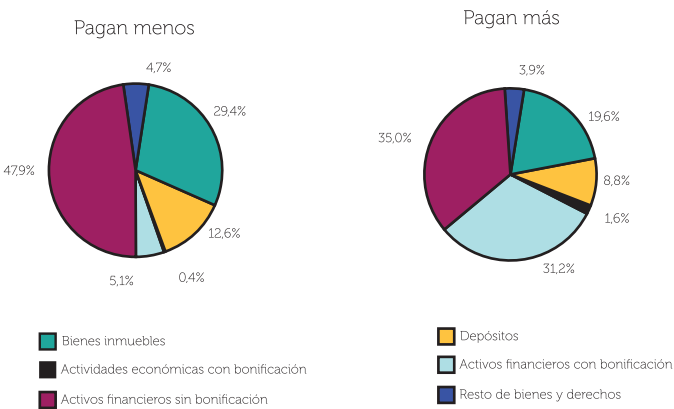
Tabla 14 – Declarantes que pagan menos y que pagan más

IRGF 2013	Pagan menos		Pagan más	
	Total	Promedio	Total	Promedio
Actividades económicas con bonificación	24.741.214	8.350	173.353.456	36.572
Activos financieros con bonificación	332.169.334	112.106	3.335.220.904	703.633
Base liquidable	4.391.362.986	1.482.066	7.257.536.039	1.531.126
Cuota íntegra	24.222.130	8.175	51.250.142	10.812
Bonificación de actividades económicas	111.987	38	506.773	107
Bonificación de activos financieros	2.086.975	704	15.771.482	3.327
Cuota a pagar	22.016.207	7.430	34.971.791	7.378

importes en euros

Por otro lado, si comparamos la distribución entre diferentes bienes y derechos en ambos colectivos, se observa que en el colectivo de las personas que pagan menos con el IRGF el peso de las “participaciones y activos en empresas familiares” es mucho menor (el 5,4 %) que en el de los que pagan más (32,8 %)

Gráfico 14 – Distribución del patrimonio de los declarantes que pagan más o pagan menos



4.6. Eliminación del “escudo fiscal”

El denominado “escudo fiscal” que se regulaba en el anterior IP establecía un límite conjunto con el IRPF, por el que la suma de la cuota íntegra del IRPF y del IP no podía superar el 60 % de la base imponible del IRPF. En cualquier caso, como consecuencia de la aplicación de este límite la reducción máxima a aplicar era del 80 % de la cuota íntegra del IP. El motivo por el que se introducía este límite conjunto era evitar que el impuesto fuese confiscatorio. Por ello, teniendo en cuenta la importancia cuantitativa de la medida y la polémica que genera el hecho de que se pueda alegar que su eliminación es confiscatoria, interesa ofrecer los datos declarados en 2012 por los contribuyentes que se acogían al “escudo fiscal” y compararlos con los del resto de contribuyentes del IP, para así poder valorar con mayor rigor su eliminación.

En concreto fueron 675 declarantes, con un patrimonio medio declarado de 5,52 millones, una cuota a ingresar media de 22.976 euros, aunque lo que dejaban de ingresar como consecuencia de la aplicación del límite conjunto eran 48.629 euros por declarante. Si lo comparamos con el resto de declaraciones (5.973), se observa que el patrimonio medio de los mismos era de 1,38 millones y lo ingresado 3.901 euros. Lo que nos indica que el importe medio del patrimonio declarado por los que se aplicaban el escudo fiscal es cuatro veces superior al del resto, y el importe ingresado casi lo supera en 6 veces. Para valorar la importancia cuantitativa del “escudo fiscal” basta con observar que el importe total dejado de ingresar por su aplicación fue de 32,8 millones, que casi alcanza el importe total ingresado por el IP en 2012, que ascendió a 38,8 millones.

Tabla 15 – Datos del Impuesto sobre el Patrimonio 2012

	Todas declaraciones		Declaraciones con escudo		Declaraciones sin escudo	
	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio
Nº declaraciones	6.648		675		5.973	
Patrimonio total	11.990.333.363	1.803.600	3.725.625.146	5.519.445	8.264.708.216	1.383.678
Cuota íntegra	71.645.203	10.777	48.337.543	71.611	23.307.660	3.902
Escudo fiscal	32.824.322	4.937	32.824.322	48.629	0	0
Cuota a ingresar	38.808.411	5.838	15.508.602	22.976	23.299.809	3.901

Importes en euros

Si analizamos la estructura de patrimonio de este colectivo tiene las siguientes características: los bienes inmuebles que representan el 18,4 % del patrimonio declarado tienen mucho menor peso que para el resto de declarantes para los que los mismos representan el 37,0 %; mayor peso de los fondos de inversión (22,6 % frente a 13,2 %); y dentro del resto de activos, mayor peso de las participaciones en entidades cuya actividad principal es la gestión del patrimonio (mobiliario o inmobiliario) o en entidades en las que el sujeto pasivo no tiene poder de decisión. En concreto la base liquidable media declarada por ese colectivo que ascendió a 5,52 millones se distribuye de la siguiente manera: 1,01 millones en bienes inmuebles; 1,25 en fondos de inversión; 2,82 millones en otros activos financieros; 0,43 en resto de bienes y derechos.

Tabla 16 – Estructura patrimonial de los declarantes del
Impuesto sobre el Patrimonio 2012

	Todas declaraciones			Declaraciones con escudo			Declaraciones sin escudo		
	Total	%	Promedio	Total	%	Promedio	Total	%	Promedio
Bienes inmuebles	3.742.857.184	31,2	563.005	683.785.192	18,4	1.013.015	3.059.071.992	37,0	512.150
Fondos de inversión	1.937.583.338	16,2	291.454	843.244.459	22,6	1.249.251	1.094.338.879	13,2	183.214
Resto de capital mobiliario	5.550.331.012	46,3	834.887	1.906.161.018	51,2	2.823.942	3.644.169.994	44,1	610.107
Resto de bienes	759.561.828	6,3	114.254	292.434.477	7,8	433.236	467.127.351	5,7	78.206
Total	11.990.333.363	100,0	1.803.600	3.725.625.146	100,0	5.519.445	8.264.708.216	100,0	1.383.678

Por otro lado, se observa que: a) los rendimientos de trabajo tienen poco peso en la base imponible del IRPF; y b) los rendimientos de capital mobiliario e inmobiliario también tienen poco peso en la base imponible del IRPF en comparación con el patrimonio declarado, conclusión que se hace más evidente al compararla con lo declarado en IRPF por el resto de declarantes del IP. Lo cual quiere decir que una parte de su patrimonio inmobiliario puede estar ocioso o que los activos financieros de los que son titulares no generan rentas sujetas al impuesto sobre la renta, lo cual no quiere decir que no obtengan una rentabilidad. Por ejemplo, en el caso de los fondos de inversión la revalorización de los mismos no se incorpora como renta en el IRPF. Asimismo, se puede ser titular de participaciones en empresas que tienen beneficios pero que no se distribuyen porque pasan a reservas. Dicho de otra manera, dependiendo del tipo de activos del que se sea titular puede producirse una revalorización en el patrimonio que no se computa como renta en el IRPF y, que por tanto, va a posibilitar que opere el “escudo fiscal”.

Para comprobar el carácter diferencial en relación con esta cuestión se han comparado los rendimientos de capital mobiliario e inmobiliario declarados por los dos colectivos (con escudo y sin escudo) en el IRPF con el patrimonio mobiliario e inmobiliario declarados en el IP en 2012, resultando que el rendimiento de capital inmobiliario en el colectivo que aplica el escudo fue sólo del 0,84 %, cuando en el resto de declarantes el rendimiento fue del 2,09 %. Si comparamos el rendimiento de capital mobiliario el resultado todavía es más dispar, el rendimiento es del 0,87 % en el primer colectivo y del 3,68 % en el segundo. En términos agregados la rentabilidad obtenida (declarada en IRPF) por los declarantes con escudo fue del 0,86 % y el del resto del 2,95 %, es decir 3,4 veces mayor en el segundo de los grupos. Lo cual, nos lleva a la conclusión de que, teniendo en cuenta que estamos hablando de medias, de colectivos grandes y del mismo ejercicio, esa diferencia se explicaría por la importancia que adopta en este colectivo de contribuyentes con escudo la planificación fiscal y financiera, y más cuando es un colectivo con patrimonios altos.

Tabla 17 – Rentabilidades de los declarantes del Impuesto sobre el Patrimonio 2012

Rentabilidad (%)	Todas declaraciones	Declaraciones con escudo	Declaraciones sin escudo
Capital inmobiliario (1)	1,86	0,84	2,09
Capital mobiliario (2)	2,72	0,87	3,68
Capital total	2,37	0,86	2,95

(1) Rendimiento de capital inmobiliario en IRPF / valor bienes inmuebles en IP

(2) Rendimiento de capital mobiliario en IRPF / Valor capital mobiliario en IP (sin fondos de inversión)

En este sentido, la eliminación del escudo fiscal pretendería “mejorar la eficiencia en la utilización de los bienes y derechos de contenido económico...”, que es uno de los objetivos del impuesto. Además, independientemente de que los contribuyentes pueden distribuir su patrimonio entre diferentes activos en función de sus preferencias, con la eliminación del “escudo fiscal” se trataría de evitar que por el hecho de que los rendimientos que se derivan del patrimonio no generan rentas sujetas al IRPF, pueda dar derecho a limitar el importe a pagar en este caso por el IRGF.

Para valorar en sus justos términos la anterior afirmación se ha realizado una simulación, en la que se ha supuesto que los contribuyentes que se aplicaron el “escudo fiscal” hubieran obtenido las mismas rentabilidades que la obtenida por los que no se aplican el escudo fiscal (el 2,95 % de rentabilidad media), el importe del “escudo fiscal”, que como hemos visto era de 32,8 millones, se habría reducido hasta los 12,7 millones. Lo que quiere decir que el importe ingresado por el IP se habría incrementado en 20,1 millones. Por otro lado, teniendo en cuenta lo que aumentaría la base del ahorro del IRPF, el importe a pagar en el IRPF se habría incrementado en otros 22 millones. Por tanto, en el ejercicio 2012 se habría incrementado la recaudación por los dos impuestos en 42,1 millones, cuando el total ingresado por el IP fue de 38,8 millones. En cualquier caso, conviene tener presente que la hipótesis en que se sustenta este ejercicio de simulación no es para nada descabellada, es decir, que la rentabilidad obtenida del capital mobiliario e inmobiliario declarado en renta fuese del 2,98 %, que es la rentabilidad obtenida como media por el resto de los 5.973 contribuyentes.

5. Conclusiones

Con el diseño del nuevo impuesto se ha pretendido contribuir a que el sistema tributario en su conjunto sea más equitativo y progresivo, además de dotar de recursos adicionales a la hacienda para financiar las políticas públicas con suficiencia. Así se han recaudado en la campaña del nuevo IRGF 57 millones de euros, que junto a los que se prevén recaudar fuera de campaña representan el 1,65 % de la recaudación total por tributos concertados y el 0,29 % del PIB. En este sentido, interesa tomar como referencia

que en Francia la recaudación por el Impuesto sobre el Patrimonio representa el 0,23 % del PIB, en Islandia el 0,25 %, en el Estado español el 0,22 % en 2008 y el 0,07 % en 2012, en Noruega el 0,56 % y en Suiza el 1,23 %, según datos recogidos en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (febrero de 2014).

Para ello, con el nuevo impuesto se grava a un colectivo reducido (7.800 personas, cuando los declarantes por IRPF son 385.770), con capacidad económica elevada (837 contribuyentes ingresan el 67,8 % del total ingresado en el impuesto). Además, en la renta declarada por esos contribuyentes tienen gran importancia las rentas de capital que se integran en la base del ahorro, por lo que no van a la tarifa general, estando sujetas a un tipo de gravamen en torno al 23 % / 25 %.

Por otro lado, la tributación de esas rentas en el IRPF han perdido peso de forma significativa desde el inicio de la crisis, ganando en contraposición peso las rentas de trabajo. La tributación que grava el capital o los beneficios de las actividades empresariales se ha reducido en más del 50 % y la que grava el trabajo y el consumo ha ganado peso de forma significativa en el conjunto de la recaudación.

Para conseguir esos objetivos recaudatorios se han introducido las siguientes medidas:

- a) se ha extendido considerablemente la base imponible del impuesto, dejando de estar exentas las "participaciones y activos en empresas familiares", lo que ha supuesto que la misma se haya incrementado en 3.871,9 millones, lo que representa un incremento del 28,7 %. En cualquier caso, y para tratar de alcanzar un equilibrio entre una tributación justa y que la misma no sea disuasoria para promover la actividad empresarial de las pequeñas y medianas empresas se ha establecido una bonificación en cuota del 75 % para esas "participaciones y activos en empresas familiares", con la que la cuota a ingresar se ha reducido en 18,5 millones;
- b) se ha eliminado el "escudo fiscal" que favorecía a un colectivo muy reducido de personas (677 contribuyentes en 2012) que minoraba sustancialmente la cuota ingresada (32 millones de euros en 2012) y que su aplicación era consecuencia de una distribución de la riqueza de esas personas que da como resultado una rentabilidad de su riqueza mobiliaria e inmobiliaria declaradas en IRPF muy por debajo de la declarada por el resto de contribuyentes declarantes del IP;
- c) reducción muy significativa de la tarifa del impuesto, que ha hecho que el tipo nominal del impuesto haya pasado del 1 % en 2012 al 0,65 % en 2013, y el tipo efectivo del 0,54 % (como consecuencia del "escudo fiscal") al 0,49 % (como consecuencia de la bonificación de las "participaciones y activos en empresas familiares"). Lo cual, ha provocado que 2.963 declaraciones (el 37,9 % del total de las presentadas) haya ingresado 2.829 euros de media menos de lo que lo habría hecho si se hubiese aplicado el antiguo IP.

Por tanto, estos resultados están en línea con los objetivos que se establecieron al definir el IRGF. Por otro lado, habrá que analizar la evolución del impuesto en los próximos años y su impacto en el conjunto del sistema tributario.

Tributación sobre la riqueza y tributos locales: recargo sobre viviendas no habituales

Beñat Herce Lezeta

Profesor e investigador de MIK y de la facultad de empresariales de Mondragon Unibertsitatea

1. Tributación sobre la riqueza y tributos locales
2. La problemática de la vivienda y medidas adoptadas
3. IBI: recargo sobre las viviendas que no constituyen residencia habitual
4. Conclusiones

1. Tributación sobre la riqueza y tributos locales

La tributación sobre la riqueza recoge los diversos impuestos que gravan de distintas maneras las circunstancias relacionadas con los bienes y derechos económicos que forman el patrimonio de las personas. Estos tienen en común que se aplican sobre el valor de los activos y no sobre sus rendimientos, como en el caso de los impuestos sobre la renta o sobre sociedades.

Podemos decir que la riqueza es un indicador de la capacidad económica derivada de la titularidad de bienes y derechos de contenido económico¹. Es decir, los impuestos sobre la riqueza gravan, en su caso, la mera posesión de activos, ya sea del total ya de una parte de los mismos, así como su transmisión o el incremento de su valor.

Además, pueden ser impuestos reales o personales. Estos últimos toman en cuenta la persona y sus circunstancias; los primeros, sin embargo, toman en cuenta el bien gravado.

En el cuadro siguiente hemos recogido los diferentes impuestos que gravan la riqueza en la CAPV y en Gipuzkoa:

Cuadro 1. Tributación sobre la riqueza en Gipuzkoa

	Impuesto	Naturaleza	Competencia
Sobre la propiedad	Impuesto sobre el Patrimonio / Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas (IRGF)	Directo, personal General	Territorio Histórico
	Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	Directo, real Parcial	Local
	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	Directo, real Parcial	Local
Sobre transmisiones	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)	Directo, personal Parcial	Territorio Histórico
	Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (TP y AJD)	Indirecto, Parcial	Territorio Histórico
Sobre incremento del valor	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)	Directo, real Parcial	Local

Fuente: Elaboración propia (2014)

¹ Norma Foral 10/2012, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas.

En la primera columna del cuadro, hemos clasificado los impuestos en tres grupos, en base al origen de la riqueza: impuestos relacionados con la propiedad, impuestos relacionados con la transmisión del patrimonio, e impuestos relacionados con el incremento del valor. En la tercera columna se clasifican en base a la naturaleza del impuesto. Unos gravan la riqueza de un modo general, es decir, gravan la riqueza total de la persona; por ejemplo, el Impuesto sobre el Patrimonio que tenemos el Álava, Bizkaia y Navarra y el Impuesto sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas que tenemos en Gipuzkoa. Otros gravan parcialmente la riqueza, dependiendo de la operación que carga los hechos imponible. En este segundo grupo se encuentra el resto de impuestos: Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, etc. En la última columna encontramos la clasificación en base al ámbito institucional: los relacionados con el territorio histórico y los tributos locales. Estos últimos constituyen la materia del presente artículo.

Todos los impuestos se construyen en base a unos principios concretos. Dichos principios se encuentran recogidos en la Norma Foral General Tributaria². En su segundo artículo dice literalmente lo siguiente:

“1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios”.

Por lo tanto, la distribución del esfuerzo a realizar en el pago de impuestos ha de ser justa, y para ello uno de los principios más importantes es el de la equidad. Lo podemos dividir en dos partes: por una parte, tenemos el principio de beneficio, es decir, la contribución que realizan los individuos al gasto público debe ser conforme a los beneficios recibidos del sector público, es decir, a cambio de los servicios públicos recibidos. Por otra parte, el principio de capacidad económica, es decir, la carga tributaria que se impone sobre cada individuo debe estar en función de su capacidad económica.

Los citados principios se encuentran, a su vez, en la base de los tributos locales. El Impuesto sobre los Bienes Inmuebles es conforme al principio de beneficio. Este impuesto se encuentra directamente relacionado con el servicio público y las prestaciones locales de bienes (alcantarillado, pavimentos, alumbrado, seguridad, etc.). Al mismo tiempo, este impuesto grava implícitamente los “servicios de vivienda”, en la medida en que estos se encuentran relacionados positivamente con el gasto público, ya que lo que se invierte en el municipio tiene una influencia directa en el valor del inmueble.

² Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

De todos modos, muchas veces la capacidad económica del sujeto pasivo no guarda relación con el valor de los bienes inmuebles. De hecho, la capacidad de pago del sujeto pasivo viene determinada por un índice como es el valor catastral del bien, y por lo tanto el principio de capacidad económica no se cumple totalmente.

La procedencia o legitimidad de un sistema tributario se encuentra también totalmente relacionada con el principio de progresividad, y así debería ser también cuando hablamos de la tributación sobre la riqueza. Sin embargo, a pesar de que existe proporcionalidad en los tributos locales, no se da la progresividad en los mismos. En el IBI, las viviendas con un valor mayor tienen una base imponible mayor, y en consecuencia pagan una cuota mayor del impuesto. Pero, sea cual sea ese valor económico, se les aplica el mismo tipo de carga. Por lo tanto, aun dándose la proporcionalidad, no existe progresividad.

Por ejemplo, ¿si un sujeto pasivo posee más de una vivienda, aun teniendo que tributar por una cuota “doble” (dos cuotas del impuesto), no deberían estar gravadas con un tipo más alto la segunda y el resto de posibles viviendas? O, siendo la vivienda un bien de primera necesidad, las viviendas no utilizadas, las que se encuentran “vacías” de un modo permanente, ¿no deberían soportar una “mayor carga” fiscal?

2. La problemática de la vivienda y medidas adoptadas

Antes de responder a estas preguntas, conviene analizar la coyuntura de los últimos años para comprender mejor las medidas adoptadas..

Como es sabido, en Euskal Herria uno de los principales problemas socioeconómicos de los últimos años es el de las dificultades que tiene un sector importante de la población para acceder a una vivienda. La burbuja inmobiliaria ha traído el encarecimiento del precio de la vivienda, debido a un modelo basado en las ganancias a corto plazo, la especulación y el crecimiento fácil. Para muchas personas se ha dificultado enormemente la posibilidad de conseguir una vivienda en su municipio, más aún en el caso de los y las jóvenes, no solamente por el encarecimiento de las viviendas, sino porque muchas de ellas no salen al mercado, ni en venta ni en alquiler.

La vivienda es un derecho básico, un bien de primera necesidad; todo ciudadano o ciudadana tiene el derecho de poseer una residencia digna. Sin embargo, la posesión de más de una vivienda va más allá de este derecho, y qué decir en el caso de la posesión de una vivienda vacía o sin uso.

Según los datos publicados por Eustat en 2012³, el 16 % de los inmuebles con uso de vivienda no está calificado como residencia habitual.

Según la definición dada por Eustat, una vivienda familiar se convierte en vivienda habitual cuando es residencia habitual, durante todo el año o durante la mayor parte de él, de una o varias personas, y segunda vivienda es la que únicamente se utiliza durante una parte del año. Sin embargo, se considera vacía la vivienda que, sin encontrarse en estado de ruina ni en ninguna de las citadas situaciones, no tiene ningún morador habitual.

Cuadro 2. Viviendas en la CAPV, 2011

	VIVIENDA	PRINCIPALES		SEGUNDAS	%	VACÍAS	%	S + V	
CAPV	1.018.794	860.522	84,46%	42.115	4,13%	116.157	11,40%	158.272	15,54%
ÁLAVA	156.273	130.170	83,30%	8.064	5,16%	18.039	11,54%	26.103	16,70%
GUIPUZCOA	332.835	276.407	83,05%	13.920	4,18%	42.508	12,77%	56.428	16,95%
VIZCAYA	529.686	453.945	85,70%	20.131	3,80%	55.610	10,50%	75.741	14,30%

Fuente: Elaboración propia (2012) a partir del censo de población y viviendas de 1991 y 2001 y de las estadísticas de población y vivienda de 1996 y 2006

Cuadro 3. Viviendas en Gipuzkoa, 2011

	Viviendas familiares total	Principales		Segundas	%	Vacias	%	S+V	%
Bajo Bidasoa	34.903	29.456	84,39%	2.021	5,79%	3.426	9,82%	5.447	15,61%
Bajo Deba	27.427	22.228	81,04%	1.539	5,61%	3.660	13,34%	5.199	18,96%
Alto Deba	29.351	24.379	83,06%	979	3,34%	3.993	13,60%	4.972	16,94%
Donostia/San Sebastián	151.278	129.237	85,43%	4.227	2,79%	17.814	11,78%	22.041	14,57%
Goierri	32.053	26.325	82,13%	898	2,80%	4.830	15,07%	5.728	17,87%
Tolosa	22.638	18.138	80,12%	708	3,13%	3.792	16,75%	4.500	19,88%
Urola Costa	35.185	26.644	75,73%	3.548	10,08%	4.993	14,19%	8.541	24,27%
Gipuzkoa	332.835	276.407	83,05%	13.920	4,18%	42.508	12,77%	56.428	16,95%

Fuente: Elaboración propia (2012) a partir del censo de población y viviendas de 1991 y 2001 y de las estadísticas de población y vivienda de 1996 y 2006.

³ Altuzarra Artola, A: Vivienda, In EUSTAT: Informe Socioeconómico de la CA de Euskadi, EUSTAT, 2012, http://www.eustat.es/elementos/ele0009900/ti_Informe_Socioeconmico_de_la_CA_de_Euskadi_2012_Vivienda_PDF_408KB/inf0009900_c.pdf

En Gipuzkoa el 4,18 % del total son segundas viviendas, y el 12,77 % se consideran viviendas vacías. Por lo tanto, la suma de ambos datos nos muestra que del total de inmuebles con carácter residencial de Gipuzkoa el 17 % no son residencia de ninguna persona; las tasas más altas se encuentran en Urola Costa (24,27 %), Tolosa (19,88 %) y Bajo Deba (18,96 %). Las tasas más bajas las encontramos en Donostia/San Sebastián (14,57 %) y Bidasoa (15,61 %).

En la medida en que la vivienda es un bien de primera necesidad, es responsabilidad de los poderes públicos garantizar a toda la ciudadanía el derecho a disponer de una vivienda digna. Es un problema complejo y, evidentemente, exige políticas y actuaciones más globales e integrales, con medidas que se complementen mutuamente, en aras a superar las lógicas sectoriales de la política de vivienda y avanzar. En este sentido pueden tomarse medidas de carácter tributario, pero no deben ser las únicas, hay que ir más allá.

Durante los últimos años se han desarrollado diversas políticas de promoción en la CAPV, como, por ejemplo, el programa Bizigune o el tratamiento dado al alquiler de la vivienda habitual en el IRPF. De todos modos, estas medidas no han dado una respuesta adecuada e integral a la problemática de la vivienda vacía.

Son conocidas las razones que esgrimen los y las propietarias de inmuebles a la hora de no sacar al mercado las viviendas: no existen garantías suficientes de recuperación de la vivienda en condiciones adecuadas ni para el cobro de la renta, o las obras y gastos que debe realizar la o el propietario a la hora de sacar el inmueble al mercado, entre otras.

En cierto modo, las medidas anteriormente citadas responden a estas problemáticas, pero, de todas maneras, todavía una gran cantidad de inmuebles permanecen vacíos, tal y como acabamos de ver. Por lo tanto, aparte de políticas de promoción son necesarias medidas dirigidas a "cargar" ese tipo de viviendas.

En este sentido, los últimos años han sido varios los pasos que se han dado para limitar el número de viviendas sin utilización. En el Territorio Histórico de Gipuzkoa, al igual que en el estado español (ha habido un intento), en lo referente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la normativa ha estado recogida la posibilidad de aplicar un recargo sobre las viviendas vacías, el cual debía desarrollarse mediante un reglamento. Entre 2008 y 2011, municipios como Lasarte-Oria, Astigarraga, Zarautz, Hernani, Zumaia, Eskoriatza, Urretxu, Sorluze, Alegia y Getaria incluyeron en sus ordenanzas fiscales recargos sobre las viviendas vacías. Aún así, el reglamento nunca ha sido desarrollado y no han podido aplicar los citados recargos. ¿Por qué? Porque no ha existido ninguna voluntad política para su aplicación real. De hecho, la definición de vivienda vacía supone diversas dificultades técnicas para las y los legisladores y las diversas administraciones. No han sido capaces de definir las condiciones para calificar una vivienda como vacía, por lo menos hasta 2012.

Este último año citado, la Diputación Foral de Gipuzkoa aparcó la imposición de un recargo sobre las viviendas vacías, estudiando la utilización de esos inmuebles desde una nueva perspectiva. Es decir, el elemento decisivo pasó a ser el hecho de si tenía uso como vivienda habitual o no. En lo referente a los tributos locales, reguló el marco de aplicación del recargo en el caso de residencias no habituales⁴, dando a cada ayuntamiento la posibilidad de imponer el recargo, y de aplicarlo en el caso de los que ya lo tenían aprobado. De ese modo se han superado, al fin, los problemas creados por la definición reglamentaria del concepto de vivienda vacía.

Además de lícito es necesario exigir un recargo a toda persona que posea un inmueble que no es usado como vivienda por ninguna persona; por una parte, como parte de un sistema tributario más justo, y por otra, como medida complementaria y de carácter fiscal de las políticas de vivienda que acabamos de mencionar. Así, se da otro paso para conseguir que el mayor número posible de viviendas se conviertan en residencia habitual, ya que mediante un aumento de la oferta se producirá un ajuste de los precios y, de ese modo, la ampliación del mercado de alquiler y venta de vivienda actuará en beneficio de las personas con menor capacidad económica y con mayores problemas para acceder a una vivienda.

El recargo tiene, a su vez, otro objetivo: reforzar las funciones de inspección y control que debe ejercer cualquier administración, sobre todo buscando la eficacia y eficiencia de las medidas relacionadas con la residencia. Por ejemplo, mediante el afloramiento de las rentas (alquileres) no declarados en Hacienda, los fraudes en las ayudas económicas, etc.

En consecuencia, podemos decir que este recargo pretende conseguir tres objetivos:

- Una mayor aportación en la financiación de los gastos públicos de las personas con mayor capacidad económica, en aras a conseguir una recaudación fiscal más equitativa y progresiva. Así, los municipios conseguirán más recursos para desarrollar sus competencias y responsabilidades, las cuales redundarán en beneficio de toda la ciudadanía. No debemos olvidar que las y los propietarios de segundas y más viviendas pueden resultar beneficiarios, indirectamente, por el autoconsumo de los servicios de vivienda, por la relación directa entre ambos conceptos.
- Sacar al mercado inmuebles vacíos, al hilo del derecho a disponer de una vivienda digna, aumentando el número de viviendas en el mercado y, en consecuencia, impulsando el mercado del alquiler. De la misma manera que no puede haber personas sin vivienda, tampoco viviendas sin personas.

⁴ Norma Foral 4/2012, de 4 de Julio, por la que se introducen determinadas modificaciones en la tributación local

- Avanzar en las funciones de inspección y control de las administraciones, poniendo límites al fraude y progresando hacia una economía más transparente que financie los servicios públicos de modo eficiente.

3. IBI: recargo sobre las viviendas que no constituyen residencia habitual

Mediante el artículo uno de la Norma Foral 4/2012 ha sido modificado el artículo 14.5 del IBI, que recoge lo siguiente:

- “Tratándose de bienes inmuebles de uso residencial que no constituyen la residencia habitual del sujeto pasivo o de terceros por arrendamiento o cesión de su uso, los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 150 por 100 de la cuota líquida del Impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará en el mismo momento que el impuesto sobre el que se aplica y se liquidará anualmente, conjuntamente con la cuota”.
- “... se presumirá que un inmueble de uso residencial es residencia habitual cuando a fecha de devengo del impuesto, en el padrón del municipio donde radique la vivienda conste que constituye la residencia habitual de su o sus ocupantes”.
- “... los Ayuntamientos podrán establecer en sus Ordenanzas Fiscales supuestos a los que no resulte de aplicación el recargo previsto en el presente apartado”.

De la lectura de este artículo podemos subrayar lo siguiente:

- Primero, que la aplicación del recargo es optativa para los municipios, por lo tanto cada uno de ellos puede decidir, dentro de su autonomía, si lo aplica o no.
- Que la cuota líquida puede llegar hasta el 150 %.
- Que se aplicará a todos los inmuebles de uso residencial que no constituyan residencia habitual, con las exenciones que apruebe cada municipio.
- Aclara cuando se considera residencia habitual: en el momento del devengo del impuesto, es decir, a 1 de enero, debe existir por lo menos una persona empadronada en la vivienda. Es una presunción, sí; pero hemos de recordar que toda persona tiene la obligación de inscribirse en su vivienda habitual y, por lo tanto, que el padrón municipal tiene la categoría de prueba calificada en lo referente a la residencia, tal y como lo dispone la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, en su artículo 16.1, porque el citado padrón es el registro administrativo que recoge las y los habitantes del municipio; y los datos en él recogidos son prueba de que, en cada caso, esas personas son habitantes del municipio y tienen su residencia habitual en la vivienda recogida en el padrón. Por lo tanto, es lógica la presunción a favor de la citada inscripción.

3.1. Exenciones

Las exenciones son actos que no devengan obligación de pagar el impuesto, aun existiendo el hecho imponible. Es decir, en el momento del devengo estas viviendas no constituyen residencia habitual de ninguna persona, pero se entiende que existen razones justificadas para que esto sea así.

En Gipuzkoa, las principales exenciones recogidas por los municipios son las siguientes:

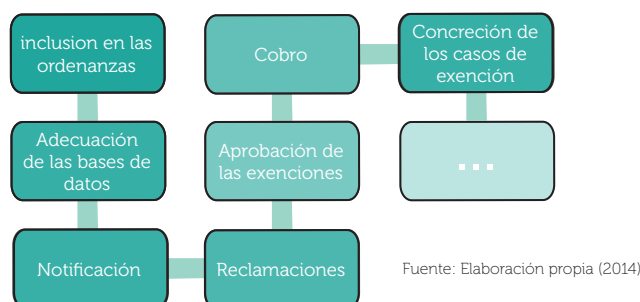
1. Ser propiedad municipal o de una administración pública.
2. Desarrollarse en los mismos alguna actividad económica: explotaciones hosteleras, comerciales y agrícolas.
3. Encontrarse alquiladas o en régimen de cesión, alquiladas a estudiantes o cedidas a algún organismo para su alquiler.
4. Estar alquiladas en condiciones económicas razonables o ser bienes cuyas circunstancias constructivas o económicas impiden su venta.
5. Ser adquiridas mediante sucesión, con un plazo establecido.
6. Personas empadronadas en residencias de ancianos, personas con dependencia reconocida, con un plazo establecido.
7. Viviendas en construcción o de reciente construcción, con un plazo establecido.

En la página web de la Diputación Foral⁵ está recogida toda la información sobre la aplicación en 2014 de los elementos objetivos de los Bienes Inmuebles en todos los municipios de Gipuzkoa.

3.2. Gestión del impuesto

En el siguiente gráfico se recogen las tareas a realizar durante un periodo impositivo para introducir el recargo en la normativa municipal. En los siguientes párrafos se explica cada uno de los pasos.

Gráfico 1. Gestión del recargo a nivel municipal



⁵ http://www2.gipuzkoa.net/wps/wcm/connect/102abea5-bd9e-49e3-a5da-1869747b2c0c/cuadro+resumen_2014_eu.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=102abea5-bd9e-49e3-a5da-1869747b2c0c

Tan pronto como se aprobó la inclusión del recargo en las ordenanzas fiscales, la mayoría de ayuntamientos debió homogeneizar sus diversos censos, ya que en cada uno de ellos se recogía una información diferente. Por ejemplo, el censo de viviendas estaba realizado siguiendo criterios catastrales, y el censo de habitantes seguía otro criterio diferente. Es decir, se producían dificultades a la hora de cruzar ambas bases de datos.

Una vez realizados estos trabajos, los servicios de recaudación municipales completaron el listado de las viviendas en las que no figuraba persona alguna empadronada. A continuación enviaron una carta a sus propietarios haciéndoles saber que se les aplicaría el recargo, ofreciéndoles a su vez información sobre las posibles exenciones, y exponiendo los documentos acreditativos a presentar en cada caso. Por ejemplo, en caso de que en la vivienda en la que no hubiera ninguna persona empadronada se encontrara alquilada, se les hacía saber que debían presentar el contrato de alquiler.

El resultado de este trabajo fue la aparición de diversos casos en los que se había realizado la compra de la vivienda e incluso su uso como tal, pero sin actualización en el padrón de habitantes; en consecuencia, se produjo a su vez una actualización del padrón municipal. Por otra parte, al igual que sucede ante cualquier otra modificación, se han encontrado diversas situaciones de exención en un principio no previstas en las ordenanzas fiscales, porque la realidad es muy diversa. Dar solución a estos casos presenta un problema: las ordenanzas fiscales no pueden ser modificadas y aplicadas con retroactividad. De todos modos, en los casos que se consideraban lícitas, la mayoría de las exenciones fueron aprobadas. En 2014 se han ampliado las situaciones de exención en las ordenanzas fiscales de la mayoría de ayuntamientos que han aplicado el recargo..

También han existido posturas contrarias e intentos de evitar el recargo, incluso cierta picaresca; por ejemplo, los que argumentaban que era vivienda habitual pero no se empadronaban, unidades familiares divididas empadronadas en diversas viviendas... casos de todo tipo, a los que aplicando las ordenanzas fiscales sí correspondía el recargo. Por ejemplo, las personas que adquirieron una segunda vivienda en la costa, empadronándose en la misma para acceder a la deducción correspondiente en el IRPF, algunos receptores de ayudas a la dependencia empadronados en casa de los padres, etc. El proceso ha resultado duro, principalmente para las y los trabajadores de los departamentos y para los alcaldes y alcaldesas que lo han gestionado, por la cantidad de casos particulares y explicaciones dadas, pero estamos seguros que la medida ha tenido consecuencias positivas. Este segundo año se ha simplificado mucho la gestión, con las bases de datos ya preparadas y la ciudadanía conociendo de antemano qué debía solicitar y qué documentación debía presentar.

Se han tenido que definir más adecuadamente algunas exenciones, porque la realidad, muchas veces, resulta totalmente heterogénea. Por ejemplo, cuando el mercado del alquiler tiene mucho movimiento no es lícito tomar en cuenta el dato referente a un solo día del año: el 1 de enero. Es posible que el inmueble haya estado alquilado 11 meses del año, y que el propietario esté buscando un nuevo inquilino. En Eskoriatza es lo que nos ha sucedido en más de un caso. Aún siendo una población de 4.000 habitantes, en la localidad tenemos universidad y un gran movimiento de estudiantes, el cual se refleja en los alquileres, pero no en el padrón de habitantes. Por otra parte, también se ha dado el caso en el que alguien intenta alquilar la vivienda a un familiar en un precio no acorde al mercado. Ante esto, en 2014 hemos definido del modo siguiente la exención relacionada con alquiler⁶:

Cuando se acredite que la vivienda ha constituido residencia habitual de un tercero por arrendamiento o cesión de uso durante un mínimo de 9 meses durante el año anterior y ha vuelto a ser nuevamente residencia habitual dentro de los 3 meses siguientes al del devengo del impuesto. No se aplicará la exención cuando la cesión ha sido gratuita o por precio simbólico.

Por otra parte, varios ayuntamientos han vinculado las exenciones a un periodo concreto, como en el caso de sucesiones y de residencias de ancianos. Se entiende que este tipo de situaciones pueden ser provisionales, pero siempre dentro de un plazo.

3.3. Resultados

En 2013, 51 municipios incluyeron el recargo en sus ordenanzas fiscales. Dos de ellos, Irun y Lezo, retiraron la medida, y 49 la aplicaron. Sin embargo, en 2014 han sido 52 los municipios que la han aplicado, es decir, casi un 60 % de los municipios ha aprobado la aplicación de un recargo a los inmuebles que no constituyen vivienda habitual.

Cuadro. Recargo sobre vivienda no habitual (%)

	2013	2014
150%	4	3
100%	12	14
75%	8	7
50%	22	22
25%	2	5
10%	1	1
	49	52

Fuente: Elaboración propia (2014) a partir de los datos de Hacienda Foral de Gipuzkoa (http://www2.gipuzkoa.net/wps/wcm/connect/102abea5-bd9e-49e3-a5da-1869747b2c0c/cuadro+resumen_2014_eu.pdf?MOD=AJPERES&CACHID=102abea5-bd9e-49e3-a5da-1869747b2c0c)

⁶ Ordenanzas fiscales de Eskoriatza (2014). <http://eskoriatza.net/udala/araudia/ordenantza-fiskalak/>

La mayoría de los aplicados son recargos del 50 y del 100 %, dándose una media del 70 %. Los municipios guipuzcoanos han aplicado el recargo a 16.633 viviendas, y la recaudación por este concepto ha ascendido a 3.459.654,98 euros en 2014. Por lo tanto, la medida ha sido aplicada a un número significativo de viviendas.

El recargo a pagar ha ascendido a 207 euros de media. En consecuencia, teniendo en cuenta que gran parte de las personas que mantienen la vivienda vacía o cuentan con un alto poder económico o mantienen la vivienda como inversión, la cifra no resulta excesiva. Menos aún si tenemos en cuenta que lo que puede conseguirse en un solo mes de alquiler supone el doble o el triple del recargo.

Para realizar un análisis más concreto de los resultados, me he basado en 2 municipios. Por una parte un municipio del interior, Eskoriatza, y por otra uno de la costa, Orio. Los datos más significativos son los siguientes:

- En Eskoriatza, en 2013 de 1.902 viviendas familiares en 347 (18,24 %) no había nadie empadronado, por lo cual dichas viviendas han sido consideradas como no habituales. Tras la fase de solicitud de exenciones y de presentación de reclamaciones, se aplicó el recargo a 272 viviendas. Un dato verdaderamente elevado. Sin embargo, en 2014 el número de viviendas que se mantiene sin ocupantes ha descendido a 296 (15,56 %), de las cuales a 231 se les ha aplicado el recargo. Dos son las razones principales de este descenso: movimientos en el padrón (reales o no) y, sobre todo, nuevos alquileres. Este año ha descendido enormemente el número de reclamaciones, no así las solicitudes de exención; y se cree que ha sido debido a una concreción más adecuada de las exenciones en las ordenanzas⁷.
- El caso de Orio resulta muy similar. En 2013 tuvieron muchas reclamaciones, principalmente presentadas por personas que argumentan que son viviendas de verano o por personas que no se encuentran empadronadas para no perder otros tipos de beneficios fiscales. En ambos casos les correspondía el recargo y, tras eliminar los casos de exenciones del total de viviendas familiares, en 2013 y 2014 se ha aplicado el recargo al 12 y al 10 % de las mismas, respectivamente. En 2014 los casos han sufrido un descenso acusado, y las razones del mismo han sido las modificaciones en el padrón, bastantes casos de viviendas que se han dirigido al alquiler o a la venta, y casos en los que los arrendadores han obligado a las personas arrendatarias a empadronarse.

En consecuencia, podemos decir que en ambas localidades el número de viviendas sacadas al mercado ha aumentado, a pesar de que hemos de eliminar de ese efecto de descenso los movimientos producidos en el padrón. La desvirtuación del padrón podría constituir un problema a resolver. Por otra parte, no se ha estudiado si los contratos de alquiler presentados son declarados, a su vez, en Hacienda y, en consecuencia, si el tercer objetivo de los citados se está cumpliendo. No es posible cuantificar la influencia que ha

⁷ En el momento de redactar este artículo todavía está abierto el plazo para presentar reclamaciones a este impuesto y en consecuencia no ha cerrado la recaudación. Por lo tanto, los datos no son definitivos y pueden cambiar.

tenido la medida en el afloramiento de anteriores contratos de alquiler en negro, pero con toda seguridad esta medida ha contribuido a reducir el fraude. Por lo tanto, se puede concluir que en general el recargo está respondiendo a las razones que provocaron el establecimiento del mismo.

3.4. Otras experiencias y sus consecuencias:

Algunos municipios, caso de Irun o Lezo, a pesar de haber aprobado la inclusión del recargo en las ordenanzas de 2013, lo han retirado y no lo aplican. Desconozco la razón exacta de este proceder, pero tal y como he citado anteriormente, la inseguridad jurídica producida por la primera definición ha quedado superada, la normativa es clara y el recargo ha de ser aplicado sobre las viviendas que no constituyen vivienda habitual. ¿Quiere esto decir que esta medida debería ser extendida a todos los municipios? Es dudoso. Habrían de estudiarse tanto las características de cada municipio como la problemática de la vivienda vacía. Por ejemplo, la extensión del recargo a otras provincias podría entrar en conflicto con los objetivos municipales. Pongamos por caso Araba o Navarra, no tendría sentido aplicarlo en lugares con problemas de despoblamiento. Pero en general, y con las excepciones citadas, la extensión de la medida resultaría adecuada.

En algunos municipios los porcentajes han variado de 2013 a 2014. Por ejemplo, Elgeta lo ha bajado el porcentaje del 150 % al 100 % en 2014. ¿Cuál sería el tipo impositivo a aplicar más adecuado? Corresponde a cada municipio fijar el porcentaje, dentro de su autonomía, y no sería adecuado que en todos ellos se aplicara el 150 %. Podría estar en función de las dificultades del acceso a la vivienda de cada municipio y de la situación económica del ayuntamiento correspondiente. Un caso contrario resulta, por ejemplo, Zarautz. A sabiendas de las dificultades de acceder a una vivienda en la localidad (según un artículo de reciente publicación, es el municipio con el metro cuadrado más caro de Euskal Herria y del estado español⁸), muchas y muchos jóvenes de Zarautz se ven en la tesitura de desplazarse a Getaria o a Orio para poder acceder a una vivienda. En consecuencia, Zarautz confía en la efectividad del recargo, y lo ha subido del 100 % al 150 %.

Donostia también es un caso singular, ya que ha limitado la naturaleza o el objeto del recargo en las exenciones, cumpliendo en mi opinión de un modo parcial los objetivos pretendidos por el recargo, ya que a las segundas y posteriores viviendas ha de aplicárseles el recargo cuando no son vivienda habitual, en aras de la justicia social y de un sistema fiscal equitativo y progresivo. Donostia, sin embargo, aplica la exención a las viviendas de verano, es decir, a viviendas no habituales. Su ordenanza fiscal recoge lo siguiente⁹:

⁸ El Confidencial: http://www.elconfidencialautonomico.com/estado_autonomico/Rioja-Castilla-La-Mancha-Aragon-estallido_0_2319967981.html

⁹ Donostiako Udala: Ordenanzas fiscales, 2014, In <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2013/12/19/c1311710.pdf>

Exención: Los dedicados a residencia temporal de veraneo. Esta exención se aplicará cuando el titular no sea residente en el municipio y acredite su utilización durante al menos 90 días a lo largo del año. La exención se aplicará cuando sea titular de una sola vivienda y el uso como residencia temporal podrá acreditarse mediante el consumo de agua u otros consumos.

Por lo demás, estamos totalmente de acuerdo con todas las exenciones citadas anteriormente, y consideramos adecuada la inclusión de esos casos en las ordenanzas fiscales, así como una limitación temporal de las mismas en algunos casos. También existen otras exenciones que no se han citado anteriormente, y que no consideramos adecuadas:

- Casos de bonificaciones: las bonificaciones existentes en el IBI no tienen ninguna relación con el uso de la vivienda o con que esta se encuentre vacía; no debería aplicarse exención. Al contrario, en nuestra opinión no deberían bonificarse las viviendas que no se utilizan habitualmente, es decir, que cumplen su objeto como tal,
- Viviendas con consumos: algún municipio ha recogido esta exención, y en nuestra opinión puede resultar peligrosa. El hecho de tener consumos, aunque se exijan unos mínimos, puede deberse a ser segunda vivienda o a la existencia de un alquiler no declarado, y deberían ser gravadas, con recargo, en la medida en que no son viviendas habituales (declaradas o no).

Consideramos digno de mención el caso de Bergara, en el cual, además de la aplicación del recargo, se ha tomado otra serie de medidas dentro de una política eficaz de vivienda. Esta iniciativa está recogida en el programa¹⁰ de ayudas al alquiler de viviendas vacías de Bergara y el objetivo es impulsar el alquiler social de las viviendas vacías como complemento de los programas Bizigune y ASAP del Gobierno Vasco. Concretamente, teniendo en cuenta las razones para no canalizar las viviendas al alquiler, ha aprobado una convocatoria de ayudas, y dedicará los fondos recaudados mediante el recargo a lo siguiente:

- Ayudas para la financiación de las obras necesarias para poner la vivienda en alquiler
- Ayudas para conseguir el certificado de eficiencia energética (imprescindible para el alquiler).
- Ayudas para la contratación de primas de seguro complementarias, para cubrir los daños producidos por el inquilino o los incumplimientos en la renta.

¹⁰ Bergarako Udala: Programa de ayudas para el alquiler social de viviendas, 2014 In <http://www.bergara.net/es/node/3082>

3.5. Recursos y reclamaciones

Para finalizar, en el Tribunal Económico-Administrativo Foral han sido varios los recursos contra este recargo. Por el momento, en la página web del organismo se encuentra recogida una resolución¹¹ del mismo, de julio de 2013, la cual no estima el recurso.

Concretamente, el recurso cita 3 aspectos:

1. Que el IBI es un impuesto real de naturaleza objetiva, y la aplicación del recargo supone la aplicación de criterios subjetivos.
2. Que la aplicación del recargo es discriminatoria y arbitraria, basada en una presunción.
3. Que el recargo hace más precaria la situación económica de las y los que contribuyen al sostenimiento de las cargas municipales.

Ante esto, resumidamente, la resolución recoge lo siguiente: por una parte, que no se encuentra entre las atribuciones del tribunal debatir sobre las características teóricas del IBI, pero, de todas maneras, afirma que en la determinación del hecho y de la base imponible no se tienen en cuenta elementos subjetivos; y que en los mismos no se ha producido modificación alguna. Lo cual no significa que a la hora de aplicar exenciones, bonificaciones o recargos no puedan tenerse en cuenta circunstancias subjetivas, las cuales se recogen, por ejemplo, en la bonificación que puede aplicarse en este impuesto a las familias numerosas.

Por otra parte, que en la base del recargo existe una presunción, concretamente la inscripción en el padrón municipal. La resolución recoge que la ordenanza realiza la transposición del artículo 14.5 de la Norma Foral 12/1989, recogiendo la presunción, y que en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, el padrón municipal es prueba calificada en lo referente a la residencia. Por lo tanto, la presunción de la inscripción es una presunción lógica, y en caso de utilizarse otro medio de prueba, debería incluir asimismo la inscripción en el padrón municipal.

Por último, afirma que el tribunal no es competente para valorar las consideraciones económicas sobre la distribución de la carga impositiva entre los sujetos pasivos del impuesto. Sin embargo, considera que la vivienda es un indicador de riqueza, y la persona que posee más de una podrá hacer más fácilmente frente a una financiación más alta del gasto público.

En consecuencia, este recargo puede incluirse con total seguridad jurídica en las ordenanzas fiscales, y no existe duda alguna sobre que su aplicación es reflejo de lo recogido en las normas forales. También existen algunos otros recursos, y en algún caso han llegado hasta el Ararteko, pero estos se refieren a exenciones y deberían estudiarse individualmente.

¹¹ Tribunal Económico-Administrativo Foral 2014. In <http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/teaf/materias.asp>

4. Conclusiones

La tributación sobre la riqueza se encuentra recogida en los tributos locales, pero en lo referente a la equidad y a la progresividad estos todavía tienen posibilidades de desarrollo, y el recargo es una de las medidas encaminadas a ello. En concreto, Pensamos que se puede conseguir un IBI más progresivo, aplicando un mayor tipo impositivo a medida que aumenta el valor catastral, rompiendo la proporcionalidad. Tomando como base la equidad y desde el punto de vista de la riqueza sería más apropiado, aunque es un tema a estudiar en profundidad. De todas formas, podemos decir que las viviendas que no son residencia habitual sí representan un índice claro de capacidad económica complementaria al que, por lo tanto, se podría aplicar una “mayor carga” tributaria, y no solamente a las viviendas vacías

Teniendo en cuenta las viviendas que no constituyen residencia habitual y los problemas que tiene la ciudadanía para acceder a ellas, resultan imprescindibles políticas más integrales y medidas complementarias. En este sentido también el Gobierno Vasco ha adoptado una medida: pretende limitar el suelo para nuevas viviendas, y para determinar esa superficie habrá de tomarse en cuenta, por ejemplo, el número de inmuebles vacíos que existe en cada localidad. En cualquier caso, esa es una medida modesta, más si consideramos que en Europa ya existen experiencias que pueden llegar a la expropiación de la vivienda. En Bruselas, una vivienda vacía puede recibir multas a partir de 9.000 €, y en caso de impago, el ayuntamiento puede alquilarla directamente. Viendo el elevado número de viviendas sin uso habitual de Euskal Herria, hay que poner en marcha medidas más audaces, si verdaderamente se cree que el uso de una vivienda es un derecho y hay voluntad para atacar la problemática de la vivienda vacía como es debido.

Una de ellas es el camino abierto por la Diputación Foral de Gipuzkoa para que los ayuntamientos puedan aplicar un recargo, y pasado un año se puede decir que el recargo está cumpliendo los objetivos fijados, es decir, sacar al mercado viviendas vacías, aplicar una tasa impositiva más alta a los que más tienen, y recoger información para facilitar las labores de inspección. Hoy en día el recargo se aplica en 52 municipios, y a un número importante de viviendas, con una cantidad media de 207 euros y cerca de 3,5 millones de recaudación. En 2014 los casos de exención se han recogido de un modo más adecuado en las ordenanzas, y la gestión del recargo se ha simplificado claramente. Su aplicación tiene seguridad jurídica absoluta, y debería extenderse a otros lugares, tomando en cuenta las características de cada municipio a la hora de fijar los porcentajes y las exenciones.

Tras haber cumplido la primera parte de su recorrido el recargo sobre las viviendas que no constituyen residencia habitual, podemos concluir que esta figura está cumpliendo los objetivos fijados y que tiene camino a futuro.