



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

**EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO:
PERSPECTIVAS DE REFORMA Y CUESTIONES
CONTROVERTIDAS**

Autor: David Eimil Jarabo

Director: José Carlos Ruiz Cabanes

MADRID // MARZO 2021

ÍNDICE

Resumen	1
Introducción.....	3
I. Evolución, naturaleza y fuentes normativas del Impuesto sobre el Patrimonio	5
II. Derecho Comparado	9
III. El Impuesto sobre el Patrimonio: un Impuesto territorialmente discriminatorio ...	13
IV. Ineficacia práctica del Impuesto sobre el Patrimonio.....	25
1. Exención participaciones en empresa familiar	26
2. Consecuencias económicas de su vigencia.....	29
V. Objetivos originarios del Impuesto sobre el Patrimonio	32
1. Conseguir mayor equidad en la carga tributaria.....	32
2. Fomentar una utilización más productiva del patrimonio	36
3. Procurar una mejor distribución de la riqueza.....	38
4. Complementar al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	42
VI. Relación con otros tributos y carácter confiscatorio	44
1. Límite conjunto del impuesto sobre el patrimonio y el irpf	44
2. Doble imposición.....	46
2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	46
2.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).....	47
2.3. El Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).....	49
3. Carácter confiscatorio.....	50
VII. Impuesto Grandes Fortunas: ¿una alternativa?.....	53
VIII. Conclusión.....	56
Bibliografía.....	58

RESUMEN

En este trabajo se va a exponer la problemática del Impuesto sobre el Patrimonio. Se analizará el cumplimiento de los objetivos que originalmente se pretendieron lograr con su instauración definitiva en 1991, así como los puntos más controvertidos de este tributo. Para ello, se expondrán inicialmente las características principales del Impuesto, así como su evolución, naturaleza jurídica y configuración territorial. A continuación, analizaremos la existencia del Impuesto en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, centrándonos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por último, pasaremos a analizar los puntos más controvertidos del Impuesto en su configuración actual, poniendo especial énfasis en las diferencias territoriales, su impacto negativo sobre la economía, la falta de eficacia redistributiva, y los problemas de doble imposición que genera. Así mismo se tratarán distintas propuestas de reforma, particularmente su sustitución por un Impuesto a las Grandes Fortunas.

Este análisis nos permitirá obtener una conclusión que se expondrá en último lugar.

Palabras clave: Impuesto sobre el Patrimonio, derecho fiscal, doble imposición, IRPF, redistribución de riqueza, desigualdad.

ABSTRACT

In this paper we will discuss the problems of a Wealth Tax. We will analyze the fulfillment of the objectives originally intended to be achieved with its definitive establishment in 1991, as well as the most controversial points of this tax figure.

To this end, we will present the main characteristics of the tax, as well as its evolution, legal nature and territorial configuration. We will then analyze the existence of this tax in the legal systems of our environment, focusing on the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Finally, we will go on to analyze the most controversial points of the Tax in its current configuration, placing special emphasis on the territorial differences, its negative impact on the economy, the lack of redistributive efficiency, and the problems of double taxation that it generates. This analysis will allow us to reach a conclusion that will be presented last.

Key words: Wealth Tax, Tax Law, double taxation, Rent Tax, wealth redistribution, inequality.

INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre el Patrimonio es uno de los impuestos más controvertidos de nuestro sistema fiscal. España es de los pocos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que lo mantiene vigente, junto con Suiza y Noruega. La gran mayoría de Estados europeos, ante los diversos problemas inherentes a este tipo de impuesto, lo han suprimido de sus ordenamientos en las últimas décadas, decidiendo que su derogación era más apropiada que su modificación.

A lo largo de este trabajo analizaremos los cuatro objetivos que nuestro legislador pretendió conseguir con la aprobación del impuesto, tal y como los recoge la exposición de motivos de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. Estos objetivos no son otros que la *“equidad, gravando la capacidad de pago adicional que la posesión del patrimonio supone, de utilización más productiva de los recursos, de una mejor distribución de la renta y la riqueza, y de actuación complementaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.”* Posteriormente La Ley 4/2008, que lo suprimió en la práctica estableciendo una bonificación general del 100% de su cuota y eliminando la obligación de presentar la declaración por parte del contribuyente, asumió la incapacidad del tributo para *“alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado.”* Posteriormente se reintrodujo durante la crisis económica ante el preocupante aumento del déficit público.

Pues bien, podemos diferenciar, por tanto, los cuatro objetivos originales, que fueron asumidos por el propio legislador como fallidos y un objetivo nuevo: contribuir a las arcas públicas como forma de reducir el déficit. Como veremos, el Impuesto sobre el Patrimonio se presenta, en su configuración actual, ineficaz también a estos efectos, pues su recaudación anual representa un porcentaje ínfimo de la recaudación tributaria total. A lo largo de este trabajo analizaremos las fuentes más habituales de crítica, particularmente las diferencias entre contribuyentes de diferentes Comunidades Autónomas, la doble imposición con otras figuras tributarias, el impacto negativo sobre la inversión y el Producto Interior Bruto, la falta de equidad en la figura y la ineficacia práctica, entre otras. Recientemente, el Gobierno de la Nación ha anunciado la creación de un grupo de expertos independientes con objetivo de elaborar una nueva propuesta sobre la reforma fiscal, con la intención, entre otras medidas, de elevar la carga tributaria media.

Particularmente relevante, a efectos de este trabajo, es su intención de armonizar los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, principalmente el Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como la propuesta de sustitución del Impuesto sobre el Patrimonio por un Impuesto a las Grandes Fortunas. A lo largo de este trabajo analizaremos la estructura territorial actual del tributo y los aspectos positivos y negativos de la misma, a fin de arrojar algo de luz sobre el debate actual.

I. EVOLUCIÓN, NATURALEZA Y FUENTES NORMATIVAS DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

El Impuesto sobre el Patrimonio fue implantado en nuestro sistema tributario a través de la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. En su concepción original, se trataba de un impuesto excepcional y transitorio. Era excepcional pues así lo describía el artículo 1 de la ley, además de por haber sido aprobado como consecuencia de unas Medidas Urgentes, y transitorio al pretenderse su sustitución eventual por un Impuesto sobre el Patrimonio Neto. Uno de los objetivos primordiales del legislador era la lucha contra el fraude mediante la obtención de información censal sobre la riqueza de los ciudadanos. Debido a sus tipos reducidos y su elevado mínimo exento (9 millones de pesetas¹ para un contribuyente casado), su poder recaudatorio era limitado. A pesar de esta capacidad recaudatoria limitada, el Impuesto sobre el Patrimonio se perfiló desde un primer momento como un elemento más dentro del marco de financiación de las Comunidades Autónomas. Así lo recogió en su momento la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

No fue hasta once años después, en 1991, con la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio, que este impuesto perdía su carácter excepcional y transitorio. La nueva Ley aumentó los tipos de gravamen, y con ello la capacidad recaudatoria del impuesto, fomentando otros objetivos como la redistribución de la renta y la riqueza y la aportación económica a las arcas del Estado. Como consecuencia del aumento de capacidad recaudatoria, el tributo cobró mayor importancia dentro del sistema de financiación autonómica. Cualquier modificación o supresión del mismo conllevaría necesariamente una compensación por los ingresos dejados de percibir por las Comunidades Autónomas, como vemos a continuación.

En 2008, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, sin llegar a derogar la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, suprime el gravamen que en el mismo se contenía mediante la Ley 4/2008 de 23 de diciembre. Como decíamos, la supresión del tributo implicó compensar a las autonomías por la pérdida de financiación, tal y como se recogió en el artículo 3 y de forma más expresa, en la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2009,

¹ Una renta de 9 millones de pesetas en 1977 (aproximadamente 54.000€) equivale, actualizada a 2021 según datos del INE, a aproximadamente 500.000€ exentos. No debemos olvidar, además, que el poder adquisitivo de las familias ha cambiado enormemente desde la Transición hasta hoy.

de Financiación de las Comunidades Autónomas. En ella se acordaba la transmisión a las Comunidades Autónomas, en los años 2009, 2010 y 2011, del importe transferido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en el año 2008 a cada Comunidad Autónoma por el Impuesto sobre el Patrimonio.

Tres años después, en 2011, se publica el RDL 13/2011 restableciendo de nuevo el impuesto temporalmente y de forma exclusiva para los ejercicios 2011 y 2012 como consecuencia de la profunda crisis económica que sacudía nuestra economía. En su redacción, el RDL 13/2011 preveía la vuelta a la situación anterior al propio decreto a partir del ejercicio 2012, estableciéndose la futura supresión del gravamen en el mismo texto legislativo que lo restableció.

No obstante, en 2012, concretamente el 28 de diciembre, a 3 días de la entrada en vigor de la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se publica la Ley 16/2012, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En ella se prorroga la vigencia del Impuesto durante el año 2013, llevando al 1 de enero de 2014, un año más tarde, la bonificación del 100 por 100 del tributo a los sujetos pasivos por obligación personal o real de contribuir.

Un año más tarde, sin embargo, el 26 de diciembre de 2013, de nuevo cinco días antes de la supresión del gravamen, se publica la Ley 22/2013, “prorrogándose de nuevo durante 2014 la exigencia del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, al objeto de contribuir a la reducción del déficit público”, en palabras del legislador recogidas en su Exposición de Motivos.

Así sucesivamente hemos visto como el Impuesto sobre el Patrimonio, reimplantado para un plazo limitada de dos años, se ha venido prorrogando año tras año desde 2012, al mismo tiempo que se anunciaba su supresión para el año siguiente. Esta muestra de escasa calidad legislativa, una de las mayores tareas pendientes de nuestro legislador, ha contribuido a convertir el Impuesto de Patrimonio en uno de los tributos más criticados en nuestro país.

Finalmente, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 aprobados recientemente a través de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, proceden a establecer el carácter indefinido del impuesto, sin necesidad por

tanto de restablecimiento anual, mediante la derogación del artículo único del Real Decreto-Ley 13/2011 de 16 de noviembre. Con esto el legislador ha decidido, casi diez años más tarde de su restablecimiento temporal y exclusivo para los ejercicios 2011 y 2012, dar seguridad jurídica a nuestro sistema tributario mediante el reconocimiento del carácter permanente del Impuesto sobre el Patrimonio, que se venía dando de hecho durante la última década.

En cuanto a su naturaleza, podemos definirlo como un impuesto directo, cuyo hecho imponible es la titularidad de un patrimonio en el momento de su devengo (31 de diciembre de cada año) y aplicable en todo el territorio nacional. Es además un impuesto progresivo de naturaleza personal, que grava de forma más intensa los patrimonios de mayor cuantía en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Constitución Española, según el cual “(...) un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Por último, cabe destacar que el Impuesto sobre el Patrimonio es, de acuerdo con los artículos 2 y 33 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas de régimen común.

Esta cesión ha sido desarrollada en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Concretamente, podemos advertir en la cesión del tributo tres aspectos diferenciados, y no necesariamente concurrentes:

Primero, la cesión del rendimiento producido en el territorio de la Comunidad Autónoma, teniendo como punto de conexión, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 22/2009, la residencia habitual del contribuyente en el territorio de esa Comunidad Autónoma, independientemente de la localización de los bienes en cuestión.

Segundo, la cesión de las competencias de gestión del tributo, recogida en el artículo 54 de la Ley 22/2009. En este campo se incluyen los actos de gestión, liquidación, recaudación, inspección, e incluso la revisión de los actos que se dictan en vía de gestión. Cabe destacar que diversos autores han criticado este tipo de cesión competencial por reducir la capacidad de control de las autoridades estatales, obligándolas a colaborar con las autoridades regionales (Pedrós, 1981; Esteller, 2004).

Tercero, la cesión de competencias normativas, según establece el artículo 47 de la Ley 22/2009. Se trata en este caso de una cesión parcial, específica, más limitada que en los dos primeros ámbitos tratados. Se concreta esta cesión en la posibilidad de regular el mínimo exento y el tipo de gravamen, así como la de añadir deducciones y bonificaciones de la cuota, compatibles en todo caso con las establecidas por el Estado y aplicables de forma posterior a las mismas.

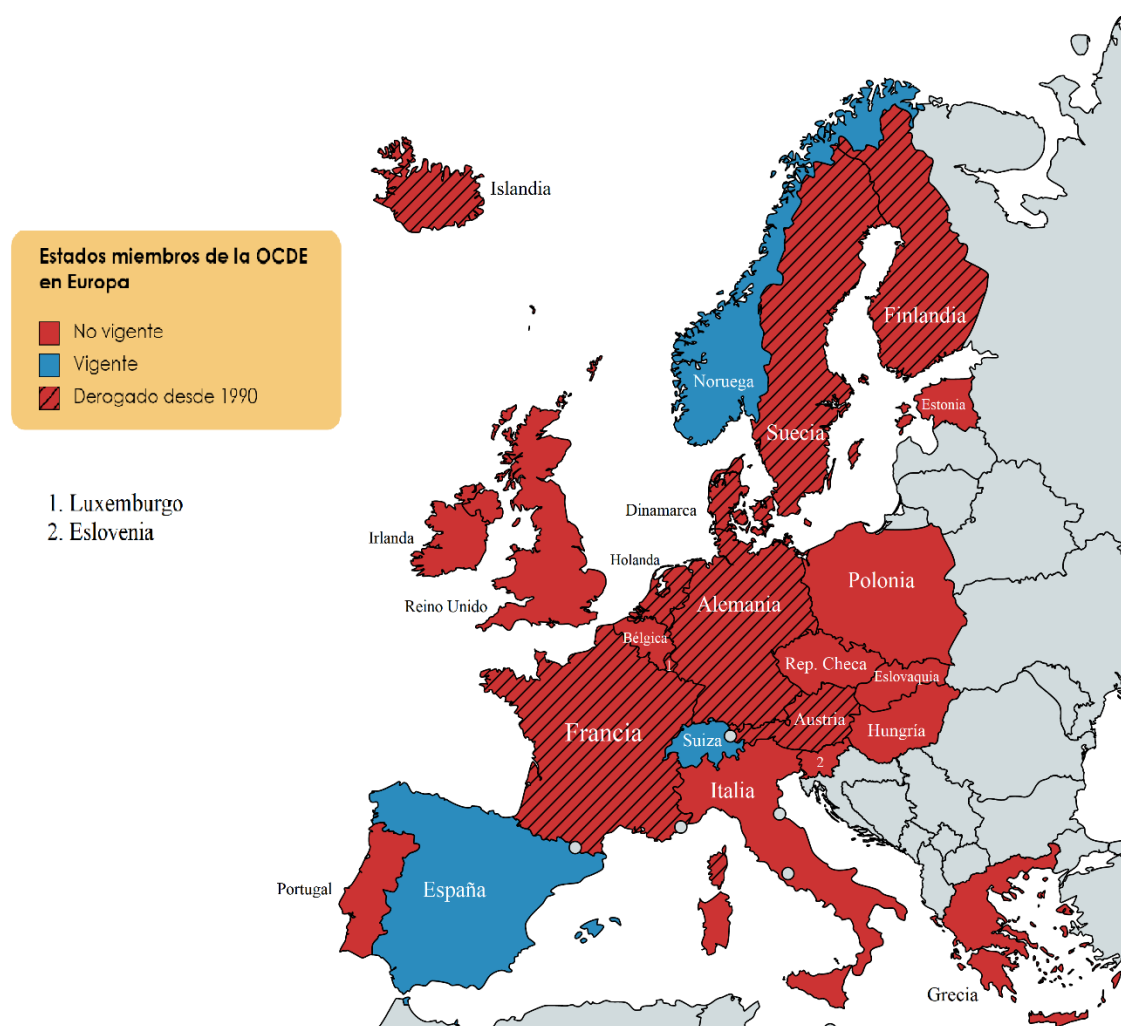
Finalmente, no debemos olvidar que este régimen de cesión es aplicable únicamente a las Comunidades Autónomas de régimen común, mientras que en País Vasco y Navarra tendrá carácter de impuesto concertado.

II. DERECHO COMPARADO

El análisis de Derecho Comparado resulta, como es habitual en la ciencia jurídica, extremadamente útil para encuadrar la cuestión en una sociedad cada vez más globalizada. Partiendo de la consideración de que no hay dos Estados iguales, ni en economía, ni en cultura, y menos aún en sus ordenamientos jurídicos, podemos no obstante observar y analizar ciertas tendencias en los Estados de nuestro entorno, para aplicar sus experiencias al análisis particular de nuestro ordenamiento.

A continuación, se detallan los Estados europeos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE por sus siglas en inglés) que han derogado sus Impuestos sobre el Patrimonio desde 1990.

Mapa 1. El IP en los Estados europeos miembros de la OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por la OCDE (OCDE, 2018)

Como se puede apreciar, la gran mayoría de los Estados de nuestro entorno han derogado el Impuesto sobre el Patrimonio en las últimas décadas, quedando vigente hoy únicamente como tal en Suiza, Noruega y España.

Las fórmulas utilizadas para su derogación no han sido uniformes. Mientras que algunos Estados han decidido suprimirlo completamente, como es el caso de Luxemburgo (OCDE, 2006), otros, como Francia, han optado por sustituirlo por otro impuesto similar que grava únicamente los bienes inmuebles, o incluso unificarlo e incorporarlo al impuesto sobre la renta (Holanda).

En efecto, Francia derogó el Impuesto de Patrimonio (*Impôt de solidarité sur la fortune*) en 2018, sustituyéndolo por un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (*Impôt sur la fortune immobilière*) para aquellos contribuyentes con un patrimonio superior a 1.3 millones de euros.

En el caso particular de Alemania fue el Tribunal Constitucional Federal en sentencia del 22 de junio de 1995 quien declaró la inconstitucionalidad del impuesto en los términos en los que se había planteado, e impuso una serie de requisitos para su validez prácticamente imposibles de asumir políticamente (González Ortiz., 2013). Para el Tribunal Constitucional germano, teniendo en cuenta el gravamen tanto directo como indirecto a la renta en vigor, no queda apenas espacio para un impuesto que grave el patrimonio de manera sustancial. Lo contrario daría como resultado una carga tributaria excesiva, contraria a la Constitución (Moreno Fernández, 2019). En esta relevante sentencia concretó además el Tribunal el límite a la carga tributaria del contribuyente del 50% de sus ingresos, bajo riesgo de vulnerar el artículo 14 de la Ley Fundamental, según el cual “el uso de la propiedad sirve por igual al beneficio privado y al interés nacional”.

Los motivos alegados por los diferentes Estados como justificación de la desaparición de este impuesto se concretan, con gran coincidencia entre ellos, en la fuga de capitales que provoca y en su escasa eficacia recaudadora, así como en argumentos de justicia material en relación con la naturaleza confiscatoria del impuesto, específicamente en el caso de Alemania. Estos argumentos serán analizados posteriormente, poniendo énfasis en las circunstancias españolas y en las características del Impuesto vigente en España.

A continuación, se refleja de forma resumida las características más relevantes del Impuesto sobre el Patrimonio en los Estados miembros de la OCDE donde se encuentra vigente:

Tabla 1. Características del IP en los OCDE

	Ámbito Competencial	Mínimo Exento	Tipo de gravamen	Recaudación como % del PIB 2017*	Recaudación obtenida como % de la recaudación total 2017*
Suiza	Cantonal	Varía por Cantones	0,11%-1%	1,30%	4,71%
Noruega	Estatal	1.5M NOK (≈137.000€)	0,85%	0,60%	1,48%
España	Autonómico	Varía por CCAA, 700.000€ (normativa estatal)	0,21%-3,75%	0,20%	0,55%

Fuente: Elaboración propia a partir de legislaciones estatales

*Fuente: Revenue Statistics 2019, OCDE

Como vemos, los únicos Estados donde el Impuesto sobre el Patrimonio se encuentra vigente son Suiza, Noruega y España. De estos tres, cabe destacar que tanto en España como en Suiza se trata de un impuesto con un importante elemento diferenciador territorial, con grandes variaciones entre Cantones, en el caso de Suiza, o entre Comunidades Autónomas, en España.

Por otro lado, se aprecian diferencias en la eficacia recaudadora del impuesto entre los tres Estados. Frente a Suiza, donde el Impuesto sobre el Patrimonio recauda más del 1% del Producto Interior Bruto anual, en España se queda en un magro 0,2%. Además, la cantidad recaudada por este impuesto es únicamente el 0,55% del total recaudado anualmente en España, mientras que en Suiza esta cifra llega hasta el 4,7%. Entre estos dos ejemplos, Noruega se mantiene en un punto intermedio, recaudando un 0,60% del PIB anual.

Como diferencia destacable encontramos el tipo de gravamen en Noruega, de carácter proporcional. Frente a ello, tanto en Suiza como en España se trata de un impuesto progresivo, cuya escala aumenta conforme se incrementa el patrimonio objeto de gravamen, siendo España con diferencia la que puede llegar a aplicar tipos más elevados.

El Impuesto sobre el Patrimonio ha quedado relegado en nuestro entorno a una minoría de Estados, e incluso en los Estados donde sigue vigente, se aprecian grandes diferencias en su eficacia práctica como elemento recaudador y redistribuidor de la riqueza, debido a la diferente configuración legal del Impuesto en cada Estado.

En conclusión, como resultado del análisis de Derecho Comparado vemos que la experiencia de otros países es que, ante los problemas inherentes al Impuesto sobre el Patrimonio, resulta más conveniente su supresión total que tratar de resolverlos mediante su modificación. Desde mi punto de vista, los aspectos más negativos del impuesto son debidos al concepto mismo de la figura, por lo que tratar de eliminarlos mediante su mera modificación resulta extremadamente difícil. Ante esto, y teniendo en cuenta que los objetivos que se pretenden con el mismo, particularmente la redistribución de la renta y la recaudación pública, pueden conseguirse mediante otras figuras tributarias, resulta fácilmente comprensible que los Estados de nuestro entorno hayan optado directamente por su supresión.

III. DISCRIMINACION TERRITORIAL EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

Como se ha explicado, las Comunidades Autónomas tienen cedidas capacidades normativas sobre el Impuesto sobre el Patrimonio, según establece el artículo 47 de la Ley 22/2009. Estas capacidades normativas inciden sobre elementos básicos que afectan directamente a la deuda tributaria final, particularmente la determinación del mínimo exento, deducciones, bonificaciones e incluso el tipo impositivo.

Además de las propias diferencias normativas, se han cedido a las Comunidades autónomas las competencias de gestión del tributo, cesión recogida en el artículo 54 de la Ley 22/2009. En este campo se incluyen los actos de gestión, liquidación, recaudación, inspección, e incluso la revisión de los actos que se dictan en vía de gestión. Esta descentralización de la inspección tributaria provoca una falta de homogeneidad en los criterios o en la propia intención inspectora, llevando a Comunidades en las que no sólo la normativa autonómica reduce la cuota final, sino que además el fraude en la liquidación se persigue con menor intensidad.

Por su parte, la dispersión normativa ha provocado una gran desigualdad entre los ciudadanos, al depender el resultado de la aplicación del Impuesto de la Comunidad Autónoma donde vivan, dándose así lugar a supuestos de idéntica base imponible que generan diferentes deudas tributarias según donde el contribuyente tenga establecida su residencia fiscal; desigualdad esta que se ha convertido en fuente habitual de conflicto político e incluso social entre las autoridades regionales. Estas diferencias provocan a su vez desigualdades en la renta disponible de los ciudadanos, lo que afecta a su nivel de ahorro, inversión y consumo.

La competencia fiscal entre Comunidades Autónomas provoca también en ocasiones el cambio de residencia de los titulares de grandes patrimonios, que podrán obtener un trato fiscal más ventajoso cumpliendo con dos requisitos: permanecer en el territorio de la nueva Comunidad Autónoma de residencia más de la mitad de los días del año y tener allí su residencia habitual.

En cuanto al mínimo exento, diferenciamos dos clases de medidas utilizadas por las diferentes Comunidades Autónomas:

- a) Mínimo exento aplicable con carácter general: Mientras que algunas Comunidades Autónomas han optado por igualar su mínimo exento al recogido en la normativa estatal de 700.000€, como Madrid, Cantabria, Galicia, Islas Baleares y Canarias, otras han decidido reducirlo. Entre estas últimas encontramos a Extremadura y Cataluña (500.000€), Comunidad Valenciana (600.000€) y Aragón (400.000€).
- b) Mínimo exento aplicable exclusivamente a los contribuyentes con discapacidad: Diferentes Comunidades Autónomas han decidido privilegiar el mínimo exento aplicable a personas con un determinado nivel de discapacidad. Así, Extremadura tiene en vigor una cuantía variable según el grado de discapacidad, necesitando una discapacidad entre el 50% y el 65% para alcanzar el mínimo exento de la Comunidad de Madrid, 700.000€, Por su parte, la Comunidad Valenciana eleva a 1.000.000€ el mínimo exento para los discapacitados psíquicos superiores al 33%, y físicos superiores al 65%.

Respecto al tipo aplicable, las Comunidades que han ejercido competencias son Cataluña², Andalucía³, Galicia⁴, Murcia⁵, Extremadura⁶, Islas Baleares⁷, Valencia⁸, Cantabria⁹ y Asturias¹⁰, aunque la tarifa vigente en Galicia es la misma que la fijada por la normativa estatal de forma supletoria. En el resto de comunidades que han ejercido esta

² Decreto-Ley 7/2012, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia fiscal que afectan al impuesto sobre el patrimonio

³ Decreto Legislativo 1/2018, de 19 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

⁴ Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado.

⁵ Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos.

⁶ Decreto Legislativo 1/2018, de 10 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado.

⁷ Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos por el Estado.

⁸ Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos.

⁹ Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado.

¹⁰ Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado.

competencia, el tipo aplicable es de carácter progresivo con tipos superiores a los recogidos en la normativa estatal, y divididos en ocho tramos.

El último ámbito competencial del que disponen las Comunidades Autónomas respecto al Impuesto sobre el Patrimonio son las bonificaciones y deducciones. Las Comunidades que han ejercido sus competencias en este ámbito son Galicia, Asturias, Aragón¹¹, Cataluña, La Rioja, Islas Baleares y Madrid. Las bonificaciones y deducciones pueden ser generales o específicas aplicables a determinados bienes y derechos. Así, distinguimos:

- Bonificaciones generales: La Comunidad de Madrid dispone de una bonificación general a la cuota del Impuesto. En particular, se bonifica el 100% de la cuota desde el año 2009. Por su parte, La Rioja, que ha venido bonificando el 75% de la misma desde el ejercicio 2018, ha derogado la bonificación a partir del 1 de enero de 2020.
- Bonificaciones específicas:
 - Cataluña, Aragón y Asturias bonifican el 99% de la cuota a los bienes del patrimonio especialmente protegido de las personas discapacitadas.
 - Cataluña bonifica el 95% de la cuota aplicable a ciertas propiedades forestales.
 - Galicia aplica deducciones por creación de nuevas empresas (75% con límite de 4.000€), por inversión en sociedades de fomento forestal (100%), por la participación en el capital social de cooperativas agrarias (100%), por la afectación de terrenos rústicos a una explotación agraria y arrendamiento turístico (100%), por la participación en los fondos propios de entidades agrarias (100%), o entidades que exploten bienes inmuebles en centros históricos (100%), así como por la afectación a actividades económicas de inmuebles en centros históricos (100%).
 - Islas Baleares dispone de una bonificación del 90% a los bienes de consumo cultural.

¹¹ Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos.

A continuación, se resume en un cuadro los diferentes elementos del Impuesto del Patrimonio en cada una de las Comunidades Autónomas, para facilitar su comparación.

Tabla 2. Elementos del IP por CCAA

	Tipo mínimo	Tipo Máximo	Mínimo Exento	Tramo Máximo	Bonificaciones Generales
Andalucía	0,24%	3,03%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Aragón	0,20%	3,50%	400.000 €	10.695.996 €	0%
Asturias	0,22%	3,00%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Islas Baleares	0,28%	3,45%	700.000 €	10.909.916 €	0%
Canarias	0,20%	3,50%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Cantabria	0,24%	3,03%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Castilla La Mancha	0,20%	3,50%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Castilla y León	0,20%	3,50%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Cataluña	0,21%	2,75%	500.000 €	10.695.996 €	0%
Extremadura	0,30%	3,75%	500.000 €	10.695.996 €	0%
Galicia	0,20%	2,50%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Madrid	0,20%	3,50%	700.000 €	10.695.996 €	100%
Murcia	0,24%	3,00%	700.000 €	10.695.996 €	0%
La Rioja	0,20%	3,50%	700.000 €	10.695.996 €	0%
Comunidad Valenciana	0,25%	3,12%	600.000 €	10.695.996 €	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

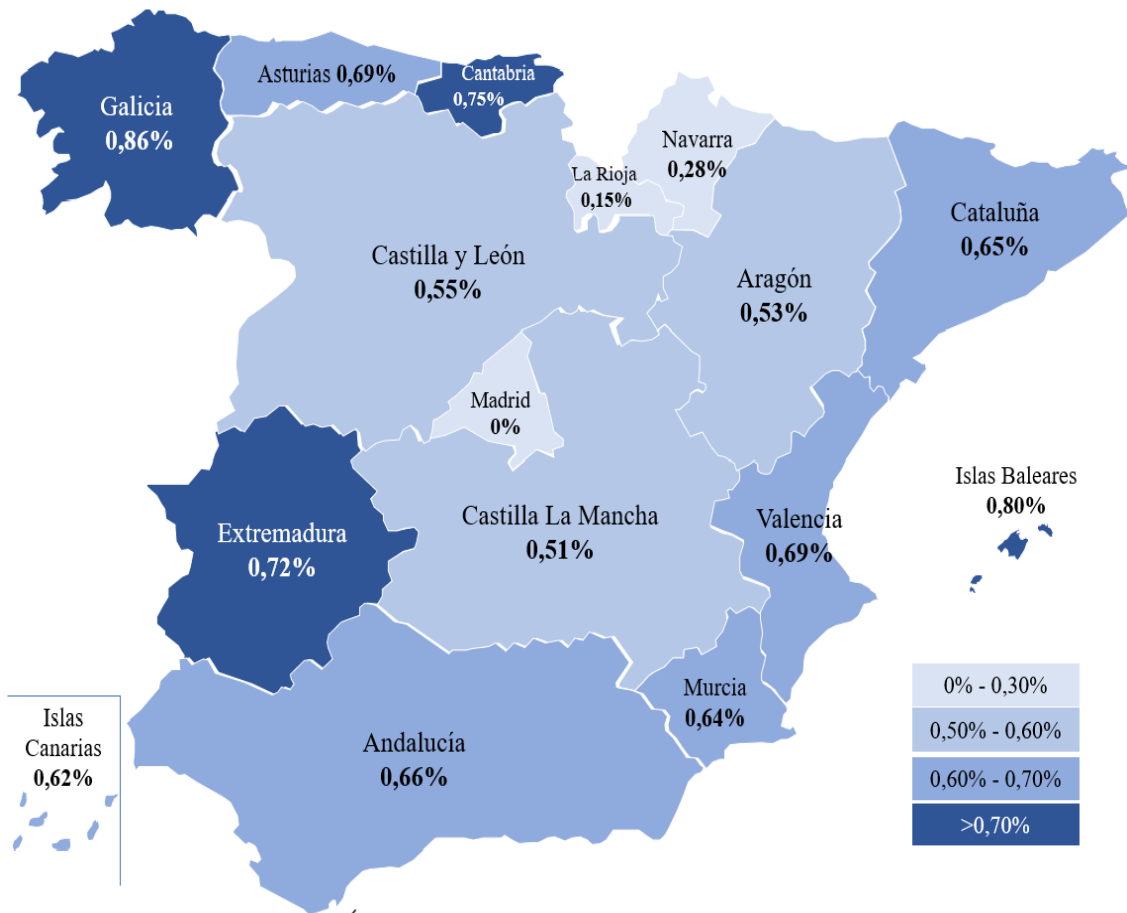
Como se puede observar, las diferencias entre los tipos, exenciones y bonificaciones crean situaciones de desigualdad territorial. Estas desigualdades se ven reflejadas en el tipo efectivo de cada Comunidad, entendido este como el cociente entre la cuota a pagar y la base liquidable.

Tabla 3. Tipo Efectivo medio por CCAA

	Base Liquidable media	Resultado de la Declaración media	Tipo Efectivo
Andalucía	778.715	5.101	0,66%
Aragón	634.444	3.405	0,54%
Asturias	886.618	5.817	0,66%
Islas Baleares	1.165.356	9.691	0,83%
Canarias	1.040.353	6.450	0,62%
Canarias	882.303	7.363	0,83%
Castilla la Mancha	792.855	4.251	0,54%
Castilla y León	829.136	4.772	0,58%
Cataluña	1.172.510	8.177	0,70%
Extremadura	605.162	4.570	0,76%
Galicia	1.192.037	10.346	0,87%
Madrid	5.636.533	0	0,00%
Murcia	888.295	6.105	0,69%
La Rioja	1.216.934	1.996	0,16%
Valencia	1.002.937	7.291	0,73%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Mapa 2. Tipo Efectivo por CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda

Como se puede apreciar, la Comunidad Autónoma con mayor tipo efectivo es Galicia con un 0,87% de la base liquidable, seguida de Cantabria e Islas Baleares, con un 0,83%. Por su parte, Madrid, con un 0% y La Rioja, con un 0,16%¹², son las Comunidades con menor tipo efectivo. Procedemos a continuación a calcular el tipo efectivo medio y la desviación típica de la distribución:

Tabla 4. Tipo Efectivo medio y desviación típica

Tipo Efectivo medio	0,58%
Desviación típica	0,24%

Fuente: Elaboración propia

¹² El tipo efectivo de La Rioja aumentará a partir del ejercicio 2020, pues la bonificación del 75% de la cuota a pagar ha sido derogada.

Como resultado, vemos que la desviación típica es de 0,24%. Esto quiere decir que cerca del 70% de las Comunidades Autónomas se encuentran en el rango entre 0,34%-0,82%, o lo que es lo mismo, alrededor de 30% no se encuentran en ese rango.

Esto muestra la gran variación entre distintas Comunidades, con el ejemplo extremo de Madrid, donde sus residentes tributan a un 0% de tipo efectivo por la bonificación del 100% de la cuota a pagar, mientras que los residentes de Galicia, Cantabria e Islas Baleares pagan entorno al 0,85% de su base liquidable. Esta dispersión es ciertamente suficiente para afectar a las decisiones acerca de su lugar de residencia habitual de algunos contribuyentes, creando en la práctica competencia fiscal entre las distintas Comunidades Autónomas.

Procede a su vez destacar que Extremadura, siendo la Comunidad Autónoma con menor base liquidable media (605.162€), tiene uno de los tipos efectivos más altos, un 0,76%. Si la comparamos con Aragón y Catilla la Mancha, la segunda y tercera Comunidad con menor base liquidable respectivamente, estas tienen en cambio un tipo efectivo de 0,54%, un 30% menor que Extremadura. Si lo comparamos con Cataluña, la cuarta Comunidad con mayor base liquidable media (casi 1.200.000€, el doble que Extremadura), vemos que tiene un tipo efectivo de 0,70%.

En conclusión, los contribuyentes residentes en Extremadura pagan un mayor porcentaje de su base liquidable que los residentes en Cataluña, cuando su base liquidable media es la mitad que la de los contribuyentes residentes en esta última. Además, esta enorme diferencia entre las bases liquidables medias de ambas comunidades se debe exclusivamente a las circunstancias económicas de sus contribuyentes, y no a diferencias normativas, pues el mínimo exento es el mismo en ambas con 500.000€. Esto choca frontalmente con el carácter progresivo del Impuesto sobre el Patrimonio, y crea una situación donde los que menos tienen pagan el mismo porcentaje efectivo que los que más tienen, ignorando el espíritu de justicia tributaria del artículo 31.1 CE. Por otro lado, encontramos a Madrid o a La Rioja, las dos comunidades con mayor base liquidable media, que a su vez tienen los dos menores tipos efectivos debido a las bonificaciones generales aplicables en estos territorios. No obstante, La Rioja ha derogado la bonificación del 75% a partir del 1 de enero de 2021.

Como forma última de ilustrar las claras diferencias territoriales inherentes al Impuesto sobre el Patrimonio vigente, se va a proceder a elaborar un caso base que será aplicado a las siguientes Comunidades Autónomas: Madrid, Galicia, Cataluña y Andalucía. También se aplicará a Vizcaya, provincia foral en la que el Impuesto sobre el Patrimonio es de ámbito provincial. Además, se elaborará un segundo caso base en el que el contribuyente tiene una discapacidad psíquica del 50%. Dado que el objetivo es resaltar las diferencias entre Comunidades Autónomas, a efectos ilustrativos se ha descartado la aplicación del límite conjunto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Patrimonio. Este límite se tratará más adelante¹³.

Caso Base 1: Hombre soltero de 40 años con los siguientes bienes:

- Vivienda habitual con un valor de adquisición de 800.000€, valor catastral de 400.000€, no consta valor comprobado a efectos de otros tributos.
- Segunda vivienda con un valor catastral de 150.000€, un valor de adquisición de 350.000€, no consta valor comprobado a efectos de otros tributos.
- Cuenta Bancaria con un saldo a 31 de diciembre de 100.000€, y un saldo medio en el cuarto trimestre de 60.000€.
- Acciones cotizadas con un valor de negociación medio en el cuarto trimestre de 300.000€.
- Vehículo con valor de mercado en el momento de devengo del impuesto de 20.000€.

Tabla 5. Caso Base 1

	Madrid	Andalucía	Galicia	Cataluña	Vizcaya	Cantabria
Vivienda Habitual	800.000 €	800.000 €	800.000 €	800.000 €	800.000 €	800.000 €
(Exención)	(300.000 €)	(300.000 €)	(300.000 €)	(300.000 €)	(400.000 €)	(300.000 €)
Cuenta Bancaria	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €
Acciones cotizadas	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €	300.000 €
Vehículo	20.000 €	20.000 €	20.000 €	20.000 €	20.000 €	20.000 €
Segunda vivienda	350.000 €	350.000 €	350.000 €	350.000 €	350.000 €	350.000 €

¹³ Vid. apartado VI

Base Imponible	1.270.000 €	1.270.000 €	1.270.000 €	1.270.000 €	1.170.000 €	1.270.000 €
(Mínimo Exento)	(700.000 €)	(700.000 €)	(700.000 €)	(500.000 €)	(800.000 €)	(700.000 €)
Base Liquidable	570.000 €	570.000 €	570.000 €	770.000 €	370.000 €	570.000 €
Cuota Íntegra	2.014 €	2.441 €	2.014 €	3.591 €	740 €	2.441 €
(Bonif.)	(2.014 €)	- €	- €	- €	- €	- €
Cantidad a pagar	0 €	2.441 €	2.014 €	3.591 €	740 €	2.441 €

Fuente: Elaboración propia

El resultado de aplicar el caso base que hemos elaborado a las distintas Comunidades es el siguiente: si el contribuyente residiera en Cataluña, la cuota a pagar resulta 3.591 €, si reside en Cantabria o Andalucía, 2.441€, si reside en Galicia, 2.014€, en Vizcaya 740€ y por último, en caso de que trasladara su residencia habitual a la Comunidad de Madrid, la cuota a pagar sería de 0€.

Las principales diferencias entre estas comunidades son debidas principalmente a las diferencias en el mínimo exento, que en caso concreto de Cataluña es de 200.000€ inferior al de la mayoría de comunidades, e incluso 300.000€ inferior al mínimo exento en Vizcaya. Además, la bonificación total de la Comunidad de Madrid agrava aún más las diferencias territoriales.

Las diferencias entre las deducciones aplicables en las distintas regiones son escasas, pues son pocas las Comunidades Autónomas que han legislado en este sentido, y afectan a propiedades muy concretas que la mayoría de contribuyentes no poseen.

En conjunción, las diferencias en el mínimo exento, en el tipo aplicable y en las deducciones, provocan que vivir en una Comunidad o en otra le pueda suponer al contribuyente entre dos mil y tres mil euros anuales, o incluso más si su patrimonio es mayor al caso propuesto.

Caso Base 2: Partimos en este caso de una base imponible común de 1.000.000€, sin bienes objeto de deducciones autonómicas, para un contribuyente con una discapacidad psíquica del 50%. Realizaremos el análisis para la Comunidad de Madrid, Cataluña, Cantabria, Andalucía, Extremadura y Valencia.

Tabla 6. Caso Base 2

	Madrid	Andalucía	Extremadura	Cataluña	Valencia	Cantabria
Base Imponible	1.200.000 €	1.200.000 €	1.200.000 €	1.200.000 €	1.200.000 €	1.200.000 €
(Mínimo Exento)	(700.000 €)	(700.000 €)	(700.000 €)	(500.000 €)	(1.000.000 €)	(700.000 €)
Base Liquidable	500.000 €	500.000 €	500.000 €	700.000 €	200.000 €	500.000 €
Cuota Íntegra	1.664 €	2.014 €	2.497 €	2.798 €	539 €	2.014 €
(Bonif.)	(1.664 €)	- €	- €	(2.770 €)	- €	- €
Cantidad a pagar	0 €	2.014 €	2.497 €	28 €	539 €	2.014 €

Fuente: Elaboración propia

Los resultados son claros. Incluso en casos de personas con discapacidades psíquicas del 50%, personas vulnerables, la protección de la que disponen varía enormemente entre comunidades. Por ejemplo, un hijo único con este nivel de discapacidad que haya heredado de sus padres la vivienda familiar, y que por su discapacidad no pueda realizar empleo alguno, se vería con la obligación de contribuir casi 2.500€ anuales si viviera en Extremadura, 2.000€ si viviera en Andalucía o en Cantabria o 539€ si viviera en Valencia. Por otro lado, si viviera en Cataluña tendría que pagar 28€ anuales, y si tuviera su residencia habitual en Madrid, 0€.

En fin, tras el análisis realizado podemos concluir que la discriminación territorial en el Impuesto sobre el Patrimonio es patente. Como se ha mencionado, uno de los fines de este impuesto es obtener mayor equidad en la carga tributaria. Podemos definir la equidad tributaria como un principio que *“persigue dar un tratamiento igual a los que se encuentran en la misma situación (equidad horizontal) y desigual a los que están en situaciones diversas (equidad vertical)”* (Martínez, 2015, p.37).

Pues bien, parece difícil que el Impuesto sobre el Patrimonio consiga aumentar la equidad tributaria en nuestro país, uno de los objetivos originarios que se pretendieron con su implantación, cuando dos contribuyentes con idéntica situación patrimonial ven variar su carga tributaria en función de su lugar de residencia habitual. Más grave aún son las diferencias en caso de personas vulnerables con discapacidades psíquicas, que gozan de

mayor protección en algunas zonas de nuestro país que en otras. En definitiva, las grandes diferencias territoriales han provocado una importante erosión en la pretendida equidad horizontal del tributo.

En este ámbito, la modificación introducida por los Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, aumentando el tipo máximo en la normativa estatal de 2,5% a 3,5%, ha contribuido a reducir las diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas. Esto es así porque la mayoría de comunidades que han ejercido sus competencias para modificar el tipo aplicable del tributo han aumentado los tipos respecto a la normativa estatal. Como excepción encontramos Galicia, cuya normativa autonómica se limitó a mantener los tipos nacionales. Así, Cataluña, Andalucía, Murcia, Extremadura, Islas Baleares, Valencia, Cantabria y Asturias aumentaron los tipos aplicables al tributo. Por ello, aumentar el tipo nacional aplicable al resto de Comunidades Autónomas contribuye a reducir las diferencias entre estas, si bien es únicamente respecto al tipo máximo, aplicable a un número mínimo de contribuyentes por la vigencia de la bonificación del 100% en la Comunidad de Madrid.

Es evidente, desde nuestro punto de vista, que la competencia fiscal entre territorios, y las diferencias entre contribuyentes que esta provoca, se encuentran actualmente en un nivel quizás demasiado elevado, que provoca más daños que beneficios al conjunto del Estado. No obstante, si se redujera a niveles aceptables, la competencia tributaria entre Comunidades podría ser beneficiosa, pues motivaría a las administraciones a buscar un mayor nivel de eficiencia económica y de gasto público (Giménez-Reyna, 2015)

Una posible solución exclusivamente a efectos de reducir esta patente desigualdad territorial sería igualar en todo el territorio nacional el mínimo exento por contribuyente y eliminar las bonificaciones autonómicas. Las diferencias entre comunidades a este aspecto tienen un efecto mucho mayor en la cuota final a pagar que las diferencias entre las deducciones vigentes en cada Comunidad. Este hecho, unido a la utilidad de aprobar deducciones autonómicas en función de las necesidades regionales concretas (por ejemplo, la deducción para participaciones en el capital de cooperativas agrarias en Galicia, una Comunidad donde este tipo de sociedades son especialmente relevantes), aconseja su mantenimiento, con la leve diferencia en la cuota a pagar que puedan provocar, a la vez que se reduce en gran parte esta diferencia mediante la igualación del

mínimo exento y la eliminación de las bonificaciones autonómicas. En cualquier caso, como veremos, la discriminación territorial es solo uno de los muchos problemas del Impuesto sobre el Patrimonio, y dada la enorme dificultad de resolver el resto, su hipotética reducción no es suficiente para justificar la permanencia del tributo en nuestro ordenamiento. Además, las soluciones propuestas para la reducción de la discriminación territorial, aunque útiles a estos solos efectos, agravarían otros problemas del tributo, como la salida del capital que actualmente goza de la bonificación total en la Comunidad de Madrid, por lo que su implementación no parece aconsejable.

IV. INEFICACIA PRÁCTICA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

En el año 2018¹⁴, la Agencia Tributaria fija en 1.123.447.300 € la cuota a ingresar total del Impuesto sobre el Patrimonio, un 1,03% más que el ejercicio anterior. Aunque esta cifra pueda parecer elevada en un primer momento, representa tan solo el 0,53% de los ingresos tributarios en ese ejercicio, que fueron 208.658.000.000 €, y un 0,09% del PIB español. Si lo comparamos con Suiza, donde este tributo representa casi el 5% de los ingresos tributarios del Estado, vemos que en el caso español su importancia para las arcas públicas es limitada. Este resultado es lógico teniendo en cuenta que en el ejercicio 2018 únicamente 177.931 declaraciones resultaron positivas, con una media de 6.314€ de cuota por declaración.

Podemos atribuir esta escasa recaudación a dos elementos inherentes al tributo tal y como está configurado en España: el mínimo exento y la exención de determinados activos, particularmente, los bienes o derechos necesarios para el desarrollo de la actividad empresarial y la titularidad de participaciones de entidades mercantiles, dadas ciertas condiciones, además de las bonificaciones territoriales como la de la Comunidad de Madrid. Así lo reconoce la Comisión Europea¹⁵: *“The effectiveness and fairness of wealth taxation also rests upon limitations to tax shelters available to the wealthiest and to outright exclusions of certain assets from the base.”*

El primero no requiere de mayor análisis. Un mínimo exento elevado de 700.000€ unido a la exención por vivienda habitual excluyen de la aplicación del impuesto a la gran mayoría de los contribuyentes que se encontrarán por debajo de este umbral y, por tanto, no tendrán que abonar cantidad alguna en sus declaraciones.

El segundo merece un análisis en profundidad.

¹⁴ Los datos estadísticos de 2018 son los últimos publicados. En septiembre 2021 se prevé la publicación de los datos de 2019. Datos obtenidos de la página web de la Agencia Tributaria, disponible en: https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/patrimonio/2018/home.html; consultado por última vez el 15/03/2021.

¹⁵ La Comisión Europea ha analizado la distribución de riqueza y su tributación en la Unión Europea en el informe *“Taxation Papers: Working Paper N. 60, 2015”*.

1. EXENCIÓN PARTICIPACIONES EN EMPRESA FAMILIAR

La exención que analizamos se introdujo en el año 1993 por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. En su artículo 3, esta Ley modifica el artículo 4 de la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio, declarando exentos tanto los bienes y derechos de las personas físicas necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial, como las participaciones en entidades, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Entre estos requisitos encontramos (1) que la entidad no tenga por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario, (2) que la participación del sujeto pasivo en el capital de la entidad sea superior al 5% computado de firma individual, o 20% de forma conjunta con su cónyuge y familiares hasta el segundo grado, y (3) que el sujeto pasivo reciba una remuneración por sus labores de dirección de la entidad que represente más del 50% de la totalidad de sus rendimientos personales.

Los contribuyentes pueden, por tanto, reorganizar fácilmente su patrimonio para disfrutar de esta exención, particularmente aquellos contribuyentes con patrimonios elevados (Durán Cabré y Esteller Moré, 2007).

Esta exención supuso en 2017 225.632.300.000 € en acciones y participaciones en entidades no negociadas en mercados organizados, y 15.339.500.000 € en acciones y participaciones en entidades negociadas en mercados organizados, frente a los meros 22.091.300.000 € que supuso la exención por vivienda habitual en ese mismo ejercicio. En torno al 55% de los declarantes que aplicaron esta exención corresponden a patrimonios de menos de 2 millones de euros, sumando este grupo cerca del 40% del importe de la exención. La cifra total de exenciones por participaciones está, para el ejercicio 2017, cerca del 91% de la base imponible total. La Comunidad Autónoma que más se beneficia de la aplicación de esta exención es Cataluña, con cerca de 77.000.000.000€ en activos exentos, seguida por Madrid con 69.000.000.000€. Particularmente relevante es el dato de que el 10% de los mayores declarantes acumulan casi el 50% de las exenciones por participaciones.

Estas estadísticas¹⁶ nos indican que este tipo de exenciones reducen enormemente la eficacia redistributiva del Impuesto sobre el Patrimonio, uno de los objetivos principales del mismo, pues provocan distorsiones en el patrimonio gravado de diferentes contribuyentes.

En efecto, Durán Cabré y Esteller Moré (Durán Cabré y Esteller Moré, 2007), concluyen tras un exhaustivo análisis estadístico lo siguiente: respecto a la propiedad inmobiliaria - el principal activo gravado por este tributo- debido principalmente a la infravaloración de este tipo de activos respecto a su valor real (valor de mercado), el ratio de “cumplimiento tributario neto” es de menos del 50%. Esto implica que el Impuesto sobre el Patrimonio fracasa en su intento de reducir la desigualdad vertical, pues únicamente una pequeña parte del patrimonio real es gravado de forma efectiva. Además, teniendo en cuenta el gran agujero de las exenciones a las participaciones en empresas familiares, podemos concluir que el tributo no consigue aumentar tampoco la igualdad horizontal, al gravar de forma muy distinta los diferentes tipos de bienes integrantes del patrimonio del contribuyente.

Por su parte, Alvaredo y Saez (Alvaredo y Saez, 2009) concluyen que la exención, tal y como está configurada actualmente, es altamente ineficiente. Los beneficios que reciben los contribuyentes en forma de una reducción de su carga tributaria son sustancialmente inferiores a la pérdida de recaudación provocada por la exención, pues los contribuyentes disipan recursos para cumplir los requisitos de la exención, incurriendo en costes adicionales para ello. Los autores del estudio llaman a este fenómeno “*shifting effect*”, y lo definen como la reorganización del patrimonio empresarial que realizan los contribuyentes, generalmente aquellos con grandes patrimonios, para poder beneficiarse de la exención.

A pesar de ello, las ventajas tributarias obtenidas por los grandes contribuyentes por mover la riqueza bajo estas estructuras son mucho mayores que los costes generados en la transacción. Tanto es así, que a la hora de decidir su política de inversiones la aplicabilidad o no de la exención es un elemento crucial para calcular su rentabilidad.

¹⁶ Datos obtenidos de la página web de la Agencia Tributaria, disponible en: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IP/2017/Analisis_estadistico_IP_2017.pdf; consultado por última vez el 15/03/2021.

La gran utilidad de la exención ha provocado diversos debates sobre la posibilidad de incluir determinados activos, teniendo en cuenta que el artículo 4 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio determina que la exención solo alcanzará al valor de las participaciones “en la parte que corresponda a la proporción existente entre los activos necesarios para el ejercicio de la actividad empresarial o profesional, minorados en el importe de las deudas derivadas de la misma, y el valor del patrimonio neto de la entidad”. Es decir, se pondera la presencia de activos afectos y activos no afectos para excluir estos últimos de la aplicación de la exención. Analicemos algunos casos relevantes.

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 21 de mayo de 2013), las Instituciones de Inversión Colectiva o SICAV en ningún caso se considerarán activos afectos, debido a su carácter esencialmente financiero, independientemente de su posición en la estructura societaria. Ahora bien, dada la valoración de estos activos según su valor contable (artículo 4.8.2 a. de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio), es decir, a valor histórico de la inversión sin revalorización alguna, su impacto sobre la exención total es habitualmente limitado.

Por su parte, las inversiones en Fondos de Capital Riesgo no presentan una solución tan clara como las SICAVS. Inicialmente, la Dirección General de Tributos, en la consulta vinculante V1705-07, diferenció dos casos: aquellas situaciones en las que las inversiones del fondo cumplen los requisitos que exige el artículo 4 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio respecto a los porcentajes de participación y gestión, en cuyo caso se permite la exención, y aquellas situaciones en las que no se cumplen estos requisitos, donde se niega la exención. Posteriormente, en la consulta V0119-16, la DGT introduce la posibilidad de aplicar la exención a las participaciones en Fondos de Capital Riesgo en la parte correspondiente al porcentaje mínimo de inversión del 60% de estos fondos en determinados valores, por ser consecuencia de una obligación legal que por tanto entra dentro del ámbito de aplicación del apartado a) del artículo 4.8.2 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Recientemente, en la consulta vinculante V2528-19¹⁷, la DGT cuestiona el cumplimiento por parte de los Fondos de Capital Riesgo del requisito de

¹⁷ La Consulta Vinculante V2528-19 ha sido eliminada de la base de datos de la Dirección General de Tributos, por lo que habrá que esperar a futuras resoluciones que la confirmen.

disponer de medios personales y materiales para dirigir y gestionar la participación (Sánchez Baeza, 2020).

Por todo ello, el debate sobre la aplicación de la exención a las Sociedades y Fondos de Capital Riesgo sigue vigente, a la espera de su interpretación jurisprudencial que aporte seguridad jurídica a estas situaciones.

Otro caso relevante es la consideración de afecto o no afecto de los activos de tesorería. El Tribunal Económico Administrativo Central se ha pronunciado sobre este punto en resolución de 12 de marzo de 2015, en la que concluye que no todas las cuentas corrientes han de quedar excluidas, sino que se deberá valorar en cada caso concreto si se trata de un elemento necesario para el desarrollo de la actividad.

En conclusión, la exención para las participaciones sociales reduce el poder redistributivo del Impuesto sobre el patrimonio, difumina su carácter progresivo y genera costes de eficiencia, en tanto que los contribuyentes incurren en gastos para reorganizar su patrimonio empresarial a fin de disfrutar la exención.

2. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE SU VIGENCIA

Un importante estudio acerca de los efectos económicos del Impuesto sobre el Patrimonio en Francia, *Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF)*, elaborado por Eric Pichet (Pichet, 2007) permite obtener conclusiones al menos parcialmente extrapolables al caso español, teniendo en cuenta la general similitud entre los dos países.

Pichet concluye lo siguiente:

- El fraude en el ISF, causado principalmente por la infravaloración de activos, se cifra en Francia en cerca del 28% de los ingresos totales, equivalente a un coste para el Estado de 700 millones de euros en 2004.
- La fuga de capitales desde la aprobación del ISF en 1988 se estima en 200 mil millones de euros.
- Esto causa una reducción de ingresos tributarios anuales de 7 mil millones de euros anuales, el doble de lo que genera el impuesto.

- El ISF ha reducido probablemente el incremento del PIB francés en 0,2% por año, o cerca de 3.5 mil millones de euros, una cantidad similar a lo que genera anualmente el tributo.

Efectivamente, la experiencia de Francia, que derogó este tributo en 2018 sustituyéndolo por un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, nos muestra una serie de problemas inherentes a la estructura del impuesto.

Esencialmente, la fuga de capitales provocada por el tributo tiene dos efectos claros: primero, reduce su recaudación al reducirse la base liquidable total del Estado; segundo, provoca una reducción en la actividad económica del país, afectando a la capacidad recaudadora del resto de impuestos directos e indirectos.

Este segundo efecto es especialmente grave, y ha sido confirmado por otro relevante estudio empírico (Hansson, 2010). En este estudio se analizan los datos de veinte países de la OCDE entre 1980 y 1999, casi veinte años, y se concluye que el Impuesto sobre el Patrimonio tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico, si bien su impacto es relativamente bajo, de entre 0,02 y 0,04 puntos porcentuales para incrementos del tipo impositivo de un punto porcentual.

Esta reducción del crecimiento económico deriva, lógicamente, en una menor recaudación general que, unida a la causada por la fuga de capitales, en el caso francés derivaba en unas pérdidas calculadas en el doble de lo generado por el impuesto. Precisamente para tratar de evitar este efecto de salida de capitales, autores como Piketty (Piketty, 2014), defienden el establecimiento de un Impuesto sobre el Patrimonio a nivel europeo en vez de nacional, alegando que la dificultad que tiene cada gobierno para gravar la riqueza deriva de la competencia entre estados para atraer capital. No obstante, dada la tendencia europea a eliminar este tipo de impuestos, por considerarse sus aspectos negativos más relevantes que sus aspectos positivos, esta idea es más propia del ámbito de la ciencia política teórica que de la realidad tributaria actual.

Extrapolando estas conclusiones al caso español, debemos recordar que, tal y como está configurado el tributo en nuestro país, la mayor parte de los activos gravados de forma efectiva son bienes inmuebles (Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, 2014) debido en parte a la exención vigente sobre las participaciones sociales que hemos comentado en el punto anterior. Esto hace al Impuesto sobre el

Patrimonio menos proclive a fomentar la salida de capitales -precisamente por el carácter inmueble de los activos gravados-, pero a cambio reduce enormemente la capacidad recaudatoria del tributo, con las correspondientes consecuencias negativas sobre su capacidad redistributiva.

Por su parte, Seim estima la elasticidad del patrimonio neto a los cambios en el tipo aplicable en Suecia entorno al 0,3. El autor justifica esta elasticidad principalmente por la evasión fiscal preeminente en este tributo (Seim, 2012).

En conclusión, la escasa recaudación real, unida a los riesgos económicos de su aplicación, justifican su eliminación en la gran mayoría de países de nuestro entorno. La escasa popularidad del tributo es clara, si bien en España es menos patente por el elevado mínimo exento vigente, que reduce el número de contribuyentes a cerca de 150.000.

V. OBJETIVOS ORIGINARIOS DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

1. CONSEGUIR MAYOR EQUIDAD EN LA CARGA TRIBUTARIA

La exposición de motivos de la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio concreta el primer objetivo del tributo: la equidad. Con esta finalidad, grava la “*capacidad de pago adicional que la posesión del patrimonio supone*”.

Este gravamen adicional de la posesión de un patrimonio se complementa con el doble papel que tiene el Impuesto sobre el Patrimonio (Poterba y Scott, 2001): gravar las ganancias de capital que no han sido realizadas, y elevar los tipos impositivos de determinadas rentas de capital.

La capacidad de pago adicional que la posesión de patrimonio supone ha sido tradicionalmente ilustrada con el siguiente ejemplo:

“A y B perciben la misma renta a lo largo de un año, por lo que, a priori, deberían satisfacer la misma cuota de IRPF. Sin embargo, el individuo A posee cierto patrimonio preexistente, mientras que el individuo B no posee ningún patrimonio. Entonces, parece sensato sostener que A tiene una capacidad de pago mayor que B, y por tanto deba tributar por esa posesión de patrimonio” (De Pablos Escobar, 2001; p. 290)

Teniendo en cuenta que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no grava la riqueza patrimonial, sino la renta, la posesión de un patrimonio como expresión de capacidad de pago quedaría en ese caso sin tributación.

No obstante, vemos que el cumplimiento del principio de equidad en el Impuesto sobre el Patrimonio es ciertamente deficiente, por varios motivos:

Primero, y fundamentalmente, por las diferencias en la valoración de activos aparentemente idénticos. El Impuesto sobre el Patrimonio grava la *capacidad de pago* de la posesión de patrimonio, por lo que se debería tributar en función de su valor de mercado, en tanto que este valor será el que podrá realizar el titular para materializar esta capacidad de pago. No obstante, en el caso de los bienes inmuebles, su valoración se realiza por la mayor entre el valor catastral, el valor de adquisición y el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos.

El motivo de este método de valoración es claro. El valor de mercado es de difícil comprobación, y de aún más difícil control y revisión. Sin embargo, la práctica imposibilidad de su valoración a precio de mercado no es motivo para aceptar como válido el método de valoración actual.

Veamos un ejemplo: Pedro, el titular de un piso en el barrio de Ciudad Universitaria que adquirió por 300.000€ en plena burbuja inmobiliaria, tributa por esta cantidad. El valor de mercado actual del inmueble es de 150.000€. María, la titular del piso contiguo al de Pedro que adquirió en plena crisis inmobiliaria por 200.000€, tributa por esta cantidad. El valor de mercado actual del inmueble es exactamente el mismo que el de Pedro, 150.000€. En ambos casos, la capacidad de pago adicional que la posesión de este inmueble supone viene cuantificada por su valor de mercado, entendido este como el precio que un comprador independiente y libre estaría dispuesto a pagar por él. El resultado es, en cambio, que dos pisos idénticos tributan por cantidades diferentes dependiendo del coste de adquisición y sin tener en cuenta su valor real actual como índice de su capacidad económica.

Esta situación, bastante común dada la estructura de nuestro Impuesto sobre el Patrimonio, es difícilmente compatible con el artículo 31.1 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad y de capacidad económica en el sistema tributario.

Conviene traer a estos efectos la Sentencia del Tribunal Constitucional 295/2006, en la que se declaró inconstitucional la remisión en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativa a la imputación de rentas inmobiliarias, a la valoración realizada por el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Entendió el Tribunal Constitucional que, en el ámbito de la imputación de rentas inmobiliarias, la valoración en función del mayor de tres valores es inconstitucional, contraria al principio de igualdad en materia tributaria del artículo 31.1 de la Constitución. Curiosamente, el Tribunal Constitucional se limita a declarar inconstitucional la remisión en la LIRPF, y no el precepto en sí del artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, en contra del criterio de la Abogacía del Estado. A pesar de ello, los argumentos esgrimidos en este sentido son claros: la valoración del inmueble por el método, de entre los tres posibles, que dé un mayor resultado, es palmariamente contraria al principio de igualdad tributaria y de capacidad económica (López Espadafor, 2007).

No debemos olvidar, además, que los bienes han de ser valorados en el momento de devengo del impuesto (31 de diciembre). De los tres criterios previstos para valorar los bienes inmuebles, el único que respeta este criterio es el valor catastral. El valor de adquisición refleja, como su propio nombre indica, el valor de mercado del bien en el momento pasado de su adquisición. Una verdadera aplicación equitativa del tributo implicaría la valoración de los inmuebles de todos los contribuyentes en el momento de devengo del tributo, utilizando por ello únicamente su valor catastral, solución a la que se llegó en el ámbito de la imputación de rentas inmobiliarias en sede del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Es más, la propia exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio reclama la mejora de la gestión de los valores catastrales a fin de utilizarlos como criterio único en el futuro. Repetimos nuestra idea de que la imposibilidad de utilizar el único medio equitativo y justo no es motivo suficiente para la configuración del impuesto de forma patentemente injusta y contraria al principio de equidad tributaria.

El Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, publicado el 23 de octubre de 2020, recoge, a estos efectos, la introducción del Valor de Referencia como método de valoración de los bienes inmuebles, modificando el artículo 10.1 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio¹⁸. Sobre el cálculo de este Valor de Referencia, se recoge lo siguiente: “La Dirección General del Catastro determinará de forma objetiva y con el límite del valor de mercado, a partir de los datos obrantes en el Catastro, el valor de referencia, resultante del análisis de los precios comunicados por los fedatarios públicos en las compraventas inmobiliarias efectuadas”¹⁹. Esta definición nos resulta insuficiente y abstracta para saber si realmente el Valor de Referencia será realmente útil para determinar su valor de mercado.

Respecto a esta iniciativa, pendiente de aprobación en el Congreso, consideramos que se trata de un buen intento que trata de acercar la valoración de los bienes inmuebles a su

¹⁸ El artículo 10.1 de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio quedaría redactado de la siguiente forma: “Los bienes de naturaleza urbana o rústica se computarán de acuerdo a las siguientes reglas: Uno. Por el mayor valor de los tres siguientes: El valor catastral, el **determinado** o comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición”

¹⁹ Artículo 12.6 del Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

valor de mercado, unificando así su tasación. No obstante, y a falta de conocer el método específico por el que se elaborará el Valor de Referencia, no consideramos que esta reforma vaya a conseguir tan difícil objetivo, aunque solo sea por falta de medios de la Administración. Como se demostró en su momento con el Catastro, elaborar de forma genérica una base de datos para todos los inmuebles que pretenda reflejar su valor de mercado resulta una tarea de enorme complejidad, pues requiere de valoraciones exactas y ágiles para reflejar la variación de los precios en el tiempo. Además, si el Valor de Referencia pretende reflejar el valor de mercado de los inmuebles, tal y como se defiende en el Proyecto de Ley, resulta difícilmente justificable que únicamente se aplique cuando es mayor que su valor de adquisición y valor catastral. Por ejemplo, en caso de que su valor de adquisición sea superior, se está rechazando el valor de mercado actual como índice de capacidad económica en favor de un valor anterior en el tiempo. Esto nos muestra, de nuevo, la falta de intención de la Administración de hallar el valor real de los inmuebles, dando preferencia a aumentar en todo caso la base imponible.

En conclusión, nos parece que esta reforma supone una nueva huida de la Administración en su empeño de utilizar valores referenciados para la valoración de inmuebles, práctica que ha sido rechazada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 23 de mayo de 2018). En esta Sentencia, el Tribunal Supremo declara que “el método de comprobación consistente en la estimación por referencia a valores catastrales, multiplicados por índices o coeficientes (artículo 57.1.b) LGT) no es idóneo, por su generalidad y falta de relación con el bien concreto de cuya estimación se trata”²⁰. Aunque esta Sentencia trata sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, sus conclusiones nos resultan útiles para el análisis de los métodos de valoración de bienes inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio.

Otro aspecto que se ha tratado de manera extensa en este trabajo es la discriminación territorial entre contribuyentes residentes en distintas comunidades autónomas. Como se ha mostrado, contribuyentes en idéntica situación económica pueden ver su cuota a pagar variar enormemente según su residencia, vulnerando de nuevo el principio de equidad.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 843/2018, de 13 de mayo de 2018, [versión electrónica, base de datos El Derecho, EDJ 2018/98212]. Fecha de la última consulta, 21/03/2021.

Por último, si el Impuesto sobre el Patrimonio grava la capacidad económica derivada de la posesión de un patrimonio, resulta difícilmente justificable frente a su pretendida equidad que la composición material de este patrimonio, criterio alejado de la capacidad de pago que este representa, determine la presión fiscal al contribuyente. Así, un contribuyente cuyo patrimonio esté representado fundamentalmente por participaciones exentas pagará menos que un contribuyente con idéntico nivel patrimonial cuya riqueza sea inmobiliaria.

Diversos autores (Cabrillo, 2007) critican la existencia del Impuesto sobre el Patrimonio como forma de gravar la riqueza. Teniendo en cuenta que en el momento de adquisición, ya sea por transmisión *mortis causa*, *inter vivos*, o como rentas del trabajo, este patrimonio fue objeto de gravamen²¹, el Impuesto sobre el Patrimonio se limita a gravar el ahorro, frente a la alternativa de su gasto. En palabras de Cabrillo, “*es muy discutible, por tanto, que convenga transferir recursos de quien ha ahorrado a quien no lo ha hecho con base en el argumento de la equidad*” (Carrillo, 2007; p. 6)

2. FOMENTAR UNA UTILIZACIÓN MÁS PRODUCTIVA DEL PATRIMONIO

El segundo objetivo recogido en la exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio es fomentar una utilización más productiva del patrimonio. Esto es, se pretende que la existencia del Impuesto motiva al sujeto a no tener ocioso su patrimonio, sino a buscarle una rentabilidad suficiente al menos para cubrir la cuota del impuesto. Sería, en este sentido, similar al efecto que tiene la inflación en el comportamiento económico financiero de las personas.

No obstante, este argumento parte de una concepción profundamente antiliberal de la economía (Carrillo, 2007), pues implicaría que los agentes económicos se comportan de manera irracional en ausencia de intervención estatal en forma de imposición tributaria. Defender la necesidad de la imposición tributaria a la riqueza para que los agentes económicos manejen de forma óptima su propio patrimonio es reconocer, bien su

²¹ La relación del Impuesto sobre el Patrimonio con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se tratará en profundidad posteriormente.

incapacidad, bien su falta de voluntad para hacerlo en ausencia de intervención estatal, argumentos alejados de nuestra economía libre de mercado de corte liberal.

Los agentes económicos, actuando conforme a su propio criterio, buscan maximizar la rentabilidad de sus activos teniendo en cuenta su nivel de aversión al riesgo y la limitación de información disponible. En caso de no ser así, si el individuo decide mantener su patrimonio ocioso, parece más lógico presumir la existencia de algún motivo de peso -ya sea una extrema aversión al riesgo, una situación familiar vulnerable, etc.-, que justifique tal decisión, antes que utilizar la intervención estatal para decirle, bajo amenaza de penalización como mayor presión fiscal, cómo tiene que gestionar su propio patrimonio.

El objetivo de fomentar la productividad del patrimonio choca, según gran parte de la doctrina (Bartlett, 1997), con el efecto desincentivador sobre el ahorro, la inversión e incluso el trabajo que tiene este Impuesto. Algunos de los principales incentivos del ahorro, como acumular un patrimonio que disfrutar en el futuro o transmitir a los descendientes, se ven reducidos en gran medida por la apropiación por parte de la administración, con carácter anual, de una parte. Aún más, pues este patrimonio ya ha sido sometido a tributación en el momento de su adquisición, y lo será de nuevo en el momento de su gasto o de su transmisión. Esta triple tributación en tres momentos distintos produce un fuerte desincentivo para el ahorro, la inversión y el trabajo.

Como se ha explicado anteriormente²², la exención por actividades económicas o de participaciones sociales en determinadas empresas, lejos de aumentar la productividad de los activos, puede llegar a producir ineficiencias en la gestión del patrimonio individual. En efecto, los contribuyentes incurren en costes adicionales para reestructurar su patrimonio bajo el paraguas de estas exenciones, o lo diluyen para poder acogerse a ellas, generando ineficiencias y distorsionando la libertad individual y el libre mercado.

Por último, el Impuesto sobre el Patrimonio, en la medida en que grava bienes sobre los que los titulares no obtienen rendimiento monetario alguno, puede llegar a ser confiscatorio, ya que puede incluso obligar al titular a enajenar el bien para hacer frente a su pago (Marín, 2013). Esto es especialmente grave en el caso de bienes inmuebles que no producen rentas, pues estos ya tributan en el IRPF a través de la imputación de rentas

²² *Vid.* apartado 4.1.

inmobiliarias, así como en el caso de contribuyentes con un elevado patrimonio que no perciben renta alguna, ni desarrollan una actividad sujeta al IRPF. En este tipo de situaciones, el pago del Impuesto sobre el Patrimonio supera lo que este patrimonio genera al contribuyente, y puede llegar a resultar confiscatorio y contrario al principio de capacidad económica²³.

3. PROCURAR UNA MEJOR DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

Analizando el tipo efectivo (recordemos, el tipo efectivo resulta de dividir la cuota a ingresar entre la base liquidable) por cada tramo de base imponible en 2017, el último año del que tenemos datos estadísticos desglosados detalladamente, resulta lo siguiente:

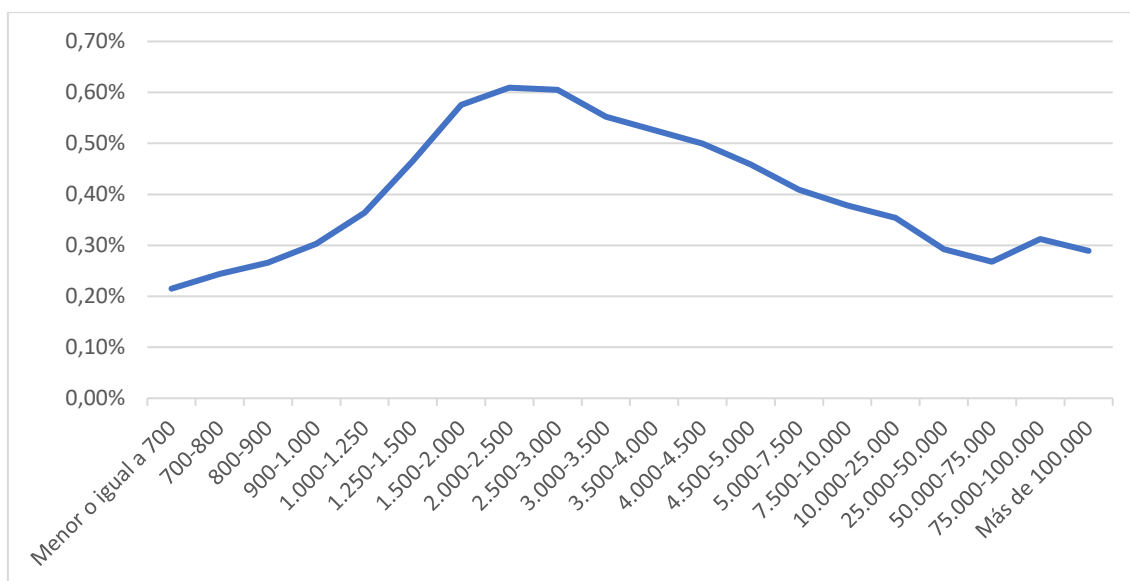
Tabla 7. Distribución por tramos del tipo efectivo

Tramos de base imponible (miles de euros)	Base Liquidable	Cuota Íntegra	Tipo Efectivo
Menor o igual a 700	2.867,4	6,2	0,21%
700-800	3.371,2	8,2	0,24%
800-900	4.825,7	12,8	0,27%
900-1.000	5.640,6	17,1	0,30%
1.000-1.250	15.247,2	55,5	0,36%
1.250-1.500	14.692,2	68,4	0,47%
1.500-2.000	23.540,0	135,4	0,58%
2.000-2.500	18.334,6	111,7	0,61%
2.500-3.000	14.426,7	87,3	0,61%
3.000-3.500	11.320,5	62,6	0,55%
3.500-4.000	9.854,0	51,9	0,53%
4.000-4.500	8.244,5	41,2	0,50%
4.500-5.000	6.933,7	31,8	0,46%
5.000-7.500	23.762,0	97,2	0,41%
7.500-10.000	14.008,2	53,0	0,38%
10.000-25.000	35.158,7	124,5	0,35%
25.000-50.000	18.803,4	55,0	0,29%
50.000-75.000	6.805,9	18,2	0,27%
75.000-100.000	4.650,4	14,5	0,31%
Más de 100.000	20.528,5	59,4	0,29%
Total	263.015	1.112	0,42%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

²³ El límite conjunto del Impuesto sobre el patrimonio y el IRPF, aprobado en 2002, trata de reducir estas situaciones. *Vid.* apartado VI.1

Gráfico 1. Tipo Efectivo según tramo de base imponible (miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Como se puede apreciar, la evolución del tipo efectivo a medida que aumenta la base imponible no es uniforme. El tipo efectivo se incrementa a medida que aumenta el patrimonio declarado desde 0,21% en las bases imponibles menores o iguales a 700.000€, hasta 0,69% en aquellas cercanas a 2.500.000€, mostrando un claro carácter progresivo y redistributivo. Ahora bien, a partir de este punto el tipo efectivo desciende paulatinamente hasta volver a los valores iniciales. Es decir, los contribuyentes con bases imponibles de 1.000.000 € están sometidos, de media, a un tipo efectivo prácticamente idéntico a los contribuyentes con bases imponibles de 25.000.000 €, pero solo a la mitad del de aquellos con bases imponibles de 2.500.000 €. Teniendo en cuenta que la base liquidable, que utilizamos para calcular el tipo efectivo, solo se ve afectada por la reducción por el límite conjunto con el IRPF, la deducción por impuestos satisfechos en el extranjero, la bonificación de Ceuta y Melilla, y determinadas deducciones y bonificaciones autonómicas, podemos precisar en gran medida la causa de este descenso en el tipo efectivo.

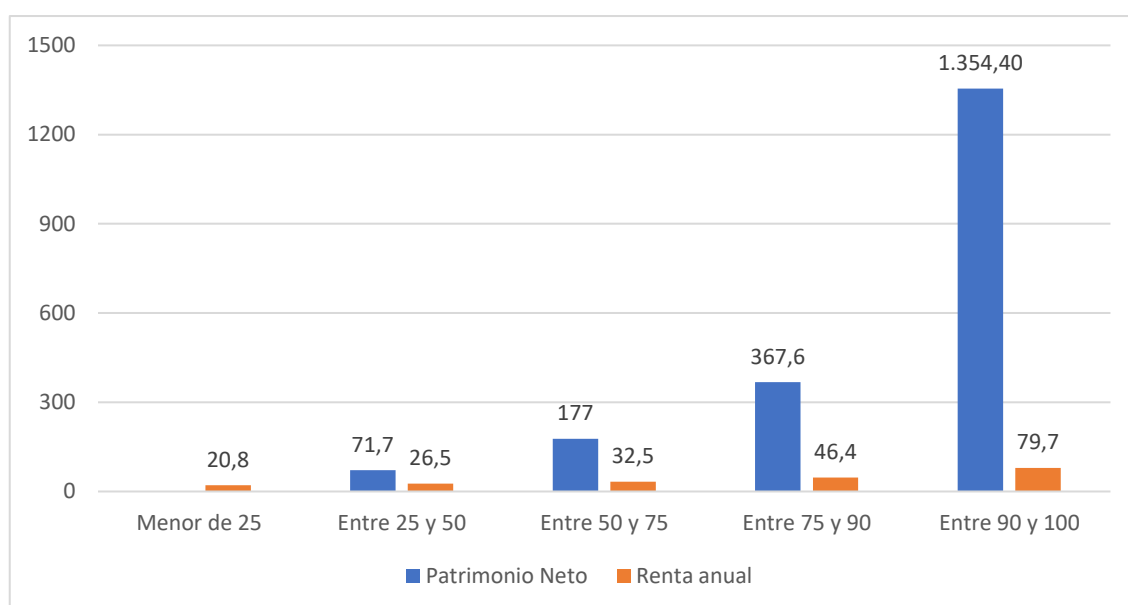
Analicemos primero la relación entre riqueza y renta de los hogares españoles:

Tabla 8. Patrimonio y renta en España, 2017

Cuartiles de riqueza neta	Riqueza Neta	Renta	Ratio Patrimonio-Renta
Menor de 25	-0,2	20,8	-0,01
Entre 25 y 50	71,7	26,5	2,71
Entre 50 y 75	177	32,5	5,45
Entre 75 y 90	367,6	46,4	7,92
Entre 90 y 100	1.354,40	79,7	16,99

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Gráfico 2. Patrimonio y renta en España, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda

Como se puede apreciar, el crecimiento del patrimonio es mucho mayor que el de la renta anual. Esto hace que, cuanto mayor es el contribuyente, mayor sea la cuota a pagar del Impuesto sobre el Patrimonio comparada con la cuota a pagar del IRPF, entrando por tanto a aplicarse de forma más intensa el límite conjunto del IP con el IRPF que en tramos inferiores, donde la renta representa un porcentaje mayor del patrimonio neto. Esto provoca la reducción del tipo efectivo medio para tramos altos reflejada en el gráfico 1.

Además de este fenómeno, la especial concentración en la Comunidad de Madrid de grandes patrimonios reduce el tipo efectivo medio de los tramos altos, pues en esta Comunidad el Impuesto sobre el Patrimonio se encuentra bonificado al 100%.

En conjunto, la distribución del tipo efectivo pone de manifiesto nuevamente el escaso valor redistributivo del Impuesto sobre el Patrimonio en su configuración actual, y las distorsiones existentes en el pretendido carácter progresivo del mismo.

Por otro lado, las diferencias en el tipo efectivo medio no son la única causa del escaso efecto redistributivo y progresivo del impuesto. La realidad es que ya antes de llegar a la base imponible, donde hemos estudiado las diferencias en el tipo efectivo, las importantes exenciones recogidas en la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, particularmente la exención por participaciones en empresa familiar, condicionan seriamente su valor redistributivo y limitan su carácter progresivo. Los grandes patrimonios tienen mayores facilidades para reconfigurar sus bienes entorno a esta exención. Así lo muestra que el 10% de los contribuyentes -los mayores- acumulan el 50% del valor total de esta exención.

Este tipo de exenciones, unido a la falta de uniformidad en los criterios de valoración para cada tipo de activo, provocan diferencias entre contribuyentes con idéntico nivel patrimonial, únicamente por tener su patrimonio configurado de distinta forma. De nuevo, los grandes patrimonios tienen facilidad para reconfigurar su estructura patrimonial, pero no se puede decir lo mismo de los patrimonios menores. En cualquier caso, la reconfiguración patrimonial, incluso para los grandes patrimonios, genera ineficiencias y costes adicionales improductivos y es habitualmente utilizada para canalizar todo tipo de inversiones ajenas al desarrollo de la actividad empresarial familiar, como se ha visto anteriormente.

Estos fenómenos en conjunto desplazan el principal de la carga fiscal de este tributo lejos de los mayores contribuyentes hacia las clases media-altas y crea diferencias entre contribuyentes con un mismo nivel económico, perdiendo capacidad redistributiva (Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, 2014).

Por último, la capacidad redistributiva está directamente relacionada con la capacidad recaudatoria del tributo. Sin capacidad recaudatoria real y eficaz, no es posible la redistribución de la riqueza. Como hemos visto, el Impuesto sobre el Patrimonio recaudó en el ejercicio 2018 el 0,53% de los ingresos tributarios en ese ejercicio, una cifra ciertamente menor.

4. COMPLEMENTAR AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

El último de los objetivos del Impuesto del Patrimonio que analizamos es el de complementar al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Debemos tener en cuenta fundamentalmente que cualquier utilidad en este ámbito se reduce a un porcentaje mínimo de contribuyentes. Así, menos de 1% de los contribuyentes del IRPF ven su tributación complementada por el Impuesto sobre el Patrimonio.

A pesar de ello, para este grupo de contribuyentes vemos que el Impuesto sobre el Patrimonio puede llegar a ser un relevante complemento del IRPF. Particularmente vemos ciertos tipos de rentas que presentan una gran dificultad a la hora de su gravamen por el IRPF: las rentas en especie y la variación en la riqueza del individuo (Fernández Gómez, 2018). Como ejemplo de la primera podemos encontrar el propio uso de la vivienda habitual, y como ejemplo de la segunda las ganancias de capital aun no realizadas por el contribuyente. Ambas situaciones no son adecuadamente captadas por el Impuesto sobre la renta.

Ahora bien, como se ha analizado a lo largo de este trabajo, este tipo de situaciones tampoco son adecuadamente captadas por el Impuesto sobre el Patrimonio. Las distintas exenciones, como parte de la vivienda habitual o las participaciones sociales en empresa familiar, así como la profunda irregularidad en los métodos de valoración, donde la utilización el valor de mercado es la excepción en vez de la norma general, reducen la capacidad del Impuesto sobre el Patrimonio para gravar adecuadamente las ganancias de capital no realizadas o la percepción de rentas en especie.

No obstante, este apartado es controvertido en la doctrina. Así, vemos a autores como Laura de Pablos quien, por su parte, concluye tras un análisis estadístico sobre los resultados en la aplicación del Impuesto sobre el Patrimonio entre 1990 y 2000, que para propietarios de grandes patrimonios (particularmente aquellos superiores a 100 millones de euros), el Impuesto sobre el Patrimonio incrementa la tributación efectiva que determinados activos soportan en el Impuesto sobre la Renta. En este ámbito y para este grupo de contribuyentes, el Impuesto sobre el Patrimonio resulta un relevante complemento al Impuesto sobre la renta (De Pablos Escobar, 2001).

En otro sentido, el Impuesto sobre el Patrimonio contribuye, al menos teóricamente, al control de rentas a efectos tanto del IRPF como del ISD, particularmente respecto de este último la elaboración de una lista anual del patrimonio del fallecido facilita en gran medida el control efectivo del cumplimiento del ISD.

Por último, si bien es cierto que los métodos de valoración regulados y utilizados en el Impuesto sobre el Patrimonio son a su vez aplicados a distintos tributos, no podemos sino considerar esto como un aspecto negativo del mismo, teniendo en cuenta las grandes diferencias, a menudo injustificadas, entre los métodos de valoración de distintos activos. Es esta estructura de valoración la que se ha referido como uno de los grandes problemas del Impuesto sobre el Patrimonio, así como uno de los motivos que llevó a su declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional Alemán en 1995, lo que nuestro propio Tribunal Constitucional ha reconocido, en sede del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la sentencia arriba mencionada 295/2006.

VI. RELACIÓN CON OTROS TRIBUTOS Y CARÁCTER CONFISCATORIO

1. LÍMITE CONJUNTO DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y EL IRPF

Encontramos un límite a la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Podemos encontrar la función de este límite en preservar el principio de no confiscatoriedad y progresividad. Antes de su aprobación en 2002, no eran extraños los supuestos en los que contribuyentes con un patrimonio abundante, pero sin rentas gravables, debía pagar una cantidad desproporcionada en el Impuesto sobre el Patrimonio comparada con el IRPF, con los problemas que eso conlleva. El límite por tanto pretende evitar que los contribuyentes tengan que enajenar su patrimonio para hacer frente a la cuota del tributo.

El límite se concreta en la suma de la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio y la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esta suma no puede superar el 60% de la base imponible del IRPF. En caso de superarlo, se procede a minorar la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio hasta alcanzarlo, con un límite del 80% de la cuota.

Como se ha dicho, el límite, aprobado en 2002 por la Ley 46/2002, trata de reducir el carácter confiscatorio que el Impuesto sobre el Patrimonio puede llegar a tener cuando se analiza en conjunto con la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La necesidad de este límite pone de manifiesto los problemas de excesivo gravamen resultado de la aplicación conjunta de ambos tributos.

Desde nuestro punto de vista, este límite es un mecanismo apropiado para evitar los supuestos en los que contribuyentes con pocas rentas pero elevado patrimonio se ven obligados a tributar cantidades desproporcionadas en el Impuesto sobre el Patrimonio comparadas con el IRPF, pero no es suficiente. En efecto, los contribuyentes en esta situación verán su cuota del Impuesto sobre el Patrimonio minorada en gran medida, pero seguirán, en muchos casos, debiendo abonar -conjuntamente por el Impuesto sobre el Patrimonio y por el IRPF- a la Agencia Tributaria cantidades superiores al 60% de su renta gravable. Este hecho nos parece desmesurado, y es consecuencia del límite del 80% en la reducción de la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio. En conclusión, para evitar

este tipo de situaciones carentes de justicia tributaria consideramos que la reducción de la cuota no debe tener límite alguno.

Otro efecto del límite lo podemos apreciar en las situaciones en las que contribuyentes sin rentas significativas, pero con un elevado patrimonio, perciben una renta adicional. Esta renta adicional, como por ejemplo el reparto de dividendos, provoca un aumento del límite conjunto del Impuesto sobre el Patrimonio y el IRPF, suponiendo una tributación muy elevada. Veámoslo con un ejemplo.

Un contribuyente de 50 años de edad percibe una renta de 20.000€ anuales. Además, tiene un patrimonio de 3 millones de euros, gran parte de ello invertido en acciones de una sociedad cotizada. Con estos datos, la cuota íntegra de IRPF resulta 3.000€, y la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio supone 40.000€.

Caso 1: Sin Dividendos	
Base Imponible IRPF	20.000
Base Imponible IRPF x 60%	12.000
Cuota Íntegra IRPF	3.000
Cuota Íntegra Patrimonio	40.000
Cuota Conjunta	43.000
Reducción por Limite IRPF/IP	31.000
Cuota a Ingresar IP	9.000

Caso 2: 30.000€ de Dividendos	
Base Imponible IRPF	50.000
Base Imponible IRPF x 60%	30.000
Cuota Íntegra IRPF	10.800
Cuota Íntegra Patrimonio ²⁴	40.000
Cuota Conjunta	50.800
Reducción por Limite IRPF/IP	20.800
Cuota a Ingresar IP	19.200

²⁴ Se ha obviado a efectos ilustrativos el ligero aumento de la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio consecuencia del incremento de la base imponible por la percepción de los dividendos.

En este caso, el hecho de recibir dividendos por valor de 30.000€ ha provocado un aumento de la tributación total 18.000€, 7.800€ en IRPF (al 26%), y 10.200€ en el Impuesto sobre el Patrimonio. Estos 18.000€ suponen el 60% de los dividendos percibidos.

Como vemos, la actuación del límite, en su configuración actual, provoca situaciones de difícil justificación. En el caso analizado, el reparto de dividendos a esta accionista de la sociedad le ha supuesto una tributación del 60%, un porcentaje elevadísimo.

2. DOBLE IMPOSICIÓN

A continuación, se van a analizar los problemas de doble imposición que surgen de la figura del Impuesto sobre el Patrimonio en relación con otros tributos, principalmente aquellos que gravan una parte concreta del patrimonio del contribuyente.

2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

La Audiencia Nacional, entre otras en su Sentencia 6552/2000, recoge la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 134/1996), según la cual *“basta que dicha capacidad económica exista como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo”*. Además, la Audiencia Nacional recuerda que *“no puede olvidarse que el hecho imponible de los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio son distintos, gravándose en el primero la obtención de renta y en el segundo la titularidad sobre un patrimonio, no la generación de rentas, tributación que deriva de la mera titularidad sobre los bienes independientemente de que tales sujetos obtengan o no rentas, con el límite establecido, por lo que no se aprecia infracción del principio de capacidad económica”*.

No obstante, si bien no estamos ante un caso, según nuestra jurisprudencia, de doble imposición jurídica ni técnica, sí que podemos observar una clara doble imposición económica para el ahorro. Si consideramos el patrimonio como la acumulación de renta no consumida a lo largo del ciclo vital, vemos que el ahorro ha tributado de forma recurrente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. También se da este

efecto de doble imposición económica en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pues este grava, en el momento de su transmisión, un patrimonio por el que ya se ha tributado tanto en su obtención como, anualmente, a través del Impuesto sobre el Patrimonio.²⁵

Además, como mencionábamos anteriormente, no debemos olvidar el caso de los bienes inmuebles que no generan rentas. Estos inmuebles tributan en el IRPF mediante el mecanismo de imputación de rentas inmobiliarias, a pesar, de nuevo, de no generar renta alguna. Unido con la tributación del inmueble en el Impuesto sobre el Patrimonio, vemos como por la mera titularidad de un inmueble no utilizado para generar rentas se tributa doblemente de forma anual.

Estos efectos de doble imposición pueden tener, sin duda, un efecto negativo sobre el ahorro, así como la conducta económica general del individuo. Coincidimos con la opinión expresada en dicho informe respecto a la finalidad que se debe buscar en el sistema tributario: fomentar el ahorro como medio de reducir el nivel de deuda de la economía y sostener una sociedad cada vez más envejecida, así como con los defectos resaltados en el mismo, la mayoría de los cuales se han ido recogiendo a lo largo de este trabajo.

2.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Como se ha dicho, el principal activo gravado en el Impuesto sobre el Patrimonio es el patrimonio inmobiliario, debido en parte a la exención a las participaciones sociales en empresa familiar. Este hecho nos lleva necesariamente a considerar su relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Este tributo es un impuesto directo de exacción obligatoria y titularidad municipal, que grava el valor catastral de los bienes inmuebles. Su regulación viene recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), particularmente en sus artículos 60 a 77. Su hecho imponible viene recogido en el artículo 61.1 en los siguientes términos: *"Constituye el hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la titularidad de los siguientes derechos sobre los*

²⁵ Así lo recoge el Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013.

bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales: a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos b) De un derecho real de superficie c) De un derecho real de usufructo d) Del derecho de propiedad". A su vez vemos el hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio, recogido en el artículo 3 de la Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio: *"Constituirá el hecho imponible del impuesto la titularidad por el sujeto pasivo en el momento del devengo, del patrimonio neto a que se refiere el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley"*.

Las similitudes son obvias. Ambos tributos gravan efectivamente y de forma anual la propiedad sobre un bien inmueble, pues si bien el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio es mucho mayor (al incluir, además de los bienes inmuebles, todo tipo de bienes que conformen el patrimonio del contribuyente), hay una superposición clara entre ambos hechos imponibles.

No obstante, nuestro Tribunal Constitucional no lo ha visto así, y ha aceptado la constitucionalidad de esta superposición, y por tanto la ausencia de doble imposición jurídica, en su sentencia 233/1999. Para ello, el Tribunal Constitucional da un doble motivo. Primero, recuerda que la prohibición de doble imposición viene recogida en nuestro ordenamiento de forma exclusiva en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que *"sólo prohíbe la duplicidad de tributación por los mismos hechos imponibles entre tributos estatales y tributos autonómicos, pero no entre aquéllos y los tributos propios de Haciendas Locales"*. Segundo, declara que ambos tributos no comparten un mismo hecho imponible, pues *"mientras que el Impuesto sobre el Patrimonio es en la actualidad, conforme al art. 3, párrafo 1, de la Ley 19/1991, de 6 de junio, reguladora del tributo, un impuesto de carácter directo y naturaleza personal que grava el patrimonio neto de que sea titular una persona física en el momento del devengo (el 31 de diciembre), el I.B.I. es un tributo directo de carácter real que grava, bien la propiedad de bienes inmuebles rústicos o urbanos, bien la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie o de una concesión administrativa sobre los mismos o sobre los servicios públicos a que se encuentren afectados (art. 61 L.H.L.)"*

Como vemos, para el Tribunal Constitucional estos hechos impositivos se encuentran suficientemente diferenciados como para evitar la doble imposición. Además, en cualquier caso, nunca estaríamos ante un supuesto jurídico de doble imposición prohibido por nuestro ordenamiento, pues la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas únicamente prohíbe la doble imposición entre los tributos estatales y autonómicos.

Desde nuestro punto de vista, la motivación para la negación de la coincidencia entre ambos hechos impositivos es absolutamente insuficiente dada su completa similitud no solo conceptual, sino también en los términos literales recogidos tanto por la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio como por el TRLRHL. Además, entendemos que la prohibición de la doble imposición no deriva únicamente del artículo 6.2 de la LO de Financiación de las Comunidades Autónomas, sino también del propio artículo 31.1 de la Constitución, en tanto que este es un elemento básico de la justicia tributaria que nuestro sistema tributario ha de mantener²⁶.

2.3. El impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

El artículo 92 TRLRHL define así el IVTM: *“El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría”*.

Así pues, el hecho imponible es la titularidad de este tipo de vehículos. De forma similar al supuesto del Impuesto sobre bienes Inmuebles, la superposición con el Impuesto sobre el Patrimonio, que incluye este tipo de vehículos, es clara.

Mientras que parte de la doctrina rechaza la existencia de doble imposición por entender que el auténtico hecho imponible de este tributo es la utilización de las vías públicas y la misma circulación del vehículo (Albiñana García, 1992), otros autores reconocen su gravamen sobre un elemento patrimonial concreto, los vehículos de tracción mecánica, que se incluye a su vez en el patrimonio del contribuyente a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio, dando lugar a una doble imposición clara (López Espadafor, 1999).

²⁶ La prohibición de la confiscatoriedad del sistema tributario se analizará en el apartado 3 posterior.

Por nuestra parte, suscribimos lo defendido por este último autor, admitiendo la doble imposición que se da entre estos dos tributos, por recaer sobre la titularidad de un mismo elemento patrimonial. De nuevo, cabe recordar que el Tribunal Constitucional no considera doble imposición la concurrencia de hechos imposables entre tributos estatales y locales (STC 233/1999), postura que no compartimos.

3. CARÁCTER CONFISCATORIO

Nuestra Constitución prohíbe la confiscatoriedad del sistema tributario en su artículo 31.1, según el cual:

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.

Podemos entender que un sistema tributario produce efectos confiscatorios cuando la presión fiscal conjunta que ejerce sobre el contribuyente supera el importe de la renta que este obtenga (González Ortiz, 2013). Con los tipos vigentes en el Impuesto de Patrimonio, particularmente en ciertas Comunidades Autónomas como Extremadura, la carga tributaria sobre un patrimonio sujeto a los tramos superiores puede ser de tal entidad que supere el rendimiento obtenido por los mismos, incluso teniendo en cuenta el concepto utilizado por nuestra jurisprudencia de renta ficticia.

Esta elevada carga del Impuesto sobre el Patrimonio, unida a la de otros tributos que gravan la riqueza (particularmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), como se ha dicho, no puede en ocasiones ser pagada con los potenciales rendimientos que se espera obtener de los activos gravados. Esta situación puede obligar al contribuyente a deshacerse de activos de forma ineficiente para poder hacer frente a sus obligaciones tributarias, entrando en la confiscatoriedad.

Así lo reconoce, *a sensu contrario*, la propia Audiencia Nacional en diversas sentencias (entre otras, SAN 7536/2000), en la que expresa que la aplicación de un tipo efectivo del 0,5% en el tramo superior del Impuesto sobre el Patrimonio no supera el rendimiento previsible del patrimonio gravado, y por tanto no tiene carácter confiscatorio.

Si bien es cierto que el límite conjunto del IRPF y el IP que se ha explicado anteriormente evita que la cuota de este último supere la renta percibida por el contribuyente en el mismo periodo, no podemos obviar la diferencia conceptual entre la renta general percibida por el contribuyente, en la mayoría de los casos compuesta principalmente por rentas del trabajo, y la renta generada por el patrimonio gravado. Es precisamente esta última la que se puede ver superada por la presión fiscal del Impuesto sobre el Patrimonio, que llevaría a situaciones en las que, si bien el contribuyente dispone de renta suficiente para hacer frente al pago de la misma, su gravamen supera el 100% de la rentabilidad generada por estos bienes. Esto es todavía más claro en un entorno de tipos de interés irrisorios como el actual.

Continuando con el análisis de confiscatoriedad, pongamos, como ejemplo, un contribuyente que en los últimos siete años ha percibido rentas anuales por valor de 120.000€, de las cuales ha pagado cerca de 45.000€ anuales por cuotas del IRPF, entorno al 37,5%. Durante estos siete años, una parte la ha gastado, abonando 21% de IVA, y otra parte la ha invertido en adquirir un inmueble urbano, pagando entre el 6% y el 10%, según la Comunidad Autónoma, por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en su modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO). Por ello ha pagado anualmente en concepto de Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y tasas relacionadas con el inmueble. A los pocos años fallece, transmitiendo a sus descendientes su patrimonio restante, por lo que tiene que pagar el Impuesto sobre Sucesiones. Como vemos, la carga tributaria total a la que ha sido sometido el contribuyente, partiendo únicamente de su renta anual, supera el 50%.

En nuestro país, el límite a partir del cual el sistema tributario en conjunto se considera confiscatorio no ha sido concretado legal ni jurisprudencialmente. No obstante, si acudimos a los países de nuestro entorno, nos encontramos casos como el de Alemania, donde el Tribunal Constitucional Federal, en sentencia del 22 de junio de 1995, declaró la inconstitucionalidad del Impuesto sobre el Patrimonio por elevar la carga tributaria conjunta, en determinadas ocasiones, por encima del 50%. En esta sentencia, el Tribunal concretó que el uso público de la propiedad privada, entendido este como la contribución al erario público a través de los impuestos, no puede superar el 50%, en tanto que el artículo 14 de la Ley Fundamental determina que “el uso de la propiedad sirve por igual al beneficio privado y al interés nacional”. En España, durante la crisis económica,

particularmente tras la reforma fiscal del año 2012, ciertas Comunidades Autónomas como Cataluña o Asturias fijaban el tipo máximo del IRPF en el 56% y 55,5%, respectivamente. Unido al resto de tributos que se han mencionado, una presión fiscal conjunta tan elevada bien habría merecido un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el límite a partir del cual nuestro sistema tributario en conjunto se puede considerar confiscatorio.

VII. IMPUESTO GRANDES FORTUNAS: ¿UNA ALTERNATIVA?

El partido político Podemos ha incluido, en su acuerdo programático con el Partido Socialista firmado en 2020, la creación de un Impuesto sobre Grandes Fortunas (IGF) para sustituir al actual Impuesto sobre el Patrimonio. Los principales rasgos del nuevo impuesto, a falta de elaboración de propuesta legislativa alguna que los detalle más allá, son los siguientes.

Se trata de un impuesto que gravaría a un tipo inicial del 2%, de forma anual los patrimonios entre 1 y 10 millones de euros, a un 2,5% los patrimonios entre 10 y 50 millones, a un 3% los patrimonios entre 50 y 100 millones, y a un 3,5% los patrimonios superiores a 100 millones de euros.

Además, aunque se propone una exención de 400.000€ por vivienda habitual, no se recogería mínimo exento general alguno. Tampoco se permitiría a las Comunidades Autónomas bonificarlo, a diferencia de Impuesto sobre el Patrimonio vigente.

Procede analizar brevemente esta figura tributaria como posible sustituto del Impuesto sobre el Patrimonio.

Según un estudio publicado por Credit Suisse (Credit Suisse Research Institute, 2019), en España en 2019 el número de personas con un patrimonio igual o superior a un millón de euros es de 979.000. Según las estimaciones del estudio, este número alcanzará los 1.394.000 en 2024.

A estos patrimonios habría que restarle la exención de 400.000 en la vivienda habitual, pero, a pesar de ello, comparado con las 177.931 declaraciones positivas del Impuesto sobre el Patrimonio en 2018 podemos ver que el número de personas afectadas sería ciertamente superior.

Respecto al tipo aplicable, aunque no disponemos lógicamente del tipo efectivo del Impuesto sobre Grandes Fortunas propuesto, entendemos que será igual a su tipo aplicable, por no haber mínimo exento ni bonificaciones de ningún tipo que reduzcan el porcentaje a pagar de la base liquidable²⁷.

²⁷ La exención de vivienda habitual se tiene en cuenta antes de llegar a la Base Liquidable, por lo que la exención de 400.000€ en la vivienda habitual propuesta no afecta al tipo efectivo del impuesto.

Por tanto, a continuación, compararemos el tipo propuesto para el Impuesto sobre Grandes Fortunas con el tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio vigente en su tramo correspondiente. A efectos de obtener el tipo efectivo del IP de cada tramo equivalente se ha calculado una media ponderada por número de declarantes.

Tabla 9. Tipo Efectivo IGF

Tramos (Millones de euros)	Tipo Efectivo IP	Tipo Efectivo IGF	Incremento
1-10	0,53%	2%	277%
10-50	0,34%	2,50%	635%
50-100	0,28%	3,00%	971%
>100	0,29%	3,50%	1107%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Tributaria

Por tanto, comparando ambos impuestos, vemos que el Impuesto sobre Grandes Fortunas gravaría un 277% más los patrimonios entre 1 y 10 millones de euros que el actual Impuesto sobre el Patrimonio, un 635% más los patrimonios entre 10 y 50 millones de euros, un 971% más aquellos entre 50 y 100 millones de euros, y un 1107% más aquellos superiores a 100 millones de euros.

Estos datos, junto con la eliminación de la exención por participaciones en empresa familiar, agrava uno de los grandes problemas de este tipo de impuestos, la fuga de capitales, con su correspondiente impacto negativo sobre la economía nacional. Como se ha visto en este trabajo, la exención por empresa familiar es utilizada fundamentalmente por los grandes patrimonios, que reducen de esa forma su tipo efectivo reduciendo en consecuencia los alicientes a mover su patrimonio a otros estados con legislaciones más favorables. La eliminación de la exención, junto con un incremento repentino de entre el 277% y 1107% de su gravamen efectivo, tendría un impacto negativo inmediato en nuestra economía y en nuestra capacidad para atraer capital e inversión extranjera. La fuga de capitales y la competencia entre Estados para atraer inversión extranjera es un factor relevante en cualquier país, pero lo es más aún dentro de la Unión Europea donde la libre circulación, tanto de personas como de capitales, es uno de los pilares fundamentales del Mercado Único.

Además, un tipo efectivo tan elevado, que superaría en la gran mayoría de casos la rentabilidad generada por los activos gravados, incurriría todavía más que el Impuesto sobre el Patrimonio actual en problemas de confiscatoriedad.

Ninguna referencia se hace en la propuesta creación de este tributo a una necesaria y urgente modificación de los métodos de valoración de activos, que unifique y aproxime su valoración a la de mercado. Como se ha explicado, esta modificación es sumamente importante para garantizar los principios de progresividad, equidad y justicia tributaria de la figura.

Tampoco resuelve esta modificación del Impuesto sobre el Patrimonio sus problemas de doble imposición, que se mantendrían con el nuevo tributo.

En cuanto a los aspectos positivos de la reforma propuesta, destaca principalmente el aumento de la capacidad recaudatoria del impuesto, así como la eliminación de la exención por empresa familiar, lo que aumentaría su eficacia redistributiva, que incluíamos como uno de los principales aspectos negativos del vigente Impuesto sobre el Patrimonio. No obstante, como se ha mencionado, aunque estas medidas aumentarían previsiblemente la progresividad y la recaudación del impuesto, también provocarían una mayor fuga de capitales y una reducción de la inversión extranjera, con su consiguiente impacto negativo en el PIB, reduciendo en última instancia la recaudación del propio tributo.

En conclusión, la propuesta de sustituir el Impuesto sobre el Patrimonio por un Impuesto sobre las Grandes Fortunas no elimina la mayoría de los graves problemas inherentes a esta figura tributaria, e incluso empeora determinados aspectos como el riesgo de fuga de capitales, limitándose únicamente a aumentar, en el mejor de los casos, su progresividad y capacidad recaudatoria. Capacidad recaudatoria que, como vimos en el caso de Francia, supondrá simultáneamente una reducción del PIB posiblemente superior a lo recaudado por el impuesto.

VIII. CONCLUSIÓN

El Impuesto sobre el Patrimonio es sin duda un tributo controvertido, tanto conceptualmente como en el ámbito de la técnica jurídica mediante la que se desarrolla. Como consecuencia, y ante los profundos problemas que le caracterizan, la gran mayoría de países de nuestro entorno han decidido suprimirlo en las últimas décadas.

Como principales problemas que se han destacado a lo largo del trabajo tienen especial relevancia, entre otros, la excesiva presión -proporcionalmente- soportada por la clase media frente a los grandes patrimonios, su efecto pernicioso sobre el PIB y la inversión extranjera, las diferencias entre los métodos de valoración de los distintos activos, así como las profundas diferencias entre regiones, problemas reflejados con carácter general en las conclusiones del Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español, que compartimos en gran medida como se ha desarrollado previamente.

En conjunto, desde nuestro punto de vista, estos problemas impiden el cumplimiento de los diferentes objetivos que se pretendían alcanzar con la introducción del tributo, tal y como se recogieron en la exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Se trata de un tributo, como se ha visto a lo largo de este trabajo, con poca eficacia recaudatoria, con un 0.53% de los ingresos tributarios del ejercicio 2018. No contribuye tampoco a una adecuada redistribución de la renta por las grandes posibilidades de elusión, así como el tratamiento diferenciado de los distintos activos. Se trata de un tributo que atenta contra la equidad tanto vertical como horizontal, imponiendo tratamientos desiguales a contribuyentes con idéntico nivel patrimonial, pero con distinta residencia habitual o diferente composición patrimonial. Además, la intención inicial del legislador de fomentar la utilización productiva de los activos se ve seriamente cuestionada desde un punto de vista tanto teórico como práctico.

El Impuesto sobre el Patrimonio genera, además, graves problemas de doble imposición, ya sea económica con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como jurídica con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con otros tributos, tanto estatales como locales, que pone en entredicho la justicia tributaria de la figura.

Por último, se trata de un impuesto que puede llegar a ser confiscatorio, pues grava en determinados casos un bien de forma superior a la rentabilidad que del mismo obtiene su

titular, captando el 100% de la misma. Esto es especialmente relevante pues en el momento en el que se introdujo el Impuesto sobre el Patrimonio, 1991, el tipo de interés interbancario (MIBOR) en España se encontraba en el entorno del 14%. Hoy, está en el 0,5% (EURIBOR), con el consiguiente impacto que ello conlleva sobre la rentabilidad de los activos.

En conclusión, el Impuesto sobre el Patrimonio se encuentra en una situación de difícil solución. Para su mantenimiento en nuestra legislación, este tributo precisa de una profunda modificación que lo convierta en un impuesto con auténtico efecto redistributivo, progresivo y eficiente. Para ello, encontramos dos puntos clave. Primero, eliminar exenciones a cambio de una reducción generalizada de los tipos aplicables, para reducir las diferencias entre contribuyentes y aumentar el efecto redistributivo del mismo sin aumentar en exceso la presión fiscal total. Como se ha dicho, las exenciones vigentes actualmente provocan ineficiencias y permiten a los grandes patrimonios reducir su nivel de tributación a costa de una mayor presión en los patrimonios medios. Segundo, homogeneizar la valoración de los activos. Es urgente comenzar a aplicar métodos de valoración homogéneos que determinen de forma precisa, realista y actualizada en el tiempo el nivel patrimonial de los contribuyentes, independientemente de la composición de los activos que forman su patrimonio. Con esto se obtendría un tributo más homogéneo e igualitario, y con mayor eficacia redistributiva.

En caso contrario, frente a la alternativa de conservar el tributo con su estructura y características actuales por la dificultad que conllevaría solucionar los problemas que se han expuesto, no podemos sino abogar por la supresión formal y definitiva del Impuesto sobre el Patrimonio, siguiendo la línea de los países de nuestro entorno.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Tributaria (2018). El Impuesto sobre el Patrimonio en 2017. Análisis de los datos estadísticos del ejercicio. Dirección General de Tributos. Obtenido el 17/01/2021 de https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IP/2017/Analisis_estadistico_IP_2017.pdf
- Albiñana García-Quintana, C. (1992). *Sistema Tributario Español y Comparado*. Madrid: Tecnos.
- Alvaredo, F., y Saez, E. (2009). Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective. *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- Banco de España. (2019). Encuesta Financiera de las Familiar (EFF) 2017: Métodos, Resultados y cambios desde 2014. Artículos Analíticos, Boletín Económico. Obtenido el 12/02/2021 de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/19/T4/descargar/Fich/be1904-art38.pdf>
- Cabrillo, F. (2007). La Supresión del Impuesto sobre el Patrimonio. *Documento n° 58*. Fundación FAES, Madrid.
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. (2014). *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Obtenido el 17/01/2021 de: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>
- Credit Suisse. (2017). *Global Wealth Report 2019*. Credit Suisse Research Institute. Obtenido el 12/02/2021 de: <https://www.credit->

suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2019-en.pdf

- Durán Cabré, J. M., y Esteller Moré, A., (2007). An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance, *Instituto de Estudios Fiscales*.
- Esteller, A. (2004). Tax Evasion in Interrelated Taxes. *Documento de trabajo n°2*. IEB, Barcelona.
- Fernández Gómez, N. (2018). ¿Son necesarios los impuestos sobre la riqueza? *ESADE Informe económico y financiero*, 2º trimestre de 2018, 23, pp. 31-41
- Giménez-Reyna Rodríguez, E. (2015). Las competencias normativas de las CC.AA. en los impuestos cedidos: uniformidad o diversidad. *Propuestas para la Reforma de los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones en España*, Fundación Impuestos y Competitividad.
- González Ortiz, D. (2013). Fundamento jurídico, límites constitucionales y alternativas legítimas a la imposición sobre el patrimonio neto. *Revista española de Derecho Financiero*, (160), 55-100.
- Hansson, Å. (2010). Is the wealth tax harmful to economic growth? *World Tax Journal*, 2(1), 19-34
- López Espadafor, C. M. (2007). La aplicación de diferentes reglas de valoración para los inmuebles en el Impuesto sobre el Patrimonio y la quiebra del principio de igualdad. *Revista Quincena Fiscal*, (12).
- López Espadafor, C.M. (1999). *La doble imposición interna*. Valladolid: Lex Nova.
- Marín, M. (2013). *Una reforma fiscal para el crecimiento y el empleo*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

- Martínez Sánchez, C. (2015). Razones y sinrazones en torno al Impuesto sobre el Patrimonio. En C. García-Herrera Blanco (coord.), *Encuentro de derecho financiero y tributario. La reforma del sistema tributario español* (pp. 33-44). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Martínez Sánchez, C., (2016). Situación actual y perspectivas de los impuestos sobre la riqueza. En J. Ruiz-Huerta (Coord.), *Fiscalidad: eficiencia y equidad*, (pp. 21-27). Madrid: Economistas sin Fronteras.
- Ministerio de Hacienda. (2019). EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 2017. Análisis de los datos estadísticos del ejercicio. Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones. Obtenido el 12/02/2021 de: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IP/2017/Analisis_estadistico_IP_2017.pdf
- Moreno Fernández, J. (2019). La prohibición de confiscatoriedad como límite al tributo. *Revista Técnica Tributaria*, 124, 15-30.
- OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, No. 26, OECD Publishing, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-7-en>
- OECD (2019), *Revenue Statistics 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0bbc27da-en>.
- Pablos Escobar, L. (2001). *La imposición personal sobre la riqueza: su papel en sistemas tributarios actuales*. Hacienda Pública Española
- Pablos Escobar, L. (2006). Incidencia y tipos efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. *Papeles de trabajo nº 4*. Instituto de Estudios Fiscales.

- Pedrós, A. (1981). La Hacienda de la Generalidad en el periodo transitorio. *Revista de Economía y Hacienda Local*, 11, 431-456.
- Pichet, E., (2007). The economic consequences of the French Wealth Tax (ISF). *La Revue de Droit Fiscal*, (14).
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de cultura económica.
- Poterba, J.M. Y W. Scott (2001). The Distribution Burden of Taxing Estates and Unrealized Capital Gains at the Time of Death en Gale, W.G.; Hines J.R. y J. Slemrod (eds.), *Rethinking the State and Gift Taxation*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Sánchez Baeza, F. (2020). La necesaria ponderación del riesgo y la fiscalidad en las inversiones a realizar por los ‘family office’. *Newsletter Empresa Familiar, Garrigues*, Febrero 2020, 2-4 .
- Seim, D. (2012). Real or evasion responses to the wealth tax? theory and evidence from Sweden. *Institute for international Economic studies, Stockholm University Direct taxes, Norwegian Ministry of Finance*.