

La reforma fiscal de 2014, por diversas razones, no abordó la revisión de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones pese a las numerosas críticas que ha recibido el régimen actual, tanto desde la perspectiva hacendística, como de la meramente técnica. La necesidad de revisar estas figuras impositivas en profundidad fue puesta ya de manifiesto en el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, publicado en febrero de 2014 y se encuentra en la lista de prioridades de la práctica totalidad de los partidos políticos.

Es de esperar que, una vez que tengan lugar las elecciones generales previstas para el 20 de diciembre de 2015, el Gobierno que resulte de las mismas se plantee la necesidad de ajustar estos dos impuestos, probablemente en el contexto de la revisión del Régimen de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La incidencia de la imposición patrimonial sobre la competitividad y su potencial efecto distorsionador de las decisiones económicas motivó que la Fundación Impuestos y Competitividad decidiera crear un grupo de trabajo para analizar estos dos impuestos en su configuración actual y realizar propuestas de cara a su reforma, tanto en relación con su diseño normativo y su incardinación en el sistema tributario español y en la financiación de las Comunidades Autónomas, como en lo relativo a los aspectos más técnicos de dicha normativa.

ISBN: 978-84-608-3269-0



Editor:

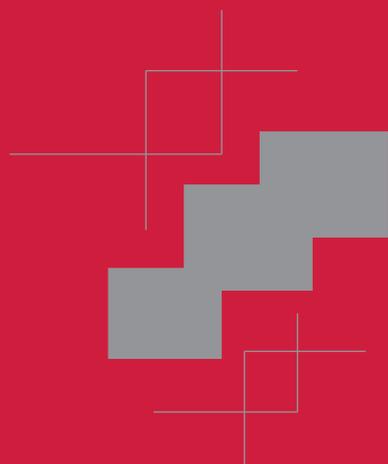


**P.V.P.: 20 euros
(IVA incluido)**



Fundación
Impuestos y
Competitividad

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO Y SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES EN ESPAÑA



**PROPUESTAS PARA LA REFORMA
DE LOS IMPUESTOS SOBRE
EL PATRIMONIO Y SOBRE
SUCESIONES Y DONACIONES
EN ESPAÑA**

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
DE LA FUNDACIÓN IMPUESTOS Y
COMPETITIVIDAD PARA LA REFORMA
DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO Y
SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES**

EDITA: **Fundación Impuestos y Competitividad**
Pº de la Castellana 135, 7ª Planta, 28046 Madrid
info@fundacionic.com

Edición: **Noviembre 2015**

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra, sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ISBN: **978-84-608-3269-0**

Depósito Legal: **M-33953-2015**

AUTOR

BAKER & MCKENZIE

El presente documento es el resultado de un proyecto promovido dentro de sus objetivos estatutarios por la Fundación Impuestos y Competitividad, que ostenta en exclusiva los derechos legales para su difusión. No obstante, las opiniones o juicios de valor que el documento incorpora corresponden en exclusiva a sus autores.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRESENTACIÓN	13
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	17
RESUMEN DE PROPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO	
Propuestas de Carácter General	21
Propuestas Específicas de Carácter Técnico.....	23
CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA FUNDACIÓN IMPUESTOS Y COMPETITIVIDAD PARA LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO Y SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	31
<i>Luis Briones Fernández / Antonio Zurera Hernández</i>	
1. ¿HOMOGENEIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN EL ESTADO ESPAÑOL O COMPETENCIA FISCAL INTER-REGIONAL?	33
1.1. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL DEBATE.....	33
1.2. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE REDUCIR LAS DIFERENCIAS ENTRE CCAA	37
1.3. PRINCIPALES CONCLUSIONES	38
2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	40
2.1. SUPRESIÓN DEL IMPUESTO.....	40
2.2. PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO ESPAÑOL	47

3. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	54
3.1. CONVENIENCIA DE QUE SUBSISTA LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS SUCESIONES Y DONACIONES	54
3.2. DISEÑO GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	57
3.3. PROPUESTAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.....	59
4. IMPOSICIÓN PATRIMONIAL INMOBILIARIA.....	81
PONENCIA 1:	
ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL	
<i>Juan José Rubio Guerrero / Santiago Álvarez García</i>	
1. INTRODUCCIÓN	85
2. TAXONOMÍA DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL.....	88
3. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	94
3.1. ANÁLISIS TEÓRICO.....	94
3.2. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO EN ESPAÑA	100
4. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.....	105
4.1. ANÁLISIS HISTÓRICO.....	105
4.2. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES EN ESPAÑA	109
5. LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL MUNICIPAL.....	113
5.1. EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES	114
5.2. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA	117
6. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS TRIBUTOS PATRIMONIALES	119
7. REFERENCIAS.....	122
8. SUMARIO EJECUTIVO Y PROPUESTAS DE REFORMA	125
9. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA	131

PONENCIA 2:

**LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS CC.AA. EN LOS IMPUESTOS
CEDIDOS: UNIFORMIDAD O DIVERSIDAD**

Enrique Giménez-Reyna Rodríguez

1. INTRODUCCIÓN	137
1.1. EL MARCO CONSTITUCIONAL: CE, LOFCA Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	137
1.2. EL DESPLIEGUE DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS Y FORALES.....	139
2. VALORACIÓN DE NUESTRA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS	152
2.1. LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA	152
2.2. FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA DIVERSIDAD NORMATIVA.....	154
2.3. UN NUEVO ESCENARIO: LA COMPETENCIA FISCAL ENTRE CCAA.....	158
3. EN BUSCA DE ALTERNATIVAS AL MODELO ACTUAL	166
4. CONCLUSIONES	176

PONENCIA 3:

EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

*Fernando Vázquez Castro / María del Rosario Lucio Martínez /
Juan Luis Zayas Zabala / Carmen Carmona Berraquero*

1. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL	181
2. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL MANTENIMIENTO DEL IMPUESTO	184
2.1. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO COMO HERRAMIENTA DE CONTROL.....	184
2.2. LA EQUIDAD Y SU CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA RENTA Y LA RIQUEZA	185
2.3. LA BÚSQUEDA DE LA EFICACIA EN LA UTILIZACIÓN DEL PATRIMONIO.....	188
2.4. LA DESLOCALIZACIÓN FISCAL	189

3. PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO	190
3.1. BENEFICIOS FISCALES. EXENCIONES	191
3.2. HECHO IMPONIBLE. TITULARIDAD. ADECUACIÓN A LAS NUEVAS FORMAS DE INVERSIÓN: TITULARIDAD JURÍDICA VS TITULARIDAD REAL.....	196
3.3. BASE IMPONIBLE. SUJECCIÓN POR OBLIGACIÓN REAL. INCLUSIÓN DE REGLAS DE LOCALIZACIÓN	197
3.4. BASE IMPONIBLE. REGLAS DE VALORACIÓN.....	198
3.5. TIPO DE GRAVAMEN.....	201
3.6. LÍMITE DE LA CUOTA ÍNTEGRA. COORDINACIÓN CON EL IRPF. REDUCCIÓN MÁXIMA DE LA CUOTA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO	201
3.7. CARÁCTER DE DECLARACIÓN INFORMATIVA. UNIFICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN	203

PONENCIA 4:

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: MODELO DEL IMPUESTO

*Javier Seijo Pérez / Fernando Jiménez González / Rafael Pagola Barbarín /
Juan Manuel Moral Calvo / Javier Frías Sanz*

1. INTRODUCCIÓN	207
2. OBJETO DE GRAVAMEN.....	210
3. SEGUROS DE VIDA	213
4. DIFERENCIACIÓN <i>INTER VIVOS</i> - <i>MORTIS CAUSA</i>	217
5. TARIFAS, MÍNIMO EXENTO, GRUPOS FAMILIARES	221
6. CONEXIÓN CON IRPF: PLUSVALÍA DEL MUERTO.....	226
7. ASPECTOS INTER-REGIONALES E INTERNACIONALES	230
8. GESTIÓN Y RECAUDACIÓN	238

PONENCIA 5:

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: ELEMENTOS DEL IMPUESTO

David Yagüe Lora / Borja Montesino-Espartero Velasco

1. PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO	243
--	------------

2. HECHO IMPONIBLE	245
2.1. CONCEPTO ACTUAL	245
2.2. JUSTIFICACIÓN (TEÓRICA) DEL HECHO IMPONIBLE	246
2.3. PROBLEMAS DEL HECHO IMPONIBLE (PRÁCTICA).....	247
2.4. ALTERNATIVAS DE HECHO IMPONIBLE	248
3. BASE IMPONIBLE	250
3.1. CONCEPTO.....	250
3.2. VALORACIÓN.....	250
3.3. ANÁLISIS PORMENORIZADO DE DETERMINADOS BIENES/DERECHOS.....	252
3.4. ACUMULACIÓN DE DONACIONES.....	254
4. BENEFICIOS FISCALES	256
4.1. MÍNIMO EXENTO	256
4.2. ¿SUPRESIÓN DE BENEFICIOS FISCALES?	257
4.3. MENCIONES ESPECIALES A DETERMINADOS BENEFICIOS FISCALES	257
4.4. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE BENEFICIOS FISCALES EN OTROS PAÍSES	259

PONENCIA 6:

TRATAMIENTO FISCAL DE CIERTAS FIGURAS JURÍDICAS ESPECIALES EXISTENTES EN EL ÁMBITO HEREDITARIO

Miguel Bastida Peydro / Laura Eguaras Córdoba / Alberto Artamendi Gutiérrez

TRATAMIENTO DE FIGURAS JURÍDICAS ESPECIALES PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL

1. FIGURAS JURÍDICAS PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL Y SU TRATAMIENTO EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	263
1.1. EL USUFRUCTO.....	263
1.2. SUSTITUCIONES.....	265
1.3. LAS RESERVAS.....	268
1.4. LAS LIMITACIONES DEL PODER DE DISPOSICIÓN Y REGÍMENES DE ADMINISTRACIÓN IMPUESTOS POR EL CAUSANTE	270

2. PROPUESTAS DE MEJORA	272
2.1. SIMPLIFICACIÓN DEL IMPUESTO EN RELACIÓN CON EL NUDO PROPIETARIO	272
2.2. ESTABLECIMIENTO DE REGLAS ESPECIALES DE VALORACIÓN Y DE IMPUTACIÓN TEMPORAL RELATIVAS AL USUFRUCTO SOBRE ACCIONES.....	272
2.3. EQUIPARACIÓN A EFECTOS DEL ISD DE INSTITUCIONES CIVILES CUYO EFECTO ECONÓMICO ES SIMILAR	273
 INSTITUCIONES DE DERECHO FORAL	
3. EL PACTO SUCESORIO	274
3.1. LAS DISTINTAS FIGURAS ENGLOBALADAS DENTRO DEL PACTO SUCESORIO.....	274
3.2. TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL EN EL ISD	277
3.3. PROPUESTAS DE MEJORA	278
4. EL CONSORCIO FORAL ARAGONÉS.....	280
4.1. TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL	280
4.2. COMENTARIO	280
4.3. PROPUESTAS DE MEJORA	281
5. FIDUCIA SUCESORIA ARAGONESA.....	282
5.1. TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL	282
5.2. COMENTARIO	282
5.3. PROPUESTAS DE MEJORA	283
6. USUFRUCTO CON DISPOSICIÓN CATALÁN	284
6.1. GENERALIDADES.....	284
6.2. CONTESTACIONES A CONSULTA DE LA DGT Y REGULACIÓN LEGAL	284
6.3. COMENTARIO	284
6.4. PROPUESTAS DE MEJORA	284

7. EL HEREDERO DE CONFIANZA CATALÁN.....	285
7.1. GENERALIDADES.....	285
7.2. COMENTARIO	285
7.3. PROPUESTAS DE MEJORA.....	285

INSTITUCIONES EXTRANJERAS NO CONTEMPLADAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

8. IDENTIFICACIÓN DE LAS FIGURAS EXTRANJERAS UTILIZADAS MÁS HABITUALMENTE EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN PATRIMONIAL Y SUCESORIA.....	287
8.1. <i>TRUSTS</i>	287
8.2. FUNDACIONES PRIVADAS.....	288
9. EL DIFÍCIL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS FIGURAS EXTRANJERAS EN EL ÁMBITO DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL	290
9.1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	290
9.2. UN POSIBLE RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN APLICABLE A LOS ESQUEMAS DE TRANSMISIÓN A TRAVÉS DE <i>TRUSTS</i> Y FUNDACIONES PRIVADAS.....	293
9.3. CONCLUSIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL	295
10. PROPUESTAS DE MEJORA.....	296

PONENCIA 7: RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LA EMPRESA FAMILIAR EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Javier Ragué Santos de Lamadrid / Jaume Duch Plaza / Carles Puig i Munné

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA EMPRESA FAMILIAR EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	303
1.1. EVOLUCIÓN NORMATIVA.....	303
1.2. COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA	304

2. MANTENIMIENTO EN EL IP DEL RÉGIMEN DE EXENCIÓN PARA LA EMPRESA FAMILIAR	307
2.1. COMPARATIVA A NIVEL DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO	307
2.2. FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA.....	308
3. EN EL ÁMBITO DEL ISD SE PROPONE EL MANTENIMIENTO DE LAS REDUCCIONES DEL 95% DEL VALOR DE LA EMPRESA FAMILIAR EN EL CASO DE TRANSMISIÓN <i>MORTIS CAUSA</i> O <i>INTER VIVOS</i>	310
3.1. TRANSMISIONES <i>MORTIS CAUSA</i> E <i>INTER VIVOS</i>	310
3.2. PORCENTAJE EXIGIDO PARA TENER LA CONSIDERACIÓN DE EMPRESA FAMILIAR	313
4. MEJORAS TÉCNICAS QUE SE PUEDEN INTRODUCIR EN EL RÉGIMEN DE LA EMPRESA FAMILIAR	321

ANEXOS

Anexo 1: Competencias normativas en materia tributaria de las CCAA de régimen común.....	327
Anexo 2: IP, normativa autonómica 2015.....	329
Anexo 3: ISD, normativa autonómica 2015.....	331
Anexo 4: IP e ISD en los países de la OCDE	353
Anexo 5: Análisis Impuesto sobre el Patrimonio Derecho Comparado 2014	354
Anexo 6: Análisis Impuesto sobre Sucesiones Derecho Comparado 2014..	355
Anexo 7: Análisis Impuesto sobre Donaciones Derecho Comparado 2014	356

PRESENTACIÓN

La reforma fiscal de 2014, por diversas razones, no abordó la revisión de los Impuestos sobre el Patrimonio (“**IP**”) y sobre Sucesiones y Donaciones (“**ISD**”) pese a las numerosas críticas que ha recibido el régimen actual, tanto desde la perspectiva hacendística, como de la meramente técnica. La necesidad de revisar estas figuras impositivas en profundidad fue puesta ya de manifiesto en el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, publicado en febrero de 2014 (en lo sucesivo, el “**Informe de 2014**”) y se encuentra en la lista de prioridades de la práctica totalidad de los partidos políticos.

Es de esperar que, una vez que tengan lugar las elecciones generales previstas para el último trimestre de 2015, el Gobierno que resulte de las mismas se plantee la necesidad de ajustar estos dos impuestos, probablemente en el contexto de la revisión del Régimen de Financiación de las Comunidades Autónomas (“**CCAA**” o “**CA**”).

La incidencia de la imposición patrimonial sobre la competitividad y su potencial efecto distorsionador de las decisiones económicas motivó que la Fundación Impuestos y Competitividad (en adelante, “**F.I.C.**”) decidiera crear un grupo de trabajo (el “**Grupo de Trabajo**”, cuya composición se incluye al comienzo de esta obra) para analizar estos dos impuestos en su configuración actual y realizar propuestas de cara a su reforma, tanto en relación con su diseño normativo y su incardinación en el sistema tributario español y en la financiación de las CCAA, como en lo relativo a los aspectos más técnicos de dicha normativa.

La primera fase del Proyecto fue la redacción por parte de los miembros del Grupo de Trabajo de siete ponencias para centrar el debate, cuyos textos revisados tras su discusión en mesa redonda, se incluyen en esta obra, a saber:

1ª Ponencia: “Análisis conceptual de la imposición patrimonial”, redactada por *D. Juan José Rubio Guerrero*, Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad de Castilla La Mancha, y por *D. Santiago Álvarez García*, Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad de Oviedo.

2ª Ponencia: “Las competencias normativas de las CCAA en los impuestos cedidos: uniformidad o diversidad”, redactada por *D. Enrique Giménez-Reyna Rodríguez*, Socio de “Cortés, Abogados”.

3ª Ponencia: “El Impuesto sobre el Patrimonio”, redactada por *D. Fernando Vázquez Castro* y *Dª María del Rosario Lucio Martínez*, de Deloitte Asesores Tributarios, conjuntamente con *D. Juan Luis Zayas Zabala* y *Dª Carmen Carmona Berraquero*, de J&A Garrigues.

4ª Ponencia: “Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Modelo del Impuesto” redactada por *D. Javier Seijo Perez*, *D. Fernando Jiménez González* y *D. Rafael Pagola Barbarin*, de EY Abogados; conjuntamente con *D. Juan Manuel Moral Calvo* y *D. Javier Frías Sanz*, de KPMG Abogados.

5ª Ponencia: “Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Elementos del impuesto”, redactada por *D. David Yagüe Lora* y *Borja Montesino-Espartero Velasco* de Landwell-Price Waterhouse Coopers Tax & Legal Services.

6ª Ponencia: “Tratamiento fiscal de ciertas figuras jurídicas especiales existentes en el ámbito hereditario”, redactada por *D. Miguel Bastida Peydro*, *Dª Laura Eguaras Córdoba* y *D. Alberto Artamendi Guitiérrez*, de Uría Menéndez Abogados.

7ª Ponencia: “Régimen Fiscal aplicable a la Empresa familiar en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, redactada por *D. Javier Ragué Santos de Lamadrid*, *D. Jaume Duch Plaza* y *D. Carles Puig i Munné*, de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira.

Sobre la base de estas Ponencias, el pasado 7 de julio de 2015 se celebró un debate (en adelante la "**Mesa de Debate**") con participación de los Ponentes y de expertos de las Administraciones Públicas responsables de la reglamentación y gestión de estos impuestos, con vistas a analizar las propuestas realizadas por los ponentes y, en su caso, realizar nuevas propuestas que pudieran servir de base para la reforma de estos impuestos.

En la Mesa de Debate participaron, junto a los miembros del Grupo de Trabajo, D. José Javier Pérez-Fadón Martínez, Subdirector General de Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos; D. Aleix Pons Vigués, Director de Estudios del Instituto de empresa familiar; D. Francisco Pozuelo Antoni, Director General de Tributos de la Junta de Aragón en la legislatura que acababa de concluir; y D. Fernando Prats Máñez, Director General de Tributos de la Comunidad de Madrid, asistiendo asimismo D. Ginés Navarro Fernández, Director General de F.I.C.

La participación en el debate se realizó en todo caso a título particular sin que las opiniones vertidas en el mismo representen la opinión de la institución en la que cada uno de los participantes presta o ha prestado sus servicios.

Finalmente, los coordinadores del Grupo de Trabajo y moderadores de la Mesa de Debate, D. Luis Briones Fernández y D. Antonio Zurera Hernández, de Baker & McKenzie, han redactado las **“Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Fundación Impuestos y Competitividad para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones”**, en el que se resume el contenido de las Ponencias y del debate, haciendo énfasis en las propuestas sobre las que el Grupo de Trabajo alcanzó un nivel de consenso razonable que se incluyen al inicio de esta obra. Tanto la coordinación del trabajo, como secretaría de la Mesa de Debate y la redacción de la ponencia de conclusiones no hubiera sido posible sin la colaboración de Susana Abad, asistida por Tomasz Mrozowski y Elena Galán, todos ellos abogados de Baker & McKenzie.

Por su labor de coordinación y por el protagonismo en la redacción de las conclusiones y propuestas se atribuye la autoría de este trabajo a Baker & McKenzie, sin perjuicio del reconocimiento a la labor de los distintos ponentes y colaboradores.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Álvarez García, Santiago	Universidad de Oviedo. Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Artamendi Gutiérrez, Alberto	Uría Menéndez Abogados
Bastida Peydro, Miguel	Uría Menéndez Abogados
Briones Fernández, Luis	Baker & McKenzie
Carmona Berragüero, Carmen	J&A Garrigues
Domínguez Alonso, Bruno	Baker & McKenzie
Duch Plaza, Jaume	Cuatrecasas, Gonçalves Pereira
Eguarás Córdoba, Laura	Uría Menéndez Abogados
Frías Sanz, Javier	KPMG Abogados
Jiménez González, Fernando	EY Abogados
Giménez-Reyna Rodríguez, Enrique	Cortés, Abogados
Lucio Martínez, María del Rosario	Deloitte Asesores Tributarios
Montesino-Espartero Velasco, Borja	Landwell - PwC
Moral Calvo, Juan Manuel	KPMG Abogados
Pagola Barbarín, Rafael	EY Abogados
Puig i Munné, Carles	Cuatrecasas, Gonçalves Pereira
Ragué Santos de Lamadrid, Javier	Cuatrecasas, Gonçalves Pereira
Rubio Guerrero, Juan José	Universidad de Castilla La Mancha, Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Seijo Pérez, Javier	EY Abogados
Vázquez Castro, Fernando	Deloitte Asesores Tributarios
Yagüe Lora, David	Landwell - PwC
Montesino-Espartero Velasco, Borja	Landwell - PwC
Zayas Zabala, Juan Luis	J&A Garrigues
Zurera Hernández, Antonio	Baker & McKenzie

RESUMEN DE PROPUESTAS DEL GRUPO DE TRABAJO

PROPUESTAS DE CARÁCTER GENERAL

- 1^a. Armonizar, mediante normativa estatal aprobada siguiendo el procedimiento establecido de coordinación con las Comunidades Autónomas ("**CCAA**"), los elementos sustantivos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ("**ISD**") y del Impuesto sobre el Patrimonio ("**IP**"), si se opta por mantenerlo en contra de la segunda Propuesta General, estableciendo una banda de tipos impositivos que otorgue un margen a la acción política de las CCAA y asegurando, en la medida de lo posible, que sea de aplicación a todas las CCAA, incluyendo las Comunidades del País Vasco y Navarra.
- 2^a. Suprimir formal y definitivamente el IP en el Estado Español, en consonancia con la recomendación realizada por el Comité de Expertos en 2014, evitando que el espacio dejado pueda ser ocupado por otras figuras similares a cualquier nivel de la Administración financiera española.

En paralelo deberían revisarse las múltiples obligaciones actuales de suministro de información a las administraciones públicas sobre el patrimonio personal, para unificar su contenido y forma de presentación, evitando las duplicidades e ineficacias de la situación actual y asegurando la prevalencia de los principios de proporcionalidad y no discriminación que, al entender de muchos profesionales y de las instituciones europeas, no siempre se respetan por el complejo ordenamiento español.

- 3^a. Si se optase por mantener el IP, establecer un marco aplicable en todo el Estado encaminado a:
 - Objetivar los métodos de valoración para evitar la inseguridad jurídica y la inequidad que supone valorar de forma distinta ac-

tivos similares y para facilitar el cumplimiento y la gestión del impuesto;

- Reducir las exenciones e incentivos fiscales, salvo aquellas cuya eliminación pudiera tener una repercusión negativa significativa sobre el crecimiento y el empleo como, por ejemplo, los concedidos a las empresas familiares;
 - Establecer un mínimo exento más elevado que el actual, obligatorio para todas las Comunidades Autónomas;
 - Fijar para todo el Estado una horquilla de tipos marginales mínimos y máximos dentro de los cuales podrían elegir libremente las CCAA, cuyo máximo no debería superar el 1,5% establecido en Francia, ya que es el más alto de los establecidos por un país de nuestro entorno. Igualmente, se recomienda limitar el tipo máximo cada año en función de la evolución de un índice de referencia (por ejemplo, el tipo de interés de los Bonos del Estado Español a un año) para evitar que el impuesto pueda ser superior a la rentabilidad potencial de los bienes.
 - Mantener el límite conjunto de cuotas de los impuestos sobre la Renta y el Patrimonio, de forma que la carga fiscal personal a soportar por un contribuyente no pueda ser superior a un porcentaje de la renta obtenida por el mismo en el ejercicio.
- 4^a. Mantener el ISD, regulando mediante normativa estatal de obligada aplicación, los aspectos estructurales del mismo con arreglo a los siguientes criterios:
- Eliminación o reducción de beneficios fiscales, salvo aquellos cuya reducción o eliminación pudiera tener un efecto negativo sobre el crecimiento y la creación de empleo como, por ejemplo, los concedidos a la empresa familiar, compensando la reducción de los incentivos suprimidos o reducidos estableciendo un mínimo exento de mayor cuantía que el actualmente existente.
 - Sustituir la tarifa progresiva del impuesto por tipos proporcionales aplicables a cada grupo de parentesco, reduciendo éstos a tres: (i) la familia nuclear (cónyuge, ascendientes y descendientes), (ii) familiares hasta el cuarto grado y (iii) resto.

- Establecer un nivel mínimo de gravamen aplicable en todas las CCAA, con tipos fijos muy reducidos sobre las transmisiones entre miembros de la familia nuclear e inferiores al 15% en los demás casos, previendo que las CCAA puedan aumentar el tipo de gravamen hasta un máximo que no debería superar (i) el 5% en relación con la familia nuclear y (ii) el tipo aplicable a las ganancias patrimoniales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (“IRPF”) en las adquisiciones no familiares.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE CARÁCTER TÉCNICO

EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

En el supuesto de optarse por mantener el Impuesto sobre el Patrimonio sobre la base del impuesto actualmente existente, se realizan las siguientes propuestas:

- 1^a. Establecer tanto en la Ley como en su posterior desarrollo reglamentario, criterios que permitan determinar el titular real de los bienes o derechos cuya titularidad formal sea ostentada por instituciones ajenas al derecho español pero usuales en el ámbito internacional, tales como el *trust* o las Fundaciones Privadas, recomendándose acudir a la realidad negocial y económica subyacente en dichos contratos fiduciarios, de forma que las relaciones jurídicas se consideren establecidas directamente entre el propietario de los bienes aportados y los beneficiarios, sujetos a las condiciones y términos previstos en los correspondientes contratos o estatutos.
- 2^a. Desarrollar normativa y reglamentariamente los puntos de conexión para la tributación de los no residentes, evitando la inseguridad jurídica que se deriva de la utilización de conceptos indeterminados como los actualmente utilizados por la norma y que plantea problemas respecto de la sujeción de las entidades extranjeras tenedoras de inmuebles en España, o la determinación de cuando deben considerarse situados, nacidos o susceptibles de ser utilizados en España los títulos valores, bienes muebles y derechos.

- 3ª. Establecer, con ámbito estatal, mecanismos objetivos de valoración y criterios claros y objetivos que permitan dotar de seguridad jurídica a los contribuyentes y a la administración y faciliten la gestión del impuesto.
- 4ª. Excluir del impuesto los bienes muebles de uso personal y reducido valor no expresamente identificados por la norma.
- 5ª. Mantener la exención de las empresas familiares ya que, en opinión del Grupo de Trabajo, existen razones de peso que justifican su mantenimiento, debiendo ser su protección uno de los objetivos prioritarios del sistema fiscal dada su gran repercusión sobre el desarrollo económico y la creación de empleo. No obstante, se considera conveniente realizar algunas mejoras técnicas a la normativa actual en la línea de las realizadas a los efectos del ISD en la propuesta 14 que se dan por transcritas para evitar duplicaciones.

EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

- 6ª. Incentivar el traspaso inter-generacional *inter vivos* para hacer más eficiente la movilización de la riqueza o, como mínimo, eliminar el tratamiento penalizador que la ley del impuesto da en el momento actual a las transmisiones *inter vivos* frente a las transmisiones *mortis causa*, a cuyos efectos se propone:
 - Aplicar a las donaciones el mínimo exento, asegurando que se tengan en cuenta en posteriores adquisiciones a título gratuito entre el mismo adquirente y transmitente para evitar el cómputo duplicado de la exención.
 - Unificar el tratamiento del gravamen por IRPF de las plusvalías implícitas en los activos transmitidos *inter vivos* o *mortis causa* de forma que, preferiblemente, se sujeten exclusivamente al ISD en ambos casos, con actualización a valor de mercado de los bienes recibidos o, alternativamente, reservar ese tratamiento para transmisiones de bienes de especial relevancia social o económica (vivienda habitual, empresas familiares o similares), manteniendo para todos los demás casos un régimen de diferimiento del IRPF, lo que implica liquidar el ISD sobre el valor de adquisición del transmitente.

- 7^a. Exonerar de gravamen los regalos de costumbre y familiares. Por regalos de costumbre debe entenderse aquellas donaciones o regalos que no superen una determinada cuantía anual a un mismo beneficiario, de forma que queden exentas del ISD las atenciones sociales ordinarias (comidas, invitaciones de pequeña cuantía, etc.) o los regalos de carácter social (bodas, cumpleaños o similares), que actualmente están sujetos. El concepto de regalo familiar podría definirse siguiendo el precedente de legislaciones de nuestro entorno por su finalidad (por ejemplo, educación de los hijos) y/o estableciendo un máximo exento anual. En ambos casos el importe exento por este concepto no debe computarse a efectos de determinar el mínimo exento general.
- 8^a. Tratar de forma diferenciada los seguros de vida contratados como instrumento de inversión, que deben tratarse como cualquier otro activo financiero, y los seguros de previsión de riesgos, cuya función, complementaria a los sistemas de previsión social, justifica la concesión de incentivos fiscales, incluso superiores a los existentes actualmente.
- 9^a. Establecer criterios de calificación de los *trusts*, fundaciones privadas e instituciones semejantes en la forma indicada en la Propuesta Específica 1, relativa al IP.
- 10^a. Revisar el tratamiento otorgado por la norma al derecho de usufructo y a las figuras de efectos económicos similares contempladas en nuestro Código Civil, como la sustitución fideicomisaria, el fideicomiso de residuo y la reserva lineal. Se propone que el nudo propietario esté sujeto a gravamen por el ISD por el valor total del bien en el momento en que se consolide el dominio y limitar la tributación del usufructuario a la que le corresponda por el IRPF por la obtención e imputación de rentas derivadas del activo, evitando de esta forma la doble tributación que soportan actualmente los usufructuarios (el ejemplo en el que se observa el problema de forma más clara es el de las acciones, en el que el usufructuario tributa por el hipotético valor del usufructo y posteriormente por los dividendos percibidos, sin que se permita la deducción del coste de adquisición del usufructo ni se genere una pérdida patrimonial cuando se produce la consolidación en el mismo).

- 11^a. Incluir en la norma criterios claros de tributación de las distintas instituciones hereditarias forales, tales como:
- Los pactos sucesorios, asegurando que se unifique su tratamiento en IRPF y en ISD (evitando las incongruencias que se producen actualmente) y previendo la posibilidad de solicitar la devolución del impuesto una vez transcurrido el plazo ordinario de prescripción cuando el beneficiario adquiere bienes en vida del causante pero éste se reserva el poder de disponer sobre los mismos;
 - El consorcio foral aragonés, tomándose en cuenta el parentesco con el ascendiente con el que se originó el consorcio cuando los herederos de un consorte heredan de éste.
 - El usufructo de disposición catalán, no liquidando la nuda propiedad salvo que la disposición sobre el bien llegara a hacerse efectiva.
 - Los diversos supuestos de herederos de confianza, como es el caso del heredero de confianza catalán, prescribiendo que se liquidará como una adquisición de la plena propiedad y que se podrá, una vez que se releve su carga, presentar una declaración sustitutiva para que el caudal relicto se valore conforme a la carga que se les ha impuesto. Si la carga consistiese en entregar el bien a un tercero, la declaración sustitutiva debería permitirles liquidar el impuesto como un usufructuario por el tiempo que tuvieron el bien en su patrimonio hasta la entrega a una tercera persona.
- 12^a. Suprimir o, en caso de que se mantenga, revisar la valoración del ajuar doméstico, bien excluyendo de la herencia los bienes muebles de uso personal y familiar de reducido valor unitario o calculándolo por referencia al valor de las viviendas de uso propio y no por referencia a la totalidad del caudal hereditario.
- 13^a. Limitar los beneficios fiscales salvo en el caso de aquéllos que tengan una importancia social, cultural o económica significativa, como es el caso de la transmisión de bienes del patrimonio histórico cultural o de las empresas familiares.

- 14^a. Transmisión de la empresa familiar: al igual que el caso del IP, se considera que existen motivos claros que justifican su mantenimiento teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la subsistencia inter-generacional de este tipo de empresa para asegurar el desarrollo económico y el mantenimiento y creación de empleo, por lo que debe mantenerse con algunas mejoras técnicas. En este sentido, se propone:
- Homogeneizar el concepto de actividad productiva por remisión al artículo 5 de la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades y establecer criterios claves en relación con la afectación de las participaciones en otras entidades.
 - Extender el grupo familiar hasta el cuarto grado para asegurar la subsistencia de la empresa familiar hasta la tercera generación.
 - Mantener en el grupo familiar los parientes por afinidad aunque haya fallecido el cónyuge que generó la afinidad.
 - Admitir que las retribuciones percibidas por las funciones de dirección puedan provenir de cualquiera de las sociedades del grupo y no sólo de la entidad en que se participe directamente y que sean contraprestación de cualquier tipo de labores, sin que obligatoriamente deban ser de dirección o gerencia. Adicionalmente, no exigir que el familiar que tenga estas funciones de dirección sea socio de la entidad, para facilitar el traspaso de la gestión sin obligar a que ello conlleve el traspaso de la titularidad de la empresa familiar.
 - Mejorar el tratamiento de las actividades ejercidas mediante comunidad de bienes, sin exigir que las retribuciones derivadas de la misma sean la principal fuente de renta de todos los comuneros pertenecientes al grupo de parentesco.
- 15^a. Reducir a tres el número de grupos familiares a efectos de la liquidación del impuesto, redefiniendo su contenido y estableciendo un mínimo exento y tipos fijos y proporcionales para cada uno de los Grupos, suprimiendo los coeficientes basados en el patrimonio subsistente, proponiéndose la siguiente estructura:

- Grupo A o "familia nuclear": cónyuge o pareja de hecho, ascendientes y adoptantes, descendientes y adoptados sin límite de grado, descendientes del otro cónyuge, aun en el supuesto de viudedad. En este caso se propone un mínimo exento del entorno de 300.000 €, teniendo en cuenta las donaciones recibidas durante toda la vida del causante, excluidos los regalos familiares y de costumbre, y el gravamen a un tipo de entre el 1% y el 5%.
 - Grupo B o familia extendida: colaterales de segundo a cuarto grado y los parientes por afinidad hasta dicho grado, vínculo que debería mantenerse tras el fallecimiento del cónyuge que genera la afinidad. Se propone un mínimo exento de cuantía más reducida (100.000 a 150.000 €) con un tipo de gravamen entre el 5% y el 10%.
 - Grupo C: resto de beneficiarios, sin mínimo exento o con un mínimo exento reducido (30.000 €) y un tipo de gravamen del 10% al 15%.
- 16^a. En consonancia con la Propuesta Específica nº 2 relativa al IP, desarrollar normativa y reglamentariamente los puntos de conexión para la tributación de los no residentes, evitando la inseguridad jurídica que se deriva de la utilización de los actuales conceptos indeterminados, que plantean problemas prácticos a los contribuyentes de buena fe y pueden permitir eludir el impuesto en determinadas circunstancias.
- 17^a. Unificar los criterios de atribución territorial del impuesto aplicables a todas las adquisiciones a título gratuito, con independencia de que sean *inter vivos* o *mortis causa*, para evitar distorsiones en el tratamiento fiscal y conflictos entre CCAA.
- 18^a. Extender a todos los no residentes los criterios de atribución territorial previstos para residentes en la UE y el Espacio Económico Europeo como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 19^a. Permitir que los no residentes puedan presentar declaración del impuesto solicitando su liquidación por la Administración, en vez de verse obligados a presentar una autoliquidación.

- 20^a. Revisar las normas relativas a los plazos de presentación de declaraciones, de forma que en los casos en los que por cualquier razón no litigiosa no haya podido realizarse el inventario y/o la adjudicación y aceptación de herencia, pueda solicitarse la realización de una liquidación provisional, aplazándose su pago hasta que se produzcan los hechos mencionados, pudiendo prestarse como garantía los propios bienes de la herencia.
- 21^a. Revisar las normas relativas a los aplazamientos y fraccionamientos de pago para contemplar situaciones de iliquidez actualmente no contempladas por la norma y previendo su concesión si se prestan como garantía los propios bienes de la herencia.

RELATIVAS A LA IMPOSICIÓN INMOBILIARIA MUNICIPAL

- 22^a. Asegurar que la reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se base en el principio de beneficio como elemento que vincula la prestación de servicios públicos municipales y el valor de la propiedad.
- 23^a. Gravar en menor medida la vivienda habitual que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considera amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE, con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.
- 24^a. Aproximar gradualmente los valores catastrales a los reales. Para ello, se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios.

**CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA FUNDACIÓN
IMPUESTOS Y COMPETITIVIDAD PARA LA REFORMA
DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO
Y SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES**

Luis Briones Fernández / Antonio Zurera Hernández
Baker & McKenzie

CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA FUNDACIÓN IMPUESTOS Y COMPETITIVIDAD PARA LA REFORMA DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO Y SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

1. ¿HOMOGENEIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN EL ESTADO ESPAÑOL O COMPETENCIA FISCAL INTER-REGIONAL?

1.1. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL DEBATE

Uno de los aspectos más polémicos de la imposición patrimonial en el Estado Español es el de las significativas diferencias de gravamen a que se ven sujetos los residentes en las distintas CCAA, debate indisolublemente unido al de la estructuración del Estado de las Autonomías y a su sistema de financiación.

Como bien se indica en la 2ª Ponencia, la Constitución Española ("CE") puso en marcha el Estado de las Autonomías en 1978, estableciendo en su artículo 156 los tres grandes principios que presiden el ejercicio de las competencias financieras autonómicas: autonomía financiera, solidaridad entre todos los españoles y coordinación con la Hacienda estatal. En opinión del redactor de dicha ponencia, España ha puesto en funcionamiento el nuevo Estado de las Autonomías de una manera eficiente y en un período de tiempo mínimo, en atención a la complejidad política, técnica y práctica que planteaba abandonar el Estado centralizado de la dictadura. No duda en calificar el desarrollo hacendístico del Estado autonómico como exitoso, a la vista del alto nivel de descentralización financiera alcanzado, muy superior al de estados que se proclaman federales, apreciación que no fue puesta en duda por el resto de los participantes en el debate.

La Mesa de Debate se centró en el análisis del proceso de "competencia fiscal" que, según la mayoría de los participantes, se ha producido entre las

CCAA, en la conveniencia o no de establecer mecanismos armonizadores que permitan reducir las significativas diferencias de gravamen entre las distintas CCAA y en valorar la viabilidad política y técnica de conseguir tal homogeneización.

A lo largo del debate se señalaron tres aspectos que, de una parte, estaban en la base del proceso de "competencia fiscal" y, de otra, podrían suponer trabas desde el punto de vista político y práctico a cualquier intento de homogeneización normativa, a saber:

- (i) La existencia de grandes diferencias entre los sistemas de financiación de las Comunidades Vasca y Navarra frente al resto de las CCAA (siguiendo la terminología más generalizada, las denominaremos "**Comunidades Forales**" y "**Comunidades de Derecho Común**", respectivamente, pese a que las especialidades del Régimen Canario permitirían calificar dicho régimen como igualmente "foral"). Estas diferencias pusieron a las comunidades limítrofes con Comunidades Forales en una posición de desventaja competitiva que, según la opinión de la mayor parte de los participantes en el debate, fue la espoleta que inició el proceso de competencia fiscal, que se fue extendiendo en círculos concéntricos desde los territorios forales hacia los demás territorios del Estado Español. Este efecto se ha visto agravado por la forma en que se ha aplicado el régimen económico de los territorios forales y el sistema de financiación del resto de las CCAA, que ha llevado a que la financiación por habitante en las Comunidades Forales sea muy superior a la de cualquier Comunidad de Derecho Común. Por ello, cualquier intento de armonización deberá incluir los territorios forales para ser auténticamente eficaz y deberá incidir en disminuir la brecha en la diferencia de financiación por habitante entre las distintas CCAA, objetivos ambos que se consideran difíciles de obtener en la práctica, dada la situación política actual.
- (ii) La falta de definición del modelo de financiación de las CCAA, que se encuentra en una posición intermedia entre los modelos de "corresponsabilidad fiscal", y los de "financiación del coste de los servicios". Los modelos de "corresponsabilidad fiscal" suponen la atribución de competencias en materia tributaria a las CCAA para que con la recaudación recibida puedan hacer frente a los servicios

transferidos. La cesión supone que cada CA podrá decidir sus prioridades, tanto en relación con la intensidad de los servicios a prestar como con la forma de financiarlos. Por tanto, el Estado no garantiza, en este modelo, la homogeneidad y sostenibilidad de los servicios, que pasan a ser responsabilidad de las CCAA. En el modelo de "financiación del coste de los servicios", la Hacienda Central transfiere a las CCAA recursos equivalentes al coste de los servicios que deben prestar por lo que, en principio, los ciudadanos recibirán un nivel de servicios homogéneo en toda España y se beneficiarán (podrán ofrecer mejores servicios al tener más recursos disponibles) aquellas CCAA que gestionen mejor los fondos recibidos. Aunque teóricamente el sistema actual de financiación de las CCAA es el de "corresponsabilidad fiscal", corregido por razones de solidaridad, los mecanismos del fondo de garantía de servicios han generado un sistema en el que la financiación se recibe en función de las necesidades, lo que supone que las CCAA carecen de incentivo para recaudar eficientemente sus impuestos. La ambigüedad del sistema actual es un factor que dificulta sustancialmente la redefinición del modelo de financiación de las CCAA y supone un escollo para alcanzar consensos políticos sobre los niveles deseados de armonización normativa, al no existir acuerdo sobre el modelo deseado.

- (iii) Por último, se señaló que otro factor que incide negativamente en la posibilidad de mantener un debate político fructífero es la confusión, probablemente promovida por los propios políticos, respecto de los instrumentos de medida de la convergencia o divergencia del esfuerzo fiscal y el nivel de financiación de las distintas CCAA. Durante bastante tiempo, el debate sobre el sistema de financiación autonómica de régimen común se vio afectado por las llamadas balanzas fiscales, donde se ha llegado a un resultado que parece definitivo, en opinión de los expertos del Instituto de Estudios Fiscales, que consideran, en primer lugar, que no existe una metodología uniforme para elaborarlas, debiendo aplicarse, como mínimo, el enfoque carga-beneficio y el del flujo monetario, que tienen finalidades e interpretaciones distintas; y, en segundo término, que los criterios relativos a las balanzas fiscales regionales no pueden trasladarse al debate sobre la financiación autonómica, con el que no guardan re-

lación directa. No obstante lo cual, es altamente probable que las balanzas fiscales vuelvan a estar sobre la mesa en la próxima discusión sobre la financiación autonómica. Adicionalmente, la discusión sobre la competencia fiscal suele realizarse por comparación entre los tipos nominales de los distintos impuestos y no por comparación entre la presión fiscal global impuesta por cada CA dentro de sus competencias, lo que puede dar lugar a planteamientos equívocos.

Desde el punto de vista normativo no se aprecia posible inconstitucionalidad o vulneración de la legalidad en el hecho de que el ejercicio de competencias normativas por las CCAA¹ lleve a que los residentes de una Comunidad soporten un impuesto distinto al de los residentes en otra, como ha sido reconocido tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo, al tratarse de algo consustancial a nuestro sistema de distribución de competencias y pese a que el Defensor del Pueblo se haya manifestado contrario a dicha disparidad normativa (evidentemente, la posible inconstitucionalidad puede producirse en aquellos supuestos en los que la capacidad normativa se utiliza de forma discriminatoria pero, en este caso, corresponderá corregir el exceso a los tribunales de justicia).

(1) En el **Anexo 1**: "*Competencias normativas en materia tributaria de las CCAA de régimen común*" se presentan de manera esquemática las normas estatales y de las CCAA que desarrollan el marco de cesión de competencias establecido en la Ley 22/2009.

1.2. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE REDUCIR LAS DIFERENCIAS ENTRE CCAA

Los argumentos a favor o en contra de que la atribución de competencias normativas a las CCAA pueda suponer diferencias significativas en los niveles de gravamen pueden resumirse en el siguiente cuadro:

A favor de que cada CA establezca el nivel de gravamen que desee	A favor de armonizar la normativa de las distintas CCAA
<p>La existencia de diferencias normativas relevantes es consecuencia ineludible de: (i) la estructura de nuestra Hacienda constitucional, que concede autonomía financiera a las CCAA, (ii) del hecho, reconocido por el TC y el TS, de que las CCAA han alcanzado un alto grado de madurez y (iii) el principio de corresponsabilidad fiscal.</p>	<p>La realidad geográfica y demográfica española: somos un país pequeño, con una población mal distribuida, con fuertes concentraciones en pocas ciudades o comunidades, y con escasa costumbre de movilidad territorial.</p>
<p>Poco peso recaudatorio de la imposición patrimonial en referencia al PIB.</p>	<p>En las condiciones territoriales de España es difícil aceptar diferencias notables de tributación del patrimonio, de las herencias o las donaciones, y de las operaciones propias del tráfico civil.</p>
<p>La parcialidad de la crítica a la alegada competencia fiscal desleal de algunas CCAA, que desconoce que las CCAA han actuado sobre la normativa de los tributos cedidos al alza y a la baja simultáneamente y que el nivel de gravamen debe compararse teniendo en cuenta todos los tributos de competencia autonómica.</p>	<p>Principios constitucionales de no discriminación y equidad horizontal. Desvío de la inversión extranjera hacia aquellos territorios que ofrecen condiciones más favorables.</p>

A favor de que cada CA establezca el nivel de gravamen que desee	A favor de armonizar la normativa de las distintas CCAA
Falta de evidencia, a la vista de los resultados conocidos, de que la intervención de las CCAA en la distribución de cargas fiscales en la imposición patrimonial provoque efectos perversos.	La situación actual solo favorece a los que tienen mayor capacidad económica, que son también los que tienen mayor posibilidad de trasladar su residencia o sus operaciones a las Comunidades con fiscalidad más baja.
El hecho de que en los tributos cedidos, las Comunidades de régimen común sean menores de edad en comparación con las instituciones forales y que estas últimas compitan con las comunidades de régimen común.	Presunta excesiva diversidad fiscal, "caos fiscal" por las diferencias de tratamiento entre las CCAA.

1.3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

La opinión mayoritaria del Grupo de Trabajo se decantó por moderar la diversidad normativa de las CCAA en relación con el IP y el ISD con el objetivo de asegurar la homogeneización de los elementos sustantivos de los mismos, estableciendo una horquilla de tributación mínima y máxima en cada CA, que limite los efectos negativos que la gran diversidad de tratamiento actualmente existente tiene sobre la equidad horizontal (aunque ésta debe medirse teniendo en cuenta la presión fiscal total y no un impuesto en particular), y las decisiones económicas y de localización.

En el **Anexo 2** se resumen esquemáticamente las principales magnitudes de la imposición sobre el patrimonio en las distintas CCAA de régimen común, pudiéndose observar una gran diferencia entre CCAA, así, el mínimo exento oscila entre 500.000 € en Cataluña y 800.000 € en Baleares, aumentando a 1.000.000 € en Extremadura en caso de gran discapacidad. Donde las diferencias son de mayor calado es en el tipo de gravamen, que oscila entre el 0% de la Comunidad de Madrid y el 3,75% de la Comunidad de Extremadura.

En el **Anexo 3** se resumen las principales diferencias normativas de ISD en las CCAA de derecho común que afectan a casi todos los elementos del impuesto. Ciñéndonos a las diferencias en el tipo, reducciones y bonificaciones y a las transmisiones entre familiares en línea directa, las diferencias vuelven a ser muy significativas, con tipos que oscilan entre el 0,4% en la Comunidad de Madrid y el 43,8% en la Comunidad de Andalucía.

Al entender de la mayoría del Grupo de Trabajo, el proceso de homogeneización debería cumplir las siguientes condiciones:

- referirse a toda España, aplicándose tanto al sistema de financiación de las CCAA de régimen común como a las comunidades del País Vasco y Navarra, siempre que la aplicación a las Comunidades Forales fuera políticamente viable, lo que fue puesto en duda por algunos de los participantes en el debate;
- adoptarse por vía consensuada en los órganos competentes, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y las comisiones mixtas respectivas;
- mantener unos márgenes razonables para permitir la plena eficacia del criterio de corresponsabilidad fiscal;
- tener en cuenta las consecuencias del ejercicio de esta potestad normativa al aplicar el sistema de financiación de las CCAA; y
- contribuir a la corrección de las diferencias actuales de financiación per cápita entre las Comunidades de Régimen Común y las Haciendas Forales.

Propuesta General 1ª: Armonizar, mediante normativa estatal aprobada siguiendo el procedimiento establecido de coordinación con las CCAA, los elementos sustantivos del ISD y del IP, si se opta por mantenerlo en contra de la segunda Propuesta General, estableciendo una banda de tipos impositivos que otorgue un margen a la acción política de las CCAA y asegurando, en la medida de lo posible, que sea de aplicación a todas las CCAA, incluyendo las Comunidades del País Vasco y Navarra.

2. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

2.1. SUPRESIÓN DEL IMPUESTO

2.1.1. *Planteamiento del debate*

La Comisión de Expertos, en el Informe 2014, proponía (Propuesta nº 54) la supresión formal y definitiva del IP de forma que no pudiera ser establecido como impuesto propio por las CCAA, sobre la base de que no cumple su teórica función de redistribución de riqueza, se han generado diferencias injustificables en los gravámenes de las CCAA, tiene escasa capacidad recaudatoria y en la práctica se ha convertido en un gravamen adicional sobre la riqueza inmobiliaria, redundante con el resto de los existentes.

La posible supresión del IP se aborda y analiza con detalle en las Ponencias 1ª y 3ª, que alcanzan conclusiones muy similares a las del Informe 2014. El contenido de estas ponencias fue ampliamente analizado por la Mesa de Debate, que revisó en primer lugar los principales argumentos utilizados para defender el mantenimiento del impuesto, rechazándolos, y en segundo, consideró las razones adicionales que pueden justificar su supresión. A continuación se resumen brevemente los diferentes argumentos planteados en las ponencias y a lo largo de la discusión.

2.1.2. *Discusión de los principales argumentos en favor del mantenimiento del Impuesto*

La creación o mantenimiento de un impuesto sobre el patrimonio se ha justificado fundamentalmente sobre cuatro líneas argumentales que se solapan en algunos aspectos:

- (i) Su función censal: cuando se introdujo el impuesto en España, con carácter extraordinario, en el año 1977, uno de los argumentos que justificaron su creación fue mantener un censo actualizado anualmente de la riqueza poseída por los residentes en España, lo que serviría como cierre al sistema fiscal, permitiendo controlar, a través de las variaciones en la composición del patrimonio, las posibles ocultaciones de renta. Todos los integrantes del Grupo de Trabajo coinciden en considerar que esta función fue muy relevante en la reforma fiscal que permitió la transición democrática, dados los altos niveles de ocultación que existían en aquel momento y el

desarrollo relativamente escaso de los mecanismos de control de la Administración tributaria española. Sin embargo, la situación ha cambiado drásticamente. En estos momentos, las Administraciones tributarias, y especialmente la española, disponen de una multiplicidad de instrumentos de control, obtención y tratamiento de información altamente sofisticados, que cumplen con creces la función censal y de control del fraude, siendo de escasa utilidad práctica la declaración de bienes contenida en el IP y resultando, en cualquier caso, redundante con la información a disposición de la Hacienda Pública e ineficaz desde el punto de vista del control tributario.

- (ii) Su aportación a la equidad vertical, al gravar la riqueza indicador de capacidad económica, diferente de la renta, contribuyendo a su redistribución.

Es evidente que la posesión de patrimonio puede producir utilidades no monetarias además de las monetarias y que, conceptualmente, estas utilidades no monetarias pueden ser objeto de gravamen. Desde un punto de vista técnico, sin embargo, no es fácil determinar el objeto de gravamen ni cuantificar la base imponible, ya que estas utilidades no monetarias son muy difíciles de identificar o valorar y su gravamen puede plantear problemas de equidad horizontal al establecer gravámenes diferentes respecto de contribuyentes con el mismo patrimonio en función de la composición del mismo. Adicionalmente, ningún IP grava la totalidad de dichas utilidades no monetarias. Por ejemplo, el español no contempla el gravamen de los derechos consolidados de fondos de pensiones o del capital humano, ambos de indudable utilidad no monetaria.

Por otro lado, gravar el patrimonio a tipos relativamente altos puede generar inequidades y llegar a tener carácter confiscatorio, efecto que se ve con claridad en el sistema español. Los tipos marginales máximos del IP español² (2,5% a nivel estatal ó 3,75% en Extre-

(2) Pueden consultarse los tipos de gravamen para cada CA de régimen común en el anexo 2: "IP: Normativa autonómica 2015."

madura) podían ser razonables cuando se estableció en 1977, ya que los tipos de interés e inflación al final de la década y comienzo de los 80 superaban el 20%, llegando incluso al 25%. Sin embargo, en el momento actual, y como se muestra con claridad en la Ponencia 1ª, con tipos de interés por debajo del 1% e inflaciones negativas o casi inexistentes, tipos marginales del 2,5%, o el 3,75% pueden ser confiscatorios.

La eventual aportación del IP a la equidad del sistema tributario puede verse empañada por la posible doble imposición que, a juicio de varios integrantes del Grupo de Trabajo, puede producirse en muchos casos, al recaer el gravamen sobre patrimonios generados por rentas que fueron gravadas por el IRPF, si bien esta presunta doble imposición es discutible desde el punto de vista técnico, desde el momento en que la capacidad económica gravada es teóricamente distinta.

Desde el punto de vista práctico, el efecto sobre la equidad vertical y la redistribución de riqueza ha sido muy reducido, por no decir inexistente, por razones imputables tanto a la naturaleza del impuesto como a su diseño técnico, en el que la falta de homogeneidad de los criterios de valoración y la multiplicación de supuestos de exención ha desvirtuado la base imponible. También influye negativamente la facilidad con la que los grandes patrimonios pueden evitar el gravamen cambiando su residencia fiscal.

El debate puso de manifiesto que los participantes consideraban que el efecto redistributivo y de mejora de la equidad vertical del IP en España ha sido prácticamente inexistente. Si bien alguno de los participantes de la Mesa de Debate sugirió que ello se debía en buena parte al impacto que los distintos grupos de presión han tenido sobre la definición y cuantificación de la base imponible, que había desnaturalizado su contenido y la mayoría de los participantes consideraban que el IP como tal era un instrumento mal diseñado para conseguir la redistribución de la riqueza y mejorar la equidad.

La totalidad de los participantes en el debate manifestó la necesidad de buscar mecanismos encaminados a reducir la creciente desigualdad existente en la sociedad española, pero la mayoría de los intervinientes consideraba que el IP no es el instrumento adecuado

para conseguirlo y el coste e ineficiencias provocados por las distorsiones que genera en la estructura económica supera los presuntos beneficios que pudiera producir en el ámbito de la reducción de desigualdades. El consenso general fue considerar que la reducción de las desigualdades debía enfrentarse vía políticas de gasto y no mediante impuestos como el IP.

- (iii) Su carácter complementario del IRPF en aquellas rentas no gravadas por el mismo. Alguno de los participantes señaló que la función fundamental del IP en España ha sido complementar el IRPF en relación con las rentas acumuladas que no habían estado sujetas a gravamen, como, por ejemplo, los rendimientos obtenidos por Instituciones de Inversión Colectiva, que pueden diferirse indefinidamente y, algunas veces, puede evitarse por completo su gravamen; o el de la riqueza inmobiliaria, cuyo aumento de valor sólo será objeto de gravamen en el momento de la venta del inmueble, que puede no producirse durante la vida del contribuyente. Frente a este argumento, la mayoría de los participantes opinaba que el IP no es el mecanismo adecuado para subsanar los defectos de diseño o concepción del IRPF. Estos problemas deberían ser abordados en el IRPF o mediante medidas específicas (como puede ser la abundante tributación sobre los bienes inmuebles) y no sobre la base de medidas de carácter general, cuyo efecto sobre el problema concreto es difícil de medir y que tienen efectos colaterales de gran amplitud.
- (iv) Por último, puede alegarse en favor del establecimiento o mantenimiento de este impuesto su supuesto carácter de incentivo para la eficaz utilización del patrimonio, al fomentar la utilización de éste de forma productiva. Nuevamente, la mayor parte de los integrantes del Grupo de Trabajo coincidía con la 3ª Ponencia en considerar innecesaria la intervención pública para motivar a los contribuyentes a optimizar su situación económica.

2.1.3. Argumentos adicionales a favor de su supresión

A lo largo del debate, se señalaron como causas adicionales que justifican la eliminación del gravamen, las siguientes:

- (i) Las distorsiones económicas derivadas del impuesto, que penaliza el ahorro e incentiva el consumo y discrimina entre tipos de aho-

rro, ya que los gravámenes efectivos difieren en función de la forma en que se haya plasmado este ahorro (por las diferentes fórmulas de valoración establecidas en el impuesto o por la falta de complitud de la definición del hecho imponible). Es precisamente el coste de ineficiencia generado por esta discriminación la razón por la que la mayor parte de los participantes consideraba que los presuntos beneficios derivados de esta imposición no compensaban sus costes. Adicionalmente, alguno de los participantes en el debate señaló que uno de los principales problemas de la España del año 2015 es el alto nivel de endeudamiento de las administraciones públicas, empresas y particulares, lo que hace aún más necesaria la potenciación del ahorro y no su penalización.

- (ii) Su escasa capacidad recaudatoria. En la 1ª Ponencia se resumen los datos de recaudación del IP, al entender de la mayor parte de los integrantes del Grupo de Trabajo, lo escaso de la recaudación total no justifica las ineficiencias económicas que se derivan del impuesto. Sin embargo, este argumento fue rebatido por alguno de los participantes en el debate, por considerar, en primer lugar, que la escasa potencia recaudatoria del impuesto se deriva del exceso de beneficios fiscales y los defectos de diseño del impuesto, consecuencia de la presión realizada por diversos grupos sociales, de forma que si se eliminasen los beneficios fiscales la potencia recaudatoria aumentaría significativamente (manifestación que no compartía la mayoría de los restantes participantes); y, en segundo término, que es conveniente diversificar las fuentes de recaudación, aunque algunas de ellas puedan tener una importancia relativa menor, por lo que no tendría sentido renunciar a una posible fuente de recaudación como es la imposición sobre la riqueza.

Como se ha indicado anteriormente, la posición mayoritaria del Grupo de Trabajo fue considerar que esta hipotética capacidad recaudatoria del impuesto no compensa sus inconvenientes y los efectos negativos de las distorsiones que puede producir sobre las decisiones económicas de los contribuyentes.

- (iii) Su impacto sobre las decisiones de deslocalización. Alguno de los participantes en el debate, desde su posición de asesor fiscal, indicaba que los altos tipos de gravamen del IP generaban una per-

cepción subjetiva muy negativa en las personas con patrimonios medios y elevados, al considerarlos injustos y desproporcionados, siendo uno de los factores más importantes a la hora de tomar la decisión de modificar su residencia, pese a que su relevancia económica no siempre justificaba esta percepción subjetiva. En muchos casos, tan importante como los efectos económicos directos es la percepción de los contribuyentes que no entienden la racionalidad del impuesto en los términos actualmente existentes.

- (iv) El hecho de que los países de nuestro entorno hayan optado mayoritariamente por no imponer o suprimir el IP, que pone de manifiesto que la comunidad internacional no considera este impuesto un instrumento recaudatorio eficaz. En el **Anexo 4** se resume la situación en los 34 países de la OCDE y puede observarse que, sólo 4 países de 34 (España, Francia, Noruega y Suiza) lo mantienen en la actualidad. En el **Anexo 5** se resumen las principales magnitudes del IP en una muestra de países que incluye a los 4 citados anteriormente y a otros 33 de Europa y América. En él puede observarse que sólo 6 de 37 establecen un impuesto sobre el patrimonio y que los países que no tienen dicho impuesto suponen aún un mayor porcentaje en términos de población y PIB (86%) frente al de los países que lo mantienen.
- (v) Su efecto negativo sobre la inversión internacional, al tratarse de un gravamen inexistente en otros países de nuestro entorno. De hecho se planteó que una de las causas por las que la Comunidad de Madrid era destinataria de un porcentaje desproporcionado de la inversión extranjera en España era la ausencia del IP en esta CA.
- (vi) Por último, se señaló que existe un consenso académico prácticamente unánime en favor de la supresión del impuesto, teniendo en cuenta las distorsiones económicas que produce, su mínimo efecto sobre la equidad vertical y la distribución de riqueza y su escasa capacidad recaudatoria.

2.1.4. Revisión de las obligaciones de suministro de información

Como se ha indicado anteriormente la mayoría del Grupo de Trabajo considera actualmente innecesario el IP como instrumento de control censal de la riqueza, por considerar que las múltiples obligaciones informativas a las

que están sujetos los contribuyentes y agentes económicos españoles frente a las distintas autoridades públicas, unidas a la eficacia de los servicios informáticos de la AEAT, convierten a la declaración del impuesto en un instrumento innecesario y redundante para controlar la riqueza de las personas físicas. Sin embargo, al hilo de este debate se pasó revista someramente a la multiplicidad de obligaciones de suministro de información que imponen las distintas administraciones y organismos públicos a los contribuyentes o agentes económicos frente a las distintas ramas de la Administración Pública o frente a administraciones de competencia territorial diferenciada.

En opinión de la mayor parte de los integrantes del Grupo de Trabajo, las obligaciones informativas han proliferado en los últimos años de forma poco coordinada y en función de las “necesidades” de los distintos organismos y administraciones públicas. Al mismo tiempo, cada organismo las solicita con formato, requisitos y particularidades distintas, sin que puedan cumplirse de forma armonizada y ni siquiera coincidan en los plazos de presentación. Adicionalmente, algunas de las informaciones solicitadas son en la práctica casi imposibles de proporcionar por contribuyentes no institucionales y los errores o incumplimientos están sujetas a sanciones desproporcionadas.

El mejor ejemplo de esta política de imponer cargas desproporcionadas a los contribuyentes se encuentra en la declaración del Modelo 720 que, además de colisionar con otras obligaciones informativas (por ejemplo, el propio IP o las obligaciones impuestas por las autoridades cambiarias) han merecido la reprobación prácticamente unánime de la doctrina por su carácter discriminatorio y desproporcionado y han motivado la apertura de un expediente por la Comisión Europea.

El sentir unánime del Grupo de Trabajo es que la Administración pública tiene la obligación de evitar cargas innecesarias a los contribuyentes como sanciona expresamente el artículo 3.2 de la Ley General Tributaria. Por tanto, debe sistematizar la petición de información, coordinando la actuación de sus distintos organismos, ramas o instituciones en el ámbito estatal y territorial, facilitando el cumplimiento de las mismas y evitando obligaciones de imposible o costoso cumplimiento o la imposición de sanciones desproporcionadas.

2.1.5. Conclusión

Como conclusión de los debates, cabe indicar que una gran mayoría de los integrantes del Grupo de Trabajo apoyaron las propuestas de las Ponencias 1ª

y 3ª, coincidentes con las del Informe de 2014, que promueven la supresión del impuesto en términos tales que no pueda ser reactivado por las CCAA.

No obstante, una minoría de los participantes en la Mesa de Debate consideraba esta conclusión demasiado taxativa, siendo partidarios de mantener el impuesto, mejorándolo técnicamente, por diversificar las fuentes de financiación de las CCAA y por complementar el IRPF.

Igualmente el Grupo de Trabajo consideró necesario sistematizar y simplificar las numerosas obligaciones informativas existentes actualmente.

Propuesta General 2ª: Suprimir formal y definitivamente el IP en el Estado Español, en consonancia con la recomendación realizada por el Comité de Expertos en 2014, evitando que el espacio dejado pueda ser ocupado por otras figuras similares a cualquier nivel de la Administración financiera española.

En paralelo deberían revisarse las múltiples obligaciones actuales de suministro de información a las administraciones públicas sobre el patrimonio personal, para unificar su contenido y forma de presentación, evitando las duplicidades e ineficacias de la situación actual y asegurando la prevalencia de los principios de proporcionalidad y no discriminación que, al entender de muchos profesionales y de las instituciones europeas, no siempre se respetan por el complejo ordenamiento español.

2.2. PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO ESPAÑOL

En el supuesto de que se optase por no suprimir el IP, la 3ª Ponencia realiza un conjunto de propuestas encaminadas a la mejora del impuesto desde las perspectivas de aumentar la competitividad, la seguridad jurídica y mejorar su eficacia práctica, que fueron objeto del debate cuyas conclusiones se resumen a continuación.

2.2.1. *Diseño general del impuesto*

La opinión mayoritaria del Grupo de Trabajo es que la revisión del IP, si se optara por su mantenimiento, debería realizarse alrededor de los siguientes cinco ejes:

- (i) Objetivación de los métodos de valoración: aunque parte de los participantes abogaron por seguir utilizando como criterio general el valor de mercado de los activos, la mayoría puso de manifiesto que las reglas de valoración actuales generan inseguridad jurídica y conllevan que activos económicamente semejantes puedan tener valores muy distintos a efectos del IP, lo que afecta negativamente a la percepción social de la equidad del impuesto y a la gestión del mismo. Por ello, los participantes en el debate se mostraron mayoritariamente a favor de establecer criterios claros y simples de valoración, tales como la remisión al valor catastral de los inmuebles, con aplicación, en su caso, de coeficientes correctores, la eliminación de las alternativas de valoración en cuanto a las participaciones sociales no cotizadas, valorándolas por su valor neto contable, la valoración de joyas y obras de arte por el valor asegurado, etc.
- (ii) Reducción o eliminación de la mayor parte de las exenciones o incentivos actualmente existentes, que quedarían subsumidos en el mínimo exento. Sólo deberían mantenerse aquellos beneficios fiscales que pudieran justificarse por razones de política económica, cultural o social, tales como los beneficios sobre las explotaciones económicas y empresas familiares o sobre los bienes del patrimonio artístico.
- (iii) Establecimiento de un mínimo exento relativamente elevado aplicable en todas las CCAA y que viniera a sustituir a la mayor parte de las exenciones e incentivos fiscales actualmente existentes en relación con patrimonios familiares usuales, tales como la vivienda habitual.
- (iv) Establecimiento de una horquilla mínima y máxima de tipos de gravamen dentro de la cual debe fijar el gravamen cada CA, más reducidos que los actuales. Entre los países de la OCDE que mantienen el impuesto el mayor tipo marginal, después de España, lo establece Francia en el 1,5%, seguido de Noruega con un 0,85%. En los países fuera de la OCDE analizados (**Anexo 5**), Argentina establece un tipo marginal máximo del 1,25% y Colombia del 1,15%. Por ello, el Grupo de Trabajo propone que el tipo de gravamen no debe superar el 1,5%, existente en Francia.
- (v) Evitar el eventual carácter confiscatorio del impuesto mediante el establecimiento de dos límites:

- Un límite al tipo máximo basado en un tipo de interés de referencia (por ejemplo, el tipo de interés de los Bonos del Estado a un año); y
- mantener el límite conjunto renta-patrimonio.

Propuesta General 3ª: Si se optase por mantener el IP, establecer un marco aplicable en todo el Estado encaminado a:

- Objetivar los métodos de valoración para evitar la inseguridad jurídica y la inequidad que supone valorar de forma distinta activos similares y para facilitar el cumplimiento y la gestión del impuesto;
- Reducir las exenciones e incentivos fiscales, salvo aquellas cuya eliminación pudiera tener una repercusión negativa significativa sobre el crecimiento y el empleo como, por ejemplo, los concedidos a las empresas familiares;
- Establecer un mínimo exento más elevado que el actual, obligatorio para todas las Comunidades Autónomas;
- Fijar para todo el Estado una horquilla de tipos marginales mínimos y máximos dentro de los cuales podrían elegir libremente las CCAA, cuyo con máximo no debería superar el 1,5% establecido en Francia, ya que es el más lato de los establecidos por un país de nuestro entorno. Igualmente, se recomienda limitar el tipo máximo cada año en función de la evolución de un índice de referencia (por ejemplo, el tipo de interés de los Bonos del Estado Español a un año) para evitar que el impuesto pueda ser superior a la rentabilidad potencial de los bienes.
- Mantener el límite conjunto de cuotas de los impuestos sobre la Renta y el Patrimonio, de forma que la carga fiscal personal a soportar por un contribuyente no pueda ser superior a un porcentaje de la renta obtenida por el mismo en el ejercicio.

2.2.2. *Propuestas específicas*

A lo largo del debate se analizaron diversas propuestas concretas, realizadas principalmente en la 3ª Ponencia, pero también en las Ponencias 6ª y 7ª. A continuación se resumen los aspectos en los que existió un nivel suficiente de consenso:

- (i) Conveniencia de que la norma aclare la forma en que deben tratarse las figuras jurídicas en las que no coincide el titular jurídico con el titular real. La mayor parte de la discusión se centró en la figura anglosajona del *trust*, si bien algunas de las figuras de Derecho Foral analizadas en la 6ª Ponencia también plantean problemas de diferenciación entre la titularidad real, a la que hace referencia la declaración del Modelo 720, y la titularidad jurídica. En la discusión se puso de manifiesto la dificultad de calificar expresamente en la Ley la multitud de figuras jurídicas que existen en los derechos civiles españoles y de terceros países, para determinar en cada caso a quién debe atribuirse un determinado patrimonio. Sin embargo, la mayoría de los intervinientes puso de manifiesto que la situación actual, basada en unos criterios muy generales establecidos en la Ley y en el concepto de "facultad de disposición" utilizado por las contestaciones a consulta de la Dirección General de Tributos, genera inseguridad jurídica y plantea dificultades que en muchos casos pueden ser difíciles de superar. Adicionalmente, la creciente globalización de la actividad económica multiplica los supuestos en los que intervienen estas figuras jurídicas, siendo de esperar que aumente en el futuro. De hecho, España empieza a suscribir convenios en los que se le dota de naturaleza a este tipo de instituciones, como, por ejemplo, el Convenio para evitar la doble imposición con Reino Unido, recientemente suscrito por ambos países. El Grupo de Trabajo considera que debe avanzarse en el camino de la seguridad jurídica, estableciendo criterios de calificación más claros en la Ley que deberían ser objeto de desarrollo reglamentario para dar respuesta a las dudas relativas a las figuras jurídicas de uso más general, fijando criterios que puedan servir de base para la interpretación de los restantes.

- (ii) Mejor definición de los puntos de conexión en el gravamen de no residentes: nuevamente la Ley se limita a fijar criterios generales cuya aplicación práctica genera inseguridad jurídica y que, en algunos casos, como pueden ser las sociedades extranjeras titulares de inmuebles en España, han generado interpretaciones administrativas no siempre compartidas por la doctrina y los contribuyentes. Para evitar este conflicto, el Grupo de Trabajo considera conveniente que por vía legal o reglamentaria se desarrollen los puntos de conexión

en relación con todas estas áreas conflictivas, que incluyen las sociedades tenedoras de inmuebles, los títulos valores o los derechos que en España hayan nacido o puedan ejercitarse.

- (iii) Establecimiento de normas objetivas de valoración en relación con los bienes muebles: como se ha indicado anteriormente, se considera esencial que las normas de valoración sean lo más claras y objetivas posibles para dar seguridad jurídica y facilitar la gestión del impuesto. En este sentido, hay activos no financieros en los que puede ser muy complejo acudir al valor de mercado, criterio actualmente establecido por la Ley. Es el caso de los bienes muebles familiares, las joyas, cuadros y bienes similares. La mayoría de los integrantes del Grupo de Trabajo considera que deben establecerse mecanismos objetivos de valoración (por ejemplo, la remisión al valor de seguro) y excluirse del impuesto los bienes muebles de reducido valor no expresamente identificados por la norma.
- (iv) Mantenimiento y mejora técnica de los beneficios para la empresa familiar: la empresa familiar fue objeto de especial atención, tratándose de forma conjunta a efectos del IP y del ISD, siguiendo los criterios indicados en las Ponencias 3^a y 7^a.

Como es sabido, el Informe de 2014 es relativamente restrictivo en relación con estos incentivos y propone su limitación y endurecimiento. Sin embargo, la opinión mayoritaria del Grupo de Trabajo estuvo a favor de su mantenimiento por la gran trascendencia económica que este tipo de empresas tienen en el tejido económico español, por el reconocimiento de la UE a la necesidad de protegerlas que ha recomendado en numerosas ocasiones³ que los Estados Miembros establezcan incentivos fiscales para la creación y mantenimiento de estas empresas y por el hecho de que en todos los países de nuestro entorno se conceden incentivos a las empresas familiares, tanto en la imposición patrimonial como en la imposición sobre sucesiones y donaciones.

(3) La última poco después de celebrarse la Mesa de Trabajo, mediante la resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015 aprobada con el 83% de votos a favor y sólo 7% en contra.

Sin embargo, varios participantes plantearon que el tratamiento de la empresa familiar en alguna de nuestras normas no ha sido objeto de un desarrollo homogéneo y debería ser revisado y sistematizado, asegurando que no se reduzca la protección de los elementos productivos de la empresa familiar frente a los no productivos. Por ello, se concluyó la necesidad de mantener el régimen de beneficios de la empresa familiar, revisándose algunos de los componentes del mismo para evitar situaciones de inseguridad jurídica o indefinición legal y mejorar su diseño técnico. En este sentido, tanto los ponentes como los participantes en la discusión realizaron varias propuestas que merecieron general aceptación, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Mejorar la definición de la afección de valores en el supuesto de entidades *holding* para dotarla de más seguridad jurídica.
- Indicar expresamente en la Ley que las retribuciones percibidas por las funciones de dirección puedan provenir de cualquiera de las sociedades del grupo y no sólo de la entidad en la que se participa directamente y permitir que sea contraprestación de cualquier tipo de labores, sin que obligatoriamente deban ser de dirección o gerencia.
- Extender el grupo familiar hasta el cuarto grado, para asegurar la subsistencia de la empresa familiar hasta la tercera generación.
- Admitir que, a efectos del impuesto, se siguen manteniendo en el grupo familiar los parientes por afinidad del cónyuge supérstite.
- No exigir que el familiar que tenga las funciones de dirección sea socio de la entidad, ya que existen muchos casos en los que pueden nombrarse como directivos a miembros de las siguientes generaciones y que aún no han accedido a la propiedad del grupo.
- En los supuestos en que la actividad se ejerza mediante una comunidad de bienes, extensión de la exención al cónyuge y restantes miembros del grupo de parentesco del comunero en relación con los bienes y derechos comunes para el desarrollo de la actividad, sin que para ello sea necesario que para todas estas personas la comunidad constituya su principal fuente de renta.

Propuestas Específicas en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio

En el supuesto de optarse por mantener el Impuesto sobre el Patrimonio sobre la base del impuesto actualmente existente, se realizan las siguientes propuestas:

- 1^a. Establecer tanto en la Ley como en su posterior desarrollo reglamentario, criterios que permitan determinar el titular real de los bienes o derechos cuya titularidad formal sea ostentada por instituciones ajenas al derecho español pero usuales en el ámbito internacional, tales como el *trust* o las fundaciones privadas, recomendándose acudir a la realidad negocial y económica subyacente en dichos contratos fiduciarios, de forma que las relaciones jurídicas se consideren establecidas directamente entre el propietario de los bienes aportados y los beneficiarios, sujetos a las condiciones y términos previstos en los correspondientes contratos o estatutos.
- 2^a. Desarrollar normativa y reglamentariamente los puntos de conexión para la tributación de los no residentes, evitando la inseguridad jurídica que se deriva de la utilización de conceptos indeterminados como los actualmente utilizados por la norma y que plantean problemas respecto de la sujeción de las entidades extranjeras tenedoras de inmuebles en España, o la determinación de cuándo deben considerarse situados, nacidos o susceptibles de ser utilizados en España los títulos valores, bienes muebles y derechos.
- 3^a. Establecer, con ámbito estatal, mecanismos objetivos de valoración y criterios claros y objetivos que permitan dotar de seguridad jurídica a los contribuyentes y a la administración y faciliten la gestión del impuesto.
- 4^a. Excluir del impuesto los bienes muebles de uso personal y reducido valor no expresamente identificados por la norma.
- 5^a. Mantener la exención de las empresas familiares ya que, en opinión del Grupo de Trabajo, existen razones de peso que justifican su mantenimiento, debiendo ser su protección uno de los objetivos prioritarios del sistema fiscal dada su gran repercusión sobre el desarrollo económico y la creación de empleo. No obstante, se considera conveniente realizar algunas mejoras técnicas a la normativa actual en la línea de las realizadas a los efectos del ISD en la propuesta 14 que se dan por transcritas para evitar duplicaciones.

3. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

3.1. CONVENIENCIA DE QUE SUBSISTA LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS SUCESIONES Y DONACIONES

Las Ponencias 1ª y 4ª analizan los argumentos a favor de mantener o suprimir la imposición sobre sucesiones y donaciones, alcanzando una conclusión similar a la que se deduce del Informe de 2014, esto es: la conveniencia de mantener el impuesto. El debate del Grupo de Trabajo alcanzó una conclusión similar, si bien se puso de manifiesto que la estructura del impuesto español tiene importantes deficiencias conceptuales y técnicas que requerían su revisión en profundidad.

La opinión favorable al mantenimiento del impuesto se fundamentó principalmente en tres conjuntos de argumentos:

- (i) El ISD es un mecanismo que permite reducir las desigualdades de la distribución de riqueza desde la perspectiva de la equidad fiscal intergeneracional. Como se señala en la Ponencia 1ª, la evidencia empírica demuestra que la transmisión de capital, tanto físico como humano, de padres a hijos, constituye un factor relevante que va a determinar tanto su capacidad para obtener ingresos como su riqueza futura. También confirma que los hogares con mayores rentas presentan mayores tasas de ahorro y dejan mayores herencias y legados a sus hijos. Los impuestos sobre sucesiones permiten una corrección parcial de estas diferencias, aunque, como indica Friedman, no contempla la "herencia inmaterial" que otorga a los herederos capacidades especiales para obtener rendimientos, tales como las inversiones en educación y el capital humano, los contactos sociales, la incorporación a negocios familiares o la herencia genética, que no se someten a tributación a pesar de su relevancia.
- (ii) Su aceptación social, incluyendo la aceptación por los propios afectados por el impuesto. En la opinión de los participantes en el debate, se trata de un impuesto que tiene un alto nivel de aceptación, siempre y cuando los tipos aplicados no sean demasiado elevados y no generen diferencias discriminatorias. En contra de lo que sucede con el IP, que genera un rechazo bastante generalizado entre sus contribuyentes, el ISD se considera como una exacción le-

gítima y ética, sin perjuicio de que en ocasiones el diseño del impuesto pueda generar rechazos en situaciones específicas.

- (iii) Al contrario de lo que sucede en el IP, en una gran mayoría de los países de nuestro entorno existe un ISD de un tipo u otro (sólo doce países en la OCDE no contemplan un impuesto sobre las sucesiones de manera específica⁴: Australia, Austria, Canadá, Eslovaquia, Estonia, Israel, Méjico, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, República Checa y Suecia, debiendo añadir a ellos Islandia en relación con las donaciones). Los Anexos 6 y 7 reflejan esa situación.

Esta opinión, claramente favorable al mantenimiento del impuesto, debe matizarse teniendo en cuenta sus inconvenientes, cuyos efectos negativos deben tratar de mitigarse mediante el diseño adecuado del impuesto. Entre dichos inconvenientes, los integrantes del Grupo de Trabajo señalaron los siguientes:

- (i) Posible doble imposición: al gravar la transmisión de bienes y derechos que forman parte de la riqueza y el ahorro del fallecido o donante y cuya adquisición por el mismo fue objeto de gravamen en el IRPF, en ocasiones, incluso cuando la renta no ha llegado a materializarse, como sucede en el supuesto de la donación de bienes revalorizados desde su adquisición. Esta presunta doble imposición se pone aún más de manifiesto en los supuestos en los que el gravamen recae sobre la masa hereditaria o sobre el donante, pues en estos casos cabe argumentar que no sólo existe doble imposición económica sino también jurídica.
- (ii) El gravamen de las herencias y donaciones supone un desincentivo para la acumulación de capital, esto es, para el ahorro y la inversión, y puede suponerlo también para el trabajo, por cuanto, como se analiza detalladamente en la 1ª Ponencia con base en los trabajos de Creemer y Pestieu, uno de los incentivos principales que tienen los padres para trabajar y ahorrar es dejarles una herencia a los hijos. Desde la perspectiva práctica, este argumento, unido al que se indica a continuación, sirve de base para que un número significativo de participantes defendiera que era especialmente importante evi-

(4) Anexo 4

tar que los tipos de gravamen aplicados a las sucesiones dentro del núcleo familiar principal (cónyuges, ascendientes y descendientes) sean demasiado elevados, ya que es en este contexto donde el efecto desincentivador puede tener un mayor impacto.

- (iii) La concepción, de gran importancia en países como España, de que el capital ahorrado sirve para subvenir a las necesidades de la familia y no sólo de su titular, lo que nuevamente justificaría la moderación de los tipos de gravamen entre cónyuges, padres e hijos.
- (iv) El hecho de que el impuesto recaiga sobre bienes no líquidos, puede obligar a la venta de los bienes recibidos, pudiéndose originar un grave perjuicio económico y social, sobre todo en los casos en los que se hereda una actividad económica o una sociedad dedicada a actividades empresariales. De ahí la necesidad de mantener los incentivos relativos a la empresa familiar.
- (v) Una parte significativa de los integrantes del Grupo de Trabajo consideraba que el carácter no homogéneo del gravamen en España y las enormes diferencias existentes entre las distintas CCAA genera discriminaciones entre los contribuyentes que afectan a la equidad del impuesto, debilitan su aceptación social y no resultan justificadas en un estado de las dimensiones del español, pudiendo dar lugar a movimientos migratorios internos por razones estrictamente fiscales. Este asunto se incardina con el analizado anteriormente de la armonización de la normativa de las CCAA y profundiza en la conveniencia de homogeneizar los elementos sustantivos del impuesto y los tipos de gravamen, otorgando cierta flexibilidad a las CCAA, pero sin llegar a generar las enormes diferencias existentes actualmente tal y como se muestran reflejadas de manera detallada en el **Anexo 3: "ISD, normativa autonómica 2015"**
- (vi) Como se indica en la Ponencia 4^a, con base en un estudio del Fondo Monetario Internacional, los tipos del ISD español se encuentran entre los más elevados de los países de nuestro entorno y, sin embargo, la recaudación del impuesto no es proporcional a dichos tipos. Ello pone de manifiesto, de una parte, que el diseño normativo es probablemente desacertado al mantener la tradición histórica española de establecer tipos de gravamen muy altos, acompañados de una multiplicidad de regímenes especiales, exen-

ciones y reducciones y, de otra, que se aplican en un entorno en el que subsiste un alto nivel de evasión y elusión fiscal.

- (vii) En el debate se puso de manifiesto la existencia de múltiples deficiencias técnicas en el impuesto que inciden sobre su eficacia práctica y sobre el nivel de aceptación social que serán objeto de análisis en el próximo apartado.

3.2. DISEÑO GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

De cara a la revisión global del ISD se analizó, en primer lugar, la propuesta realizada en la Ponencia 4^a, de modificar el objeto de gravamen, de forma que, en vez de gravar los incrementos patrimoniales puestos de manifiesto en las adquisiciones de bienes y derechos por parte de cada uno de los herederos o legatarios, el objeto de gravamen fuera la propia herencia, recayendo sobre ésta la obligación de pago del impuesto.

En favor de esta alternativa se adujeron fundamentalmente factores de índole administrativa y aceptabilidad social. Al exigirse el impuesto sobre la herencia, el inevitable rechazo que los impuestos causan en los herederos se vería reducido, pues se consideraría como un modo de "retención a cuenta" y la práctica pone de manifiesto que este tipo de exacciones se aceptan con más facilidad por los contribuyentes que las derivadas del pago de las autoliquidaciones, que merman los recursos ya obtenidos por los mismos. Al mismo tiempo, la unificación de las liquidaciones en la herencia ya-ciente simplificaría la administración del impuesto.

Frente a estas posibles ventajas, la opinión mayoritaria fue considerar preferible la definición actual del objeto de gravamen y mantener como tal las adjudicaciones recibidas por cada uno de los donatarios, herederos o legatarios, sobre la base de que constituye un gravamen complementario sobre la renta de quienes manifiestan una capacidad económica adicional como consecuencia de la adquisición gratuita de bienes o derechos.

Adicionalmente, se planteó la dificultad que una reforma de este calado tendría para ser aceptada por las CCAA, ya que afectaría a la totalidad de la estructura del impuesto.

La opinión mayoritaria fue, por tanto, mantener como objeto de gravamen las adquisiciones realizadas por herencia y donación y las cantidades

recibidas de los seguros de vida, en los mismos términos que se encuentra actualmente.

A la vista de los problemas conceptuales y prácticos generados por el ISD, enunciados anteriormente, y partiendo de que la mayoría de los miembros del Grupo de Trabajo consideró imprescindible que los elementos esenciales del impuesto fueran objeto de armonización en el ámbito estatal, alcanzando los acuerdos pertinentes con las CCAA de régimen común y foral, se discutieron dos modelos alternativos, a saber:

- Fijar una base imponible amplia, matizando o eliminando gran parte de los beneficios fiscales, que se sujetarían a un tipo de gravamen mucho más reducido que el actual, y previendo que cada CA, incluyendo las forales, pudiera aumentar el tipo de gravamen hasta un importe máximo igualmente determinado en la norma estatal.
- Mantener una estructura semejante a la actual, otorgando plena libertad para fijar el tipo de gravamen a las CCAA, pero eximiendo de gravamen (o gravando a un tipo muy reducido) las transmisiones entre cónyuges, ascendientes o descendientes (actuales grupos I y II).

Tras considerar las diversas formas de estructurar el impuesto, el Grupo de Trabajo se decantó mayoritariamente por la primera alternativa, existiendo un alto nivel de consenso en que la reforma del ISD debería estructurarse alrededor de las siguientes líneas maestras:

- Mantener la definición actual del objeto y el hecho imponible, tendiendo a acercar el tratamiento de las adquisiciones *inter vivos* a las *mortis causa*.
- Ampliar la base imponible eliminando buena parte de los beneficios fiscales y sustituyéndolos por un mínimo exento más elevado que el actual para cuyo cómputo se tengan en cuenta las donaciones recibidas del causante.
- Mantener los beneficios para la transmisión de empresas familiares.
- Evitar la doble imposición sobre las plusvalías implícitas en los activos transmitidos, coordinando la reforma del ISD con la reforma del IRPF y otros impuestos, si fuera necesario.

- Fijar para todo el Estado español tipos mínimos y máximos, significativamente menores que los actuales, proponiéndose tipos no superiores al 5% sobre las transmisiones entre miembros de la familia nuclear y entre el 10% y el 15% para los restantes grupos.
- Eliminar de la cuantificación del tipo de gravamen la referencia al patrimonio preexistente.

Propuesta General 4ª: Mantener el ISD, regulando mediante normativa estatal de obligada aplicación los aspectos estructurales del mismo con arreglo a los siguientes criterios:

- Eliminación o reducción de beneficios fiscales, salvo aquellos cuya reducción o eliminación pudiera tener un efecto negativo sobre el crecimiento y la creación de empleo como, por ejemplo, los concedidos a la empresa familiar, compensando los incentivos suprimidos o reducidos estableciendo un mínimo exento de mayor cuantía que el actualmente existente.
- Sustituir la tarifa progresiva del impuesto por tipos proporcionales aplicables a cada grupo de parentesco, reduciendo éstos a tres: (i) la familia nuclear (cónyuge, ascendientes y descendientes), (ii) familiares hasta el cuarto grado y (iii) resto.

Establecer un nivel mínimo de gravamen aplicable en todas las CCAA, con tipos fijos muy reducidos sobre las transmisiones entre miembros de la familia nuclear e inferiores al 15% en los demás casos, previendo que las CCAA puedan aumentar el tipo de gravamen hasta un máximo que no debería superar (i) el 5% en relación con la familia nuclear y (ii) el tipo aplicable a las ganancias patrimoniales en el IRPF en las adquisiciones no familiares.

3.3. PROPUESTAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Partiendo de los criterios anteriormente enunciados, esto es, de un impuesto cuyo objeto es gravar los incrementos de patrimonio adquiridos a título gratuito a tipos proporcionales muy reducidos en relación con las adquisiciones provenientes de la familia nuclear y significativamente más reducidos que los actuales en el resto de las adquisiciones, la Mesa de Debate pasó revista a los problemas y propuestas planteados por los Ponentes en las Ponencias 4ª, 5ª, 6ª y 7ª, así como a sugerencias adicionales que se hicie-

ron en el curso del debate. A continuación se resumen los principales aspectos y sugerencias sobre los que el Grupo de Trabajo ha alcanzado un nivel razonable de consenso.

3.3.1. *Unificación del tratamiento de las adquisiciones inter vivos y mortis causa*

La normativa actual viene a configurar las adquisiciones *inter vivos* como un adelanto de la herencia futura, teniendo en cuenta las donaciones efectuadas en vida del causante para calcular el tipo de gravamen aplicable a la sucesión, evitando que mediante la fragmentación de donaciones pueda eludirse la progresividad del impuesto. Sin embargo, el legislador no es coherente con esta posición desde el momento en que en la mayor parte de los casos las condiciones son significativamente más onerosas para las adquisiciones *inter vivos* que para las adquisiciones de los mismos bienes *mortis causa*. La normativa española establece tres tipos de "penalizaciones" a las donaciones, a saber:

- A las adquisiciones *inter vivos* no se les aplican las reducciones de base imponible previstas para determinar la base liquidable en el caso de adquisiciones *mortis causa*, lo que en igualdad de condiciones hará más onerosa la adquisición a título gratuito de un determinado bien *inter vivos* que *mortis causa*.
- En el supuesto de adquisiciones de bienes revalorizados en manos del donante o causante, el tratamiento es igualmente diferente. En el supuesto de las adquisiciones *mortis causa* dicha revalorización no es objeto de gravamen en el IRPF, siendo gravado exclusivamente por el ISD, mientras que en el supuesto de adquisiciones *inter vivos* se produce un doble gravamen, en sede del donante, a quien se presume la existencia de una ganancia patrimonial en el IRPF como consecuencia del acto de empobrecerse, y en el donatario que realiza una adquisición a título gratuito sujeta al ISD. Lo que nuevamente hace más oneroso adquirir a título gratuito un bien *inter vivos* que *mortis causa*.
- El régimen actual de acumulación de donaciones, que aplica el tipo medio de gravamen al que teóricamente hubiera estado sujeta la transmisión hereditaria de haberse acumulado las donaciones sobre la base liquidable de la adquisición objeto de liquidación, lo

que puede suponer un gravamen superior al que se habría producido de haberse liquidado unitariamente ambas operaciones.

La constatación del peor tratamiento dado por la ley estatal (en algunas CCAA, sin embargo, se ha optado por dar un tratamiento más favorable a ciertas transmisiones *inter vivos* frente a las transmisiones *mortis causa*)⁵ plantea un primer problema de política tributaria relacionado con la movilización de los recursos inter-generacionalmente. La posición mayoritaria del Grupo de Trabajo se manifestó a favor de favorecer la transmisión inter-generacional del patrimonio familiar en vida, sin tener que esperar al fallecimiento del patriarca para que se produzca la misma. De esta forma, se movilizarán recursos económicos y se facilitará el desarrollo de las generaciones venideras. Ello es especialmente importante en relación con bienes típicos del patrimonio familiar que son base para la creación de nuevas unidades familiares, tales como pueden ser el acceso a la vivienda, a la mejor educación, al inicio de actividades económicas o productivas, etc. En todos estos casos, parece razonable que no se pongan obstáculos a la transmisión en vida del patrimonio, ya que dicha transmisión redundará en beneficios para la economía en general. Sirva para ilustrar esto que todas⁶ las CCAA de régimen común tienen alguna reducción, deducción o bonificación bien sobre las donaciones dinerarias con destino a la adquisición de la vivienda habitual, o bien sobre las donaciones de vivienda habitual.

Por esta razón, el Grupo de Trabajo propone que se eliminen las actuales penalizaciones a las transmisiones *inter vivos* para que, como mínimo, tengan acceso a un régimen similar al aplicable a las adquisiciones *mortis causa*, lo que supone:

- Aplicar el mínimo exento general desde la primera donación, sin perjuicio de acumular, cuando se realicen las donaciones posteriores o se transmita la herencia, todas las donaciones recibidas con anterioridad para evitar que el contribuyente pueda beneficiarse más de una vez de dicho mínimo exento en las adquisiciones derivadas del mismo transmitente.

(5) Véase anexo 3: "ISD, normativa autonómica 2015".

(6) En el caso de Madrid y Valencia no hay un beneficio fiscal directo a la vivienda habitual por existir una bonificación general sobre las donaciones entre los grupos I y II del 99% y 75%, respectivamente. Véase anexo 3: "ISD, normativa autonómica 2015".

- Unificar el tratamiento de la transmisión de activos revalorizados. Esta propuesta no afecta exclusivamente al ISD sino que debe coordinarse con la reforma del IRPF, lo cual es especialmente complejo teniendo en cuenta que la recaudación de este segundo impuesto no corresponde exclusivamente a las CCAA. No obstante, el Grupo de Trabajo considera que, por encima de las competencias territoriales, debe primar la coherencia del sistema fiscal y el tratamiento equitativo y justo de los contribuyentes, sea cual sea su lugar de origen.

Parte de los integrantes del Grupo de Trabajo consideró, sin embargo, justificado tratar de forma diferente las plusvalías implícitas según la transmisión se realizase *mortis causa* o *inter vivos*, sobre la base de que las primeras no se llevan a cabo voluntariamente y, al tratarse de transmisiones de bienes, puede no existir liquidez suficiente para pagar el impuesto. El segundo inconveniente puede ser igualmente aplicable a las transmisiones de bienes realizadas *inter vivos* ya que, normalmente deberán liquidarse activos para poder hacer frente al IRPF y, en su caso, al ISD. De otra parte, una mayoría de representantes del Grupo de Trabajo considera que el mero hecho de que las transmisiones *inter vivos* sean voluntarias y las *mortis causa* sean forzosas no justifica que en uno de los casos los aumentos de valor no estén sujetos al IRPF y en el otro sí. La posición mayoritaria del Grupo de Trabajo considera necesario equiparar ambas situaciones, evitando tratar de forma dispar situaciones similares y penalizar las transmisiones *inter vivos*. Se plantearon dos opciones:

- Diferir en ambos casos el IRPF hasta el momento en que se realice la plusvalía mediante la venta del activo, en cuyo caso la base imponible a efectos del ISD debería estar constituida por el valor fiscal por el que el bien fue adquirido por el transmitente o, alternativamente,
- o generalizar el sistema previsto para las transmisiones *mortis causa*, permitiendo la actualización del precio de adquisición a efectos de la tributación futura sin gravamen por IRPF y sujetando el valor real de los mismos al ISD, tanto en el supuesto de las adquisiciones *inter vivos* como las *mortis causa*.

La posición mayoritaria del Grupo de Trabajo se decantaba en favor de la segunda opción, si bien era sensible a las opiniones planteadas en la Mesa de Debate en relación con los posibles efectos negativos de desfiscalizar íntegramente las plusvalías implícitas en caso de transmisión *inter vivos* de bienes revalorizados. Por ello, se planteó la alternativa de permitir la revalorización sin gravamen por el IRPF en el supuesto de adquisiciones de determinado tipo de bienes de interés económico o social, con un límite cuantitativo máximo por sujeto pasivo (por ejemplo, adquisiciones de empresa familiar, participaciones en actividades empresariales, inmuebles destinados a vivienda habitual o bienes encaminados a la adquisición de los anteriores), previendo que en los demás supuestos o en las adquisiciones de los mismos que superen los límites marcados por la Ley, prevalezca el régimen de diferimiento del IRPF hasta el momento de efectiva realización de la plusvalía implícita.

En otro orden de cosas, la normativa española sujeta a gravamen cualquier tipo de transmisión lucrativa *inter vivos*, sea cual sea su causa o cuantía. En la mayor parte de los países de nuestro entorno se exoneran de gravamen, sin tenerlos en cuenta a efectos del mínimo exento, los regalos de pequeña cuantía o de costumbre, así como las asignaciones familiares realizadas con determinados propósitos y dentro de ciertos límites. La inexistencia de una norma semejante en el derecho español produce una situación aberrante. Baste tener en cuenta que la totalidad de los regalos de costumbre se encuentran sujetos a gravamen, esto es, los beneficiarios de una invitación en un restaurante o de un regalo de cumpleaños o boda, deberían presentar la correspondiente declaración del ISD con independencia de la cuantía del regalo recibido. De igual forma, el pago de los estudios de los hijos mayores de edad debería igualmente generar una liquidación por este impuesto. La inaplicación generalizada de esta norma convierte a casi todos los ciudadanos en defraudadores y a las administraciones gestoras en negligentes. El Grupo de Trabajo considera mayoritariamente que debería establecerse un sistema semejante al que existe en los países de nuestro entorno, por el que los pequeños regalos de costumbre o familiares no están sujetos al impuesto, estableciéndose un límite anual por beneficiario, cuya cuantía dependerá de que exista o no relación familiar, sin que dichos regalos se computen a efectos de la acumulación de donaciones para determinar el límite exento.

Propuestas Específicas en relación con el ISD

6ª. Incentivar el traspaso inter-generacional *inter vivos* para hacer más eficiente la movilización de la riqueza o, como mínimo, eliminar el tratamiento penalizador que la ley del impuesto da en el momento actual a las transmisiones *inter vivos* frente a las transmisiones *mortis causa*, a cuyos efectos se propone:

- Aplicar a las donaciones el mínimo exento, asegurando que se tengan en cuenta en posteriores adquisiciones a título gratuito entre el mismo adquirente y transmitente para evitar el cómputo duplicado de la exención.
- Unificar el tratamiento del gravamen por IRPF de las plusvalías implícitas en los activos transmitidos *inter vivos* o *mortis causa* de forma que, preferiblemente, se sujeten exclusivamente al ISD en ambos casos, con actualización a valor de mercado de los bienes recibidos o, alternativamente, reservar ese tratamiento para transmisiones de bienes de especial relevancia social o económica (vivienda habitual, empresas familiares o similares), manteniendo para todos los demás casos un régimen de diferimiento del IRPF, lo que implica liquidar el ISD sobre el valor de adquisición del transmitente.

7ª. Exonerar de gravamen los regalos de costumbre y familiares. Por regalos de costumbre debe entenderse aquellas donaciones o regalos que no superen una determinada cuantía anual a un mismo beneficiario, de forma que queden exentas del ISD las atenciones sociales ordinarias (comidas, invitaciones de pequeña cuantía, etc.) o los regalos de carácter social (bodas, cumpleaños o similares), que actualmente están sujetos. El concepto de regalo familiar podría definirse siguiendo el precedente de legislaciones de nuestro entorno por su finalidad (por ejemplo, educación de los hijos) y/o estableciendo un máximo exento anual. En ambos casos el importe exento por este concepto no debe computarse a efectos de determinar el mínimo exento general.

3.3.2. Seguros de vida

La percepción de cantidades por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida forma parte del hecho imponible del ISD cuando el contratante es persona distinta del beneficiario y la opinión mayoritaria del Grupo de Trabajo es que no existen razones que aconsejen excluir este supuesto del hecho imponible del impuesto.

Sin embargo, las Ponencias 4ª y 5ª plantean la necesidad de coordinar el tratamiento de los seguros de vida y el de los sistemas de previsión de riesgos a efectos del IRPF y del ISD, para evitar diferencias significativas de gravamen en productos similares y que cubren funciones prácticamente idénticas.

En este sentido, el Grupo de Trabajo considera que debería distinguirse entre los seguros de vida con finalidad de inversión que constituyen un producto alternativo del ahorro (caso de los seguros *unit linked*) y aquellos que cumplen una función de previsión de riesgos. El componente de riesgo a estos efectos debería ser definido normativamente a estos efectos. En los primeros, cuando el beneficiario es una persona distinta del contratante y se haya producido el fallecimiento del asegurado, el tratamiento debería ser similar al de cualquier otro bien incluido en la herencia, ya que representará la transmisión de una inversión financiera semejante a cualquier otra que pudiera haber pertenecido al causante.

Sin embargo, en el supuesto de los seguros de previsión, junto a la finalidad estrictamente inversora, cubren una finalidad adicional de previsión social complementaria a los sistemas de prevención públicos, lo que justificaría que la ley incentive su realización incrementando incluso la reducción actualmente existente y, en cualquier caso, no deberían estar discriminados respecto de productos similares, como pueden ser los planes de pensiones.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

8ª. Tratar de forma diferenciada los seguros de vida contratados como instrumento de inversión, que deben tratarse como cualquier otro activo financiero, y los seguros de previsión de riesgos, cuya función, complementaria a los sistemas de previsión social, justifica la concesión de incentivos fiscales, incluso superiores a los existentes actualmente.

3.3.3. Determinación del sujeto pasivo y la forma de gravamen en el supuesto de los trusts y otras instituciones extranjeras o forales

Tanto la Ponencia 3ª a efectos del IP como las Ponencias 4ª y 6ª en relación con el ISD, señalan la conveniencia de que la normativa española aborde la calificación y tratamiento de figuras no existentes en nuestro derecho pero que son de uso generalizado internacionalmente, como son los *trusts* o las fundaciones privadas. No se le oculta al Grupo de Trabajo la complejidad que su-

pone incluir en la ley española normas de calificación de instituciones no reconocidas en nuestro derecho pero, por otro lado, de nada sirve obviarlas cuando forman parte del tráfico mercantil y patrimonial mundial y tienen carta de naturaleza en el derecho internacional, contemplándose incluso en algunos de los convenios para evitar la doble imposición firmados por España.

El derecho fiscal español ha dado entrada tímidamente a estas figuras por dos vías, de una parte, al hilo del proceso de regularización de los activos no declarados que tuvo lugar en el año 2012, en el que se reconoció el hecho de que los bienes podían poseerse a través de ese tipo de instituciones y se establecieron criterios interpretativos para posibilitar la realización de regularizaciones tributarias y, posteriormente, en la presentación de las declaraciones informativas Modelo 720, tomando prestados, en muchos casos, criterios y definiciones acuñados por la normativa anti-blanqueo de capitales; en segundo lugar, la Dirección General de Tributos ha producido un montante limitado de doctrina administrativa encaminada a calificar determinadas modalidades de *trusts* basándose en el criterio general de que la propiedad debe ser atribuida a aquél que tiene capacidad de disposición y no al titular formal de la misma.

Al entender de los ponentes y de la práctica totalidad de los integrantes del Grupo de Trabajo, el legislador español (o cuanto menos, el titular de la facultad reglamentaria) debería profundizar en los criterios de calificación de estas entidades para generar mayor seguridad jurídica y evitar la utilización de estas figuras con finalidades elusoras, permitiendo, a su vez, que mantengan su finalidad y función en la actividad económica internacional (recordemos, por ejemplo, que la totalidad de las acciones emitidas por sociedades españolas, cuyos ADRs cotizan en la Bolsa americana, son poseídas por "*trustees*", que son quienes emiten los ADRs cotizados, entre otros múltiples casos de titularidad de bienes por parte de *trusts* anglosajones que forman parte de la actividad económica diaria).

De las distintas alternativas que se plantean para tratar estas figuras, el Grupo de Trabajo se decantó, en consonancia con la posición adoptada por la Dirección General de Tributos, por acudir a la realidad negocial y económica subyacente en el contrato de *trust*, de forma que las relaciones jurídicas se consideren establecidas directamente entre el propietario de los bienes aportados al *trust* (Grantor o Settlor) y los beneficiarios, sujeta a las condiciones y términos previstos en el contrato de *trust*. Dada la gran complejidad de estas figuras, se considera imprescindible la fijación de directrices respecto de la

interpretación de quién debe considerarse como titular de los bienes en cada momento y de las fechas en que deben considerarse efectivas las transmisiones a los beneficiarios, lo que debería realizarse sobre la base de criterios generales establecidos en la ley y desarrollados por el cauce reglamentario, y no mediante contestaciones a consultas planteadas en casos particulares, sin perjuicio de que dichas contestaciones tengan una gran utilidad tanto para quien las plantea como a la hora de establecer criterios adicionales a los que, sin duda, deben formar parte de nuestro ordenamiento jurídico formal.

El mismo problema se plantea en relación con las fundaciones privadas, si bien en este caso se agrava por el hecho de que la fundación tiene personalidad jurídica, aunque dado que sus beneficiarios son particulares, viene a cumplir una función fiduciaria muy semejante a la de los *trustees*. En este caso, la posición administrativa ha sido más formalista como consecuencia de la existencia de dicha personalidad jurídica. Sin embargo, en opinión de la mayoría de los integrantes del Grupo de Trabajo, el tratamiento fiscal debería ser semejante al que se otorgue a los *trusts*, ya que son figuras totalmente equivalentes.

La Ponencia 6ª analiza un conjunto de figuras hereditarias propias de nuestros derechos forales y que son objeto de un tratamiento muy somero por parte de la Ley del impuesto, considerando el Grupo de Trabajo que dichas figuras deberían ser objeto de análisis normativo y revisarse de acuerdo con los criterios que se indican en las correspondientes propuestas específicas que a continuación se indican y se explican con más detalle en la mencionada Ponencia 6ª.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

- 9ª. Establecer criterios de calificación de los *trusts*, fundaciones privadas e instituciones semejantes en la forma indicada en la Propuesta Específica 1, relativa al IP.
- 10ª. Revisar el tratamiento otorgado por la norma al derecho de usufructo y a las figuras de efectos económicos similares contempladas en nuestro Código Civil, como la sustitución fideicomisaria, el fideicomiso de residuo y la reserva lineal. Se propone que el nudo propietario esté sujeto a gravamen por el ISD por el valor total del bien en el momento en que se consolide el dominio y limitar la tributación del usufructuario a la que le corresponda por el IRPF por la obtención e imputación de rentas derivadas del activo, evitando de esta forma la doble tributación que

soportan actualmente los usufructuarios (el ejemplo en que se observa el problema de forma más clara es el de las acciones, en el que el usufructuario tributa por el hipotético valor del usufructo y posteriormente por los dividendos percibidos, sin que se permita la deducción del coste de adquisición del usufructo ni se genere una pérdida patrimonial cuando se produce la consolidación en el mismo).

11^a. Incluir en la norma criterios claros de tributación de las distintas instituciones hereditarias forales, tales como:

- Los pactos sucesorios, asegurando que se unifique su tratamiento en IRPF y en ISD (evitando las incongruencias que se producen actualmente) y previendo la posibilidad de solicitar la devolución del impuesto una vez transcurrido el plazo ordinario de prescripción cuando el beneficiario adquiere bienes en vida del causante pero éste se reserva el poder de disponer sobre los mismos;
- El consorcio foral aragonés, tomándose en cuenta el parentesco con el ascendiente con el que se originó el consorcio cuando los herederos de un consorte heredan de éste.
- El usufructo de disposición catalán, no liquidando la nuda propiedad salvo que la disposición sobre el bien llegara a hacerse efectiva.
- Los diversos supuestos de herederos de confianza, como es el caso del heredero de confianza catalán, prescribiendo que se liquidará como una adquisición de la plena propiedad y que se podrá, una vez que se releve su carga, presentar una declaración sustitutiva para que el caudal relicto se valore conforme a la carga que se le ha impuesto. Si la carga consistiese en entregar el bien a un tercero, la declaración sustitutiva debería permitirles liquidar el impuesto como un usufructuario por el tiempo que tuvieron el bien en su patrimonio hasta la entrega a una tercera persona.

3.3.4. Base imponible

Las Ponencias 4^a y 5^a coinciden en plantear la necesidad de establecer normas de valoración de aplicación general en todo el Estado para cuantificar la base imponible, que eviten las disparidades que se producen en la situación actual. En términos generales, determinar el valor de mercado de un bien puede resultar complejo cuando se trata de bienes no líquidos y no

negociados en mercados organizados, como sucede en el supuesto de los inmuebles y en el de los bienes muebles o derechos no monetarios y no cotizados. El Grupo de Trabajo considera que debe existir un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional y unos criterios de valoración fijados normativamente. Teniendo en cuenta que el valor real es una construcción legal de imposible cuantificación exacta, se considera deseable establecer sistemas de valoración relativamente simples, objetivos y predecibles que doten de certeza a los contribuyentes y las administraciones públicas, sin perjuicio de permitir al contribuyente la impugnación del valor atribuido cuando considere que éste es superior al valor de mercado.

Especial consideración se concedió a las reglas de valoración contenidas en la normativa actual relativas al ajuar doméstico o a los derechos de usufructo y asimilados.

En relación con el ajuar doméstico, la normativa actual fue objeto de amplias críticas, ya que, además de ser un concepto de dudosa justificación, valorarlo en el 3% del total de la herencia es totalmente desproporcionado en la mayor parte de los casos cuando existe un caudal hereditario significativo. Por ello, el Grupo de Trabajo considera que debería estudiarse su supresión, eliminando del caudal hereditario los bienes muebles de uso personal y familiar de reducido valor unitario o, si se mantiene, calcularlo por referencia al valor de la vivienda de uso propio y no por referencia a la totalidad del caudal hereditario.

La valoración del derecho de usufructo y derechos similares plantea importantes problemas técnicos y de equidad. De una parte, la normativa actual tiene la virtud de ser sencilla, clara y de fácil aplicación, criterios estos que el Grupo de Trabajo quisiera generalizar en las reglas de valoración pero, por otra, tiene importantes inconvenientes, ya que grava al nudo propietario cuando aún carece de la facultad de disponer del bien, por lo que tendrá que obtener recursos de otras fuentes para poder hacer frente al pago del impuesto y puede encontrarse con que el día en que se consolide el dominio el valor del bien sea distinto o, incluso, haya desaparecido; atribuye valores artificiales a los bienes (en el caso de acciones con dividendos recurrentes el valor atribuido nada tiene que ver con el valor de mercado del derecho de usufructo) y puede producir doble imposición en los usufructuarios en el momento de heredar el derecho de usufructo y en el de recibir las rentas provenientes del mismo.

Por estas razones se manifestaron posturas no coincidentes en el seno del Grupo de Trabajo, considerando parte de sus miembros que debe mantenerse el sistema actual aunque pueda provocar algunas inconsistencias, ya que ha demostrado ser operativo en la práctica y tiene la ventaja de su sencillez y eficacia, mientras que otra parte del Grupo de Trabajo planteó revisar en profundidad su tratamiento en el sentido de diferir el pago del ISD al momento en que se produzca la consolidación del dominio en sede del nudo propietario, tributando el usufructuario en el IRPF por las rentas que reciba.

En cualquier caso, las figuras equivalentes al usufructo en nuestro Derecho Civil, común o foral deberían ser objeto de un tratamiento similar.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

12^a. Eliminar o, en su defecto, revisar la valoración del ajuar doméstico, bien excluyendo de la herencia los bienes muebles de uso personal y familiar de reducido valor unitario o calculándolo por referencia al valor de la vivienda de uso propio y no por referencia a la totalidad del caudal hereditario.

3.3.5. Mínimo exento y beneficios fiscales

Como se ha indicado anteriormente, el Grupo de Trabajo considera que deben reducirse significativamente los beneficios fiscales y sustituirse por un mínimo exento que evite o reduzca la tributación de transmisiones de patrimonios familiares medios, sobre todo en el caso de transmisiones en el seno de la familia nuclear. En este sentido, el Grupo de Trabajo considera razonable el establecimiento de un mínimo exento común en todo el territorio nacional del orden de los 300.000 euros por adquirente en el supuesto de transmisiones, *inter vivos* o *mortis causa*, en favor del cónyuge, ascendientes, descendientes y otros familiares asimilados en los términos que posteriormente se indicará.

Esta mecánica permitiría reducir los supuestos de beneficio fiscal, limitándose a aquéllos que tengan una finalidad social o económica muy clara, como puede ser la transmisión de bienes del patrimonio cultural o histórico o de una empresa familiar.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

13^a. Limitar los beneficios fiscales salvo en el caso de aquéllos que tengan una importancia social, cultural o económica significativa, como es el caso de la transmisión de bienes del patrimonio histórico cultural o de las empresas familiares.

3.3.6. Transmisión de la Empresa Familiar

El régimen actualmente existente es fruto de un amplio consenso que se fraguó durante los años 90 con la finalidad de proteger el tejido empresarial español considerado como el principal motor de nuestra economía. Como señala la Ponencia 7^a, la protección de la empresa familiar forma parte de los objetivos de la política fiscal europea, que en numerosas comunicaciones y recomendaciones ha sugerido a los Estados miembros la realización de esfuerzos para reducir los derechos de sucesión y donación que gravan la transmisión de los negocios familiares que, como indica la comunicación de 14 de marzo de 2006 (COM (2006) 117 final), *"con su orientación a largo plazo, representan un elemento importante de estabilidad en nuestras economías y generan un sinfín de prácticas auténticas de responsabilidad social corporativa"*.⁷

La compatibilidad de este beneficio fiscal con los principios constitucionales ha sido reconocida por nuestros tribunales y por los de nuestro entorno (por ejemplo, por el Constitucional alemán).

A lo largo del debate se puso de manifiesto que, en el caso español, la protección no debe limitarse a las PYMES o a las empresas individuales, ya que es necesario reforzar el tejido de empresas con capacidad para competir internacionalmente, lo que requiere una dimensión mínima y normalmente una subsistencia suficientemente dilatada en el tiempo.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Unión Europea, la necesidad de fortalecer la actividad empresarial española y el impacto que sobre la subsistencia de las empresas podría tener la plena sujeción al ISD de la

(7) Como se indicó anteriormente, el Parlamento Europeo acaba de reiterar esta recomendación de forma casi unánime (sólo el 7% de los parlamentarios votó en contra).

transmisión de las mismas, la opinión mayoritaria del Grupo de Trabajo fue que este beneficio fiscal debía subsistir con una amplitud semejante a la que tiene en el momento actual.

No obstante, las sucesivas modificaciones normativas que han tenido lugar tanto en el IRPF, como en el IP y el ISD, en el ámbito estatal y en el de las distintas CCAA, han generado algunos problemas interpretativos e incongruencias en el régimen de protección de la empresa familiar que recomiendan la revisión del mismo de forma coordinada en todos los impuestos que les afectan y que, al entender del Grupo de Trabajo, debería realizarse con arreglo a los siguientes criterios:

- Debe mantenerse la protección a la transmisión de los activos productivos de carácter empresarial, sin que la misma alcance a inversiones puramente financieras o no productivas.
- Debe homogeneizarse el concepto de actividad productiva por remisión al establecido en el artículo 5 de la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades, de forma que se manejen conceptos homogéneos en todo el sistema fiscal y establecerse criterios claros en relación con la afectación de las participaciones en otras entidades.
- En contra de lo propuesto en el Informe de 2014, no deben aumentarse los porcentajes de participación requeridos para gozar de este beneficio fiscal, ya que la aplicación de los límites propuestos en dicho informe llevaría a eliminar la protección a las transmisiones a partir de la segunda generación como se explicita con claridad en los ejemplos contenidos en la Ponencia 7^a.
- Debe extenderse el grupo familiar hasta el cuarto grado (primos) para permitir que las empresas que han alcanzado la tercera generación sigan gozando de los beneficios de la empresa familiar, ya que estas empresas representan el paradigma del éxito en la estrategia empresarial y las estadísticas ponen de manifiesto que menos del 1% de las empresas familiares sobrevive a la tercera generación.
- Debe homogeneizarse el concepto de empresa familiar a efectos del IRPF y del ISD para evitar el efecto que tiene la interpretación realizada por la Dirección General de Tributos del artículo 33.3.c) de la Ley del IRPF, que deja sin efecto muchas de las normas apro-

badas por las CCAA al sujetar a gravamen las plusvalías implícitas puestas de manifiesto en la donación de una empresa familiar, pese a cualificar como tal a efectos del ISD aplicable en la correspondiente CA.

- Deben incorporarse también al ISD las modificaciones técnicas que se proponían en la ponencia correspondiente al IP referentes al mantenimiento en el grupo familiar de los parientes por afinidad en el supuesto de fallecimiento del cónyuge; redefinir las normas relacionadas con las funciones de dirección y retribuciones, permitiendo que las retribuciones puedan provenir de cualquiera de las entidades del grupo y no sólo de la entidad en que se participa directamente y que sea contraprestación de cualquier tipo de labores, sin que obligatoriamente deban ser de dirección o gerencia, y no requiriendo que quien las realice sea a su vez socio de la entidad, siempre que pertenezca al grupo de control familiar, así como simplificando y adaptando las normas relativas a las comunidades de bienes en el sentido indicado en la Ponencia 3ª.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

14ª. Transmisión de la empresa familiar: al igual que el caso del IP, se considera que existen motivos claros que justifican su mantenimiento teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la subsistencia inter-generacional de este tipo de empresa para asegurar el desarrollo económico y el mantenimiento y creación de empleo, por lo que debe mantenerse con algunas mejoras técnicas. En este sentido, se propone:

- Homogeneizar el concepto de actividad productiva por remisión al artículo 5 de la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades y establecer criterios claves en relación con la afectación de las participaciones en otras entidades.
- Extender el grupo familiar hasta el cuarto grado para asegurar la subsistencia de la empresa familiar hasta la tercera generación.
- Mantener en el grupo familiar los parientes por afinidad aunque haya fallecido el cónyuge que generó la afinidad.
- Admitir que las retribuciones percibidas por las funciones de dirección puedan provenir de cualquiera de las sociedades del grupo y no sólo de la entidad en que se participe directamente y que sean contra-

prestación de cualquier tipo de labores, sin que obligatoriamente deban ser de dirección o gerencia. Adicionalmente, no exigir que el familiar que tenga estas funciones de dirección sea socio de la entidad para facilitar el traspaso de la gestión sin obligar a que ello conlleve el traspaso de la titularidad de la empresa familiar.

- Mejorar el tratamiento de las actividades ejercidas mediante comunidad de bienes, sin exigir que las retribuciones derivadas de la misma sean la principal fuente de renta de todos los comuneros pertenecientes al grupo de parentesco.

3.3.7. Grupos familiares y tarifas

La mayoría de integrantes del Grupo de Trabajo se mostró partidario de unificar en uno solo (Grupo A) los actuales Grupos I y II, definiéndolo de forma que incluya lo que el Grupo de Trabajo ha denominado "familia nuclear", que incluye el cónyuge, ascendientes y adoptantes, descendientes y adoptados, sin límite de grados, grupo al que deben añadirse relaciones equivalentes en el momento actual como consecuencia de la evolución de la sociedad española, tales como las parejas de hecho o los descendientes del otro cónyuge, incluso en el supuesto de fallecimiento de este último, pues los vínculos afectivos y familiares que la ley quiere proteger se producen no sólo respecto de los descendientes consanguíneos sino también de los adoptados o de los descendientes que pudiera tener el otro cónyuge individualmente, sin que se extingan por el fallecimiento del mismo.

En un segundo grupo podría situarse la "familia extendida" (Grupo B), que incluiría a los colaterales del segundo a cuarto grado (primos) y los parientes por afinidad hasta dicho grado, vínculo que debería mantenerse tras el fallecimiento del cónyuge que genera la afinidad.

El tercer grupo (Grupo C) estaría constituido por todos aquellos no incluidos en los dos grupos anteriores.

De acuerdo con la recomendación general, la propuesta del Grupo de Trabajo es establecer un mínimo exento diferenciado para cada uno de los tres grupos y aplicar un tipo proporcional fijo sobre las adquisiciones realizadas por los miembros de dicho grupo, en los siguientes términos:

- Grupo A: mínimo exento en el entorno de 300.000 euros, computado teniendo en cuenta las donaciones recibidas durante toda la vida del causante, excluidos los regalos familiares y de costumbre, sujetándose a un tipo de gravamen entre el 1% y el 5%.
- Grupo B: mínimo exento de cuantía más reducida (100.000 a 150.000 euros) con un tipo fijo de gravamen de entre el 5% y el 10%.
- Grupo C: sin mínimo exento o con un mínimo exento reducido (30.000 euros) y un tipo de gravamen del 10% al 15%.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

15^a. Reducir a tres el número de grupos familiares a efectos de la liquidación del impuesto, redefiniendo su contenido y estableciendo un mínimo exento y tipos fijos y proporcionales para cada uno de los Grupos, suprimiendo los coeficientes basados en el patrimonio subsistente, proponiéndose la siguiente estructura:

- Grupo A o "familia nuclear": cónyuge o pareja de hecho, ascendientes y adoptantes, descendientes y adoptados sin límite de grado, descendientes del otro cónyuge, aun en el supuesto de viudedad. En este caso se propone un mínimo exento del entorno del 300.000 €, teniendo en cuenta las donaciones recibidas durante toda la vida del causante, excluidos los regalos familiares y de costumbre, y el gravamen a un tipo de entre el 1% y el 5%.
- Grupo B o familia extendida: colaterales de segundo a cuarto grado y los parientes por afinidad hasta dicho grado, vínculo que debería mantenerse tras el fallecimiento del cónyuge que genera la afinidad. Se propone un mínimo exento de cuantía más reducida (100.000 a 150.000 €) con un tipo de gravamen entre el 5% y el 10%.
- Grupo C: resto de beneficiarios, sin mínimo exento o con un mínimo exento reducido (30.000 €) y un tipo de gravamen del 10% al 15%.

3.3.8. Puntos de conexión en el ámbito inter-regional e internacional

Los puntos de conexión para determinar la sujeción a gravamen en España o la normativa aplicable (la estatal o de una CA concreta) son objeto de análisis en la Ponencia 4^a. Sus propuestas suscitaban opiniones diversas entre los participantes en la Mesa de Debate.

Tres son los elementos en los que la mayoría de los integrantes del Grupo de Trabajo consideran que debería hacerse un mayor esfuerzo para evitar incertidumbres y dificultades prácticas en la aplicación de la norma, a saber:

- La norma española sujeta por obligación real las adquisiciones gratuitas de bienes muebles situadas en territorio español o derechos que pueden ejercitarse o deben cumplirse en el mismo, lo que genera numerosas áreas grises al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados. El encomiable esfuerzo de la Dirección General de Tributos en la aclaración de supuestos fronterizos mediante contestaciones a consultas tributarias, no ha logrado generar un corpus interpretativo suficientemente claro y predecible, subsistiendo supuestos en los que la sujeción o no sujeción no es suficientemente clara, tales como la localización del dinero (¿basta con que esté depositado en un banco extranjero para que no se encuentre "situado en España"? ¿tiene alguna relevancia la divisa?), los títulos valores (¿basta con que sean emitidos por entidades españolas, que la cuenta de valores esté situada en un banco o establecimiento bancario localizado en España o con que el custodio o subcustodio sea español? ¿Que los títulos coticen en una Bolsa española?...) o el momento en que debe considerarse la situación física de determinados bienes muebles. Se trata de aspectos que generan numerosas posibilidades de planificación fiscal y que, paralelamente, provocan inseguridad jurídica a contribuyentes de buena fe.
- La disparidad de los puntos de conexión en las adquisiciones *mortis causa* e *inter vivos* en el ámbito inter-regional puede ser una fuente de conflictos y, teniendo en cuenta la diferente regulación de las distintas CCAA, puede crear situaciones no equitativas para los contribuyentes o para las propias CCAA. El punto de sujeción básico en relación con las adquisiciones *inter vivos* es el de residencia del donatario (salvo las relativas a bienes inmuebles, en las que el punto de conexión es la localización del inmueble), mientras que en las adquisiciones *mortis causa* se atiende exclusivamente a la residencia del causante (incluido el supuesto de adquisiciones inmobiliarias situadas en otras CCAA). En la Mesa de Debate se señaló la dificultad que entraña cambiar estos criterios e intentar unificarlos, al tratarse de supuestos muy diversos y operar sobre una práctica normativa y administrativa ya existente, que podrían ge-

nerar agravios entre las CCAA. No obstante, el Grupo de Trabajo considera que es un aspecto que debería ser revisado cuando se actualice la normativa del ISD, ya que estas normas de sujeción hacen quebrar el principio de que las adquisiciones *inter vivos* constituyan en muchos casos un anticipo de la adquisición *mortis causa*, generando distorsiones respecto de la decisión de traspasar el patrimonio a la siguiente generación en vida o al fallecimiento, que afecta, no sólo a la forma de tributación, sino también a la CA que percibirá los ingresos, lo que a su vez justifica que las CCAA establezcan normas encaminadas a aumentar su cuota en la recaudación global. En otros términos, la total disparidad, por no decir oposición, entre los puntos de sujeción que se utilizan en las transmisiones *inter vivos* y *mortis causa*, es una fuente de conflictos en un área ya de por sí conflictiva, lo que recomienda que se avance en el camino de crear puntos de conexión lo más comunes posibles a todos los tipos de adquisiciones a título gratuito.

- Por último, el legislador español se ha visto obligado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a evitar la flagrante discriminación que suponía sujetar a los no residentes siempre a la norma estatal. La Disposición Final Tercera de la Ley 26/2014, de 17 de noviembre, establece los puntos de conexión aplicables a contribuyentes no residentes que lo son en otro Estado de la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo que aún no han consolidado la residencia en una CA. Sin perjuicio de que la determinación de estos puntos de conexión debiera adaptarse a cualquier cambio que se realizase respecto de los mismos en el ámbito inter-regional, la Mesa de Debate se planteó si España debiera o no unificar los puntos de conexión aplicables a todos los no residentes, sin diferenciar entre los que residen en la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo y los que lo hacen en terceros países. Desde el punto de vista de la normativa comunitaria, se constató una diferencia de opiniones en relación con el ámbito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afecta a España frente a la que afecta a Alemania, considerando la Administración española y un sector de la doctrina que el cambio que se ha producido en la normativa española es conforme a la normativa de la Unión Europea por afectar a libertades que solamente tienen protección dentro de este entorno y

del Espacio Económico Europeo. Sin embargo, una parte significativa del Grupo de Trabajo tiene dudas sobre la validez de este argumento desde el punto de vista del Tratado de la UE y considera que la normativa debería ser unitaria para todos los contribuyentes y no discriminar en función del país en que se encuentren. La unificación de esta normativa simplificaría la aplicación del impuesto y, desde la perspectiva de la equidad inter-regional, tendría más sentido que la atribución al Estado de la recaudación correspondiente a aquellos contribuyentes que residen fuera de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

También en relación con el ámbito internacional, el Grupo de Trabajo acogió la propuesta realizada por la Ponencia 4ª de que se elimine la obligación de presentar autoliquidación en el caso de sujetos pasivos que deban tributar ante la Administración del Estado, a quienes no se permite solicitar que sea la Administración quien liquide, por considerar que se trata de un supuesto en que la colaboración del Estado y, por tanto, la solicitud de liquidación administrativa puede incluso tener más sentido que en el de los residentes en España, pues es lógico suponer que la relación con nuestro país será más reducida en el caso de los no residentes y que, en cualquier caso, no permitir la presentación de declaración para que la liquidación se realice por el Estado implica una discriminación respecto de aquellos supuestos que están sujetos a la competencia de las CCAA.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

- 16ª. En consonancia con la Propuesta Específica nº 2 relativa al IP, desarrollar normativa y reglamentariamente los puntos de conexión para la tributación de los no residentes, evitando la inseguridad jurídica que se deriva de la utilización de los actuales conceptos indeterminados, que plantean problemas prácticos a los contribuyentes de buena fe y pueden permitir eludir el impuesto en determinadas circunstancias.
- 17ª. Unificar los criterios de atribución territorial del impuesto aplicables a todas las adquisiciones a título gratuito, con independencia de que sean *inter vivos* o *mortis causa*, para evitar distorsiones en el tratamiento fiscal y conflictos entre CCAA.
- 18ª. Extender a todos los no residentes los criterios de atribución territorial previstos para residentes en la UE y el Espacio Económico Europeo como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

19ª. Permitir que los no residentes puedan presentar declaración del impuesto solicitando su liquidación por la Administración, en vez de verse obligados a presentar una autoliquidación.

3.3.9. *Devengo*

Se debatió ampliamente la posibilidad de modificar el devengo del impuesto, remitiendo no al momento en que se produce el fallecimiento sino al de la aceptación o a la adjudicación hereditaria. Desde el punto de vista estrictamente lógico, se consideró una posibilidad razonable, ya que la liquidación del impuesto requiere que exista certeza sobre la aceptación de la herencia y sobre el contenido de la misma. Sin embargo, diferir el devengo del ISD hasta que se produzca un acto que depende de la voluntad de los herederos y puede tener lugar varios años después de producirse el fallecimiento, afectaría negativamente a la potencia recaudatoria del impuesto y a la seguridad jurídica de la Administración tributaria, y podría favorecer la elusión y evasión fiscal. Por estas razones, se consideró oportuno mantener como momento de devengo el de fallecimiento, si bien sería conveniente revisar las normas relativas a los aplazamientos de pago, permitiéndose diferir la liquidación hasta que se produzca la adjudicación hereditaria, girándose una liquidación provisional cuyo pago quedase aplazado hasta dicho momento y permitiendo que pueda garantizarse con los propios bienes de la herencia.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

20ª. Revisar las normas relativas a los plazos de presentación de declaraciones, de forma que en los casos en los que por cualquier razón no litigiosa no haya podido realizarse el inventario y/o la adjudicación y aceptación de herencia, pueda solicitarse la realización de una liquidación provisional, aplazándose su pago hasta que se produzcan los hechos mencionados, pudiendo prestarse como garantía los propios bienes de la herencia.

3.3.10. *Recaudación y aplazamientos de pago*

Uno de los problemas prácticos que plantea el ISD es la desconexión que existe entre la capacidad económica puesta de manifiesto mediante la

adquisición a título gratuito y la efectiva disposición de liquidez para hacer frente a las obligaciones de pago derivadas del impuesto. El Reglamento del ISD contempla un conjunto de supuestos de aplazamiento y fraccionamiento de pago aplicables cuando en la herencia no existen activos líquidos suficientes para el pago del impuesto. El Grupo de Trabajo considera que deben revisarse los supuestos para incorporar situaciones de iliquidez actualmente no contempladas por la norma y que debe preverse expresamente que las garantías puedan prestarse con los propios bienes de la herencia.

Propuestas Específicas en relación con el ISD (Cont.)

21^a. Revisar las normas relativas a los aplazamientos y fraccionamientos de pago para contemplar situaciones de iliquidez actualmente no contempladas por la norma y previendo su concesión si se prestan como garantía los propios bienes de la herencia.

4. IMPOSICIÓN PATRIMONIAL INMOBILIARIA

Aunque la tarea encargada al Grupo de Trabajo era el análisis de los impuestos sobre el IP y el ISD, es prácticamente imposible analizar aisladamente estos impuestos sin tener en cuenta el resto de los impuestos que afectan a la misma realidad sobre la que actúan. Especialmente importantes son los impuestos que gravamen manifestaciones concretas de riqueza y que tienen una importancia creciente en las haciendas modernas, y sobre todo, en los ámbitos regionales y locales.

Por ello, junto con impuestos generales sobre la riqueza, subsisten impuestos sobre manifestaciones concretas de la misma o sobre operaciones específicas, como puede ser en el caso español el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales o Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana ("IIVTNU") o el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

La proliferación de figuras impositivas ocasiona con frecuencia el problema de doble o múltiple imposición sobre la misma capacidad económica y, en todo caso, penaliza determinadas modalidades de ahorro frente a la decisión de consumo o al ahorro en productos sujetos a una menor tributación.

Aunque no sea el objeto directo de las tareas encomendadas a este Grupo de Trabajo, la Ponencia 1ª analiza brevemente algunos de los problemas que plantea la imposición municipal sobre la riqueza inmobiliaria. En este caso, también encontramos en el territorio español una amplia diversidad no siempre justificada por criterios económicos o de equidad.

En este sentido, el Grupo de Trabajo asume como propias las principales propuestas realizadas en la Ponencia 1ª que se enuncian resumidamente a continuación.

Propuestas Específicas relativas a la imposición inmobiliaria municipal

- 22^a. Asegurar que la reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se base en el principio de beneficio como elemento que vincula la prestación de servicios públicos municipales y el valor de la propiedad.
- 23^a. Gravar en menor medida la vivienda habitual que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considera amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE, con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.
- 24^a. Aproximar gradualmente los valores catastrales a los reales. Para ello, se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios.

PONENCIA 1

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

Juan José Rubio Guerrero

Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Universidad de Castilla La Mancha

Santiago Álvarez García

Profesor Titular de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Universidad de Oviedo

1. INTRODUCCIÓN

Los ingresos del sector público proceden en su mayor parte de la imposición sobre la renta personal, los beneficios de las sociedades, el gasto en consumo y, en menor medida, sobre la posesión y transmisión de los bienes. Renta, riqueza y consumo son los indicadores básicos que permiten desarrollar un sistema fiscal asentado en el principio de capacidad económica que enunció Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones* (1776): “los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción al ingreso de que gozan bajo la protección del Estado”. Con este criterio se consideraba que la imposición patrimonial podía justificarse no solamente a partir del principio de capacidad contributiva, sino también del principio de beneficio, ya que el mantenimiento y protección de la riqueza personal resultaría una tarea imposible en una colectividad sin la existencia de leyes sobre la propiedad y sin la fuerza coercitiva del Estado. (Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, 2014: 225).

A pesar de que los gravámenes patrimoniales constituyen una de las formas más antiguas de tributación, han sido desplazados progresivamente por la renta y el consumo como indicadores más adecuados de la capacidad de pago, en un proceso que el profesor Fuentes Quintana describe gráficamente como “la historia de una decadencia”⁸.

Sin embargo, a pesar de que ningún país con un sistema fiscal avanzado obtenga una recaudación significativa de estos tributos, sobre su existencia y diseño se sigue planteando un importante debate.

(8) Fuentes Quintana (1987: 483)

Por un lado, sus defensores consideran que el sector público no debe renunciar a los ingresos que aportan, máxime en momentos en que se está realizando un esfuerzo importante de consolidación fiscal y reducción del déficit público. También defienden su contribución a la equidad del sistema fiscal en su conjunto, a limitar la concentración de la riqueza, en un momento en que las desigualdades están creciendo, y favorecen la igualdad de oportunidades. Sus detractores los consideran injustos e inequitativos, desincentivan el ahorro y la inversión; ponen el acento en los problemas que presentan desde una perspectiva técnica tributaria, ya que resultan complejos, difíciles de administrar, son fácilmente eludibles mediante una adecuada planificación fiscal⁹, favorecen la competencia fiscal y suponen una forma de doble imposición en cuanto recaen sobre bases imponibles que ya han sido previamente gravadas por otros tributos¹⁰.

A partir de consideraciones tan opuestas, no debe extrañarnos que sea el ámbito de la imposición donde existen mayores diferencias en la práctica internacional (Informe Mirrlees, 2011: 379). Algunos países establecen impuestos directamente sobre la tenencia de riqueza, mientras que otros gravan sus transferencias. También hay algunos países que no la someten a tributación de ninguna forma.

En este Capítulo se realiza un análisis conceptual de la imposición patrimonial, poniendo especial énfasis en los dos tributos más relevantes, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aunque también se considera su aplicación a nivel municipal ya que no es posible dar una visión de conjunto de la fiscalidad patrimonial sin hacer referencia al nivel local y su articulación con otros niveles de la hacienda. Para ello, el resto del trabajo sigue la siguiente estructura. En el segundo apartado se recoge una clasificación de las principales figuras de la imposición patrimonial y se analiza su importancia recaudatoria en los países de la OCDE. Los apartados tres y cuatro se dedican al análisis teórico

(9) Cooper (1977), se refiere al impuesto sobre las herencias como un impuesto “voluntario”. En la misma línea, Cremer y Pestieu (2010: 188) destacan que “particularmente en lo que se refiere a los impuestos sobre la transmisión de la riqueza, se afirma que éstos gravan sobre todo a las familias que sufren una muerte repentina (a veces se les llama impuestos sobre la muerte repentina o impuestos sobre el infarto de miocardio)”.

(10) Aaron y Munnell (1992: 119).

de ambas figuras tributarias y a la evolución que han tenido en los últimos años en nuestro país. El apartado quinto trata la imposición patrimonial aplicada por los municipios. Por último, en un contexto de reforma integral del sistema tributario como el actual, en el último apartado presentamos una serie de conclusiones y de propuestas para una articulación más adecuada de la imposición patrimonial en España, a la vez que desgranamos, como elemento de referencia, las recomendaciones en esta materia del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014) constituido a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. TAXONOMÍA DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

Una parte importante de la complejidad existente a la hora de estudiar la imposición patrimonial se deriva de la proliferación de gravámenes que recaen sobre la posesión y transmisión de la riqueza.

Antes de proceder a su clasificación, es imprescindible delimitar el objeto de gravamen de estas figuras tributarias. En este sentido, los términos patrimonio o riqueza se utilizan como sinónimo de propiedad, englobando el conjunto de bienes y derechos, susceptibles de valoración monetaria, poseídos por una persona física o una entidad jurídica en un período de tiempo determinado. Es el valor de este patrimonio, detentado o transmitido, y no los rendimientos o plusvalías que de forma periódica o esporádica produce, el que se somete a tributación por los distintos impuestos que vamos a analizar.

La tipología más común de los impuestos sobre la riqueza distingue entre los que recaen sobre su tenencia y los que someten a tributación su transmisión. Los primeros pueden ser generales, como el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (*Net Wealth Taxes*, impuestos sobre la riqueza neta individual en la nomenclatura de la OCDE), o circunscribirse a la propiedad de algún bien o elemento patrimonial. El más importante de estos impuestos es el gravamen sobre la propiedad inmobiliaria (*Property Taxes*), que constituye una de las principales fuentes de ingresos de las haciendas locales en la mayoría de los países desarrollados. Otro gravamen selectivo sobre la riqueza, que en nuestro país aplican también las haciendas locales, es el que recae sobre los vehículos de tracción mecánica. Por otra parte, estos tributos pueden exigirse de forma periódica o de forma esporádica, como sucede con las denominadas levas sobre el capital (*Capital Levy*), destinadas a cubrir problemas extraordinarios de financiación del sector público.

En cuanto a los segundos, pueden gravar la transmisión onerosa de los bienes, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas (*Stamp Duties*, impuestos sobre transacciones de capital y financieras en la nomenclatura de la OCDE), o gratuita. En las transmisiones de bienes a título lucrativo se puede someter a tributación al transmitente o causante, bien de la herencia por medio de un Impuesto sobre el Caudal Relicto (*Estate Tax*), o de la donación, Impuesto sobre Donaciones (*Gift Tax*). Alternativamente, el impuesto puede recaer sobre el receptor o causahabiente de la herencia, Impuesto sobre Porciones Hereditarias o Hijuelas (*Inheritance Tax*), o de la

donación. Por último es necesario mencionar la existencia de impuestos específicos sobre las plusvalías generadas en la transmisión de ciertos bienes, como sucede en nuestro país con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tributo potestativo de los Municipios, que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana cuando se produce la transmisión, ya sea *inter vivos* o *mortis causa*, de los mismos.

Esta proliferación de figuras impositivas ocasiona con frecuencia problemas de doble, incluso múltiple imposición de una misma capacidad económica. También es necesario analizar detenidamente la articulación de los impuestos sobre la riqueza con el Impuesto sobre la Renta Personal. La tenencia de ciertos bienes es sometida a tributación en el impuesto sobre la renta, como sucede en nuestro país con los inmuebles no arrendados distintos de la vivienda habitual del sujeto pasivo. También las plusvalías obtenidas en las transmisiones de los bienes que forman parte del patrimonio del sujeto pasivo se gravan en nuestro Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), excepto en el supuesto de las transmisiones *mortis causa* desde que se eliminó la tributación de la denominada “plusvalía del muerto”.

De todas estas figuras tributarias, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas es el único de naturaleza indirecta y real, por lo que no vamos a incluirlo en nuestro análisis. Esto no quiere decir que no se trate de un tributo con una problemática particular. Recientemente, el Informe Mirrlees (2011: 168-171) ha puesto en cuestión la lógica económica que justifica su aplicación. De los impuestos personales sobre la riqueza nos centraremos en los dos más importantes y controvertidos, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aunque en el estudio teórico del primero introduciremos varias consideraciones referidas al gravamen de la propiedad inmobiliaria, cuyo análisis y propuestas para el caso español analizaremos al final de ese trabajo.

En lo que se refiere a su evolución, los Cuadros 1 y 2 muestran su escasa importancia recaudatoria, tanto si se mide en relación a la recaudación impositiva total, como si se determina en proporción al Producto Interior Bruto. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, es patente el declive que ha experimentado desde la década de los años ochenta –a pesar de que Francia lo implantó en 1982–, y el proceso de supresión que se ha producido en la mayor parte de los países. Proceso que ha ido en paralelo a la re-

forma de la tributación de los rendimientos de capital en los impuestos sobre la renta y que, en opinión de algunos autores, se debe a la necesidad de otorgar un tratamiento fiscal favorable a las bases imponibles con mayor movilidad internacional y, por tato, mayores posibilidades de deslocalización (Durán y Esteller, 2007: 7).

En el ámbito de los países de la OCDE, en el año 1985, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, España, Suecia y Suiza aplicaban el impuesto. En la actualidad este impuesto solamente se aplica en 5 de los 34 países que forman parte de la OCDE, Francia, Noruega, Suiza, Islandia y España; en Luxemburgo se aplica solamente a las personas jurídicas¹¹.

Sin embargo, con los impuestos sobre herencias y donaciones se aplican en 22 de los Estados miembros de la OCDE –las excepciones son Austria, Australia, Canadá, Eslovaquia, Estonia, Israel, Méjico, Noruega, Portugal, República Checa, Nueva Zelanda y Suecia–. Normalmente, el gravamen recae sobre los perceptores de las herencias, salvo en el caso del Reino Unido y Estados Unidos en que grava el montante total de la herencia del causante, aunque su aportación a la recaudación total sea muy reducida, siendo Bélgica y Francia los países en que alcanza los mayores porcentajes de participación.

En los Gráficos 1 y 2 se compara la evolución de la recaudación de ambos impuestos en España con el promedio de los países de la OCDE en que se aplican. En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, la recaudación en nuestro país es sensiblemente inferior al promedio de los 5 países con los que la estamos comparando. Sin embargo, en el Impuesto sobre el Sucesiones y Donaciones, en el que la comparación se realiza con un grupo de países mucho más amplio, el resultado es el opuesto. Desde el año 2005, España recauda por este tributo una cantidad que supera el 0,2% de su Producto Interior Bruto, frente a un 0,12% en el promedio OCDE.

(11) En Durán y Esteller (2007: 5-10) se analiza este proceso de supresión.

Gráfico 1: Recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio (% PIB)

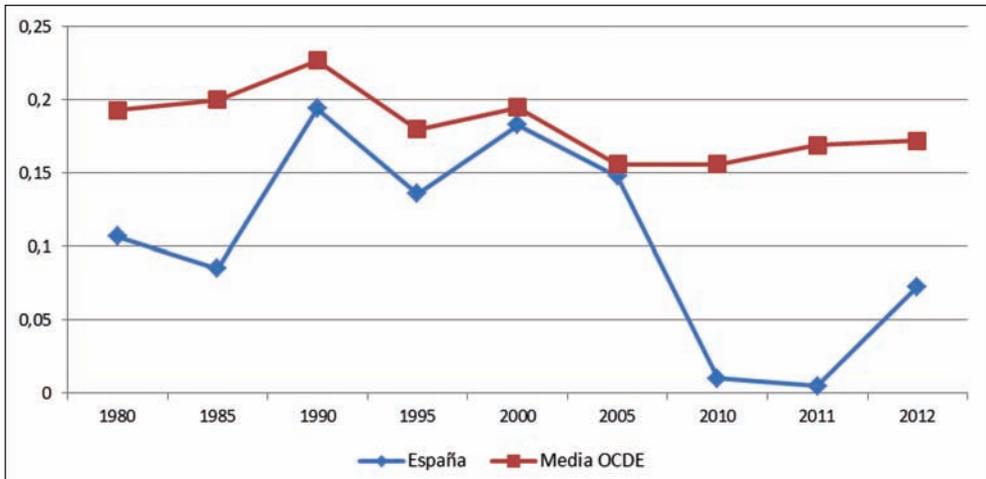
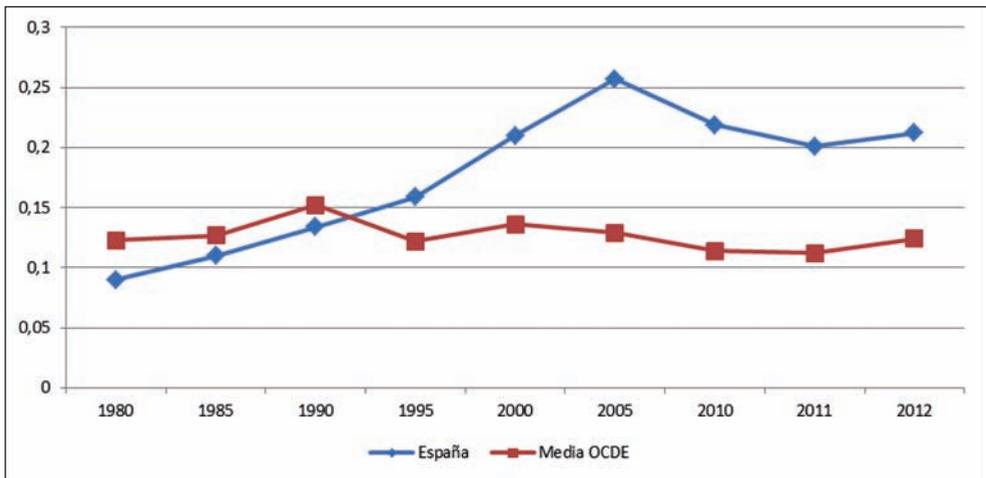


Gráfico 2: Recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (% PIB)



Cuadro 1: Participación de los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones y Donaciones en la recaudación impositiva total (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Austria	0,855	0,87	0,723	0,64	0,52	0,492	0,175	0,125	0,135	0,029	0,026	0,06	0,014
Bélgica	1,174	1,059	0,763	0,826	0,588	0,715	0,761	0,976	1,296	1,482	1,511	1,605	1,89
Canadá	1,456	1,001	0,271	0,074	0,026	0,001	0,001	0,001	0	0	0	0	0
Dinamarca	2,101	0,916	0,859	1,005	0,945	0,795	0,66	0,447	0,402	0,451	0,547	0,437	0,427
Finlandia	1,049	0,72	0,697	0,41	0,457	0,439	0,458	0,87	0,884	0,509	0,477	0,597	0,729
Francia	0,562	0,717	0,745	0,565	0,873	1,167	1,077	1,453	1,588	1,461	1,459	1,583	1,546
Alemania	1,529	1,296	0,706	0,521	0,489	0,653	0,521	0,414	0,532	0,489	0,442	0,429	0,45
Grecia	0,888	1,276	1,01	1,196	0,94	1,228	1,022	0,801	0,416	0,231	0,182	0,141	...
Irlanda	1,871	1,246	1,132	0,346	0,302	0,397	0,439	0,68	0,506	0,549	0,531	0,598	0,563
Italia	0,854	0,644	0,206	0,212	0,229	0,142	0,367	0,201	...	0,072	0,075	0,089	0,094
Japón	0,713	0,937	0,971	0,706	1,184	1,466	2,019	1,309	1,135	0,944	1,087	1,078	...
Luxemburgo	1,137	1,65	1,051	1,3	1,418	1,843	1,86	2,036	1,834	1,73	1,882	2,008	1,915
Holanda	1,864	1,423	0,905	1,219	0,938	1,029	1,145	1,395	0,882	0,765	0,666	0,594	...
Noruega	1,662	1,062	1,099	0,77	0,842	1,371	1,566	1,29	1,228	1,348	1,285	1,236	1,314
Portugal	2,472	1,442	0,932	0,242	0,83	0,5	0,222	0,262	0,144	0,157	...	0,488	0,003
España	1,087	0,854	0,793	0,894	0,726	1,039	0,944	1,176	1,151	0,731	0,66	0,886	1,062
Suecia	1,289	1,059	0,736	0,481	0,678	0,605	0,57	0,909	0,437	0,001	0	0	0
Suiza	5	4,9	4,1	3,8	3,4	3,9	3,9	4,1	4	4	3,7	3,8	3,8
Reino Unido	2,622	2,007	0,822	0,59	0,69	0,653	0,577	0,624	0,704	0,517	0,539	0,572	0,598
Estados Unidos	2,064	1,677	1,451	1,153	0,818	1,001	0,979	1,22	0,888	0,543	0,389	0,482	0,577
Total OCDE	2,238	1,877	1,397	1,106	1,046	1,207	0,975	0,993	0,978	0,996	0,91	0,916	...

Fuente: OCDE: Revenue Statistics (2014)

Cuadro 1: Participación de los Impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones y Donaciones en la recaudación impositiva total (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Austria	0,643	0,676	0,602	0,586	0,469	0,524	0,08	0,053	0,055	0,012	0,011	0,007	0,006
Bélgica	0,359	0,353	0,296	0,335	0,256	0,295	0,33	0,463	0,623	0,693	0,715	0,881	1,001
Canadá	0,408	0,385	0,194	0,177	0,234	0,276	0,351	0,373	0,241	0,085	0,057	0,039	0,035
Dinamarca	0,62	0,345	0,324	0,426	0,429	0,365	0,317	0,215	0,199	0,209	0,255	0,206	0,207
Finlandia	0,597	0,241	0,258	0,15	0,187	0,19	0,205	0,402	0,374	0,207	0,201	0,256	0,321
Francia	0,189	0,241	0,26	0,223	0,52	0,637	0,452	0,625	0,679	0,607	0,626	0,696	0,696
Alemania	1,147	0,934	0,743	0,619	0,477	0,593	0,461	0,161	0,182	0,171	0,179	0,182	0,184
Grecia	0,151	0,244	0,188	0,247	0,23	0,308	0,283	0,307	0,194	0,298	0,287	0,26	
Irlanda	0,459	0,344	0,402	0,112	0,103	0,128	0,138	0,209	0,151	0,143	0,411	0,443	0,465
Italia	0,211	0,16	0,051	0,061	0,075	0,052	0,516	0,082	0,004	0,162	0,343	0,085	0,197
Japón	0,127	0,18	0,198	0,175	0,316	0,418	0,533	0,349	0,31	0,26	0,311	0,318	0,311
Luxemburgo	0,826	0,808	0,825	1,07	1,283	1,659	1,784	2,838	2,491	2,237	2,124	2,211	2,328
Holanda	0,576	0,477	0,347	0,493	0,375	0,416	0,448	0,515	0,322	0,277	0,241	0,216	
Noruega	0,679	0,555	0,664	0,5	0,516	0,756	0,711	0,606	0,636	0,649	0,618	0,629	0,638
Portugal	0,387	0,254	0,176	0,053	0,2	0,132	0,064	0,08	0,043	0,048	0	0,152	0,001
España	0,155	0,132	0,142	0,197	0,195	0,328	0,295	0,393	0,405	0,229	0,206	0,285	0,364
Suecia	0,409	0,381	0,29	0,213	0,308	0,303	0,264	0,452	0,21	0	0	0	0
Suiza	1,228	1,304	1,333	1,304	1,232	1,331	1,408	1,404	1,364	1,315	1,257	1,259	1,264
Reino Unido	0,768	0,709	0,276	0,198	0,245	0,221	0,185	0,216	0,237	0,17	0,181	0,189	0,196
Estados Unidos	0,485	0,431	0,357	0,294	0,201	0,263	0,261	0,347	0,231	0,13	0,093	0,118	0,147
Total OCDE	0,482	0,44	0,365	0,316	0,327	0,379	0,302	0,331	0,285	0,27	0,281	0,296	

Fuente: OCDE: Revenue Statistics (2014)

3. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

3.1. ANÁLISIS TEÓRICO

Su existencia se suele justificar a partir de dos argumentos, uno relativo a su posición en la administración tributaria, que le confiere un valor censal, y otro de equidad.

Una primera función del impuesto es la colaboración a la administración tributaria, contribuyendo a una mejor aplicación de otros impuestos y facilitando el control del fraude fiscal. El conocimiento por la Administración Tributaria de los bienes del sujeto pasivo, así como los cambios que experimenta el valor de su patrimonio anualmente, facilita el control de la renta declarada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de las bases imponibles incluidas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Si bien es cierto que esta función tuvo un peso importante en la introducción del impuesto en España en 1977, no parece suficiente para justificar su pervivencia. En todo caso, una administración tributaria moderna dispone de mecanismos de control, sin necesidad de recurrir a establecer un impuesto solamente para esta finalidad¹². Por otra parte, autores como Albi (2013: 199) no dudan de calificar este razonamiento de ingenuo, ya que presupone que las personas que defraudan en el Impuesto sobre la Renta o el de Sucesiones van a declarar en el Impuesto sobre el Patrimonio el producto de lo defraudado o que la hacienda pública va a poder detectar con facilidad la titularidad de los activos que se ocultan. En este sentido, acuerdos como los Convenio Internacionales para el intercambio de información tributaria y lucha contra el fraude y la evasión fiscal resultan más efectivos para la detección de patrimonios ocultos que la mera existencia del Impuesto sobre el Patrimonio (Durán y Esteller, 2014: 74).

Los argumentos de equidad parten de la consideración de la riqueza como un indicador de capacidad económica, diferente de la renta, que debe someterse a tributación. La posesión de un patrimonio proporciona una

(12) Con los costes de cumplimiento que significa para los contribuyentes. Por otra parte, esta función se cumpliría también con un impuesto a tipo cero o con una declaración de bienes anexa a la del Impuesto sobre la Renta.

La función censal ha sido también utilizada de forma profusa por los defensores del Impuesto sobre Actividades Económicas frente a los partidarios de su supresión.

serie de ventajas que no se circunscriben a las rentas derivadas del mismo. Así, confiere estatus, oportunidades de participación en la sociedad, poder económico, facilita el acceso al crédito, mejores oportunidades laborales, etc., además de la utilidad derivada del propio disfrute de los bienes y de la capacidad de consumo que pueda proporcionar en el futuro su enajenación.

Estos beneficios no monetarios no forman parte de la base imponible de los impuestos sobre la renta, a no ser que se realice una imputación de los rendimientos estimados de su disfrute a sus poseedores, como sucede en el caso de las viviendas a disposición de sus propietarios en España.

Diseñar un impuesto que capture estas ganancias de utilidad no resulta sencillo. En primer lugar, hay que hacer frente al problema de que la utilidad no se puede cuantificar de forma directa. Habría que realizar una estimación de los rendimientos no monetarios de los distintos tipos de activos. Como ésta no será uniforme, se atenderá contra el principio de equidad horizontal, ya que dos personas con un patrimonio similar pagarán distintos impuestos, en función de los bienes que lo conformen¹³.

En segundo lugar, los impuestos sobre el patrimonio no capturan determinadas fuentes de riqueza. Por un lado, no es posible incluir el valor actual de los derechos consolidados de pensiones a recibir a partir del momento de la jubilación, ya que no son realizables de forma inmediata. Sin embargo, para muchas personas, suponen su principal patrimonio y condicionan sus pautas de consumo. Individuos con rentas altas e importantes pensiones garantizadas, pueden consumir más, o realizar donaciones a lo largo de su vida para reducir el pago en los impuestos sobre sucesiones de sus herederos (Boadway *et. al.*, 2008: 12).

Por otra parte, como es lógico, no incluyen el capital humano, ni la formación ni las habilidades para obtener rendimientos, aunque este sea un factor más relevante a la hora de generar rentas, laborales o empresariales, que la posesión de otro tipo de bienes¹⁴.

-
- (13) Fuentes Quintana (1987: 301-302) analiza las distintas alternativas a la hora de proceder a esta cuantificación. La que mejor se adapta a esta concepción del Impuesto sobre el Patrimonio como complemento del Impuesto sobre la Renta es la que tiene en cuenta el valor de uso más probable del bien, en función de los rendimientos potenciales que pueda producir.
- (14) Sobre el capital humano y su papel en la generación de riqueza y en la movilidad social, volveremos al tratar el Impuesto sobre Sucesiones.

Un tercer elemento a considerar es el hecho de que, en la medida en que se someta a tributación activos que no producen a sus propietarios rendimientos monetarios, el impuesto será confiscatorio, pudiendo obligar incluso a vender el bien para poder afrontar su pago.

Sintetizando todos estos problemas, el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, (2014: 239), concluye que “desde el punto de vista de la equidad, si el objetivo del impuesto consiste en gravar la capacidad económica real, resultaría necesario tener en cuenta la existencia de activos que no producen rendimientos monetarios explícitos o que generan rendimientos inferiores a los tipos de gravamen, la existencia de fuentes de riqueza no incluidas en el impuesto y, fundamentalmente, la determinación precisa de los posibles aumentos en la capacidad económica puramente derivados de la riqueza”.

Estas cuestiones enlazan con una de las supuestas ganancias de eficiencia que aporta este impuesto: la de estimular el uso eficiente de los capitales, orientando los recursos económicos hacia las inversiones más productivas (Fuentes Quintana, 1987 b: 305). Se trata de un argumento de tipo “paternalista”, que supone que, en ausencia de intervención pública, los individuos no adoptan las decisiones económicas más adecuadas para sus propios intereses, bien porque no disponen de la información adecuada, bien porque sus decisiones no son racionales y consistentes en el tiempo. Es evidente que se trata de una justificación muy discutible, de carácter intervencionista y que entra en flagrante contradicción con el derecho individual a la administración de los propios bienes y con el principio de soberanía del consumidor (Boadway *et. al*, 2008: 36). Por otra parte, esta supuesta defensa del interés individual no deja de ocultar un objetivo del sector público: el de dirigir las inversiones hacia aquellos elementos patrimoniales que aporten una mayor rentabilidad social o política.

En relación con la eficiencia económica es necesario considerar el papel que desempeñan los impuestos sobre la riqueza como complemento de la tributación de los rendimientos de capital. Siguiendo a Albi (2013: 200-204), podemos establecer de una forma sencilla la equivalencia entre los tipos impositivos de un Impuesto Personal sobre la Renta que grava los rendimientos de capital y un Impuesto sobre el Patrimonio. Vamos a considerar un contribuyente que al inicio del período impositivo tiene un patrimonio

P_0 que produce un rendimiento anual r . en ausencia de impuestos, al final del período impositivo su patrimonio P_1 será:

$$P_1 = P_0 (1+r)$$

La aplicación de un impuesto sobre las rentas de capital, con un tipo impositivo t_r provocaría que su patrimonio después del pago de impuestos, al finalizar el período impositivo fuera:

$$P_1 = P_0 [1+r (1-t_r)]$$

Si se aplicara un Impuesto sobre el Patrimonio, con un tipo de gravamen t_p la riqueza del contribuyente al final del período impositivo sería:

$$P_1 = P_0 (1+r) (1-t_p)$$

A partir de estas dos ecuaciones, obtenemos la expresión que muestra la equivalencia entre el tipo impositivo que grava la renta de capital y el que recae sobre el patrimonio, en función de la rentabilidad del capital:

$$t_r = [(1+r)/r]t_p$$

Así, por ejemplo, para una tasa de rendimiento del 4%, al contribuyente le resultaría indiferente la aplicación de un tipo impositivo en el Impuesto sobre el Patrimonio del 0,2% (tipo mínimo de gravamen aplicado en España) que un impuesto sobre el capital del 5,2%. Para esa misma rentabilidad, la aplicación del tipo máximo de la tarifa estatal del Impuesto sobre el Patrimonio (2,5%), equivale a un gravamen del 65% en el Impuesto sobre la Renta. Finalmente, la aplicación del tipo marginal más elevado del Impuesto sobre el patrimonio, el 3,75% establecido en Extremadura, equivale a una tributación del rendimiento en el Impuesto sobre la Renta a un tipo del 97,5%. Es evidente que, para menores rentabilidades, los casos en los que el tipo impositivo equivalente en el Impuesto sobre la Renta es superior al 100% son relativamente frecuentes, con lo que el impuesto se convierte en confiscatorio. Este problema se agrava porque a este tipo equivalente hay que sumarle el tipo efectivo de gravamen en el Impuesto sobre la Renta para obtener la tributación global.

Podemos concluir que el Impuesto sobre el Patrimonio provoca un importante coste de eficiencia o exceso de gravamen, especialmente significativo si tenemos en cuenta que, en un contexto globalizado, la elasticidad del capital, al menos el financiero en el caso de los grandes capitales, es

muy elevada. Su existencia supone también un desincentivo para la inversión extranjera, particularmente en un contexto en el que la mayor parte de los países han renunciado a su aplicación.

Podemos aproximar el efecto del Impuesto sobre la rentabilidad de los activos a través de la comparación entre el tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio y el tipo de interés interbancario de referencia, tal y como se muestra en el Cuadro 3. El Impuesto de Patrimonio anula por completo la rentabilidad de los activos, ya que el diferencial entre el tipo efectivo del IP y los tipos de interés de referencia se ha ido estrechando, hasta desaparecer. Así, en 1992 el tipo de referencia del Mercado interbancario era del 13,3%, frente a un tipo efectivo del IP del 0,42% (un diferencial de casi 13 p.p.). En cambio, en 2013, el promedio del tipo de interés del mercado interbancario fue del 0,54%, prácticamente idéntico al tipo efectivo del IP en el año anterior.

De hecho, para los patrimonios más elevados, el IP es claramente confiscatorio. Desde 2009 el tipo de interés de referencia se sitúa por debajo del tipo máximo del impuesto (del 2,5% en la mayoría de las Comunidades Autónomas, 2,75% en Cataluña, 3% en Asturias y en Murcia, el 3,03% en Andalucía y Galicia, y el 3,75% en Extremadura). Esta situación contrasta frontalmente con la observada a principios de los 90 cuando se creó el impuesto. Entonces, el diferencial entre el tipo de interés de referencia y el tipo máximo era del orden de diez puntos porcentuales.

Otra de las principales críticas que se puede realizar al Impuesto sobre el Patrimonio es la discriminación que supone para el ahorro y la inversión frente al consumo. Dos personas con la misma renta, que soportan los mismos impuestos en el momento de su obtención, van a ser tratados de forma distinta por el sistema fiscal en función de si deciden consumirla o ahorrarla. Se trata por tanto de un impuesto que discrimina a los ahorradores frente a los consumidores, lo cual no solamente es inequitativo, sino ineficiente, ya que desincentiva el ahorro y la inversión productiva¹⁵. Como destaca el In-

(15) Incluso un defensor de la imposición sobre las herencias como John Stuart Mill (1848/1996: 691) considera los efectos adversos que puede introducir el impuesto sobre la propiedad: "Tanto en Inglaterra como en el continente se ha defendido el impuesto progresivo sobre la propiedad con el fin manifiesto de que el estado use los impuestos como un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza. Deseo tanto como el primero que se tomen medidas que disminuyan esas desigualdades, pero no de manera que alivien al pródigo a expensas del prudente".

forme Mirrlees (2011:319): “podría parecer que gravar el ahorro es una forma efectiva de redistribuir; después de todo, ¿no es más rica por definición la gente con muchos ahorros? Sin embargo, alguien con ahorros no está necesariamente en mejor situación durante su vida que otra persona sin ahorros. Los dos podrían ganar y gastar cantidades similares a lo largo de sus vidas, pero en momentos diferentes. Uno gana su dinero cuando es joven y lo ahorra para gastarlo cuando es viejo, mientras que para el otro los momentos de gastar y ganar están muy próximos. Podemos gravar los re-

Cuadro 3: Diferencia entre el tipo de referencia interbancario y el tipo efectivo del IP

Año	Tipo de referencia Interbancario	Tipo efectivo IP	Diferencia (p.p.)
1992	13,3	0,42	12,9
1993	10,9	0,41	10,5
1994	8,4	0,40	8,0
1995	10,0	0,40	9,6
1996	7,4	0,41	6,9
1997	5,2	0,41	4,8
1998	4,0	0,42	3,6
1999	3,2	0,44	2,7
2000	4,8	0,46	4,3
2001	4,1	0,45	3,6
2002	3,5	0,45	3,0
2003	2,3	0,42	1,9
2004	2,3	0,42	1,9
2005	2,3	0,44	1,9
2006	3,4	0,46	3,0
2007	4,4	0,52	3,9
2008	4,8	0,52	4,3
2009	1,6	–	1,6
2010	1,4	–	1,4
2011	2,0	0,5	1,5
2012	1,1	0,5	0,6
2013	0,5	n.d.	0,0 (*)

Fuente: Banco de España y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

cursores totales de las personas aplicando el impuesto cuando obtienen el dinero (gravando la renta) o cuando lo usan finalmente para el consumo (gravando el gasto). Podemos gravar más a los ricos haciendo más progresiva la tarifa de tipos de gravamen aplicada a los ingresos o al gasto. Si, dado lo que ya sabemos a partir de su renta o gasto reales, las decisiones de ahorro no nos dicen nada más acerca de su capacidad subyacente de generar ingresos, precisamente acerca de sus preferencias por consumir mañana en lugar de hoy, entonces gravar el ahorro no puede ayudarnos a incidir sobre las personas de mayor capacidad mejor que gravando la renta o el gasto”.

Otro argumento en su contra tiene su origen en las facilidades para eludir su pago, a través de la creación de entidades interpuestas y de tenencia de bienes, ya que el impuesto no grava los patrimonios en manos de personas jurídicas. Es obvio que las posibilidades de elusión fiscal no son iguales para todos los contribuyentes, sino que resultan mayores para los individuos más ricos, lo que condiciona no solamente su equidad, sino su posible contribución a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza, que es el fundamento último de su existencia. En la práctica este fenómeno conduce a que, en los países en los que se aplica, se haya convertido en un impuesto sobre la pequeña propiedad y sobre las clases medias, en vez de un impuesto sobre los grandes patrimonios, anulando cualquier función redistributiva.

3.2. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO EN ESPAÑA

Se crea en nuestro país dentro del paquete de medidas de reforma fiscal aprobadas en el año 1977 a partir de los Pactos de la Moncloa.

La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, lo configura como un impuesto “excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas, como tributo directo de naturaleza personal, que se exigirá en todo el territorio español”.

Este carácter excepcional y transitorio no impediría su aplicación continuada y, con la reforma operada por medio de la Ley 19/1991, de 6 de junio, pasó simplemente a denominarse Impuesto sobre el Patrimonio. Entre estas dos normas, la Ley 20/1989, de 28 de julio, de Adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, eliminó la tributación conjunta obligatoria de las unidades familiares al impuesto, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero.

La exposición de motivos de la ley 19/1991 recoge los objetivos que se pretenden conseguir con la aplicación del impuesto: 1) un objetivo de equidad, gravando la capacidad de pago adicional que la posesión del patrimonio supone; 2) favorecer la utilización más productiva de los recursos; 3) contribuir a una mejor distribución de la renta y la riqueza, 4) servir de complemento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por otra parte, asume que hasta ese momento, ha cumplido principalmente una función de carácter censal y de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, limitando en consecuencia su operatividad como tributo independiente y, por tanto, su capacidad distributiva.

Para el futuro, considera prioritario que contribuya a la consecución de una mayor eficacia en la utilización de los patrimonios y a la obtención de una mayor justicia redistributiva, complementaria de la aportada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Finalmente, considera que la imposición patrimonial debe pasar a desempeñar en el futuro un papel compensatorio de los efectos de la libre circulación de capitales sobre la progresividad de la imposición sobre las rentas de capital, abandonando su tradicional y exclusivo papel de control.

A partir del año 1991, se configura como un impuesto individual, que recae sobre las personas físicas residentes en España, que deberán tributar por la totalidad de los bienes y derechos que posean, con independencia de donde se encuentren situados, y sobre los no residentes, que estarán sujetos a tributación por los bienes y derechos situados o que puedan ejercerse en territorio español. Esta reforma elevó el mínimo exento de tributación y reforzó la progresividad de la tarifa.

Una cuestión crucial en el diseño del impuesto ha sido la determinación de las reglas de valoración de los elementos patrimoniales. En este sentido, a pesar de asumir que para la determinación de la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo deberían aplicarse los valores de mercado de los distintos bienes y derechos, la normativa remite, en nombre de la seguridad jurídica, a la aplicación de reglas especiales de valoración para una larga lista de bienes y derechos. Así se utiliza el valor catastral, el precio de adquisición o los valores comprobados por la administración a efectos de otros tributos, en el caso de los inmuebles, el valor de cotización en el cuarto trimestre del año para los valores de renta variable que cotizan, el valor de res-

cate para los seguros, y una larga lista de reglas específicas aplicables a bienes y derechos. El empleo de estas normas de valoración pone de manifiesto las dificultades existentes para valorar de forma adecuada los elementos patrimoniales y supone una quiebra del principio de equidad horizontal y de la neutralidad del impuesto.

Por otra parte, lo que comenzó siendo un impuesto general, con un número de exenciones reducidas, se fue desvirtuando progresivamente. Así, desde el año 1994 (Ley 22/1993, de 29 de diciembre), se exceptuaron de gravamen los bienes y derechos de las personas físicas necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial, así como las participaciones en entidades, siempre que se cumplieran una serie de condiciones. A partir de 1997 se extiende el beneficio fiscal a sociedades cotizadas en bolsa, quedando los activos empresariales prácticamente exentos de este impuesto. Esta exención se puede justificar como una medida de estímulo a la actividad económica y una respuesta a los problemas que plantea la tributación de los activos y participaciones empresariales en el Impuesto sobre el Patrimonio, que pueden inducir repartos de dividendos ineficientes para poder pagar los tributos que recaen sobre los propietarios de las mismas, o generar problemas de liquidez en el caso de que las empresas tengan pérdidas (Albi, 2013: 209). Sin embargo, estos argumentos podrían justificar la exención de tributación de otros elementos patrimoniales sujetos a tributación. En todo caso, se ha argumentado que este beneficio fiscal supone una importante quiebra del principio de equidad, tanto horizontal como vertical y pone en tela de juicio la función redistributiva del impuesto, ya que beneficia particularmente a contribuyentes con mayor capacidad contributiva (Durán y Esteller, 2007: 12).

Posteriormente, la Ley 6/2000, de 13 de diciembre, estableció la exención de tributación de la vivienda habitual del sujeto pasivo, en la medida de que su valor no excediera de una determinada cuantía.

Entre el año 1982 (Cataluña) y el 2002 (Madrid), el Impuesto sobre el Patrimonio se cede a las Comunidades Autónomas de régimen común. Con esta cesión, cada Comunidad recibirá la recaudación del impuesto correspondiente a los sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en su territorio. Con la entrada en vigor de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de Régimen Común, éstas adquieren competencias normativas: pueden modificar el mí-

nimo exento, la tarifa, aunque ésta deberá tener una estructura similar a la del Estado y ser idéntica la cuantía del primer tramo y el tipo marginal mínimo, así como introducir deducciones y bonificaciones en la cuota. Con la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en el año 2001, estas limitaciones desaparecen, pudiendo las Comunidades Autónomas regular sin restricciones el mínimo exento, la tarifa –que podría incluso sustituirse por un tipo único– y las deducciones y bonificaciones de la cuota. Asimismo, van a compartir la gestión del impuesto con la administración central, medida que dificulta su utilización como mecanismo de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En las Comunidades forales de Navarra y el País Vasco es un impuesto concertado de normativa autonómica, por lo que las Diputaciones Forales disponen de todas las competencias para regular y aplicar el tributo en su ámbito territorial.

La Ley 4/2008, de 23 de diciembre, considerando que las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado, suprimió en la práctica el Impuesto, aunque sin proceder a su eliminación por las implicaciones de valoración e imputación que tiene en otros impuestos, bonificando su cuota al 100% y eliminando la obligación de presentar declaración.

La necesidad de aumentar la recaudación impositiva para hacer frente al proceso de consolidación presupuestaria en el que está inmerso nuestro país llevó a restablecer el Impuesto sobre el Patrimonio de forma transitoria por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 16 de septiembre, para los ejercicios 2011 y 2012. La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, prorrogó su vigencia para el ejercicio 2013, prórroga que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado han extendido para los ejercicios fiscales 2014 y 2015. En definitiva, un impuesto Guadiana que aparece y desaparece, generando confusión e inseguridad jurídica a contribuyentes nacionales e inversores internacionales.

La asunción de competencias normativas ha propiciado una importante dispersión en la regulación del tributo entre Comunidades Autónomas. Así, Madrid mantiene la bonificación del 100%, con lo que se elimina la tributación para los residentes en esta Comunidad, y la Rioja ha aprobado para

el año 2015 una bonificación del 50%. El mínimo exento está fijado en 700.000 euros, que en Cataluña se ha rebajado a 500.000 y en las Islas Baleares y los territorios forales de Álava, Vizcaya y Navarra aumentado a 800.000 euros. Finalmente, la tarifa general tiene ocho tramos, con tipos que van del 0,2 al 2,5%. En Andalucía y Galicia se aplica una tarifa entre el 0,24 y el 3,03%; en Asturias entre 0,22 y 3%; Cataluña entre 0,21 y 2,75%; Extremadura entre 0,3 y 3,75%; Murcia entre 0,24 y 3%; Vizcaya entre 0,2 y 2%; Guipúzcoa entre 0,25 y 1% y en la Comunidad Foral de Navarra entre 0,16 y 2%.

4. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

4.1. ANÁLISIS TEÓRICO

Tradicionalmente, se ha defendido la aplicación de esta clase de impuestos desde un punto de vista de equidad (Aaron y Munnell, 1992; Gale y Slemrod, 2001 a y b), a partir de la desigualdad en la distribución de la riqueza, más concentrada que la distribución de otras variables, como la renta, o los rendimientos salariales (De Nardi, 2004: 743), desigualdad que, lejos de reducirse, se ha incrementado en los países desarrollados a lo largo de las últimas décadas (Díaz-Giménez *et.al.*, 1997; Alvaredo y Sáez, 2006, para el caso de España). En esta coyuntura, el gravamen de las herencias serviría para incrementar la progresividad del sistema fiscal (Graetz, 1983: 273) y limitar la perpetuación de las desigualdades en la distribución de la riqueza (Gale y Scholtz, 1994).

Es obvio que la progresividad del impuesto depende de su incidencia económica y no de su diseño formal. Gale y Slemrod (2001 a: 207) consideran que, si bien ésta no es una cuestión resuelta, la evidencia apunta a que se trata de un impuesto progresivo, tanto si recae sobre los causantes, como si recae sobre los potenciales beneficiarios de herencias o legados, aunque en este segundo caso habría que tener en cuenta las rentas de los mismos, que no necesariamente tienen que ser elevadas (De Pablos, 2001: 284). Sin embargo, no faltan los trabajos que cuestionan esta conclusión, poniendo de relieve un problema de regresividad en los tramos más altos de riqueza (Eller 1996), debido fundamentalmente a problemas de elusión fiscal, mayor a medida que aumenta la riqueza (Barlett, 1997; Cooper, 1977; McCaffery, 1994).

Al igual que sucede con el Impuesto sobre el Patrimonio, la contribución a la progresividad de los impuestos sobre las herencias se ha analizado a partir de su función como complemento de los impuestos personales sobre la renta. Gale y Slemrod (2001 a: 208) y Auerbach (2006) estudian las limitaciones existentes a la progresividad del Impuesto sobre la Renta, tanto por los tratamientos preferenciales otorgados a los rendimientos de capital respecto a las rentas del trabajo, como por los problemas relativos al gravamen de los incrementos de patrimonio, ya que las ganancias no materializadas durante la vida del propietario de los elementos patrimoniales no están sometidas a tributación (Poterba y Weisbenner, 2000).

La equidad vertical –tratamiento desigual de los desiguales– y la progresividad no es la única dimensión de la equidad que debemos tener en consideración. Es necesario estudiar también este tributo desde la perspectiva de la equidad horizontal, que obliga a tratar de la misma forma a los iguales.

Si este análisis se realiza considerando al causante, es evidente que ningún impuesto sobre las herencias resultaría equitativo (Boadway *et. al.*, 2008: 16; Gale y Slemrod, 2001 a: 209). Si tenemos dos personas, con la misma riqueza, si una gasta todos sus bienes en consumo o en obras de caridad, recibirá un tratamiento mejor por parte del sistema tributario que otra que deje todos sus bienes en herencia a sus hijos. En este aspecto resulta concluyente el juicio de Friedman (1962/2012: 163): “parece poco lógico decir que una persona tiene derecho a lo que ha producido con sus dotes personales o al producto de la riqueza que ha acumulado, pero que no tiene derecho a transmitir sus riquezas a sus hijos; que tiene derecho a gastar todo lo que tiene, en una vida desenfrenada, pero no a dárselo a sus herederos. Esta última es simplemente una forma de usar lo que ha producido”. Por otra parte, en las transmisiones entre padres e hijos, es necesario determinar si la capacidad de consumo corresponde a los individuos aisladamente considerados o a las familias. En el segundo de los casos, la mera transmisión de la titularidad de los bienes entre miembros de la unidad familiar no supone un cambio en la capacidad de consumo de los receptores, por lo que no debería estar sujeta a tributación (Durán y Esteller, 2014:75).

Cuando la equidad horizontal se contempla en relación con los beneficiarios de la herencia o de los legados, es necesario tener en cuenta las ventajas que les supone su percepción. La consideración de la herencia como un factor que limita la igualdad de oportunidades y sirve para perpetuar la desigualdad, tiene unos orígenes antiguos. John Stuart Mill (1848/1996: 692) se refiere a la necesidad de adoptar medidas que garanticen lo que denomina imparcialidad entre los competidores que “debería consistir en tratar de conseguir que todos empiecen en las mismas condiciones y no en colgarle un peso a los más rápidos para disminuir su diferencia con los más lentos”.

La economía de bienestar moderna se ha ocupado con profusión del tema de la igualdad de oportunidades, distinguiendo dos principios, el de compensación y el de responsabilidad (Roemer, 1988; Boadway *et. al.*, 2008: 34 y 41-42). Por el primero, los individuos deben ser compensados de las desventajas que sufren debido a factores que escapan a su control, como

los debidos a la herencia o a su capacidad para obtener rendimientos. Por el segundo, no deben recibir ninguna compensación por aquellas cuestiones de las que sean responsables, por ejemplo, las desigualdades originadas por sus preferencias o porque no quieran trabajar.

En este contexto, la evidencia empírica demuestra que la transmisión de capital, tanto físico como humano, de padres a hijos, constituye un factor relevante que va a determinar tanto su capacidad para obtener ingresos como su riqueza futura (Becker, 1974 y 1978; Becker y Tomes, 1971 y 1986; Kottlikoff y Summers, 1981). Este tipo de trabajos también corrobora que los hogares con mayores rentas, presentan mayores tasas de ahorro y dejan mayores herencias y legados a sus hijos (De Nardi, 2004: 743). Su contribución a la corrección de estas diferencias es la justificación principal para la existencia de los Impuestos sobre Sucesiones.

Sin embargo, la transmisión de bienes materiales no es el único factor hereditario con consecuencias posteriores sobre la desigualdad de oportunidades o sobre el éxito económico. Existen otras transferencias, como las inversiones en educación y en capital humano, los contactos sociales, la incorporación a negocios familiares o la herencia genética, que no se someten a tributación a pesar de su relevancia (Bowles y Gintis, 2002). Es bien conocida la crítica de Friedman (1962/2012: 163), cuestionando que se establezcan diferencias entre la percepción de una herencia material, a la que se aplicará un impuesto, y la percepción de capacidades especiales para obtener rendimientos que no pueden someterse a tributación. El Informe Mirrlees (2011: 389) sintetiza de forma clara estas limitaciones y sus consecuencias: “tenemos que tener claro si, y por qué, la herencia u otras transferencias de riqueza son diferentes y deberían estar sujetas a gravamen. La respuesta bien podría ser que, prácticamente, esto es todo lo que puede someterse a imposición, en cuyo caso tenemos que reconocer que una de las consecuencias de tan sólo gravar las transferencias directas es que las decisiones pueden distorsionarse hacia, por ejemplo, una mayor inversión en educación u otras transferencias de riqueza menos tangibles y más tempranas, siendo particularmente difícil imaginar que los regalos recibidos durante la infancia podrían someterse a una imposición efectiva”.

Entre los argumentos en contra de los impuestos sucesorios (Barlett, 1997), destacan los desincentivos que supone para el trabajo, el ahorro y la inversión –en general, para la acumulación de capital–, ya que uno de los

incentivos principales que tienen los padres para trabajar y ahorrar es dejarles una herencia a los hijos.

Para calibrar adecuadamente los efectos económicos de los impuestos sobre la transmisión de la riqueza es necesario tener en cuenta los motivos que subyacen al comportamiento de los ahorradores al acumular y transmitir riqueza. En este sentido, Creemer y Pestieu (2010: 193-194), distinguen cuatro motivos que explican las transferencias de riqueza. En primer lugar, se encuentran los legados accidentales o no planeados. Se producen porque algunas personas fallecen antes de haber consumido toda la riqueza que tenían acumulada.

En segundo lugar, hay transferencias de riqueza que se realizan por puro altruismo, ya que el donante pretende favorecer el bienestar del beneficiario. En este caso, las personas ahorrarán para cubrir sus necesidades y para asegurar a sus hijos un nivel de bienestar para el futuro (Creemer y Pestieu, 2010: 197), por lo que se produce una relación estrecha entre el ahorro a lo largo del ciclo vital y las transferencias de riqueza. Se puede considerar que cada familia actúa como un solo individuo y que las herencias juegan el mismo papel que el ahorro en un hogar estándar (Informe Mirrlees, 2011: 385).

En tercer lugar, aparecen los denominados legados paternalistas, en que los donantes no se mueven por puro altruismo, sino por el placer de donar. Se pueden considerar como un gasto en consumo realizado en el último período de la vida del donante.

Finalmente, se distinguen los legados estratégicos o de intercambio, con los que el donante intenta pagar un determinado comportamiento del receptor –p.e. un nivel de atención o cuidados por parte de los hijos a los padres–.

Aunque no resulta fácil distinguir entre los distintos tipos de legado, los accidentales, al constituir una transferencia no programada, pueden ser objeto de una imposición mayor que los intencionados, sean o no altruistas, ya que operan como impuestos de tanto alzado, sin desincentivar la obtención de renta y el ahorro.

Otra línea de crítica a estos impuestos es su impacto negativo sobre la pequeña propiedad y los negocios, que en muchos casos tienen que ser vendidos por sus receptores al no poder pagar los impuestos que gravan su transmisión. También se ha resaltado la doble imposición que provocan, excepto en el supuesto de que recaigan sobre ganancias de capital no mate-

realizadas que no hayan tributado previamente en el Impuesto sobre la Renta del causante.

También es necesario considerar los costes de administración, así como las pérdidas recaudatorias que se producen por las conductas, tanto de defraudación como de elusión del mismo. Aaron y Munnell (1992: 139) concluyen que estos factores explican en gran medida su escaso peso en el sistema fiscal, cifrando el ratio exceso de gravamen-recaudación entre los más elevados de todos los tributos.

Por último, se ha cuestionado su inoperancia para cumplir su finalidad principal: limitar la concentración de la riqueza y su transmisión hereditaria. Sus defensores achacan este fracaso a su escasa utilización; sus detractores a la inoperancia de unos impuestos que combinan tipos marginales elevados con importantes beneficios fiscales y resultan fácilmente eludibles. En todo caso en lo único en que se ponen de acuerdo es en definir su situación como poco satisfactoria (Aaron y Munnell, 1992: 139) y en reclamar su reforma, aunque siguiendo caminos opuestos.

4.2. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES EN ESPAÑA

La regulación actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones está establecida por la Ley 29/1987, de 29 de diciembre, que sustituyó al antiguo Impuesto General sobre las Sucesiones de 1967.

Se configura como un elemento de cierre de la imposición directa, con el carácter de tributo complementario del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que contribuye a la redistribución de la riqueza al detraer de cada adquisición gratuita un porcentaje a favor del tesoro público. Por otra parte, la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, incluyó entre los incrementos y disminuciones patrimoniales a computar en la renta del transmitente las diferencias de valor que se pongan de manifiesto con motivo de cualquier transmisión lucrativa (art. 20.3). Posteriormente, la Ley 18/1991, de 6 de junio, excluyó de tributación los incrementos y disminuciones patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte del sujeto pasivo (art. 44.5.a; exclusión recogida actualmente en el artículo 33.3. b de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre), penalizando las donaciones en especie en relación con las herencias.

Somete a tributación todas las transmisiones lucrativas, tanto *inter vivos* como *mortis causa*, aunque a estas últimas se aplica, también en este impuesto, una fiscalidad más beneficiosa como consecuencia, entre otras razones, de las reducciones de la base imponible que se aplican en las transmisiones entre parientes cercanos. Para evitar la elusión de la progresividad por la vía del fraccionamiento de la base imponible mediante varias transmisiones, la norma establece la acumulación de las donaciones que se produzcan a favor de un mismo beneficiario en un período de tiempo determinado, 3 años, así como su acumulación a la herencia, cuando entre las donaciones y ésta transcurra menos de cuatro años.

Se conforma como un impuesto sobre porciones hereditarias, que recae sobre las personas físicas receptoras de la herencia o donación, así como sobre los beneficiarios de seguros de vida.

Con carácter general, la base imponible está constituida por el valor real de los bienes y derechos recibidos, pudiendo deducir del mismo las cargas y deudas que establece la norma, aunque existe normas de valoración específicas para determinados bienes.

La Ley 53/2002, introdujo en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones importantes beneficios fiscales en la transmisión de empresas y participaciones en entidades, a favor de cónyuges, descendientes o adoptados, con determinados requisitos. Las ganancias patrimoniales que se generen en estas transmisiones estarán exentas de tributación en el Impuesto sobre la Renta del transmitente (art. 33.4 b de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre) Asimismo, se establecieron beneficios fiscales en el supuesto de adquisiciones *mortis causa* de la vivienda habitual de la persona fallecida, también con varios requisitos.

Los tipos impositivos aplicables dependen de tres factores; el valor de la base imponible, el grado de parentesco entre el perceptor de la herencia o donación y el causante y el patrimonio previo del beneficiario. A partir de esos tres factores, con una tarifa de tipos que va del 7,65 al 34%, al aplicar los coeficientes de corrección en función de los grupos de parentesco y el patrimonio previo del beneficiario, el tipo mínimo se sitúa en el 7,65% y el máximo en el 81,6%. Se trata de uno de los tipos de gravamen más elevados de los vigentes en los países de nuestro entorno. Sin embargo, esta importante progresividad formal no se corresponde con los datos recaudatorios del impuesto, principalmente por los beneficios fiscales descritos, lo que

supone una quiebra del principio de equidad y una limitación evidente de la capacidad redistributiva del mismo.

Al igual que sucede con el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se encuentra cedido a las Comunidades Autónomas de régimen común, configurándose en las forales como un impuesto concertado de normativa autónoma.

En la normativa actual¹⁶, se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de los sujetos pasivos residentes en España, según los siguientes puntos de conexión:

- a) En el caso del impuesto que grava las adquisiciones *mortis causa* y las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida que se acumulen al resto de bienes y derechos que integran la porción hereditaria del beneficiario, en el territorio donde el causante tenga su residencia habitual a la fecha del devengo.
- b) En el caso del impuesto que grava las donaciones de bienes inmuebles, cuando éstos radiquen en el territorio de esa Comunidad Autónoma.
- c) En el caso del impuesto que grava las donaciones de los demás bienes y derechos, en el territorio donde el donatario tenga su residencia habitual a la fecha del devengo.

Con la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, las Comunidades Autónomas adquirieron una amplia capacidad normativa sobre el Impuesto. Así, pueden regular la determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa cuya progresividad deberá ser similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo. En el caso de adquisiciones *mortis causa*, podrán regular las reducciones de la base imponible, debiéndose mantener las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por éste y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas, siempre que no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo.

(16) Artículo 32 de 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.

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, amplió de forma importante estas competencias que, dejando al margen las cuestiones de gestión y liquidación del tributo, se extienden a los siguientes aspectos:

- Establecimiento, tanto para las transmisiones *inter vivos*, como para las *mortis causa*, de las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate.
- Tarifa del impuesto.
- Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.
- Deducciones y bonificaciones de la cuota.

El ejercicio de estas competencias se ha traducido en importantes diferencias en el tratamiento de estas operaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Un resultado positivo de este proceso ha sido la defiscalización que se ha producido en varias Comunidades de buena parte de las transmisiones que se producen entre padres e hijos, siguiendo la pauta marcada anteriormente por las Comunidades forales, en las que este proceso de supresión parcial del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se inició en el año 1992. Sin embargo, en la vertiente negativa, debemos destacar que se están produciendo unas diferencias de tributación, en función de la residencia del sujeto pasivo, que atentan claramente contra el principio de equidad.

Un ejemplo, adaptado de un estudio reciente del Registro de Economistas Asesores Fiscales (2015: 330), nos ilustra con claridad los problemas derivados de estas diferencias de tributación. Supongamos que un matrimonio con dos hijos mayores de 30 años, uno residente en Madrid y otro en Andalucía, realiza una donación de 800.000 euros en dinero en efectivo, sin una finalidad especificada, a cada uno de ellos. El que tiene su residencia en Madrid deberá pagar un impuesto sobre donaciones de 2.000,06 euros. Para el residente en Andalucía, el coste fiscal de la operación será mucho más elevado, con una factura fiscal de 208.159,35 euros¹⁷.

(17) En ocho comunidades Autónomas –Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Murcia y La Rioja– deberá pagar más de 200.000 euros de impuesto. Diferencias similares se producen en el caso de la tributación de las herencias.

5. LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL MUNICIPAL

Las características y los procedimientos del sistema tributario municipal se encuentran definidos en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aunque las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, como así ha sido en algunos casos, pueden modificar puntualmente sus elementos.

Esta norma de referencia establece como recursos de carácter tributario, aplicables a los municipios de régimen común, un conjunto de tres impuestos que los Ayuntamientos exigen en todos los casos y otros dos que los Ayuntamientos tienen potestad para aplicar o no. Los impuestos de exacción obligatoria son el de Bienes Inmuebles (IBI), el de Actividades Económicas y el de Vehículos de Tracción Mecánica. Los impuestos susceptibles de establecimiento son el de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el de Construcciones, Instalaciones y Obras. Los Ayuntamientos tienen, asimismo, capacidad para modificar tipos, porcentajes y coeficientes con ciertas limitaciones, todo lo cual posibilita que cada Corporación Municipal actúe sobre la presión fiscal que sus ciudadanos deben soportar.

La estructura económica de ingresos de las Haciendas Locales permite apreciar que, con leves variaciones en los últimos años, un 50% de los ingresos se derivan de la gestión de los tributos propios y un 40% lo constituyen los ingresos derivados de las Transferencias del Estado y de las CC.AA. correspondiendo a otros ingresos el 10% restante. El IBI supone el 20% del total de los ingresos municipales.

El legislador ha atribuido a las Corporaciones Locales determinadas facultades normativas en el ámbito de la tributación local, en lo que se conoce como “corresponsabilidad fiscal municipal”, y que se concreta, de forma resumida, y por lo que afecta a la imposición patrimonial¹⁸, en los siguientes elementos:

En relación con el IBI, y a través de la respectiva Ordenanza fiscal, las Entidades locales podrán ejercer su potestad tributaria en las siguientes mate-

(18) No consideramos el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica cuyo tratamiento fiscal tiene características propias en España, constituyendo un endemismo fiscal en su regulación.

rias: exenciones tasadas, horquilla de tipos impositivos en inmuebles urbanos, inmuebles rústicos, de características especiales y bonificaciones fiscales por situaciones excepcionales de carácter social o económico.

Por su parte, los Ayuntamientos que hayan decidido exigir el IIVTNU podrán, en las condiciones que señale la Ordenanza Fiscal respectiva, regular las siguientes materias: reducciones de la base imponible, aplicación de porcentajes anuales sobre el valor del terreno en el momento de devengo con límites máximos, fijar el tipo de gravamen, siempre que dicho tipo no exceda del 30 por 100, beneficios fiscales de forma tasada y aplicación del régimen de autoliquidación, en su caso.

Dada la importancia que en España tiene la imposición patrimonial local y la necesidad de su incardinación con los impuestos patrimoniales de otros niveles de la administración financiera española, procedemos a valorar su situación y realizar algunas sugerencias sobre su reforma.

5.1. EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es el tributo municipal más importante que, además, viene mostrando una tendencia a ganar peso dentro de la estructura financiera de los municipios. La teoría del federalismo fiscal aporta importantes justificaciones de este hecho. En primer lugar, recae sobre una base imponible inmóvil, por lo que resulta especialmente adecuada para ser gravada por un nivel local de gobierno. En segundo lugar, la oferta de bienes inmuebles y, fundamentalmente, la del suelo, no es elástica respecto al precio al menos en el corto plazo, por lo que puede gravarse sin que se introduzcan distorsiones relevantes en el comportamiento de los agentes económicos. Por último, en la medida en que la actuación local responde a fines asignativos y a dar respuesta a las preferencias individuales, el sistema fiscal local se ha asentado tradicionalmente en el principio del beneficio. La existencia de una vinculación importante entre el nivel de servicios públicos prestados por los municipios y el precio de los inmuebles explica la aplicación de este impuesto, ya que el valor de la provisión de los servicios públicos se capitaliza en un mayor valor de la propiedad.

Su futura reforma debe pasar por el reconocimiento de este hecho y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad y equidad tributaria. En relación a este último principio, existen dos posturas claramente opuestas:

En primer lugar, aquéllos que consideran que se trata de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, al tratarse de un único elemento patrimonial y no acumularse con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no admite técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo. Para esta línea argumental, el impuesto debe cumplir con los principios de suficiencia, flexibilidad y generalidad que permitan una recaudación óptima, dejando a las políticas sociales municipales vía gasto público cualquier elemento redistributivo y de carácter social.

En segundo lugar, aquellos que consideran que el impuesto, por su generalidad, no puede desconocer, pese a su carácter real, la existencia de determinadas circunstancias personales del sujeto pasivo que deberían ser objeto de un tratamiento favorable, siempre bajo la condición de que ha de ser el Ayuntamiento interesado el que decida sobre su aplicación o no. En la actualidad, existen muchos municipios que tienen bonificaciones en este impuesto por circunstancias familiares. Asimismo, hay municipios que, ante la falta de regulación, han creado Reglamentos de Ayudas al IBI condicionadas a la situación del sujeto pasivo: pensionistas, jóvenes, desempleados, violencia de género, familias monoparentales con hijos a cargo, etc.

Nos decantamos por la primera opción, en tanto que las circunstancias de especial protección (vejez, discapacidad, desempleo de larga duración, cargas familiares excesivas, etc.) pueden introducir diferencias sustanciales en la carga tributaria entre municipios, pueden distorsionar fiscalmente decisiones económicas y personales de residencia, comprometer la recaudación del tributo y complicar su gestión, liquidación y control. Sólo excepcionalmente, como en el caso de familias numerosas de baja capacidad económica, se podría habilitar mecanismos de personalización de la carga.

Como criterio reformador a considerar, consideramos que la reserva de ley en materia de tipos impositivos supone una limitación a la autonomía financiera local, por cuanto introduce serías restricciones a la modificación de la horquilla de tipos aplicables por las entidades locales en función de sus necesidades financieras. Por ello, se propone un mecanismo automático de revisión de los límites de los tipos en función de algún índice que internalice el efecto inflación y permita mantener en términos reales la recaudación en los casos extremos de ajuste de la horquilla, especialmente

dadas las limitaciones legales, de gestión y de rechazo social que genera cualquier revisión catastral.

Adicionalmente, si se quiere que el IBI cumpla una función de prevención y lucha contra la retención especulativa del suelo edificable, se deberían autorizar tipos diferenciados y progresivos en el tiempo con los que incidir sobre comportamientos especulativos, cuya cuantía debería estar en consonancia con la efectividad del efecto a combatir.

Asimismo y también como criterio reformador a considerar, el tope existente en la actualidad para el establecimiento de tipos diferenciados por usos no tiene una justificación técnica y, por lo tanto, debería ser eliminado o, como mínimo, dejado en manos de la correspondiente Ordenanza fiscal. Asimismo, y en línea con la diferenciación de usos, la vivienda habitual debería ser gravada en menor medida que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considere amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE: y ello con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.

Otra cuestión a considerar es la relativa al recargo sobre los inmuebles residenciales permanentemente desocupados que, tal y como está regulado en la normativa actual, resulta poco menos que inaplicable. Experiencias en este sentido vinculadas a la legislación estatal exigen desarrollar un conjunto de presunciones "*iuris et de iure*" (no admisión de prueba en contrario) que hagan posible conocer qué se debe entender por "desocupación permanente". En caso contrario, la litigiosidad en esta materia se disparará de forma incontrolable dada la estructura del parque inmobiliario español en estos momentos donde más de 3 millones de viviendas podrían estar en esta situación. Como criterios reformadores, reiteramos aquí la necesidad de vincular los límites a algún índice de evolución del coste de la vida para no hipotecar la recaudación en términos reales u obligar a desplazamientos de los tipos hacia la parte alta de la banda sujeta a reserva legal.

Más importante es destacar que el IBI de los inmuebles rústicos se encuentra, desde hace un cuarto de siglo, en una situación de estancamiento que es preciso superar, sin llegar a producir una transferencia de rentas del sector agrario al urbano, pero sí teniendo en cuenta el incremento de calidad de vida en aquél, vinculado, en gran medida, al esfuerzo financiero realizado por los Entes locales en la mayor provisión de servicios públicos

en cantidad y calidad. En consecuencia, defendemos que este gravamen debe reconsiderarse y vincularse a las inversiones y gastos realizados por los municipios en el campo. Este planteamiento general exige un marco de negociación de los Entes locales con los sectores afectados.

Otra cuestión compleja y difícil de abordar, con una enorme repercusión social, es la relativa a las modificaciones y actualizaciones de las valoraciones catastrales. La responsabilidad principal en este ámbito corresponde a la Dirección General del Catastro y las posibilidades de gestión de revisiones catastrales sucesivas a su cargo. La aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. En este contexto, perdería justificación el establecimiento de porcentajes máximos de subida en las cuotas. La generalidad del impuesto requiere que, en el futuro, el mantenimiento de las bases de datos catastrales descansa más intensamente en las Entidades locales, sin perjuicio de la coordinación procedimental y de la integración de la información inmobiliaria en la base de datos nacional del Catastro.

En cualquier caso, y como idea base, debemos reflexionar sobre la conveniencia de que las competencias relativas a un tributo se encomienden a la Administración a quien correspondan los recursos que se obtengan y que la gestión e inspección deben corresponder a quien vaya a beneficiarse en lo fundamental de los resultados recaudatorios de las actuaciones.

Un problema particular de cierta relevancia en el IBI es la generalización de la calificación de bienes inmuebles especiales. Se trataría de desarrollar una definición lo más restrictiva posible de este concepto para evitar comportamientos elusores, así como la fijación de requisitos administrativos suficientemente claros para aclarar y permitir tal calificación.

5.2. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA

La aplicación del Impuesto sobre Incremento en el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) supone que las Entidades Locales se apropien, por razones de interés general, de una parte de los recursos generados con las transacciones inmobiliarias parece de justicia incluso en un momento en que en el mercado inmobiliario están aflorando minusvalías de cierta consideración.

El principal problema es que su configuración actual dista de ser satisfactoria, en la medida en que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables y excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, como son las generadas en un período inferior a un año y los solares sin edificar, sin olvidar que su mecánica no reconoce el afloramiento de minusvalías por lo que puede llevar a situaciones de clara discriminación. Cualquier propuesta de reforma en profundidad del IIVTNU debe convertirlo en un tributo que realmente someta a gravamen un hecho imponible vinculado a la realidad inmobiliaria de los municipios. Es decir, las verdaderas plusvalías, pero también las minusvalías, derivadas de las transmisiones de bienes inmuebles (no sólo las de los terrenos). Puede señalarse que una propuesta como esta puede suponer una sobreimposición, por su confluencia con el IRPF y con el IS. A nuestro juicio, esta crítica exige una consideración integral del tratamiento de las plusvalías en el sistema tributario español como un elemento reformador en un momento en que el sector inmobiliario vuelve a florecer después de un período de atonía. La base imponible del tributo se establece a través de un método que no considera los datos reales de la plusvalía generada: el tributo se calcula en base al valor catastral del bien transmitido que aumenta en función de unos coeficientes que tienen en cuenta el número de años transcurridos entre adquisición y transmisión, sin tener en cuenta plusvalías o minusvalías reales.

En este sentido, planteamos una reforma que consistiría en transformar el impuesto en uno de nueva planta y más ambicioso que incidiese sobre las plusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido y que no se limite exclusivamente al terreno, sino que incida también sobre las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este impuesto debería, en todo caso, incorporar elementos de integración con otros tributos (IRPF, IS e ISD) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

En cualquier caso, deberían arbitrarse mecanismos que impidan que los inmuebles de las entidades jurídicas queden, en la práctica, exentos del impuesto, al permanecer formal e indefinidamente en su patrimonio mientras se transmiten los títulos expresivos del capital social. A estos efectos se propone que la Ley incorpore a la regulación del tributo una previsión similar a la contenida en la Ley del Mercado de Valores, es decir, considerar que lo verdaderamente transmitido es el inmueble, y no las acciones o participaciones en el capital social en las que con ánimo elusivo se documenta una operación subyacente.

6. PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS TRIBUTOS PATRIMONIALES

A lo largo de este trabajo se han puesto de manifiesto las importantes carencias que presentan los principales tributos patrimoniales, Impuesto sobre el Patrimonio Neto e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En el marco de una reforma global del sistema fiscal como la que se está acometiendo en nuestro país, es necesario plantear el papel que pueden desempeñar.

La imposición patrimonial se ha defendido por razones de suficiencia recaudatoria y por su aportación a la reducción de la desigualdad. En todo caso, no creemos que el primero de los argumentos, su contribución a los ingresos públicos, deba ser el que guíe la toma de decisiones sobre su aplicación o diseño, que debe fundamentarse en argumentos de eficiencia y de equidad. Coincidimos con Durán y Esteller (2014: 139) en que “su importancia de nuestro sistema fiscal no se debe decidir en función de las necesidades financieras (del corto plazo) pues existen otros impuestos más eficientes y sencillos de administrar que nos proveerían de los mismos recursos”.

En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, las enseñanzas que se derivan de su aplicación no resultan especialmente positivas (Informe Mirrlees, 2011: 380)¹⁹, lo que explica su paulatina desaparición de la mayor parte de los sistemas fiscales avanzados.

No encontramos ninguna razón contundente, ni desde la perspectiva de la equidad, ni desde el punto de vista de la eficiencia económica, que justifique su mantenimiento. Aunque aceptáramos que la posesión de un patrimonio supone una capacidad de pago adicional a la obtención de renta, no resulta posible realizar una evaluación del mismo en términos monetarios que respete al mismo tiempo el principio de equidad horizontal, no resulte confiscatorio, no desincentive el ahorro y la inversión, no plantee problemas de doble imposición y no incentive la elusión fiscal. Por otra parte, no parece que estos tributos puedan realizar una aportación significativa a la distribución de la riqueza, y menos aún en un contexto de libertad de movimientos de capitales. Finalmente, como señalan Cremer y Pestieau (2010: 200), el hecho de que la mayor parte de los países de la

(19) Boadway et. al., (2008: 52-53), resumen una serie implacable de argumentos en contra de su implantación en el Reino Unido.

OCDE no lo apliquen “resulta coherente con la teoría que muestra que este impuesto es redundante con el que grava las rentas de capital, siempre que se garantice que la base imponible es la misma y que las ganancias de capital realizadas son correctamente gravadas”.

En resumen, los costes de eficiencia, las distorsiones sobre las decisiones de consumo inter-temporal y la falta de neutralidad en el gravamen de los distintos activos sobre los que se materializa el ahorro, justifican en el Informe Mirrlees (2011: 380) el rechazo a un tributo que “desincentiva el ahorro, pero no nos grava más si conseguimos obtener rendimientos muy altos de nuestros ahorros. Esta parece ser, exactamente, la política equivocada”. Esta postura coincide con la propuesta formulada en el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014: 240): “debería suprimirse formal y definitivamente el Impuesto sobre el patrimonio, estableciéndose las previsiones legales oportunas para que tampoco pueda ser establecido como impuesto propio por las Comunidades Autónomas”.

En lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el panorama internacional es distinto, ya que subsiste, aunque con un peso reducido, en la mayor parte de los países de la OCDE.

En todo caso, debemos tener en cuenta los desincentivos que puede provocar para la acumulación de capital, su impacto negativo sobre la pequeña propiedad y negocios, los problemas de elusión y de competencia fiscal, así como de inequidad, tanto horizontal como vertical, que se derivan de su diseño. Asimismo, en el ámbito de las unidades familiares, es necesario plantearse la discriminación que supone someter a tributación los bienes que los padres legan a los hijos, frente a otro tipo de beneficios, materiales e inmateriales, que pueden proporcionales en vida. Resulta también evidente que los impuestos actuales, que combinan tipos impositivos elevados con importantes beneficios fiscales, recaen fundamentalmente sobre las clases medias y no contribuyen de manera sustantiva a limitar la desigualdad en la distribución de la riqueza. Por último, en el caso concreto de nuestro país, no parece posible, ni razonable, que subsistan en el tiempo las importantes diferencias en la aplicación del tributo entre las distintas Comunidades Autónomas.

Una reforma razonable pasaría por la implantación de un impuesto general, de normativa estatal y recaudación transferida a las Comunidades Autónomas, que combinara una base imponible amplia con la aplicación de

un tipo impositivo reducido, en el entorno del 5-10%. La supresión de beneficios fiscales supondría una importante ganancia de equidad, tanto vertical como horizontal, mientras que la aplicación de tipos de gravamen reducidos serviría para reducir su incidencia negativa sobre la acumulación de capital, limitando también los problemas de elusión y de competencia fiscal. Estas propuestas de reforma van en la línea de las formuladas en el Informe del Comité de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (2014: 251-253).

Otra vía de reforma alternativa supondría eliminar la tributación de herencias y donaciones dentro de las unidades familiares, gravando solamente las transmisiones que se producen fuera del ámbito de las mismas. Esta solución mitigaría los problemas de inequidad del impuesto, reduciendo al mismo tiempo sus costes de eficiencia, ya que los desincentivos a la acumulación de capital se relacionan con los legados familiares y no con los accidentales, que son los que con más frecuencia se producen fuera del círculo familiar. Por otra parte, el hecho de no penalizar fiscalmente las donaciones entre familiares, conlleva que los hijos dispongan de mayores recursos al comienzo de su vida activa (Cremer y Pestieau 2010: 200), lo que puede suponer un estímulo a la actividad económica, en tanto en cuanto facilite la apertura de nuevas actividades económicas, favorezca la transmisión de empresas o se dedique a la adquisición de viviendas, entre otros destinos posibles.

Dentro de la imposición patrimonial, el gravamen sobre los bienes inmuebles, debe seguir desempeñando un papel fundamental en la financiación de las haciendas locales, partiendo del principio de beneficio como elemento que vincula la prestación de servicios públicos municipales y el valor de la propiedad. Las principales modificaciones deberían avanzar en la revisión de los valores catastrales, de las competencias de los municipios en la fijación de tipos impositivos y la revisión de la tributación de la vivienda habitual.

Finalmente, en relación al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, creemos que debería transformarse en un impuesto que incidiese sobre las plusvalías/minusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido que afecte a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este cambio obliga a reformar el tratamiento de las plusvalías inmobiliarias en otros tributos, para evitar los supuestos de doble imposición.

7. REFERENCIAS

Aaron, H.J.; Munnell, A. (1992): "Reassessing the role for wealth transfer taxes". *National Tax Journal*, 45-2, pp. 119-143.

Albi, E. (2013): Reforma fiscal. Thomson Reuters Cívitas, Madrid.

Alvaredo, F.; Sáez, E. (2006): *Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective*. CEPR Discussion Paper, 5836, London.

Auerbach, A. (2006): "The future of capital income taxation", *Fiscal Studies*, 27, pp. 399-420.

Barlett, B. (1997): "The end of the Estate Tax?" *Tax Notes*, 76:1, pp. 105-110.

Becker, G.S. (1974): "A theory of social interactions", *Journal of Political Economy*, 82:6, pp. 1063-1093.

Becker, G.S. (1988): "Family economics and macro behavior", *American Economic Review*, 78:1, pp. 1-13.

Becker, G.S.; Tomes, N. (1979): "An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility", *Journal of Political Economy*, 87:6, pp. 1153-1189.

Becker, G.S.; Tomes, N. (1986): "Human capital and the rise and fall of families", *Journal of Labor Economics*, 4-3, pp. 1-39.

Boadway, R.; Chamberlain, E.; Emmerson, C. (2008): *Taxation of Wealth and Wealth Transfers*. Institute for Fiscal Studies, London.

Bowles, S.; Gintis, H. (2002): "The inheritance of inequality", *Journal of Economic Perspectives*, 16:3, pp. 3-30.

Cooper, G. (1977): "A voluntary tax? New perspectives on sophisticated estate tax avoidance". *Columbia Law Review*, 77:2, pp. 161-247.

Cremer, H.; Pestieau, P. (2010): "Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: una revisión". *Papeles de Economía Española*, 125-126, pp. 188-210.

De Nardi, M. (2004): "Wealth Inequality and Intergenerational Links". *Review of Economic Studies*, 71, pp. 743-768.

De Pablos, L. (2001): "La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001, pp. 281-322.

Díaz-Giménez, J.; Quadrini, V.; Ríos-Rull, J.V. (1997): "Dimensions of Inequality: facts on the US distributions of earnings, income and wealth", *Quarterly Review Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 21-2, pp. 3-21.

Durán, J.M.; Esteller, A. (2007): *An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance*. Papeles de Trabajo 04/07, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Durán, J.M.; Esteller, A. (2014): "La imposición sobre la riqueza en España", *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 70-85.

Eller, M. B. (1996): "Federal Taxation of Wealth Transfers, 1992-1995". *Statistics of Income Bulletin, Internal Revenue Service*, 16-3 (Winter 1996-1997), pp. 8-63.

Friedman, M. (1962/2012): *Capitalismo y Libertad*. En: *Capitalismo y libertad. Ensayos de política monetaria*. Síntesis, Madrid.

Fuentes Quintana, E. (1987): *Hacienda Pública. Principios y Estructura de la Imposición*. Rufino García Blanco, Madrid.

Gale, W.G.; Scholtz, J. K. (1994): "Intergenerational transfers and the accumulation of wealth", *Journal of Economic Perspectives*, 8-4, pp. 145-160.

Gale, W.G.; Slemrod, J.E. (2001 a): "Policy watch. Death watch for the Estate Tax?" *Journal of Economic Perspectives*, 15-1, pp. 205-218.

Gale, W.G.; Slemrod, J.E. (2001 b): *Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview*. NBER, Working Paper 8205. Reeditado en: Gale W.G.; Hines J.R.; Slemrod, J.E., eds.: *Rethinking the Estate and Gift Taxation*. Brookings Institution Press, Washington.

Graetz, M. J. (1983): "To Praise the Estate Tax, Not to Bury It". *Yale Law Journal*, 93:2, pp. 259-286.

Informe Mirrlees (2011): *Tax by Design*, Institute for Fiscal Studies, London, Oxford University Press (Edición castellana de la Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2013, con el título *Diseño de un sistema tributario óptimo*).

Kotlikoff, L.J.; Summers, L.H. (1981): "The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation", *Journal of Political Economy*, 89-4, pp. 706-732.

Lodin, S.O. (2000): "What ought to be taxed and what can be taxed: a new international dilemma", *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, 54, pp. 210-217.

McCaffery, E.J. (1994): "The uneasy case for wealth transfer taxation". *Yale Law Journal*, 104: 2, pp. 259-286.

Mill, J.S. (1848/1996): *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, Méjico.

Poterba, J.M.; Weisbenner, S. (2000): *The distributional burden of taxing estates and unrealized capital gains at the time of death*. NBER Working Paper 7811. Reeditado en: Gale W.G.; Hines J.R.; Slemrod, J.E., eds.: *Rethinking the Estate and Gift Taxation*. Brookings Institution Press, Washington.

Registro de Economistas Asesores Fiscales (2015): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2015*. Madrid, Consejo General de Economistas.

Roemer, J.E. (1998): *Equality of Opportunity*. Harvard University Press, Cambridge, USA.

Smith, A. (1776/1958): *La Riqueza de las Naciones*. Fondo de Cultura Económica, Méjico.

Varios Autores (2014): *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*. Ministerio de Hacienda, Madrid.

8. SUMARIO EJECUTIVO Y PROPUESTAS DE REFORMA

1. Una parte importante de la complejidad existente a la hora de estudiar la imposición patrimonial se deriva de la proliferación de gravámenes que recaen sobre la posesión y transmisión de la riqueza.
2. Es el valor del patrimonio, detentado o transmitido, y no los rendimientos o plusvalías que de forma periódica o esporádica produce, el que se somete a tributación por los distintos impuestos que configuran la imposición patrimonial.
3. La tipología más común de los impuestos sobre la riqueza distingue entre los que recaen sobre su tenencia y los que someten a tributación su transmisión. Dentro de cada categoría se inscriben diferentes figuras tributarias en función de la caracterización del hecho imponible, la forma de determinación de las bases imponibles, las categorías de sujetos pasivos y otros elementos tributarios.
4. Esta proliferación de figuras impositivas ocasiona con frecuencia problemas de doble, incluso múltiple imposición de una misma capacidad económica. También es necesario analizar detenidamente la articulación de los impuestos sobre la riqueza con el Impuesto sobre la Renta Personal.
5. De los impuestos personales sobre la riqueza nos centraremos en los dos más importantes y controvertidos, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aunque en el estudio teórico del primero introduciremos varias consideraciones referidas al gravamen de la propiedad inmobiliaria.
6. El Impuesto sobre el Patrimonio Neto justifica su existencia a partir de dos argumentos, uno relativo a su posición en la administración tributaria, que le confiere un valor censal, y otro de equidad vertical.
7. Sin embargo, los elementos que cuestionan su aplicación son muy relevantes en todos los aspectos, pero especialmente desde el punto de vista de la eficiencia, ya que provoca un importante exceso de gravamen, especialmente significativo si tenemos en cuenta que, en un contexto globalizado, la elasticidad del capital, al menos el financiero en el caso de los grandes capitales, es muy elevada.

8. Su existencia supone pues un desincentivo para la inversión extranjera, particularmente en un contexto en el que la mayor parte de los países han renunciado a su aplicación.
9. Considerando el efecto del Impuesto sobre la rentabilidad de los activos a través de la comparación entre el tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio y el tipo de interés interbancario de referencia, el Impuesto de Patrimonio anula por completo la rentabilidad de los activos, ya que el diferencial entre el tipo efectivo del IP y los tipos de interés de referencia se ha ido estrechando, hasta desaparecer.
10. Se trata por tanto de un impuesto que discrimina a los ahorradores frente a los consumidores, lo cual no solamente es inequitativo, sino ineficiente, ya que desincentiva el ahorro y la inversión productiva.
11. En relación a la evolución reciente del IPN en España, la ley 4/2008, de 23 de diciembre, considerando que las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado, suprimió en la práctica el Impuesto, aunque sin proceder a su eliminación por las implicaciones de valoración e imputación que tiene en otros impuestos, bonificando su cuota al 100% y eliminando la obligación de presentar declaración.
12. La necesidad de aumentar la recaudación impositiva para hacer frente al proceso de consolidación presupuestaria en el que está inmerso nuestro país, llevó a restablecer el Impuesto sobre el Patrimonio de forma transitoria por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 16 de septiembre, para los ejercicios 2011 y 2012. La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, prorrogó su vigencia para el ejercicio 2013, estando prevista nuevamente su supresión para el año 2014, habiéndose, de nuevo prorrogado, su aplicación al ejercicio fiscal 2015. En definitiva, un impuesto Guadiana que aparece y desaparece generando confusión e inseguridad jurídica a contribuyentes nacionales e inversores internacionales.
13. Respecto al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el gravamen de las herencias serviría para incrementar la progresividad del sistema

fiscal y limitar la perpetuación de las desigualdades en la distribución de la riqueza desde una perspectiva de equidad fiscal intergeneracional. Si bien, resulta obvio que la progresividad del impuesto depende de su incidencia económica y no de su diseño formal.

14. La evidencia empírica demuestra que la transmisión de capital, tanto físico como humano, de padres a hijos, constituye un factor relevante que va a determinar tanto su capacidad para obtener ingresos como su riqueza futura. También confirma que los hogares con mayores rentas, presentan mayores tasas de ahorro y dejan mayores herencias y legados a sus hijos. Su contribución a la corrección de estas diferencias es la justificación principal para la existencia de los Impuestos sobre Sucesiones.
15. Existen otras transferencias, como las inversiones en educación y en capital humano, los contactos sociales, la incorporación a negocios familiares o la herencia genética, que no se someten a tributación a pesar de su relevancia. Es clásica la crítica de Friedman, cuestionando que se establezcan diferencias entre la percepción de una herencia material, a la que se aplicará un impuesto, y la percepción de capacidades especiales para obtener rendimientos que no pueden someterse a tributación.
16. Entre los argumentos en contra de los impuestos sobre legados, destaca los desincentivos que supone para el trabajo, el ahorro y la inversión –en general, para la acumulación de capital–, por cuanto uno de los incentivos principales que tienen los padres para trabajar y ahorrar es dejarles una herencia a los hijos.
17. Otra línea de crítica a estos impuestos es su impacto negativo sobre la pequeña propiedad y los negocios, que en muchos casos tienen que ser vendidos por sus receptores al no poder pagar los impuestos que gravan su transmisión.
18. También se ha resaltado la doble imposición que provocan, excepto en el supuesto de que recaigan sobre ganancias de capital no materializadas que no hayan tributado previamente en el Impuesto sobre la Renta del causante.
19. Asimismo, es necesario considerar los costes de administración, así como las pérdidas recaudatorias que se producen por las conductas, tanto de defraudación como de elusión del mismo.

20. Relevante también es su inoperancia para cumplir su finalidad principal: limitar la concentración de la riqueza y su transmisión hereditaria. Sus defensores achacan este fracaso a su escasa utilización; sus detractores a la inoperancia de unos impuestos que combinan tipos marginales elevados con importantes beneficios fiscales y resultan fácilmente eludibles. En todo caso en lo único en que se ponen de acuerdo es en definir su situación como poco satisfactoria y en reclamar su reforma, aunque siguiendo caminos opuestos.
21. En España, el ISD es un impuesto cedido con amplias competencias en el diseño y definición de los elementos tributarios fundamentales: reducciones de la base, tarifa del impuesto, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y deducciones y bonificaciones de la cuota.
22. El ejercicio de estas competencias se ha traducido en importantes diferencias en el tratamiento de estas operaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Un resultado positivo de este proceso ha sido la defiscalización que se ha producido en varias Comunidades de buena parte de las transmisiones que se producen entre padres e hijos, siguiendo la pauta marcada anteriormente por las Comunidades forales, en las que este proceso de supresión parcial del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se inició en el año 1992.
23. Sin embargo, en la vertiente negativa, debemos destacar que se están produciendo unas diferencias de tributación, en función de la residencia del sujeto pasivo, que atentan claramente contra el principio de equidad y que generan comportamientos estratégicos por cambio de residencia con el fin de eludir el impuesto en territorios de alta tributación.
24. Dada la importancia que en España tiene la imposición patrimonial local y la necesidad de su incardinación con los impuestos patrimoniales de otros niveles de la administración financiera española, se analiza su situación y se realiza alguna sugerencia sobre su reforma.
25. La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles debe pasar por el reconocimiento del principio de beneficio como elemento que vincula prestación de servicios públicos municipales y valor de la pro-

piedad y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad y equidad tributaria.

26. No obstante, y respecto a la equidad tributaria, al tratarse de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, incide sobre un único elemento patrimonial y no se acumula con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente, no debe admitir técnicamente elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo.
27. La reserva de ley en materia de tipos impositivos supone una limitación a la autonomía financiera local, por cuanto introduce serias restricciones a la modificación de la horquilla de tipos aplicables por las entidades locales en función de sus necesidades financieras.
28. Si se quiere que el IBI cumpla una función de prevención y lucha contra la retención especulativa del suelo edificable, se deberían autorizar tipos diferenciados y progresivos en el tiempo con los que incidir sobre comportamientos especulativos, cuya cuantía debería estar en consonancia con la efectividad del efecto a combatir.
29. El tope existente en la actualidad para el establecimiento de tipos diferenciados por usos en el IBI no tiene una justificación técnica y, por lo tanto, debería ser dejado en manos de la correspondiente Ordenanza fiscal.
30. La vivienda habitual debería ser gravada en menor medida que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considere amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE: y ello con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.
31. El IBI de los inmuebles rústicos se encuentra, desde hace un cuarto de siglo, en una situación de estancamiento que es preciso superar, sin llegar a producir una transferencia de rentas del sector agrario al urbano, pero sí teniendo en cuenta el incremento de calidad de vida en aquél, vinculado, en gran medida, al esfuerzo financiero realizado por los Entes locales en la mayor provisión de servicios públicos en cantidad y calidad.

32. La aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios.
33. Respecto al Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), el principal problema es que su configuración actual dista de ser satisfactoria, en la medida en que incluye componentes de arbitrariedad en la determinación de la base imponible difícilmente justificables, excluye explícitamente a las plusvalías más claramente especulativas, sin olvidar que su mecánica no reconoce el afloramiento de minusvalías por lo que puede llevar a situaciones de clara discriminación.
34. Cualquier propuesta de reforma en profundidad del IIVTNU debe convertirlo en un tributo que realmente someta a gravamen un hecho imponible vinculado a la realidad inmobiliaria de los municipios, es decir, gravar las verdaderas plusvalías, pero también las minusvalías, derivadas de las transmisiones de bienes inmuebles (no sólo las de los terrenos).
35. Este tratamiento exige una reconsideración integral del tratamiento de las plusvalías en el sistema tributario español como un elemento reformador en un momento en que el sector inmobiliario vuelve a florecer después de un período de atonía.
36. Nuestra propuesta va en línea con transformar el impuesto en uno de nueva planta y más ambicioso que incidiese sobre las plusvalías/minusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido y que no se limite exclusivamente al terreno, sino que incida también sobre las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística. Este impuesto debería, en todo caso, incorporar elementos de integración con otros tributos (IRPF, IS e ISD) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

9. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA:

a) Impuesto sobre el Patrimonio

37. No encontramos ninguna razón contundente, ni desde la perspectiva de la equidad, ni desde el punto de vista de la eficiencia económica, que justifique su mantenimiento, más allá de la contribución que en estos momentos puede realizar al proceso de consolidación fiscal en que estamos inmersos. Por ello, postulamos su desaparición como figura tributaria evitando que el espacio dejado pueda ser ocupado por otras figuras similares a cualquier nivel de la administración financiera española.
38. Aunque aceptáramos que la posesión de un patrimonio supone una capacidad de pago adicional a la obtención de renta, no resulta posible realizar una valoración del mismo en términos monetarios que respete al mismo tiempo el principio de equidad horizontal, no resulte confiscatorio, no desincentive el ahorro y la inversión, no plantee problemas de doble imposición y no incentive la elusión fiscal.
39. Por otra parte, no parece que estos tributos puedan realizar una aportación significativa a la distribución de la riqueza, y menos aún en un contexto de libertad de movimientos de capitales.
40. El hecho de que la mayor parte de los países de la OCDE no lo apliquen resulta coherente con la teoría que muestra que este impuesto es redundante con el que grava las rentas de capital, siempre que se garantice que la base imponible es la misma y que las ganancias de capital realizadas son correctamente gravadas.

b) El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

41. El panorama internacional es distinto al del Impuesto sobre el Patrimonio, ya que subsiste, aunque con un peso reducido, en la mayor parte de los países de la OCDE.
42. Una reforma razonable pasaría por la implantación de un impuesto general, de normativa estatal y recaudación transferida a las Comunidades Autónomas, que combinara una base imponible amplia con la aplicación de un tipo impositivo reducido, en el entorno del 5-10%.

43. La supresión de beneficios fiscales supondría una importante ganancia de equidad, tanto vertical como horizontal, mientras que la aplicación de tipos de gravamen reducidos serviría para reducir su incidencia negativa sobre la acumulación de capital, limitando también los problemas de elusión y de competencia fiscal.
44. Otra vía de reforma alternativa supondría eliminar la tributación de herencias y donaciones dentro de las unidades familiares, gravando solamente las transmisiones que se producen fuera del ámbito de las mismas. Esta solución mitigaría los problemas de inequidad del impuesto, reduciendo al mismo tiempo sus costes de eficiencia, ya que los desincentivos a la acumulación de capital se relacionan con los legados familiares y no con los accidentales, que son los que con más frecuencia se producen fuera del círculo familiar.

c) La imposición patrimonial municipal

45. La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles debe pasar por el reconocimiento del principio de beneficio como elemento que vincula prestación de servicios públicos municipales y valor de la propiedad y, en consecuencia, por su reforzamiento en consonancia con los principios impositivos de suficiencia financiera, flexibilidad, generalidad.
46. La reserva de ley en materia de tipos impositivos supone una limitación a la autonomía financiera local, por cuanto introduce serias restricciones a la modificación de la horquilla de tipos aplicables por las entidades locales en función de sus necesidades financieras.
47. La vivienda habitual debería ser gravada en menor medida que otros inmuebles residenciales, al menos en aquella parte de su valor que se considere amparada por la protección que brinda el art. 47 de la CE, con independencia de que su régimen de tenencia sea el de propiedad o el de alquiler.
48. La aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios.

49. En relación al IIVTNU nuestra propuesta va en línea con transformar el impuesto en uno de nueva planta y más ambicioso que incidiese sobre las plusvalías/minusvalías inmobiliarias, gravando el incremento real de valor obtenido y que no se limite exclusivamente al terreno, sino que incida también sobre las construcciones y que afectase a todos los inmuebles independientemente de su calificación urbanística.
50. Este impuesto debería, en todo caso, incorporar elementos de integración con otros tributos (IRPF, IS e ISD) a efectos de evitar problemas de doble imposición.

PONENCIA 2

LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS CC.AA. EN LOS IMPUESTOS CEDIDOS: UNIFORMIDAD O DIVERSIDAD

Enrique Giménez-Reyna Rodríguez

Socio de Cortés, Abogados

Miembro de la AEDAF

1. INTRODUCCIÓN

1.1. EL MARCO CONSTITUCIONAL: CE, LOFCA Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La creación y el desarrollo del llamado Estado de las Autonomías en nuestra España democrática está en la Constitución de 1978, que institucionalizó el nuevo Estado descentralizado, una de sus principales novedades, dedicándole el Título VIII y varias disposiciones complementarias para responder a la demanda de una parte significativa de la clase política y a los ciudadanos de ciertas comunidades que recibieron el calificativo de históricas.

El diseño no era, ni con mucho, algo acabado, sino un conjunto de normas en las que prevaleció, más que la racionalidad, el empeño en alumbrar sin demora una nueva distribución del poder territorial, a fuerza de afirmaciones y salvedades que complacieran a la mayoría, a sabiendas de dejar excesivas imprecisiones en la delimitación de los ámbitos competenciales entre el Estado y las entidades regionales.

De otro lado, los constituyentes dejaron abierto el proceso para remitirlo a normas posteriores que, con la exigencia del refuerzo democrático de leyes orgánicas, abordarían las normas institucionales de las nuevas Comunidades Autónomas (los estatutos de autonomía) y el régimen financiero por el que deberían ejercer sus competencias en materia de ingreso y gasto públicos (la LOFCA)²⁰.

(20) Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La determinación del número, el nombre y el territorio de las Comunidades Autónomas fue un proceso largo y laborioso. A comienzos de los ochenta no sabíamos cuántas Comunidades iban a existir. Solo hay que recordar la Comisión de Expertos presidida por el profesor García de Enterría, que fue la que concretó el mapa autonómico definitivo, si exceptuamos a Ceuta y Melilla, que quedaron para mejor momento.

Lo que sí quedaba claro desde el inicio es que había comunidades, ciudadanos y territorios que tendrían un régimen de autogobierno de primer nivel, con poder legislativo indiscutible y con amplias competencias, a costa de reducir las del Estado en esos territorios. Las demás tenían un futuro abierto, con o sin parlamento propio, y unas competencias más acotadas.

La LOFCA, aprobada en 1980, tuvo un buen arranque. Pero también fue precisa la creación de otra Comisión de Expertos que determinó los pasos que habrían de seguirse para que las CCAA pudieran ejercer su autonomía financiera, de modo que el paso de una Hacienda única a otra descentralizada no supusiera un salto en el vacío.

También aquí se distinguen dos sistemas: el común, que afecta a todo el territorio nacional y a todas las Comunidades, y el foral, propio de Navarra y País Vasco y, en menor medida, Canarias. Las del primer paquete se regirán, en todo, por sus estatutos de autonomía y la LOFCA; las del régimen foral por sus normas específicas que afectan, fundamentalmente, a los ingresos; y, en cuanto a los gastos y el crédito, por la LOFCA.

De acuerdo con los tres cuerpos normativos (CE, estatutos de autonomía y LOFCA), los grandes principios que presiden el ejercicio de las competencias financieras autonómicas con respeto a la unidad de la Nación española son autonomía, solidaridad y coordinación²¹. Todos ellos son igualmente importantes, como enseñan los expertos en federalismo fiscal. Si la **autonomía** es la base de la propia existencia de este nuevo nivel de gobierno y de hacienda, la **solidaridad** asegura el reparto equitativo de competencias y de recursos financieros entre todas las CCAA, para garantizar a

(21) Artículo 156 de la Constitución: "1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles."

todos los ciudadanos un nivel similar de prestación de servicios y de contribución a las cargas de su Comunidad, y la **coordinación** cierra el marco, procurando el funcionamiento armónico de todos los poderes al servicio del interés general, lo que implica renunciarse a ámbitos propios de imposición en favor de la coherencia global del sistema, y propiciando fórmulas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y hacienda.

1.2. EL DESPLIEGUE DE LAS HACIENDAS AUTONÓMICAS Y FORALES

1.2.1. *Las Comunidades de régimen común*

No ha sido especialmente dificultoso el proceso de desarrollo de estos nuevos agentes de la Hacienda Pública; es difícil encontrar otro ejemplo de rapidez y de bien hacer, en una coyuntura política y económica ciertamente complicada. No hay más que ver el caso italiano, con una Constitución que data de 1942 por la que se instaura un Estado Regional, para constatar lo lejos que nos encontramos.

Pues bien, ese proceso lo analizamos distinguiendo tres etapas.

La **primera etapa** es la que la LOFCA denomina como periodo transitorio, que va desde la restauración de la democracia, con las “preautonomías”, hasta 1986. En este tiempo las CCAA reciben del Estado (vía Sección 32 de los Presupuestos Generales) los recursos financieros que éste tenía consignados en sus Presupuestos para financiar los servicios que se van transfiriendo, de modo que han de emplearse, precisamente, en esos mismos conceptos de gasto. Y, en cuanto a los ingresos tributarios, además de los tributos propios, de escasa significación, el Estado transfiere a las Comunidades las competencias de gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos, en la medida necesaria para alcanzar la cobertura del “coste efectivo” de los servicios asumidos por las CCAA. En este periodo no hay, pues, autonomía, ni en el ingreso ni en el gasto público. Se trata de una Administración con una Hacienda de transferencias. En cuanto a la solidaridad, se pone en marcha el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en el artículo 158.2 de la Constitución, dotando a las Comunidades (todas) de recursos presupuestados en la Sección 33 para financiar proyectos regionales.

La **segunda etapa**, que podríamos calificar como de la autonomía en el gasto, va desde 1987, en que comienza el periodo definitivo de la financiación autonómica, hasta 1996. El Estado sigue haciendo las transferencias a las CCAA

por los servicios transferidos, pero éstas disponen libremente de los recursos para asignarlos a los programas que consideren convenientes; se trata, pues, de una financiación incondicionada. En cuanto a los ingresos, se va completando el proceso de cesión de tributos del Estado a medida que van aumentando las transferencias de servicios y, consecuentemente, las necesidades de recursos. Durante este periodo se modifica el Fondo de Compensación Interterritorial, para atribuir financiación sólo a las CCAA que están comprendidas en el Objetivo I de la Comunidad Europea, no sin antes hacer una corrección en la financiación básica a las que quedarían excluidas del citado Fondo.

Hay que decir que las demandas de autonomía financiera en materia de ingresos obligó a poner en marcha la llamada “corresponsabilidad fiscal”, que realmente sólo suponía regionalizar parte de la recaudación del IRPF, pero que fue el primer eslabón para lo que habría de llegar enseguida.

Efectivamente, la **tercera etapa** se abre con el cambio electoral de 1996 y comprende desde 1997 hasta nuestros días, a la que podríamos denominar como de autonomía en el ingreso. Dentro de ella cabría distinguir varias subdivisiones: en la primera, que comprende el quinquenio 1997-2001 –que será el último de la práctica que se venía siguiendo–, se pone en marcha el proceso de participación de las CCAA en los tributos del Estado por dos nuevas vías: atribuyendo competencias normativas en los tributos cedidos, Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Tasas sobre el Juego, a los que se incorpora el IRPF, con carácter parcial; y reconociendo el reparto de un porcentaje de la recaudación de los impuestos indirectos del Estado con arreglo al criterio de consumo territorializado.

Adicionalmente, se actúa sobre los dos instrumentos de solidaridad: se modifica el Fondo de Compensación Interterritorial y se dotan presupuestariamente las Asignaciones de Nivelación previstas en el artículo 158.1 de la Constitución, aunque no se llegan a hacer efectivas por falta de acuerdo sobre los servicios públicos fundamentales a cuya prestación mínima habrían de servir. Pero lo cierto es que el modelo previsto en la Constitución y en la LOFCA estaba en aplicación al completo por primera vez.

En otro orden de cosas, hay que mencionar la aprobación de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como se dice en la exposición de motivos de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, esta norma es imprescindible en un país tan descentralizado como España, porque la fijación de un

objetivo de estabilidad presupuestaria de alcance limitado al sector público estatal no permitiría lograr en plenitud los efectos que para la economía española pueden derivarse del proceso de consolidación presupuestaria.

La Ley Orgánica 5/2001²², vigente hasta el 1 de mayo de 2012, fue de aplicación a todas las Comunidades Autónomas. En el caso de Navarra, se preveía que la aplicación de esta Ley se llevaría a cabo, conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mediante una disposición de rango legal²³ y para el País Vasco se arbitraría un procedimiento adecuado a su régimen foral especial²⁴.

La explosión de la crisis económica de finales de la primera década del nuevo siglo llevó al Gobierno de Rodríguez Zapatero a introducir en la Constitución de 1978 el principio de estabilidad, mediante la reforma del artículo 135 CE el 27 de septiembre de 2011, con la finalidad declarada en la exposición de motivos de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica de nuestro país.

Como consecuencia, la Ley Orgánica 5/2001 fue derogada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera²⁵. En el preámbulo se declara cuáles son los tres objetivos

-
- (22) Reformada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- (23) Ley Orgánica 10/2003, de 15 de julio, que, con el carácter de complementaria a la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, modifica la disposición final primera de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- (24) Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el Concerto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- (25) El Pleno del TC, por providencia de 8 de abril de 2014, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, contra los artículos primero, apartados uno, tres, cinco, seis, ocho, doce, catorce, quince y dieciséis; segundo y disposición adicional primera de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, en la medida en que con los mismos se modifican determinadas previsiones de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, caso del artículo primero, y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, en el caso del artículo segundo.

de la Ley: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. La nueva Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas²⁶, Corporaciones Locales y Seguridad Social, con la finalidad de mejorar la coherencia en la regulación jurídica, lo que debe suponer una mayor claridad de la Ley y una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas. Por su parte, algunas CCAA secundaron la iniciativa, aprobando normas para asegurar la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria en su ámbito territorial, como, por ejemplo, la Ley 6/2012, de 17 de mayo de estabilidad presupuestaria de la Generalidad de Cataluña, o la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón.

Hemos de reseñar que el quinquenio 1996-2001, que abre la que hemos llamado tercera etapa, contó con un contratiempo importante, que fue el desacuerdo con la reforma del sistema de financiación autonómica de tres Comunidades, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, que se resolvió manteniendo para ellas la aplicación del modelo que había estado vigente en el quinquenio 1992-1996 con ciertas especialidades, lo que determinó la judicialización de las discrepancias, puramente políticas, por cierto.

Pero esa situación de litigio y confrontación habría de concluir con la reforma que se produce en 2001 (segunda parte de la tercera etapa), al acabarse el que iba a ser último quinquenio del sistema de financiación autonómica, en el nuevo planteamiento de vigencia indefinida del mismo. En efecto, el 27 de julio de 2001 el Pleno del Consejo de Política Fiscal y

(26) La aplicación a Navarra y País Vasco se prevé en la "Disposición final tercera. Haciendas Forales. 1. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo, según lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. 2. En virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico."

Financiera acuerda por unanimidad (¡por primera vez en nuestra corta historia!) un nuevo modelo en el que se avanza en la corresponsabilidad fiscal y, por tanto, en autonomía financiera, y en solidaridad²⁷, a partir de 1 de enero de 2002.

Así, con respecto a lo primero, se incrementan los porcentajes de atribución de recaudación territorializada a las CCAA y se aumentan sustancialmente las competencias normativas en materia de tributos cedidos, incluido el IRPF y la imposición indirecta, con la creación de un impuesto nuevo sobre combustible afectado a la financiación sanitaria, como impuso la Comisión Europea.

Y, con respecto a la solidaridad, se adoptan dos importantes medidas. De un lado, se hacen practicables las Asignaciones de Nivelación, declarando como servicios fundamentales destinatarios de las mismas los de educación y sanidad y estableciendo un procedimiento para su aplicación. Y, de otro, se faculta para hacer disposiciones de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial para gastos ordinarios, no sólo de inversión.

Una de las características del nuevo sistema de financiación consiste en integrar la financiación de las competencias comunes traspasadas a las Comunidades Autónomas, la de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la del IMSERSO, con lo que desaparecen las tres formas de financiación diferenciadas que existían hasta entonces. Con ello se completaba el proceso de descentralización, al homogeneizar el nivel competencial transferido, con la asunción por las Comunidades del artículo 143 de la CE de los servicios de educación, sanidad y sociales, que determinó el vuelco en la distribución del gasto en España.

El relevo en la gobernación del Estado en 2004 y la creciente inmigración, con sus efectos en la aceleración del gasto regional, sobre todo el sa-

(27) La expresión normativa del sistema de financiación se contiene en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Esta Ley estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2009, fecha de entrada en vigor de 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. Esta Ley recoge el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio de 2009, para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

nitario, el educativo y el social (luego completado con la dependencia), determinaron la inmediata declaración de caducidad del modelo, que apenas empezaba a implantarse, lo que determinó la apertura de una nueva fase (sería la tercera de la etapa que comentamos), cuyo primer resultado fue la reforma de los Estatutos de Autonomía de Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, por este orden, con la obligada revisión de las finanzas, que bien podía ser el verdadero argumento de la reivindicación autonómica. En esta iniciativa le siguieron los estatutos de Aragón, Baleares y Castilla-León.

Tras ello, se aborda la revisión de todo el sistema. En efecto, primero se adopta el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio de 2009, para la reforma del sistema de financiación de las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y, después, el 1 de enero de 2009, entra en vigor 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.

El nuevo sistema de financiación, que se aplica con efectos de 1 de enero de 2009, integra como el anterior la financiación de la totalidad de los servicios traspasados. La financiación de todas estas competencias se realiza a través de los tributos cedidos, de las Transferencias del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y del Fondo de Suficiencia Global. Además, para favorecer la convergencia financiera y económica entre CCAA, la Ley 22/2009 crea dos Fondos de Convergencia Autonómica dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. Las participaciones en estos dos Fondos son percibidas por las CCAA cuando se practica la liquidación correspondiente al año al que se refieren.

Interesa destacar que, en contra de lo que se estableció en 2011, el nuevo sistema²⁸ repone la revisión quinquenal del mismo.

(28) Ley 22/2009: "Disposición adicional séptima. Revisión quinquenal. El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema."

En materia de tributos cedidos, se mantiene el listado anterior. Las modificaciones que se introducen en este capítulo obedecen al incremento en los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos. Así, se redefinen los componentes de la deuda tributaria cedida en el IRPF, de acuerdo con la nueva cesión acordada del 50 por 100, además de mejorarse ciertos aspectos técnicos de dicha cesión para ajustar los componentes que se ceden al 50 por 100 del rendimiento. Por otra parte, se incrementa al 50 por 100 el porcentaje cedido a las Comunidades Autónomas del Impuesto sobre el Valor Añadido y al 58 por 100 el porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, los Productos Intermedios, el Alcohol y Bebidas Derivadas, los Hidrocarburos y las Labores del Tabaco.

Por otra parte, se modifica el concepto de residencia habitual a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ampliando el periodo a considerar para su determinación de uno a cinco años, y se hace coincidir el punto de conexión para la atribución del rendimiento con el que determina la normativa aplicable.

Las novedades que se recogen en materia de competencias normativas se refieren al IRPF. En concreto, se amplían las facultades de las CCAA para regular la escala autonómica aplicable a la base liquidable y también el tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual, se permite que las CCAA puedan establecer deducciones autonómicas por subvención o ayudas públicas en determinadas condiciones y, novedosamente, se posibilita que aprueben incrementos o disminuciones en las cuantías del mínimo personal y familiar.

Por otra parte, y con la finalidad de que las CCAA hagan un ejercicio más explícito de corresponsabilidad, se excepciona la aplicación supletoria de la normativa estatal en materia de tarifa autonómica para el supuesto en que las Comunidades no hicieran uso de sus competencias normativas, salvo, transitoriamente, para el año 2010.

Finalmente, se introduce la posibilidad de que las CCAA asuman, por delegación del Estado, la competencia para la revisión de los actos por ellas dictados en relación con los tributos totalmente cedidos tradicionales, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (de nueva creación) y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de

Transporte. Todo ello sin perjuicio de la labor unificadora del Estado, que será ejercida por el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina establecida en la Ley General Tributaria.

En este punto, haciendo un salto en el tiempo, hemos de decir que el 27 de febrero de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó su sentencia en relación con el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVDMH), popularmente conocido como “céntimo sanitario”, en el asunto C-82/12, caso Transportes Jordi Besora, S.L., y Generalitat de Catalunya, en la que declara que la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales, se opone a una norma nacional como la española que estableció el IVDMH a partir del 1 de enero de 2002. El origen de la sentencia se encuentra en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), a raíz de la negativa de la AEAT a devolver a la citada empresa las cantidades satisfechas en concepto de IVMDH en el periodo comprendido entre los ejercicios 2005 y 2008, dadas las dudas que el TSJC albergaba acerca de la compatibilidad del IVMDH con el artículo 3.2 de la Directiva 92/12.

Como consecuencia, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, suprime el referido Impuesto. La exposición de motivos lo resume así: “También son objeto de modificaciones, de carácter técnico, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Hidrocarburos, en ambos casos como consecuencia de la necesaria adaptación del ordenamiento interno a la normativa comunitaria. Además, con el fin de integrar el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en el Impuesto sobre Hidrocarburos, se modifican diversos preceptos de la Ley de Impuestos Especiales y se deroga aquel.” A tal efecto, el apartado cuatro de la disposición final 20ª de dicha Ley introduce un nuevo artículo 50 ter en la Ley de Impuestos Especiales, permitiendo que las CCAA puedan establecer un tipo impositivo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos para gravar suplementariamente los productos a los que resulten de aplicación los tipos impositivos comprendidos en determinados epígrafes del artículo 50.1 que se consuman en sus respectivos territorios. La aplicación del tipo impositivo autonómico deberá efectuarse de acuerdo con lo establecido en la citada

Ley y con los límites y condiciones establecidos en la normativa reguladora de la financiación de las CCAA²⁹.

Todo esto último tiene lugar en un tiempo en que el Partido Popular gana en las elecciones (autonómicas, locales y generales) celebradas en 2012, y asume de nuevo la cartera de Hacienda, ahora también de Administraciones Públicas, el ministro Montoro. La crisis económica sigue en plena eferescencia y el Gobierno se ve obligado a arbitrar recursos (los llamados fondos de liquidez) para que las CCAA y los Ayuntamientos puedan hacer frente a sus deudas.

El sistema aprobado en 2009 cumplió su plazo de vigencia previsto³⁰, con lo que se movilizaron las fuerzas políticas reclamando una revisión para corregir los desajustes que denunciaban diversas CCAA, fundamentalmente la Comunidad de Madrid. Pero el Gobierno se ha negado reiteradamente a abordar la reforma, con el pretexto de que la crisis no permite acometer un reajuste que conduce, inevitablemente, a inyectar más recursos en el sistema³¹. Es el quinquenio fallido. Y no cabe ya ninguna duda que quedará para la próxima legislatura el diseño de un nuevo sistema de financiación, según ha anunciado el Presidente Rajoy.

-
- (29) A tal efecto, la disposición final 12ª de la misma Ley 2/2012 (“Modificación de 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”) reforma la Ley 22/2009 en varios preceptos. Así, con efectos desde el 1 de enero de 2013 se introducen las siguientes modificaciones: (i) Se modifica el artículo 16, Cesión parcial de la recaudación líquida por los tipos estatales del Impuesto sobre Hidrocarburos: determinación de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva. (ii) Se modifica el artículo 40, relativo al alcance de la cesión y punto de conexión en el Impuesto sobre Hidrocarburos. (iii) Se modifica el artículo 44, relativo al alcance de la cesión y puntos de conexión en el rendimiento derivado del tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos. (iv) Se modifica el artículo 52, relativo al alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre Hidrocarburos. (v) Se introduce una nueva disposición transitoria séptima, referente a la integración del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en el Impuesto sobre Hidrocarburos.
- (30) Según la Disposición transitoria tercera de la Ley 22/2009, relativa a la aplicación y revisión del Sistema de Financiación, “Teniendo en consideración la aplicación gradual de los cambios introducidos en el nuevo sistema, la primera evaluación de los resultados del mismo se realizará con referencia al año 2013.”
- (31) Se tiene noticia que en la revisión de 2009 el Gobierno inyectó 11.400 M€ en el sistema.

1.2.2. *Los territorios forales*

Aunque la distinción del maestro FEDERICO DE CASTRO entre Derecho general y particular, nos llevaría a identificar a otros territorios forales en nuestro país (Canarias, sin ir más lejos, por ejemplo), es lo cierto que se reconocen como regímenes particulares o forales los de Navarra y País Vasco.

a) *Navarra*

En lugar de estatuto de autonomía, la norma básica de Navarra es la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), según la cual:

- Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos (artículo 1).
- Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1.º de su Disposición adicional primera (artículo 2).

Ahí está sintetizada la singularidad de Navarra, definida como Comunidad Foral –no Comunidad Autónoma– con régimen, autonomía e instituciones propias, y los antecedentes históricos que le sirven de fundamento.

La especialidad que aquí nos interesa es la financiera y, a tal efecto, hemos de decir que, de acuerdo con el artículo 45.3 de la LORAFNA: “Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico que deberá respetar los principios contenidos en el Título Preliminar del Convenio Económico de 1969, así como el principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1º de esta Ley Orgánica.”

Tras esta declaración de poder tributario originario, se concreta cómo se ejerce: “En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico” (artículo 45.1 de la LORAFNA). El primer Convenio Económico después de la Constitución fue aprobado por la Ley 28/1990, 26 diciembre, que ha sido

objeto de diferentes adaptaciones, la última es la realizada por la Ley 14/2015, de 24 de junio.

El contenido propio del Convenio está también expresamente previsto: “En los Convenios Económicos se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado señalando la cuantía de las mismas y el procedimiento para su actualización, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado” (artículo 45.2 de la LORAFNA). Por lo tanto, el Estado y la Comunidad Foral de Navarra acuerdan y reflejan en el Convenio, de un lado, los criterios con que se van a aplicar los conceptos de su propio régimen tributario, para asegurar que no hay desimposiciones ni sobreimposiciones con los del Estado; y, de otro, la cuantía de la conocida como Aportación económica de Navarra a la financiación de las cargas generales del Estado, las que no ha asumido la Comunidad Foral; el importe previsto en el Presupuesto de Ingresos del Estado para 2014, en este concepto es de 569 millones de euros.

Naturalmente, el Convenio Económico cubre exactamente eso, lo dicho, pero la Comunidad Foral tiene todas las competencias que tienen las CCAA (uniprovinciales o no), de acuerdo con el artículo 39 de la LORAFNA, según el cual, corresponden a Navarra, entre otras cosas [letra c)], “Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.” La mención viene a cuento de la aplicabilidad de la LOFCA –ya dijimos al comienzo que era de aplicación en los territorios forales–, a propósito de la creación de tributos propios, distintos de los convenidos con el Estado.

A tal efecto, a pesar de la claridad del precepto citado, hay una discusión doctrinal acerca si la Comunidad Foral de Navarra puede establecer tributos propios, lo que parece estar resuelto por el Tribunal Constitucional, que entiende que a los tributos distintos de los convenidos con el Estado les son plenamente aplicables los límites contenidos en los arts. 6 y 9 LOFCA, además de los específicamente contenidos en el artículo 7 de la Ley del Convenio³². El asunto ha podido quedar definitivamente resuelto en la última

(32) Vid. BARBERENA BELZUNCE, I. (2014): “¿Se aplica la LOFCA a los tributos de la Comunidad Foral de Navarra? A propósito de las STC 208/2012 y 110/2014”, en ECJ Leading Cases, año 3º, vol. 2, post núm. 629 de 5 de noviembre de 2014.

modificación del Convenio, llevada a efecto por la Ley 14/2015, de 24 de junio, cuyo artículo 2, apartado 2, establece: “Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio.”

Por lo tanto, en principio, Navarra tiene las competencias que reconoce la LOFCA –aunque no se la mencione expresamente– a nuestras CCAA en materia de tributos propios.

b) País Vasco

La norma básica de la Comunidad del País Vasco es la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Después de reconocer que el País Vasco dispone de su propia Hacienda Autónoma para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias (artículo 40 de la citada Ley Orgánica), se concreta que “Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios” (artículo 41), cuyo contenido, entre otras cosas, “respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases: a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma.”

El primer Concierto entre el Estado y el País Vasco, tras la Constitución de 1978, fue el aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y mantuvo su vigencia hasta final del año 2001. Después se han hecho diferentes adaptaciones, la última es la realizada por la Ley 7/2014, de 21 de abril, para adecuar el Concierto a las últimas modificaciones producidas en el ordenamiento tributario estatal.

Dicho esto, interesa destacar que las competencias tributarias del País Vasco se residencian en las instituciones de sus tres Territorios Históricos: Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Al Parlamento vasco corresponde aprobar las

normas relativas a la coordinación, armonización y colaboración fiscal. Por lo tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco no percibe los recursos previstos en el artículo 157.1 de la Constitución Española, tal y como hacen las CCAA de régimen común. Sus principales ingresos provienen del producto de la recaudación obtenida de los tributos forales por las Diputaciones, que, además, entregan una parte al Estado como compensación por las cargas generales que éste soporta (las cargas no asumidas) en los Territorios Históricos, que se hace efectivo a través del denominado "Cupo". El líquido a pagar en 2007 por parte del País Vasco al Estado se fijó en 1.565 millones de euros.

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, además de las transferencias de las Diputaciones Forales, los recursos que la LOFCA atribuye a las CCAA, como reconoce el artículo 42 del Estatuto de Autonomía, cuando dice que "Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos, entre otros, por "b) Los rendimientos de los impuestos propios de la Comunidad Autónoma que establezca el Parlamento Vasco, de acuerdo con lo establecido en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica sobre financiación de las Comunidades Autónomas. [Y] c) Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado."

Es más, aunque no están expresamente previstos en el estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco estableció un recargo transitorio para el año 2003 sobre la cuota íntegra del IRPF, mediante la Ley 23/1983, de 27 de octubre, creado para hacer frente a los efectos producidos por las inundaciones que afectaron a su territorio, lo cual es conforme con lo previsto en el artículo 12 de la LOFCA.

2. VALORACIÓN DE NUESTRA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS

2.1. LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA

2.1.1. Examen del campo de cesión de competencias normativas

En el presente cuadro resumimos las competencias normativas que tienen conferidas las CCAA en los tributos cedidos y el precepto de la Ley 22/2009 que lo establece.

Impuesto	Normativa reguladora	Potestad normativa conferida	Atribución de facultades normativas (por CCAA)
IRPF	Ley 22/2009, art. 46	<ul style="list-style-type: none"> – Determinación del mínimo personal y familiar (parte autonómica) – Escala autonómica aplicable a la base liquidable general – Deducciones en la cuota íntegra autonómica – Aumentos o disminuciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual 	Atribución a todas las CCAA de la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en virtud de la Ley 22/2009
ISD	Ley 22/2009, art. 48	<ul style="list-style-type: none"> – Reducciones de la base imponible – Tarifa del impuesto aplicable – Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente – Deducciones y bonificaciones de la cuota – Regulación de los aspectos de gestión y liquidación del impuesto 	Atribución a todas las CCAA de la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en virtud de la Ley 22/2009
IP	Ley 22/2009, art. 47	<ul style="list-style-type: none"> – Determinación del mínimo exento – Tipo de gravamen aplicable – Deducciones y bonificaciones en la cuota 	Atribución a todas las CCAA de la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en virtud de la Ley 22/2009

Impuesto	Normativa reguladora	Potestad normativa conferida	Atribución de facultades normativas (por CCAA)
IVA	Ley 22/2009	–	–
II.EE.	Ley 22/2009, arts. 51 y 52	<p>Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Incremento de los tipos de gravamen aplicables. <p>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados hidrocarburos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Modificación de tipo de gravamen autonómico aplicable. 	Atribución a todas las CCAA (salvo Canarias) de la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en virtud de la Ley 22/2009
Tributos sobre el juego	Ley 22/2009, art. 50	<ul style="list-style-type: none"> – Determinación de exenciones. – Determinación de las bases imponibles. – Tipos de gravamen y cuotas fijas aplicables. – Bonificaciones. – Devengo de los impuestos. – Regulación de los aspectos de aplicación de los tributos. 	Atribución a todas las CCAA de la competencia para dictar para sí mismas normas legislativas en virtud de la Ley 22/2009

2.1.2. Comentario

Como decíamos, la implantación y el desarrollo de la financiación autonómica se han producido en un tiempo muy corto. Hoy día nadie recuerda la Hacienda preconstitucional.

Efectivamente, desde hace ya más de treinta años, las CCAA aprueban sus presupuestos, ahora sin déficits, según las pautas establecidas por el Estado, previo debate en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es el órgano creado por la LOFCA para hacer efectiva la coordinación entre las Haciendas del Estado y de las CCAA. Los conocidos “Escenarios de Consolidación Presupuestaria” fueron un magnífico instrumento para encauzar la política fiscal de estos nuevos agentes que creó la Constitución.

E, igualmente, las Administraciones tributarias autonómicas dictan las normas en los respectivos ámbitos que se les reconocen y gestionan sus propios tributos y los cedidos por el Estado dentro de un nivel más que aceptable, si pensamos que, hoy día, la mayoría de los funcionarios encargados de la gestión, la inspección y la recaudación son de extracción propia. De otro lado, también hay que decir que el nivel de servicios que prestan esas Administraciones autonómicas merece una alta calificación por los contribuyentes. Por tanto, sin pecar de triunfalistas y sin desconocer que todo es mejorable, podemos decir que el proceso ha cumplido sobradamente y en un tiempo record todos los requerimientos y que los vaticinios de los agoreros no han llegado a cumplirse.

Por lo tanto, el desarrollo hacendístico del Estado autonómico puede calificarse de exitoso, a la vista del alto nivel de descentralización financiera que tenemos, muy superior al de Estados que se proclaman federales, como reconocen los expertos. Otra cosa es que guste o no.

2.2. FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA DIVERSIDAD NORMATIVA

Examinar los pros y los contras de la diversidad de regulaciones en un Estado altamente descentralizado es más propio de expertos en constitucionalismo que de tributaristas; dejarnos llevar por las percepciones de los contribuyentes o por los líderes de opinión, que tanto abundan, puede acabar en un ensayo de sociología financiera.

Con esa salvedad pueden hacerse estas consideraciones a favor y en contra del estado actual de la capacidad normativa autonómica:

A favor de atribuir competencias normativas a las CCAA hay un argumento básico: la propia estructura de nuestra Hacienda constitucional. Como dicen el TC y el TS, nuestras Comunidades han alcanzado un grado de madurez que legitima plenamente su autonomía para diseñar sus programas de gasto y seleccionar los recursos que más eficientemente permiten su financiación. Y en ese ejercicio son las opciones políticas las que se inclinan por la política fiscal que propugnan los electores, sin entrar en el debate relativo a la correspondencia entre impuestos altos y baja recaudación o viceversa.

De otra parte, hay que tener conciencia de la magnitud del problema, para lo cual hay que hacer alguna referencia a las cifras. En efecto, los tri-

butos cedidos con competencias normativas cedidas, a excepción del IRPF, al que nos referiremos después, y la Tasa sobre el Juego, tienen un peso de mínima entidad respecto del PIB³³ y una recaudación propia de figuras de segunda fila, como reconocen los expertos que han dictaminado sobre la reforma tributaria:

- Impuesto sobre el Patrimonio: entre el 0,110 y el 2,18 por 100, en la serie 1980-2008. Recaudación total en 2008³⁴: 2.413 M€.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: entre el 0,092 y el 0,272 por 100, en la serie 1980-2012. Recaudación total en 2011³⁵: 2.194 M€.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: entre el 0,5 y el 0,8 por 100, en la serie 1980-2012. En plena burbuja inmobiliaria (2002-2008), entre el 1,1 y el 1,9 por 100. Recaudación total en 2012³⁶: 5.000 M€.

La conclusión del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario es contundente³⁷: “Fácilmente puede comprobarse con tales datos que este grupo de impuestos tiene escaso peso en todos ellos [se refiere a los países de la OCDE]; que la imposición patrimonial es más elevada en esos países que en España, pese a que la gran mayoría de ellos carecen de un impuesto sobre el patrimonio que sí existe en España; que los impuestos sobre sucesiones y donaciones son recaudatoriamente los menos importantes pero que en España recaudan bastante más que en los restantes países y, finalmente, que los impuestos sobre la circulación de bienes son los que logran una recaudación relativa más elevada, tanto en España como en los restantes países del grupo.”

Por otra parte, no cabe desconocer que las CCAA han actuado sobre la normativa de los tributos cedidos tanto a la baja como al alza. No conocemos estudios sobre el efecto recaudatorio que tiene el ejercicio de las com-

(33) Tomamos los datos del Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, de febrero de 2014 (página 259).

(34) Ib. Página 229.

(35) Ib. Página 244.

(36) Ib, Página 256.

(37) Ib, Página 258.

petencias normativas autonómicas, pero, sin que podamos aportar un dato cierto, hemos sabido que, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el efecto recaudatorio neto, sin incluir IRPF, IVA e IIEE, es el 7,2 por 100 de la recaudación total de los tributos cedidos; es decir, computando los resultados de los incrementos y los de las reducciones impositivas, la recaudación aumenta en ese porcentaje.

En cualquier caso, con estas características y estos resultados, creemos que no puede decirse que existe un exceso de descentralización o, mejor dicho, que la intervención de las CCAA en la distribución de cargas fiscales en la imposición patrimonial provoque efectos perversos. Al fin y al cabo, no es más que un enfoque absolutamente parcial del autogobierno de nuestras Comunidades. No hay más que revisar las competencias –exclusivas o de ejecución– atribuidas a las CCAA en los estatutos de autonomía³⁸ para concluir que los efectos de la autonomía fiscal, en materia de tributos cedidos, es mínima en comparación con la que se reconoce en otros ámbitos de la actuación pública, y de eso nadie se queja. Bueno, nadie no; hay que decir que una iniciativa que tuvo un largo proceso de gestación acabó culminando en una Ley cuyo objeto es “establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución”. Nos referimos a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con la que, en definitiva, se pretende corregir las disfunciones que se estaban (y se siguen produciendo) como consecuencia de las asimetrías competenciales autonómicas, para asegurar el correcto funcionamiento del mercado nacional, algo que venían reclamando todos los agentes de la actividad económica de nuestro país.

(38) Valga esta referencia, para refrescar la memoria: Agricultura, Pesca, Industria, Energía, Comercio, Competencia, Turismo, Transportes, Consumo, Economía social, Educación, Cultura, Sanidad, Servicios sociales, Ordenación del territorio, Investigación y desarrollo, y algunas más; la mayoría son competencias exclusivas en el Estatuto de Cataluña.

Y no digamos si esos datos los ponemos en relación con el volumen total de recursos financieros proporcionados por el sistema de financiación de régimen común, que es de casi cien mil millones de euros³⁹, según la liquidación del ejercicio 2012 que aparece en la página web del Ministerio de Hacienda.

Punto y aparte hemos de dedicar al IRPF. Sobre este tributo, en el que existe una escala autonómica, que ha de ser progresiva, creemos que cabría limitar el tipo máximo de la tarifa, pero el resto nos parece suficientemente acotado con la regulación contenida en el artículo 46 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, que asegura el tronco central del principal tributo de nuestro sistema. No obstante, no habría que descartar un nuevo planteamiento, como sería partir en dos el IRPF, para que el llamado tramo autonómico sea un impuesto sobre la renta propio de las CCAA, con el obligado respeto a los elementos estructurales del tributo, para asegurar que cumpla la función que le corresponde en el conjunto de la Hacienda general.

En otro orden de cosas, la diversidad fiscal es una realidad en el ámbito municipal (el provincial no cuenta) que nadie discute; no hay más que ver la dispersión de tipos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o en el gravamen de las plusvalías del suelo, por referirnos a tributos de alta capacidad recaudatoria.

Por otro lado, la diversidad nominal en las tarifas de los impuestos cedidos es solo una parte del “problema”. Los hacendistas enseñan que lo que importa es el tipo efectivo y eso queda en manos de las administraciones tributarias de las CCAA, que tienen plenas competencias de gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos; este es un capítulo que evitan (o desconocen) todos los que se aproximan al asunto. Pero es que, además, hay un largo capítulo de diferencias como consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de impuestos propios (el de las grandes superficies, por ejemplo) o tasas, que llegan a tener una potencia recaudatoria superior a los tributos que son objeto de nuestro estudio; en eso nadie repara y las desigualdades que originan pueden ser trascendentes.

Una última consideración: las Comunidades de régimen común, en los tributos que reseñamos, son menores de edad en comparación con las ins-

(39) Exactamente, 96.112.558,65 (en miles).

tituciones forales; no hay justificación histórica que pueda amparar la diferencia competencial a mediados del primer cuarto del siglo veintiuno.

A favor de restringir las competencias normativas de las CCAA para disminuir la diversidad fiscal se puede invocar la propia realidad española: somos un país pequeño, con una población mal distribuida, en cuanto que hay fuertes concentraciones en pocas ciudades o comunidades, y con escasa costumbre de movilidad territorial.

En esta tesitura, se hace difícil aceptar diferencias notables de tributación del patrimonio, de las herencias o las donaciones, y de las operaciones propias del tráfico civil. Los datos macroeconómicos no son suficientes para justificar que exista o no un gravamen efectivo sobre el patrimonio o las adquisiciones gratuitas, en función del lugar en que se resida.

Adicionalmente, con distinta intensidad, se invocan principios constitucionales y la equidad horizontal para hacer más restringida la capacidad normativa tributaria de las CCAA, aunque lo cierto es que sólo se hace la reflexión a propósito de la imposición sobre el patrimonio y los incrementos de patrimonio a título lucrativo.

También pesa en la mente de los españoles cómo los que tienen mayor capacidad también tienen mayor posibilidad de trasladar su residencia o sus operaciones en busca de climas fiscales más favorables; los pobres no pueden votar con los pies. En tal sentido, la prensa se hace eco de desplazamientos de importantes contribuyentes a la Comunidad de Madrid, lo que no nos consta que haya sido demostrado con cifras.

En fin, se habla de la excesiva diversidad fiscal entre territorios, que ha dado lugar a una situación que se califica como de “caos fiscal”, “fracaso rotundo”, “problema político de primera magnitud”, “un Frankenstein”, poniendo el acento en cada caso en el aspecto que el autor considera más censurable.

Hechas estas mínimas consideraciones, tenemos que avanzar en lo que es el principal objeto de este trabajo, al que nos referimos en el siguiente apartado.

2.3. UN NUEVO ESCENARIO: LA COMPETENCIA FISCAL ENTRE CCAA

Con división de opiniones, ciertamente, en los últimos años asistimos a una nueva frontera en la política tributaria autonómica: la competencia fiscal. En efecto, las nuevas competencias normativas que se atribuyeron a las

CCAA de régimen común en la reforma de 2001 y se incrementaron en 2009 otorgan a éstas la posibilidad de ofertar a los electores programas políticos basados en la reducción o el incremento de las cargas fiscales, lo que se tradujo, en primer lugar, en las normas por la que se establecieron bonificaciones en la imposición de herencias y legados.

Probablemente, “el problema”, digámoslo así, arranca de las especialidades tributarias que el sistema foral, con los regímenes fiscales de Concerto y Convenio, confiere a las autoridades de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y de la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente, reconocidas en aplicación de la Disposición adicional primera de la Constitución, pero difíciles de soportar en un espacio tan reducido, como es nuestro territorio, y con una economía tan interrelacionada.

Y ahí surgieron las primeras iniciativas, que son las de los territorios más próximos (Cantabria y La Rioja), contra las modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades, a las que siguieron las de otras Comunidades, primero, las de igual significación política, y, después, las de diferente, aunque con un nivel menor de beligerancia a la baja, como puede ser el caso de Andalucía.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 23.09.2015 (Recurso Casación Núm.: 893/2013, Ponente Excmo. Sr. D.: Emilio Frías Ponce) relata la historia de todo lo sucedido: “Teniendo conocimiento la Comisión a través de denuncias respecto de otros beneficios fiscales otorgados por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos del País Vasco, que pudieran considerarse Ayudas de Estado, en concreto en relación con las empresas DaewooManufacturing España, S.A. y Ramodín, S.A., decidió en 1999 incoar procedimiento previsto en el artº 88.2 del Tratado, recayendo la Decisión citada 2002/820/CE, declarando la incompatibilidad del referido crédito fiscal del 45% de la inversión”; ordenando que se suprimiera el régimen de ayudas contemplado en el artículo 1 de las normas impugnadas, en la medida que el mismo siga produciendo efectos, debiendo el reino de España adoptar todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de las ayudas que han sido puestas ilegalmente a disposición de las entidades afectadas⁴⁰.

(40) Para dejar contada la historia completa, transcribimos el relato que falta de la STS: “No llevada a efecto la Decisión, la Comisión demandó por incumplimiento ante el Tribunal de Jus-

Pero lo que empezó en diversas CCAA de régimen común por reducir el gravamen de las sucesiones *mortis causa* pasó a afectar a las donaciones, destacándose la Comunidad de Madrid, que ha dejado prácticamente sin tributar los actos lucrativos *inter vivos* entre ascendientes, descendientes (por consanguinidad) y cónyuges, a los que se equiparan los miembros de parejas de hecho que cumplan con la normativa en vigor en dicha Comunidad, y que ha sido la primera en reducir el IRPF y en suprimir el Impuesto sobre el Patrimonio.

El Defensor del Pueblo se hizo eco hace años de esta nueva realidad y la afrontaba planteando dudas sobre la constitucionalidad de esta diversidad normativa en su Informe de 2005:

"Esta disgregación de las peculiaridades de tributación del mismo hecho imponible, en atención a la residencia del causante, y la prolija regulación con que se recoge en cada Comunidad autónoma, suponen una dificultad añadida para el contribuyente, que, en sus quejas a la Institución, se siente discriminado y confundido por la dispersión normativa existente en el conjunto del Estado.

El contribuyente tiene que tener claro, en aras a la certeza del derecho y por ende a la seguridad jurídica, que su vecindad es indiferente para establecer el Derecho aplicable, que en el impuesto sobre sucesiones y donaciones se fija por el lugar de residencia del causante. [...]

De los datos estudiados se puede concluir que las comunidades autónomas próximas geográficamente a las que cuentan con régimen foral, regulan un régimen fiscal más beneficioso para sus residentes al objeto de no deslocalizar la riqueza, pues la despoblación de los municipios incide adicionalmente en los recursos de las arcas municipales, así como de la propia Comunidad autónoma. Si bien es cierto

ticia de las Comunidades Europeas, procedimiento C-485/03 a C-490/03, recayendo Sentencia de 14 de diciembre de 2006, en la que se condenó al Reino de España "al no haber adoptado dentro del plazo fijado todas las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la misma". La Diputación Foral de Álava promovió recurso de anulación frente a la Decisión 2002/820/CE ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, seguido como T-227/2001, dictándose Sentencia en 9 de septiembre de 2009, que a su vez fue recurrida en casación recayendo sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 28 de julio de 2011."

que no se establecen trabas físicas, para la libre circulación de personas y bienes en el territorio nacional y que la elección de residencia depende, indudablemente, del ciudadano, la regulación de una presión fiscal diferenciada sobre el patrimonio en cada Comunidad autónoma, podría implicar una posible discriminación contraria al artículo 138.2 de la Constitución Española, ya que impone privilegios económicos asociados a la vecindad. [...]

Este panorama de dispersión con las diferencias que ocasiona en la tributación de las herencias, en aplicación de un impuesto que en cierto modo castiga el ahorro, junto con las consideraciones jurídicas que fueron trasladadas en su día a la Administración central -que están recogidas en el Informe de 2004- llevan a recomendar nuevamente al Ministerio de Hacienda la adopción de la iniciativa legislativa para modificar el impuesto de sucesiones y donaciones, sentando las bases que deriven en una regulación de cada Comunidad autónoma que produzca unos efectos fiscales más igualitarios, de tal suerte que no se desvirtúe el contenido del artículo 31 de la Constitución Española y que la residencia no venga inducida por el tratamiento fiscal."

Pero hemos de decir que no estamos de acuerdo con esta reflexión-denuncia del Defensor del Pueblo con respecto a la diversidad normativa autonómica en materia tributaria; eso es lo que era de esperar, no cabe llamarse a sorpresas: ese es el resultado del modelo de distribución del poder político y financiero que nos hemos dado los españoles.

A este respecto, hay que decir que existen varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional reconociendo la constitucionalidad de la diversidad tributaria, sin que ello comporte contravención de la norma suprema:

- “Acerca de la compatibilidad entre autonomía e igualdad hemos señalado con carácter general en la STC 37/1987 que los artículos 1; 9.2º; 14; 139 y 149.1.1º CE. "no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía (FJ. 10º; doctrina reiterada en la STC 150/1990, FJ. 7º). Así, por lo que al ámbito tributario respecta, nada obsta a que, como expresábamos en el ATC 182/1986, por el juego de los artículos 140 y 142 de la CE., "salvaguardada la identidad bá-

sica de derechos y deberes de los españoles, las cargas fiscales que deban soportar puedan ser distintas". Dicho de un modo más preciso, la radicación en un municipio (...) puede ser, obviamente, una circunstancia que justifique un tratamiento fiscal distinto al que se obtendría en otro municipio. (...)” (STC 233/1999, FJ. 27º).

- “... en el ámbito de la tributación local, puede la Ley establecer tipos impositivos diferentes para cada municipio atendiendo a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos presten o al número de la población” (STC 19/1987, FJ. 3º; y STC 233/1999, FJ. 27º).
- “Puede el legislador estatal hacer una parcial regulación de los tipos del impuesto, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por cada Corporación Local, a la que corresponderá ya, en ejercicio de su autonomía y en atención a las peculiaridades de su Hacienda propia, la precisión de cual sea el tipo que, de acuerdo con el marco legal, haya de ser aplicado en su respectivo ámbito territorial (STC 19/1987, FJ. 5º). La diversificación de los tipos impositivos –decíamos en el FJ. 4º de la misma Sentencia– "puede, por ello, concebirse en abstracto como acomodada a las exigencias del principio de igualdad, siempre que posea un fundamento justificado y racional y arranque de situaciones que puedan legítimamente considerarse como diversas” (STC 233/1999, FJ. 27º).

Por su parte, el Tribunal Supremo⁴¹ considera perfectamente ajustadas a la Constitución las diferencias por razón del territorio, por considerarlas congruentes con el marco normativo de la estructura territorial de España diseñada por la Constitución.

(41) Por ejemplo, las STS de 30 de octubre y de 14 de diciembre de 1999, en las que se enjuician las bonificaciones fiscales establecidas en Álava y en Guipúzcoa, respectivamente: “Para rechazar este motivo, sin embargo, basta tener en cuenta, por un lado, las facultades normativas reconocidas a las Instituciones Competentes de los Territorios Históricos según el artículo 2.º de la tan repetida Ley del Concierto Económico Vasco, con arreglo al cual aquéllas “podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que actualmente se recauden mediante monopolios fiscales, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido”, y tener en cuenta, asimismo y por otra parte, que este Tribunal tiene declarado –

Por lo demás, la reacción inicial ante las exenciones en los territorios forales es comprensible; como se estudia en Federalismo Fiscal, la experiencia de la descentralización enseña que todo avanza hacia la igualdad: las excepcionalidades de unas regiones tienden a desaparecer, con lo que aparecen otras reivindicaciones, que seguidamente son corregidas por las de los demás. Y cuando se atribuye poder a los gobiernos subcentrales, tras un primer periodo de indecisión, ese poder se ejerce con diversos objetivos, entre los que destaca el electoral, pues –ya lo decía el maestro de la Ciencia de la Hacienda– los ciudadanos votan con los pies (MUSGRAVE); en España hay quien traduce como “votar con el bolsillo”.

Lo que es incomprensible es la llamada a la armonización de esas competencias que hemos conocido de ciertas Comunidades de régimen común, con el descarado propósito, no de reforzar la autonomía tan vehementemente demandada, sino de recortar el ejercicio de las mismas. Ciertamente, un exceso de competencia fiscal es nefasto para las finanzas públicas, porque en una guerra de bajada de impuestos perdemos todos; si eso llegara a presentarse como posible, el Estado debería actuar para contener la sangría de recursos que se puede producir. Pero un cierto nivel de rivalidad en los tributos es deseable, para que todos los gobernantes se esfuercen en la efi-

Sentencia de 20 de abril de 1988– que “... el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal e igual con abstracción de cualesquiera elementos diferenciados de trascendencia jurídica, pues llevado a su última consecuencia sería incompatible con el de autonomía de la imposición de exacciones y la intensidad de las cargas tributarias, y como dice el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, la igualdad no puede ser entendida como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento, pues en virtud de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas nuestro ordenamiento tiene una estructura por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional, siempre que quede a salvo el contenido esencial de los derechos fundamentales”, con doctrina también ratificada por el Tribunal Constitucional en las Sentencias, entre otras, 37/1987, de 20 de marzo y 150/1990, de 4 de octubre, y asimismo en Sentencia de esta propia Sala 3.ª de 19 de julio de 1991 que, a su vez, declaró que “no puede sostenerse que en un Territorio Histórico sea obligado mantener ni los mismos tipos impositivos, ni las mismas bonificaciones que se conceden para el resto del Estado. Ello implicaría... convertir al legislador fiscal en un mero amanuense –mejor en un mero copista...– con lo que la autonomía proclamada desaparece y se incumple el permiso contenido en el artículo 41.2 citado (se refiere a la Ley de aprobación del Convenio Económico Estado - Navarra) que no sólo habla de mantener el régimen tributario, sino de establecerlo y de regularlo, lo que es distinto del mero mantenimiento e implica, desde luego, innovación (establecer) o modificación (regular)” (Fundamento de Derecho tercero).

ciencia y economía del gasto público, que también es un mandato constitucional (artículo 31.2 CE), el del apartado siguiente al precepto que establece el deber general de contribuir a su sostenimiento.

La demanda de armonización que hizo una Comunidad en particular, Cataluña, es algo digno de consideración. Después de una fuerte reivindicación de autonomía fiscal, a cuyo ejercicio se renuncia por coherencia con un programa político determinado, entonces en el Gobierno de la Generalitat, se llama a la contención de la diversidad que otras Comunidades propician para evitar la deslocalización de patrimonios. Como ha escrito algún autor⁴², es como si alguien promueve una carrera de la autonomía en la que, de entrada, se pide a los participantes que no corran mucho para que las diferencias no resulten excesivas, “no corráis que es peor”, sería el lema. Las iniciativas de reducciones de impuestos deben someterse a un patrón armonizador para que nada cambie.

El caso más señalado es el de la Comunidad de Madrid que rebajó, primero, la tarifa autonómica del IRPF, y, después, el tipo máximo del Impuesto sobre el Patrimonio del 2,5 al 1,5 por 100, para, finalmente, eliminarlo, algo sin precedentes; además, las sucesiones y donaciones entre personas de los Grupos I y II están prácticamente exentas del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Lo curioso de la situación es que esta nueva actitud de los responsables de las Haciendas autonómicas rebajando impuestos coincide con una cierta beligerancia contra el Estado, en defensa de su espacio estatutario, cuando no de demanda de nuevas competencias, lo que genera nuevas necesidades de financiación, en un escenario de ausencia obligada de déficit y en un Estado anoréxico, residual en términos financieros, como ha dicho algún político.

En este sentido, hemos de volver sobre lo que apuntamos unas líneas más arriba, las iniciativas de reforma de la financiación autonómica. No plantea

(42) Nos referimos al catedrático FEDERICO DURÁN LÓPEZ, en un artículo publicado en EL MUNDO. EL ECONOMISTA (8.03.13) publicaba esta noticia: “El Consejo Asesor para la Reactivación Económica y el Crecimiento (Carec) ha entregado al Gobierno catalán un documento en el que propone limitar la competencia fiscal entre las autonomías españolas, de manera que no se entre en una carrera regional de tipos impositivos a la baja y deducciones al alza.”

especiales problemas el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, si hacemos gracia de la disposición que prevé su homologación con el que esté más arriba. Sin embargo, los de Cataluña y Andalucía sí que nos ponen en un sendero de dudoso final.

Después de varios años discutiendo sobre las llamadas balanzas fiscales para influir en el diseño del que iba a ser el nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, hemos llegado a un resultado que parece definitivo, según los expertos que elaboraron el Informe del Instituto de Estudios Fiscales sobre este asunto. Primero, que no hay una metodología uniforme para elaborar las balanzas fiscales y que, como mínimo, hay dos enfoques que han de ser aplicados, el de la carga-beneficio (del ingreso y del gasto, respectivamente), y el del flujo monetario, en función de la finalidad que se pretenda lograr con la balanza fiscal; la aplicación de esos dos criterios supone unos resultados no equivalentes, ni por la composición de su saldo agregado, ni por su interpretación. Y, segundo, como consecuencia, los criterios relativos a las balanzas fiscales regionales no pueden trasladarse al debate sobre la financiación autonómica, con el que no guardan relación directa.

Superado –según parece– ese escollo político, digámoslo así, nos vimos en un nuevo escenario, con unas demandas sobre la distribución del poder financiero que, no sólo merman el papel y la significación que el Estado ha de tener en la vida económica nacional, sino que ponen en cuestión el propio modelo de Estado, haciendo llamadas a la relación bilateral con éste, exigiendo un nivel de inversión determinado, según criterios que, obviamente, no pueden ser iguales para todas las Comunidades, si cada una se empeña en mirarse el ombligo, pretendiendo la apropiación de la recaudación tributaria del territorio, como algo exclusivo de esa Hacienda autonómica o, en fin, imponiendo un modelo de gestión para unos tributos que exigen una actuación centralizada.

3. EN BUSCA DE ALTERNATIVAS AL MODELO ACTUAL

Dicho todo esto, debemos plantearnos si estamos en el buen camino o si hemos ido demasiado lejos. Nadie duda de la legalidad del marco que hace posible la diversidad normativa: lo que se cuestiona es su aceptabilidad política, que es una de las exigencias de la bondad de los impuestos⁴³.

La primera respuesta al presente epígrafe parece evidente: solamente hay que buscar alternativas cuando la situación que se contempla genera problemas o disfunciones. En opinión del que suscribe, no se perciben circunstancias con la gravedad necesaria para abordar un cambio de rumbo, y no nos consta que existan estudios serios que respalden esa necesidad. Por otra parte, una iniciativa que restrinja el ámbito de la corresponsabilidad fiscal, en materia de potestad de regulación de los tributos, aunque sean cedidos por el Estado, va en contra del signo de los tiempos, en cuanto que es algo que tiene pocos precedentes en el federalismo fiscal, nos atrevemos a decir. Está empíricamente demostrado que la descentralización, cuando se pone en marcha, demuestra siempre un sentido progresivo hacia la expansión del autogobierno; solo circunstancias excepcionales invierten la tendencia.

Por otro lado, no cabe hacer una observación del fenómeno con un enfoque limitado a las decisiones de reducción del gravamen. Es cierto que hay una política agresiva a la baja en la imposición sobre las sucesiones y donaciones y el patrimonio en varias Comunidades, pero hay otra, más general –diríamos de todas–, hacia el incremento de la imposición indirecta, tanto en las transmisiones patrimoniales onerosas como en los actos jurídicos documentados, por lo que no cabe una intervención sesgada, sin contemplar el resultado final en el efecto recaudatorio que produce el ejercicio de competencias normativas.

Pero la realidad, que no se nos escapa, es que hay una opinión mayoritaria en contra del *statu quo*, en cuanto que se producen unas diferencias que podrían atentar a principios básicos para la convivencia. Y ahí entramos nosotros.

(43) IRVING SIRKEN, un hacendista canadiense de quien recibió lecciones el autor, explicaba que estas estas son las exigencias de un buen impuesto: rentabilidad, eficiencia, equidad, factibilidad de gestión y aceptabilidad política.

La primera opción, que se descarta sola, es volver al punto cero, con lo que se suprimiría la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos por el Estado. Tan obvia es su mención como la respuesta que merece. Del mismo modo, habría que descartar avanzar en el proceso de atribución de mayores competencias normativas.

Por tanto, nos tenemos que mover en propuestas de reforma que, sin disminuir sensiblemente la capacidad normativa autonómica, conduzca a un resultado de menor dispersión, o, si se prefiere, de mayor proximidad, en el diseño de la política fiscal de nuestras Comunidades. Argumentos no faltan; para nosotros, el principal sería el principio de coordinación, que obliga a subordinar cualquier potestad –incluida la tributaria– al servicio del resultado que mejor respete el interés general, lo que se traduce en limitaciones o modulaciones al poder tributario de las distintas Haciendas del Estado.

En tal sentido, se ha de invocar el artículo 2. Uno de la LOFCA: “La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios: a) El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas, regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo anterior, deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español, de conformidad con el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución.”

Pues bien, en nuestra opinión, cualquier reforma que se promueva debe respetar, al menos, lo siguiente:

1º. Ha de referirse a toda España

Si hay que recomponer el estado actual de diversidad normativa en los tres tributos cedidos principales, a los que nos venimos refiriendo, habrá que convenir que debe alcanzar a toda España. No tendría sentido, por ejemplo, que las herencias entre parientes de primer nivel (ascendientes, descendientes y cónyuge o pareja de hecho) quedaran sometidas a una determinada norma de homologación, digámoslo así, mientras que en las provincias vascongadas o en Navarra siguieran prácticamente exentas. En otro caso estaríamos coordinando solo una parte de la actividad financiera de nuestra Hacienda regional.

Somos conscientes de que ahí tenemos un problema, porque enseguida se invoca la garantía constitucional de los llamados derechos históricos⁴⁴ como el escudo en el que choca cualquier iniciativa que modifique el estado actual de las competencias de las instituciones forales, ya lo sabemos.

Pero es verosímil que la atribución de competencias normativas a las CCAA de régimen común en la reforma del sistema de financiación autonómica de 2001 viniera determinada por la necesidad de aproximar su nivel de autogobierno al que tenían y siguen teniendo las Diputaciones forales y la Comunidad de Navarra. Al fin y al cabo, ¿qué justificación existe para que las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco (o el Parlamento de Navarra) puedan decidir libremente sobre los tributos concertados de normativa autónoma⁴⁵, como son los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (excepto el gravamen sobre operaciones societarias⁴⁶ y letras de cambio y documentos que suplan a las mismas o realicen función de giro) y no tengan similar competencia los Parlamentos de las CCAA de régimen común?

No se puede desconocer que el principio de coordinación está expresamente establecido en el artículo 2 del Concierto vasco, en cuyo apartado uno se establece que “el sistema tributario que establezcan los Territorios Históricos seguirá los siguientes principios: Tercero. Coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, [aunque sea] de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico.” En el Convenio Económico con Navarra no existe similar previsión; existe un artículo, el 5, dedicado a “Coordinación”, pero que solo se refiere a una faceta de este principio, la de la colaboración con las autoridades del Estado, y no la que se reconoce en el Concierto.

(44) Disposición adicional 1ª de la CE: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.” Ello tiene reflejo en las Disposiciones adicionales únicas del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

(45) En Navarra no existe esta nomenclatura; en los tributos convenidos que se rigen por la normativa del Estado de los demás, se dice expresamente que es así; en los tributos cuya regulación es la que aprueban las instituciones de la Comunidad foral, no se dice nada, dando por sobreentendido que la normativa es la que aprueba la Comunidad Foral.

(46) En Navarra no se prevé expresamente para las operaciones societarias la aplicación de la normativa del Estado.

En nuestra opinión, el fundamento de la Historia sirve para lo que sirve, para amparar y respetar los derechos históricos, algo que preexistía a la Constitución; pero, si la capacidad normativa tributaria fuera un auténtico derecho histórico, la Constitución prevé que se puede o debe producir su actualización, en un contexto muy claro y definido, como es “el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.” No podría ser que los regímenes forales estuvieran en un limbo extra constitucional, desconociendo los principios de autonomía, coordinación y solidaridad.

El Tribunal Constitucional ha ido concretando la doctrina de interpretación de la Adicional Primera con dos periodos diferenciados⁴⁷:

1º. Doctrina mantenida por diversas sentencias durante los años 80, sobre todo la STC 11/1984 y la STC 16/1984, a recursos interpuestos tanto por la Comunidad Foral de Navarra como por la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la interpretación de los Derechos históricos en asuntos concretos: los derechos históricos no son un título autónomo, se desarrollan en la Constitución, y queda establecido en los artículos 148 y 149 las competencias que corresponden a las autonomías y al Estado con un carácter tasado. Los derechos históricos reconocen y amparan el régimen foral con carácter genérico, pero no cada una de las competencias que se pudieron ejercer históricamente.

2º. Doctrina mantenida a partir de la STC 140/1990: los derechos históricos constituyen títulos de competencia material a favor de los territorios forales que escapan del marco general de distribución de competencias establecido en los artículos 148 y 149, constituyendo un plus competencial a su favor, tanto en cuanto se demuestre el ejercicio histórico de una competencia.

Pero esa doctrina no se opone, en nuestra opinión, a su adaptación a las nuevas circunstancias. A fin de cuentas, el reconocimiento constitucional de esos derechos históricos no puede servir para perpetuar una situación de injusta asimetría –si así se reconoce–, en perjuicio de las Comunidades de régimen común y sus contribuyentes.

(47) La cita está tomada de WIKIPEDIA.

2º. Ha de adoptarse por acuerdo

Dada la trascendencia de la decisión, parece imprescindible que la reforma se lleve a cabo mediante acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas⁴⁸, que, según el artículo 3, Uno, de la LOFCA, es el órgano competente para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. A tal respecto, tal actuación tendría encaje en el apartado dos (letra h) de dicho artículo, que establece que el Consejo entenderá, entre otras materias, de “todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.”

Con respecto a País Vasco y Navarra, entendemos que sería necesario un acuerdo en el marco de las previsiones del Concierto y del Convenio, respectivamente. La necesidad del pacto es consustancial a los derechos históricos que reconoce y ampara la Constitución, de acuerdo con la mejor doctrina.

Y, para las Comunidades de régimen común, sería preciso el acuerdo en la Comisión Mixta respectiva, en cuanto supone una modificación del alcance y condiciones de la cesión de tributos, en particular respecto de las competencias normativas (artículos 45 y siguientes de la Ley 22/2009).

Hacer previsiones sobre la posibilidad del acuerdo excede de la capacidad del que esto escribe.

3º. Ha de dejar un margen suficiente para que haya verdadera diversidad

La siguiente cuestión que creemos hay que tratar es el alcance que ha de tener la reforma. Y en este punto se abren diversas posibilidades.

Una sería, como se ha manifestado en diversos medios, fijar un mínimo de imposición común para todo el territorio nacional, dejando libertad para que pueda incrementarse el gravamen sin ningún límite. Se trataría de igualar por abajo a todos los llamados al pago de los tres tributos que tratamos; el techo máximo quedaría a la libre decisión de cada autoridad territorial.

(48) El Consejo está constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

La cuestión es determinar cuál es ese mínimo común, pues parece que los que lo proponen lo quieren poner tan alto que no quedaría margen para hacer una política a la baja.

La otra solución sería establecer una horquilla de mínimos y de máximos que habrían de respetar todas las Comunidades e Instituciones forales⁴⁹. De la misma forma que se critica la competencia a la baja, porque supone un privilegio para determinados territorios y sus contribuyentes, es preciso limitar la elevación del gravamen hasta un límite prudencial, en cuanto que puede suponer una penalización para los que propugnan la reducción de los impuestos como una forma legítima de articular la política fiscal⁵⁰.

Cualquiera que sea la solución que se adopte, debe haber un espacio suficiente para que la autonomía financiera no sea más que un título en este capítulo –ciertamente menor– de la Hacienda subcentral de nuestro país.

La cuestión que surge es cuál ha de ser el límite o los límites a la capacidad normativa que deban establecerse.

Pero creemos que todo ello debe subordinarse a una reforma profunda para despejar cuál ha de ser el futuro de esos tributos, para lo cual hay una buena base en el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, de febrero de 2014; es decir, no basta con actuar sobre los tipos o las tarifas, sino que hay asuntos de mayor profundidad, como los siguientes:

- i. Hay que ver si se mantiene o no el Impuesto sobre el Patrimonio, o el propio Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, o el gravamen de las operaciones societarias y el de los actos jurídicos documen-

(49) Esta es la propuesta de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español: “Además, habría de tenerse en cuenta que al tratarse de un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas, las diferencias normativas llevan de hecho a la existencia de importantes diferencias en la tributación de herencias similares, por lo que sería recomendable que la normativa estatal fijara unos límites máximos y mínimos, dentro de los que pudieran moverse las capacidades normativas autonómicas, y en cualquier caso modelos que hiciesen transparente para el contribuyente la administración responsable de su fijación” (página 249 del Informe).

(50) En las fechas en que terminamos este trabajo, aparece en prensa que en tres de las CCAA que tienen más alta la tributación por ISD (Asturias, Andalucía y Murcia) es donde se producen mayores renunciaciones en sucesiones, sin desconocer el efecto de la crisis, que afecta a los herederos y legatarios, sin duda (EL PAÍS, 14.06.15, pág. 53).

tados en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, o los supuestos de sujeción en operaciones onerosas en los que no hay criterio de capacidad económica que los justifique.

- ii. Hay que revisar los beneficios reconocidos a la llamada empresa familiar en los dos tributos en que existen, caso de que se opte por su mantenimiento.
- iii. Hay que examinar otros asuntos no menores, como las reducciones y bonificaciones existentes en los tres tributos, los grupos de parentesco y el factor del patrimonio preexistente del sujeto pasivo en la tributación de las sucesiones, la imposición concurrente sobre las operaciones inmobiliarias.
- iv. Hay que hacer realidad la insistentemente reclamada imposición verde, que encuentra en el ámbito regional su mejor escenario de aplicación.

Todo ello ha de desarrollarse tomando en consideración las exigencias de la política europea de estabilidad y consolidación fiscal.

4º. Ha de excluirse el ejercicio de las potestades normativas de cualquier vinculación con el sistema de financiación

El legislador estatal se ha dejado llevar en la reforma de 2009 por un afán tuitivo que excede de la función que le es propia.

Efectivamente, en la exposición de motivos (apartado III) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre se dice: “El Fondo de Competitividad se crea **con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal y se desincentiva la competencia fiscal a la baja**” (la negrita es nuestra). Ese mismo texto es el que se recoge en el artículo 23.1 de la Ley⁵¹ –manteniendo lo que son términos

(51) “Artículo 23 Fondo de Competitividad. 1. Se crea el Fondo de Competitividad, mediante recursos adicionales del Estado **con el fin de reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea**

de filosofía, nada normativos–, que es el precepto que regula la dotación, la evolución y las reglas de distribución del citado Fondo de Competitividad, con una redacción ininteligible que –suponemos– debe servir a quien lo redactó para asegurar a los que lo apliquen un resultado que solo intuimos por la declaración de intenciones.

El precepto merece una rotunda crítica. En primer lugar, es difícil admitir el mensaje de potenciar la autonomía fiscal, que comprende las opciones de mantener, aumentar o disminuir la tributación, con el empeño de no admitir la rebaja fiscal, bajo el pretexto de que siempre parece que es pernicioso. Pero, en segundo lugar, si tan decidido estaba el legislador a evitar esa competencia fiscal, que ya existía, lo que tenía que haber hecho es reducir las potestades normativas de las CCAA que el propio Estado les había cedido.

En fin, crear específicamente un fondo, que, para mayor inri, se llama de competitividad, para penalizar a las Comunidades que rebajen los tributos en ejercicio de su autonomía financiera, de manera que no exista competencia fiscal, es una burla, y de muy mal gusto, por cierto⁵².

El ejercicio de competencias que el ordenamiento atribuye a una administración y una hacienda debe tener una valoración absolutamente neutral para la obtención de los recursos del sistema de financiación. Si se quiere rebajar o modular las competencias normativas –en materia tributaria o en cualquier otro ámbito– lo que hay que hacer es proponer y adoptar las modificaciones legislativas oportunas. Lo demás es engañar a la ciudadanía.

per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja. Mediante este Fondo, se pretende garantizar que aquellas Comunidades Autónomas cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este Fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas, vean incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento de este Fondo.” (La negrita es nuestra).

(52) En la liquidación de 2012 por este Fondo, por el que se distribuyen 2.207.539,98, a Cataluña se le reconocen 612.562,62 euros y a Madrid 96.398,04 euros (cantidades expresadas en miles). Es difícil de entender tanta diferencia.

5º. La reforma que se haga debe contribuir a la corrección de las injustificables diferencias actuales en financiación per cápita entre las Comunidades de régimen común y las haciendas forales.

No conocemos un estudio concluyente sobre los resultados de la financiación per cápita de las haciendas subcentrales de nuestro país, posiblemente por falta de datos de los territorios forales, pero, según la liquidación de 2012, la financiación per cápita en las CCAA de régimen común va desde 2.535 (La Rioja) a poco más de 2.000 (2.012 Murcia y 2.019 Comunidad Valenciana) euros por habitante y año, frente a 4.000-5.000 euros por habitante y año en las haciendas de Navarra y País Vasco, con datos estimados⁵³.

Esta es una realidad que no se puede desconocer y que es necesario empezar a corregir –por lo menos empezar–. Y, a tal efecto, le dedicamos un breve comentario antes de acabar, aunque nos adentramos en un terreno que excede del objeto de este trabajo.

En este sentido, nos permitimos decir que los cambios que se introduzcan en materia de autonomía financiera han de ir orientados a cambiar la filosofía de la financiación autonómica actual, para pasar de un sistema de cobertura de gastos, que se presta a la manipulación (no hay más que ver los criterios de ajuste de la población), a un sistema de rentas, de modo que se suprima la garantía de la cobertura de las necesidades y se pase a un nuevo escenario en el que se atribuyan los resultados recaudatorios de la política de cada Comunidad a su propia hacienda. Es decir, si una Comunidad tiene garantizado lo que va a percibir con arreglo a las necesidades de gasto que el sistema le reconoce, con arreglo a la “población ajustada”, no tendrá ningún incentivo a ejercitar su corresponsabilidad fiscal; del otro lado, una Comunidad que se sienta inclinada a hacer una política fiscal activa no percibirá los resultados de su gestión, porque, en el sistema actual, de todo lo que se obtenga tiene que ceder el 75 por 100 al Fondo de Garantía de servicios fundamentales.

Todo ello iría complementado con un sistema de nivelación que corrija los resultados de los excesos de capacidad, que irían a un fondo común, y compense a las Comunidad de menor renta con aportaciones de ese fondo. Pero ese fondo debe ser articulado de manera que se garantice la ordinalidad,

(53) Todos los datos están formulados en miles.

como ocurre en Alemania, para evitar que la contribución en favor de las Comunidades con menor capacidad fiscal determine una pérdida del puesto o los puestos de cabeza –en términos de euros de financiación per cápita, por ejemplo– de aquellas que han hecho el mayor sacrificio⁵⁴.

Y en ese marco podrían entrar, no solo las CCAA de régimen común, sino también las haciendas forales (con su convenio y su concierto), que empezarían a contribuir a la solidaridad general.

(54) Según algún autor, “uno de los objetivos implícitos del nuevo SFA, que era restablecer el principio de ordinalidad por el que las comunidades que más aportan deben ser las que más reciben, no se cumple.” “Las balanzas fiscales. El caso de Cataluña”. Lluís Torrens. www.sinpermiso.com, 9 de febrero de 2014.

4. CONCLUSIONES

Para terminar, hacemos una síntesis de las ideas que nos sirven para concluir sobre el asunto objeto de esta ponencia:

- 1^a. España ha puesto en funcionamiento el nuevo Estado de las Autonomías de una manera eficiente y en un tiempo mínimo, en atención a la complejidad de abandonar el Estado centralizado de la Dictadura. El desarrollo hacendístico del Estado autonómico puede calificarse de exitoso, a la vista del alto nivel de descentralización financiera que tenemos, muy superior al de Estados que se proclaman federales.
- 2^a. Existen argumentos a favor y en contra del estado actual de la capacidad normativa autonómica en materia de tributos cedidos.

A favor de la diversidad normativa derivada del ejercicio de las competencias transferidas por el Estado se puede invocar:

- a) la propia estructura de nuestra Hacienda constitucional;
- b) la magnitud del problema, si constatamos el mínimo peso de los resultados recaudatorios respecto del PIB o respecto del volumen total de recursos financieros proporcionados por el sistema de financiación de régimen común;
- c) el enfoque parcial de la crítica, (i) que desconoce que las CCAA han actuado sobre la normativa de los tributos cedidos en los dos sentidos, lo que obligaría a cuantificar el efecto recaudatorio que tiene el ejercicio de las competencias normativas autonómicas, tanto al alza como a la baja; y (ii) que olvida los efectos que se derivan de los impuestos y las tasas propios;
- d) en vista de los resultados conocidos, creemos que no puede decirse que la intervención de las CCAA en la distribución de cargas fiscales en la imposición patrimonial provoque efectos perversos;
- e) la diversidad nominal en las tarifas de los impuestos es solo una parte del “problema”; lo que importa es el tipo efectivo y eso queda en manos de las administraciones tributarias de las Comunidades;
- f) en los tributos cedidos, las Comunidades de régimen común son menores de edad en comparación con las instituciones forales.

En contra del estado actual de la atribución de capacidad normativa autonómica en materia de tributos cedidos existen razones de peso:

- a) la propia realidad española: somos un país pequeño, con una población mal distribuida, en cuanto que hay fuertes concentraciones en pocas ciudades o comunidades, y con escasa costumbre de movilidad territorial;
 - b) en esas condiciones, es difícil aceptar diferencias notables de tributación del patrimonio, de las herencias o las donaciones, y de las operaciones propias del tráfico civil;
 - c) los datos macroeconómicos no son suficientes para justificar que exista o no un gravamen efectivo sobre el patrimonio o las adquisiciones gratuitas, en función del lugar en que se resida;
 - d) ciertos principios constitucionales y las exigencias de la equidad horizontal deben imponerse para restringir la capacidad normativa tributaria de las CCAA;
 - e) la situación actual solo favorece a los que tienen mayor capacidad económica, que son también los que tienen mayor posibilidad de trasladar su residencia o sus operaciones a las Comunidades con fiscalidad más baja.
- 3^a. Aunque el Defensor del Pueblo se ha mostrado en contra de la diversidad normativa, el TC y el TS han admitido que es algo consustancial a nuestro sistema de distribución de competencias.
- 4^a. En caso de que hubiera que reordenar el marco actual de atribución de competencias normativas de la Hacienda subcentral de España, hay unas exigencias que se han de cumplir. En tal sentido, estimamos que cualquier reforma que se promueva debe respetar, al menos, lo siguiente:
- a) Ha de referirse a toda España, para aplicarse a los dos sistemas de financiación, el común y el foral.
 - b) Ha de adoptarse por acuerdo, con el procedimiento establecido en cada caso.
 - c) Ha de dejar un margen suficiente para que haya verdadera diversidad.

- d) Ha de excluirse el ejercicio de las potestades normativas de cualquier resultado de estímulo o penalización en la aplicación del sistema de financiación.
 - e) La reforma que se haga debe contribuir a la corrección de las injustificables diferencias actuales en financiación per cápita entre las Comunidades de régimen común y las haciendas forales.
- 5ª. Nuestra opinión es favorable a la diversidad normativa y solo seríamos partidarios de mínimas correcciones, en los términos expuestos, porque creemos que la competencia fiscal no es axiomáticamente reprobable: una moderada competencia fiscal, como la que hay, es saludable; una competencia fiscal excesiva conduce al empobrecimiento de todos; una competencia fiscal inexistente solo interesa a los parásitos.

En La Sacedilla, a 30 de junio de 2015

PONENCIA 3

EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

Fernando Vázquez Castro / María del Rosario Lucio Martínez

Juan Luis Zayas Zabala / Carmen Carmona Berraquero

Deloitte Asesores Tributarios y J&A Garrigues

1. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

El Impuesto sobre el Patrimonio se introdujo en España por primera vez en 1977 mediante la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. De acuerdo con lo dispuesto en dicha Ley el tributo se configuraba como un impuesto *“excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas”*.

Tras alguna modificación relevante, con la entrada en vigor de la Ley 19/1991, de 6 de junio, se llega a su configuración actual en la que, por un lado, se pone fin a su carácter excepcional y transitorio (pasando a denominarse únicamente Impuesto sobre el Patrimonio) y por otro, se persiguen nuevos objetivos: Como se aduce en la exposición de motivos de la Ley 19/1991 el impuesto pasa de cumplir una función de carácter eminentemente censal y de control a:

- (i) tratar de conseguir una mayor eficacia en la utilización de los recursos,
- (ii) perseguir una mejor distribución de la renta y de la riqueza y
- (iii) servir de complemento al IRPF y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD).

Sobre la base de estos objetivos, desde un punto de vista técnico-tributario, el Impuesto sobre el Patrimonio se configuró como un tributo de carácter individual, que recae sobre las personas físicas residentes en España que deben tributar por la totalidad de los bienes y derechos que posean con independencia de dónde se encuentren situados (obligación personal), y sobre las personas físicas no residentes en nuestro país, que están sujetos a tributación por los bienes y derechos situados en España (obligación real).

Desde 1991 han sido varias las modificaciones introducidas en relación al impuesto, todas ellas de carácter técnico; en el año 1994 (con la Ley 22/1993, de 29 de diciembre), se exceptúan de gravamen los bienes y derechos necesarios o afectos al desarrollo de una actividad empresarial por parte de los contribuyentes, así como las participaciones en entidades siempre que cumplan una serie de requisitos. A partir de 1997 se extiende el beneficio fiscal a sociedades cotizadas en bolsa, quedando los activos empresariales prácticamente exentos del impuesto.

La Ley 6/2000, de 13 de diciembre, estableció posteriormente la exención por tributación de la vivienda habitual del sujeto pasivo, en la medida en que su valor no excediera de una determinada cuantía.

En el ejercicio 2008, la Ley 4/2008, de 23 de diciembre suprimió en la práctica el impuesto bonificando su cuota al 100% y eliminando la obligación de presentar declaración. Con esta supresión *de facto*, España se sumaba a la lista de países pertenecientes a la Unión Europea que, de una forma u otra, habían ido eliminando este tributo de su sistema fiscal. Unas veces por derogación expresa como en los casos de Suecia, Luxemburgo, Finlandia, Países Bajos, Dinamarca o Austria, o como en el caso de Alemania, donde quedó suspendido tras haber sido declarado inconstitucional; o aquellos en los que nunca existió, como en Reino Unido, Rumanía, República Checa o Portugal⁵⁵.

Sin embargo, tres años más tarde, el Real Decreto Ley 13/2011, de 16 de septiembre, restableció el impuesto con carácter temporal para los ejercicios 2011 y 2012, desapareciendo la bonificación del 100%. Dicha restauración aparece justificada en el citado Real Decreto por la necesidad de asegurar la estabilidad de la economía española y favorecer la recuperación y el empleo, así como por razones de equidad, es decir, que quienes más patrimonio detentan contribuyan en mayor medida a la salida de las crisis reforzando los objetivos de estabilidad presupuestaria asumidos por España.

Esta medida, en principio limitada en el tiempo, fue posteriormente prorrogada para los ejercicios 2013 y 2104 y, recientemente, la Ley 36/2014, de Pre-

(55) En la actualidad, este impuesto se aplica únicamente en 5 de los 34 países que forman parte de la OCDE, Francia, Noruega, Suiza, Islandia y España.

supuestos Generales del Estado para 2015 ha vuelto a prorrogar un año más el impuesto, por lo que el mismo continúa vigente en el presente ejercicio.

No obstante, y aunque se trata de un impuesto vigente a nivel nacional, cabe destacar que en los últimos años la asunción de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas ha propiciado una importante dispersión en la regulación del tributo. Así, mientras que Madrid mantiene la bonificación del 100%, eliminando la tributación para los residentes en la comunidad, Cataluña ha rebajado el mínimo exento a 500.000€ (frente a los 700.000€ establecidos con carácter general), y otras Comunidades Autónomas han incrementado los tipos impositivos hasta alcanzar el 3,75, como es el caso de Extremadura (frente al 2,5% previsto en la escala general).

Finalmente, y por lo que se refiere al ámbito recaudatorio, cabe destacar que su importancia actual es realmente escasa atendiendo a la recaudación impositiva total: En el año 2012 la recaudación anual del Impuesto fue de 731 millones de euros siendo inferior al 0,1% del PIB.

2. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL MANTENIMIENTO DEL IMPUESTO

Tal y como hemos expuesto anteriormente, la existencia del Impuesto sobre el Patrimonio se justifica por sus defensores con una serie de razones no exentas de controversia, como la mejora de la equidad del sistema fiscal contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza, el fomento de la utilización productiva de los recursos o simplemente servir como mecanismo de control.

Sin embargo, la justificación de la imposición personal sobre la riqueza en el contexto actual ha perdido fuerza en los países de nuestro entorno en los que prácticamente ha desaparecido. Incluso en España, el Impuesto sobre el Patrimonio fue eliminado en 2008 y sólo como consecuencia de la situación económica se introdujo con la finalidad de favorecer la recuperación y acelerar la salida de la crisis.

Por tanto, la tendencia más clara actualmente se encamina hacia su supresión siendo diversas las causas que abogan por la misma.

A este respecto, se desarrollan a continuación las principales razones que cuestionan la idoneidad de los motivos que abogarían por el mantenimiento del Impuesto en su concepción actual.

2.1. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO COMO HERRAMIENTA DE CONTROL

Quizás sea la función censal o la configuración del impuesto como mecanismo de control que permite la aplicación de otros impuestos y evitar el fraude tributario, una de las razones que con mayor insistencia se esgrimen en favor del mantenimiento del impuesto sobre el patrimonio y así lo han venido asumiendo las diversas exposiciones de motivos de las normas reguladoras del tributo en España.

En opinión de sus defensores, el carácter censal y de control que puede ejercer el impuesto sobre patrimonio respecto al IRPF y al ISD es evidente. Los datos incorporados en las declaraciones del impuesto permiten, entre otras cuestiones, controlar las fuentes generadoras de rentas que deben declararse en el ámbito del Impuesto sobre la Renta y los bienes que deben formar parte del caudal relicto en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones.

Pues bien, no cabe duda de que este argumento ha podido tener un peso importante en el momento de la implantación del impuesto, pero no es menos cierto que el mismo ha ido perdiendo validez con el paso del tiempo.

Por una parte, son múltiples (y cada vez más completas y complejas) las obligaciones de información que asumen tanto los contribuyentes (declaración informativa de bienes en el exterior, declaraciones informativas de operaciones con el exterior, etc) como determinados terceros que intervienen en ciertas operaciones (intermediarios financieros, fedatarios públicos, etc).

Por otro lado, es indudable que en los últimos años los avances tecnológicos en materia de almacenamiento, cruce y filtrado de datos producidos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria han experimentado un desarrollo considerable, y han favorecido su capacidad de interconexión con otros organismos (registros de la propiedad, Catastro, entidades financieras, etc). Por todo ello, parece difícilmente sostenible hoy en día justificar la existencia de este Impuesto en objetivos de control cuando existen otros medios más efectivos (y que no dependen además de la voluntad del propio contribuyente) que pueden cumplir con ese fin.

2.2. LA EQUIDAD Y SU CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

Los argumentos que apoyan el mantenimiento del Impuesto sobre el Patrimonio basándose en criterios de equidad, parten de la consideración de la riqueza como un indicador de la capacidad económica, diferente de la renta, y que debe someterse a tributación con objeto permitir una redistribución de la misma⁵⁶. Bajo esta premisa, y tal y como manifiestan los profesores Rubio y Álvarez⁵⁷, la posesión de patrimonio proporciona una serie de ventajas, que no se circunscriben a las rentas derivadas del mismo (acceso al crédito, mejores oportunidades, etc), que no forman parte de la base imponible del impuesto sobre la renta y que, por tanto, deben someterse a imposición en el ámbito puramente patrimonial.

-
- (56) Almagro Martín, C (2012): *Hacia una nueva imposición patrimonial*. Impuestos, Nº 2, Sección Doctrina, Quincena del 15 al 31 de enero 2012, Año 28, pag 15, tomo 1, Editorial La Ley.
- (57) Rubio Guerrero, JJ y Álvarez García, S (2015): *Análisis conceptual de la imposición patrimonial*.

Sin embargo, este argumento puede esgrimirse para entender justamente lo contrario, es decir, carece de sentido considerar que la titularidad de patrimonio deba considerarse un índice de la capacidad económica de los contribuyentes pues, de ser así, se estarían haciendo tributar “capacidades” y no rentas⁵⁸, lo que podría llevar a que en algún caso para hacer frente a las obligaciones materiales del tributo los contribuyentes debieran disponer en parte del propio patrimonio, circunstancia ésta última que claramente choca con el principio de equidad que se presume en todas las figuras tributarias y que incluso puede considerarse una circunstancia asociada a la confiscatoriedad.

Por otro lado, el patrimonio a disposición del contribuyente normalmente ya habrá sido gravado anteriormente bien a través del gravamen sobre su renta personal en la generación, bien en la adquisición, a través del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, lo que provoca una doble imposición.

En esta misma línea, en relación con el argumento de equidad, hay otros factores que, tal y como está configurado el impuesto actualmente en España, provocan que el mismo no cumpla la función encomendada en la medida en que:

- Las tarifas actuales del impuesto son muy elevadas, alcanzando con carácter general un marginal máximo del 2,5%. Si bien estas tarifas pudieron tener justificación en el pasado con unos tipos de interés y unas rentabilidades sobre activos muy superiores a las actuales, en las circunstancias económicas actuales, en un entorno de tipos de interés cercanos a cero y unas rentabilidades muy reducidas, la aplicación de las tarifas representa en muchos casos un gravamen superior al 100% sobre el rendimiento obtenido por los activos gravados (al margen del gravamen correspondiente al IRPF), lo que determina de nuevo que para determinados patrimonios el tributo tenga un carácter marcadamente confiscatorio. Por este motivo, desde el punto de vista de la equidad, si el objetivo del impuesto consiste en gravar la capacidad económica real, resultaría necesario establecer algún tipo de mecanismo corrector que tenga en cuenta la existencia de activos que no producen rendimientos

(58) Almagro Martín, C (2012): Hacia una nueva imposición patrimonial. Impuestos, Nº 2, Sección Doctrina, Quincena del 15 al 31 de enero 2012, Año 28, pag 15, tomo 1, Editorial La Ley.

monetarios explícitos o que generan rendimientos inferiores a los tipos de gravámenes actualmente vigentes⁵⁹.

- La configuración actual del impuesto provoca diferencias de gravamen en contribuyentes con un patrimonio del mismo valor económico y en determinados casos no respeta el objetivo de progresividad.

En efecto, la aplicación de reglas de valoración diferentes en función del tipo de bien que se posea, la existencia de exenciones totales o parciales aplicables a determinados bienes o derechos o el lugar de residencia del contribuyente, son circunstancias que provocan que a dos contribuyentes con un patrimonio neto de igual valor económico se les exija contribuir de manera distinta en función de la composición del mismo o incluso de la fecha de adquisición de sus bienes (resulta especialmente ilustrativo que la regla de valoración de bienes inmuebles basada en el precio de adquisición pueda suponer que el titular de un inmueble idéntico al de su vecino soporte un gravamen superior por el mero hecho de haberlo adquirido en una fecha más reciente por un precio superior).

Por otro lado, tampoco la configuración actual del Impuesto respeta el principio de progresividad que rige la imposición moderna en la medida en que la aplicación actual de los límites conjuntos IRPF – IP, limitando la tributación en función de la generación de determinado tipo de rentas, contribuye a desdibujar el efecto de la progresividad de la tarifa.

Por último, se achaca en detrimento de la equidad que las posibilidades de mitigar la aplicación del Impuesto son normalmente mayores para los contribuyentes con mayores recursos económicos dado que tienen a su disposición mecanismos para atenuar el impacto de la imposición patrimonial. En este sentido, mecanismos como la utilización de sociedades para la tenencia del patrimonio o la aplicación de determinadas exenciones son posibilidades que no están al alcance de todos los contribuyentes por lo que el argumento de mantenimiento del Impuesto basado en la equidad y en

(59) En este mismo sentido se pronuncia el Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, Febrero 2014.

su contribución a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza se ve mermada por estas circunstancias.

2.3. LA BÚSQUEDA DE LA EFICACIA EN LA UTILIZACIÓN DEL PATRIMONIO

Desde el punto de vista de la eficiencia, los defensores del impuesto argumentan que el tributo fomenta la utilización del patrimonio de forma productiva, asumiendo que el contribuyente se verá incentivado a la generación de rentas que le permitan, cuando menos, sufragar la carga fiscal del impuesto, dado que de no ser así irá sufriendo un deterioro progresivo de su situación patrimonial⁶⁰.

Este argumento resulta cuando menos discutible por cuanto supone que los contribuyentes necesitan la intervención pública para verse motivados a optimizar su situación económica y que sólo reaccionan en presencia de los impuestos lo cual entra en conflicto con el derecho individual a decidir la mejor manera de administrar los propios bienes y de algún modo presupone una cierta falta de capacidad de los contribuyentes para rentabilizar su patrimonio.

Por su parte, los detractores del impuesto cuestionan su existencia por cuanto el tributo, al pivotar sobre la tenencia de bienes, tiene efectos perjudiciales sobre la inversión y el ahorro, favoreciendo el consumo, lo que difícilmente puede justificarse en términos de eficiencia. Volviendo a los ejemplos comparativos, tal y como está configurado actualmente el tributo, dos contribuyentes con una renta similar, y que por tanto soportan los mismos impuestos (IRPF) en el momento de su obtención, van a ser tratados de forma diferente por el sistema fiscal en función de que decidan consumirla o ahorrarla, penalizando a los ahorradores frente a los consumidores, circunstancia ésta que desincentiva el ahorro y la inversión productiva.

A lo anterior, se unen como argumentos contrarios al impuesto cuestiones relacionadas con una posible deslocalización fiscal de contribuyentes tanto a nivel nacional como internacional.

(60) Gómez de la Torre del Arco, M. (2012): *El restablecimiento del Impuesto sobre el Patrimonio*. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLV (2012) 409-426.

2.4. LA DESLOCALIZACIÓN FISCAL

(a) A nivel nacional

La configuración normativa actual, en la que las Comunidades Autónomas han asumido importantes competencias normativas, puede propiciar la deslocalización de contribuyentes, fundamentalmente con patrimonios importantes, basada únicamente en motivos fiscales.

A partir de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobado en el año 2001, las Comunidades Autónomas tienen amplias capacidades normativas que les permiten regular sin restricciones el mínimo exento, la tarifa del impuesto y las deducciones y bonificaciones de la cuota del tributo, lo que en la práctica permite a cada una de ellas configurar un impuesto sobre el patrimonio adaptado a sus intereses concretos y muy diferente del que puede existir en otros territorios.

Así, en el ejercicio de sus competencias, hay Comunidades Autónomas que han incrementado sustancialmente la carga impositiva de sus ciudadanos, como es el caso de Extremadura en la que el tipo impositivo marginal asciende para el año 2015 al 3,75% frente al 2,5% previsto en la escala estatal, y otras que han optado por eliminar la carga impositiva asociada al mismo, tal y como ocurre en la Comunidad de Madrid en la que se mantiene para el presente ejercicio la bonificación del 100% de la cuota del tributo. Iguales diferencias cabría predicar en relación con el régimen de exenciones, etc.

Al margen de la incidencia que estas diferencias de trato por razón del territorio puedan tener en la conciencia fiscal del contribuyente, lo que es indudable es que esta competencia fiscal entre Comunidades Autónomas en la práctica provoca cambios de residencia para escapar de los impuestos en los territorios de elevada tributación, circunstancia ésta difícilmente justificable en términos de eficiencia.

(b) A nivel internacional:

Finalmente, cabe señalar que la existencia del impuesto sobre el patrimonio supone un desincentivo no solo para la inversión nacional, sino también para la inversión extranjera y el mantenimiento de patrimonio en España, especialmente en un entorno internacional actual en el que, como se ha mencionado anteriormente, la mayor parte de los países han suprimido el impuesto.

3. PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO

Tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el impuesto actual tiene graves deficiencias:

- (i) desde el punto de vista de control resulta innecesario dado que la Administración dispone actualmente de medios tecnológicos más eficaces y además existe una duplicación de las obligaciones de información
- (ii) desde el punto de vista de la equidad implica una doble imposición por cuanto el patrimonio ha sido gravado en su fase de generación a través de los impuestos sobre la renta o sobre sucesiones y donaciones, los tipos de gravamen establecidos son muy elevados y en algunos casos confiscatorios, la residencia del sujeto pasivo, las diferentes reglas de valoración y la existencia de exenciones en función de la naturaleza de los activos implica un tratamiento desigual injustificado a situaciones similares y
- (iii) en términos de eficiencia, desincentiva el ahorro y la inversión.

Por estos motivos no es posible encontrar ninguna razón contundente que, desde las perspectivas de control, equidad o eficiencia económica, justifique el mantenimiento del impuesto y, de hecho, nuestra postura en relación al mismo coincide con la mantenida por el Comité de Expertos para la reforma del Sistema Tributario Español: “debería suprimirse formal y definitivamente el Impuesto sobre el Patrimonio, estableciéndose las previsiones legales oportunas para que tampoco pueda ser establecido como impuesto propio por las Comunidades Autónomas”.

No obstante lo anterior, no desconocemos que en el contexto actual, en el que diversos sectores de la opinión pública reclaman una mayor redistribución de la riqueza, la reintroducción del Impuesto sobre el Patrimonio se contempla nuevamente como un posible instrumento de política fiscal complementario.

En ese escenario, lo que creemos que resulta inevitable es llevar a cabo una reforma integral del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se proponen una serie de modificaciones que, entendemos, mejorarían la eficiencia del Impuesto sobre el Patrimonio⁶¹.

3.1. BENEFICIOS FISCALES. EXENCIONES

3.1.1. Exención aplicable al patrimonio empresarial y profesional⁶²

Ésta es, sin duda, la exención de mayor calado del Impuesto y, también, la que ha dado lugar a una mayor complejidad en su aplicación práctica⁶³. En este sentido, GIL MACIA⁶⁴ señala que *“se puede apreciar a través del ingente número de consultas evacuadas por la Dirección General de Tributos –en adelante DGT– pronunciándose sobre diversos aspectos referentes a la exención, la multitud de flecos interpretativos que han quedado sueltos, lo que constituye, sin lugar a dudas, un fiel barómetro de la importancia y relevancia práctica que adquieren los requisitos exigidos para gozar de la exención.”*

En efecto, desde su introducción mediante 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, este beneficio fiscal, cuya finalidad es el impulso de la actividad empresarial, ha suscitado numerosas dudas a la hora de su aplicación práctica que han resultado en una interpretación no siempre unánime por parte tanto de la doctrina como de la jurisprudencia.

La problemática propia de la denominada “empresa familiar” es desarrollada en detalle en otra ponencia, por lo que en este apartado nos limitaremos a hacer una breve referencia a aquellas cuestiones de esta exención que, en nuestra opinión, han resultado más controvertidas y, respecto de las cuales, entendemos, sería necesario modificar la normativa actualmente vigente.

(61) En una ponencia posterior se desarrollan aspectos específicos que tienen su origen en las diferencias territoriales existentes en España, por lo que este tipo de cuestiones no han sido consideradas dentro del contenido de este apartado.

(62) Regulada en el apartado 8º del artículo 4 de la Ley 19/1991.

(63) Sirva de indicio de la complejidad de la norma el hecho de que sea el único aspecto que ha sido desarrollado mediante Real Decreto (el hoy vigente RD 1.704/1999, de 5 de noviembre, por el que se determinan los requisitos y condiciones de las actividades empresariales y profesionales y de las participaciones en entidades para la aplicación de las exenciones correspondientes en el Impuesto sobre el Patrimonio).

(64) *“Requisitos de la exención del patrimonio empresarial y profesional en el IP”* CISS. CARTA TRIBUTARIA. 16/2006, 2ª quincena de septiembre. Monografía que se enmarca dentro del proyecto de investigación Fiscalidad de la Empresa Familiar que llevaba a cabo la Cátedra de Empresa Familiar de la Universidad de Alicante, dirigida y coordinada por el profesor D. Ángel Sánchez.

a) Aplicación de la exención en el supuesto de desarrollo de la actividad a través de una “comunidad de bienes”

La normativa propia del impuesto no incluye una referencia expresa a este tipo de situaciones. Sin embargo, la DGT en diversas consultas, ha interpretado que *“cuando la actividad sea desarrollada por medio de una comunidad de bienes, sociedad de personalidad jurídica o sociedad civil debe entenderse que son cada uno de los comuneros, partícipes o socios quienes desarrollan la citada actividad, sin que pueda considerarse que se trate de participaciones de una entidad a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio, siendo necesario, para poder disfrutar de la exención de los elementos afectos a la actividad, el que cada comunero realice la misma de forma habitual, personal y directa, de acuerdo con la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y que cumpla los demás requisitos establecidos”*⁶⁵. Esto es, en caso de existir comunidad de bienes, cada comunero, aisladamente considerado, deberá cumplir los requisitos establecidos en cuanto a la forma de ejercicio de la actividad y a la “principal fuente de renta”⁶⁶.

En nuestra opinión, dicha exigencia resulta excesiva y puede llegar a ser discriminatoria respecto a otras situaciones en las que la propiedad del patrimonio “empresarial” es compartida entre varias personas. En concreto, nos referimos a:

- La exención de los bienes y derechos comunes a ambos miembros del matrimonio, cuando se utilicen en el desarrollo de la actividad empresarial o profesional de cualquiera de los cónyuges⁶⁷,

(65) Último párrafo del epígrafe 1.2.a) de la Resolución 2/1999, de 23 de marzo, de la Dirección General de Tributos, relativa a la aplicación de las reducciones en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en materia de vivienda habitual y empresa familiar (B.O.E. de 10 de abril de 1999).

(66) Entre otras DGT, V2999/2014 y V1269/2014.

(67) Extensión de la exención que no constaba en la redacción originaria de la norma, sino que fue introducida mediante la Ley 66/1997, en cuya Exposición de Motivos se indica *“En el marco del Impuesto sobre el Patrimonio y con el fin de mejorar la normativa aplicable a las pequeñas y medianas empresas se establece la exención para los bienes y derechos comunes a ambos cónyuges cuando se encuentren afectos a la actividad empresarial, siempre que se cumplan los requisitos actualmente exigibles al titular de la actividad.”*

supuesto en el que la exención se extiende a cualquiera de estos bienes que se encuentren en pro indiviso.

- La exención de las participaciones en entidades cuando la participación sea conjunta con determinados familiares⁶⁸, donde se exige únicamente que al menos una de las personas del grupo de parentesco cumpla el requisito de las funciones de dirección y de retribución, sin perjuicio de que todas estas personas tengan derecho a la exención.

Así, cuando una familia decide organizar su patrimonio empresarial o profesional (supongamos, de arrendamiento de inmuebles o de explotación agraria) a través de una sociedad recibe un tratamiento fiscal más favorable que cuando dicha familia opta por desarrollar la misma actividad mediante una comunidad de bienes, sin que dicha distinción sea acorde, en nuestra opinión, con el espíritu de la norma⁶⁹.

Sobre la base de lo anterior, proponemos que se extienda el supuesto de exención aplicable al cónyuge a los supuestos de comunidad de bienes⁷⁰, donde los comuneros formen parte del grupo de parentesco definido en el apartado Dos del artículo 4.8º de la Ley de Impuesto, sin que para ello sea necesario que para todas estas personas la comunidad de bienes constituya su principal fuente de renta.

-
- (68) Cónyuge, ascendientes, descendientes o colaterales de segundo grado, ya tenga su origen el parentesco en la consanguinidad, en la afinidad o en la adopción.
- (69) Tal y como recoge TOVILLAS MORÁN (La exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de los bienes integrantes del patrimonio empresarial o profesional, Impuestos): “Para ROCA LÓPEZ *, el texto de la Resolución, al exigir de cada uno de los partícipes o comuneros que reciba el volumen de rentas necesario para cumplir el requisito de la principal fuente de renta supone una discriminación respecto de los supuestos de la exención por participaciones en entidades, ya que, en este último caso, basta con el cumplimiento de la condición por uno sólo de los miembros del grupo familiar para que la exención sea aplicable a todos”.
- (70) Recuérdese que el artículo 392 del Código Civil dispone que hay comunidad de bienes “cuando la propiedad de una cosa o un derecho pertenece pro indiviso a varias personas”, lo cual enlazaría con la interpretación realizada por la DGT respecto a los bienes “comunes” de los cónyuges, si bien, con un alcance mayor en cuanto a las personas susceptibles de encuadrarse dentro del mismo.

b) El requisito de remuneración y ejercicio de funciones de dirección: cómputo individual vs cómputo familiar y sociedad pagadora de la retribución

En relación con la posibilidad de aplicar la exención a todas las personas del grupo de parentesco que posean en su conjunto una participación de al menos el 20%, cuando al menos una de ellas cumpla los requisitos de funciones de dirección y remuneración, la DGT ha interpretado que dicha persona ha de ser socio de la entidad pues, en otro caso, se excluye del grupo de parentesco a estos efectos⁷¹.

Entendemos que dicha exigencia ocasiona situaciones de carácter un tanto artificioso, alejadas de la realidad económica y social que nos rodea (i.e. padres que se retiran y le ceden una única acción a los cónyuges de sus hijos que continuarán con la actividad), por lo que proponemos que expresamente se indique que no es necesario que el familiar que gestiona la sociedad sea socio de la misma, bastando con formar parte del grupo de parentesco.

Sin perjuicio de lo anterior, con carácter subsidiario, si se optase por mantener el criterio adoptado por la DGT, con el fin de evitar posibles interpretaciones erróneas y mejorar la técnica legislativa del Impuesto, sugerimos incluir expresamente en el texto de la norma que la persona que ejerza las funciones de dirección ha de ser, necesariamente, socio de la entidad.

Otro aspecto que resulta altamente controvertido es el referido a la composición del grupo de parentesco, a estos efectos, en los supuestos de parentesco por afinidad en los que fallece el cónyuge que es pariente carnal del resto de personas. Así, podemos encontrar pronunciamientos en sentidos opuestos:

- Los que consideran que el parentesco por afinidad se genera y sostiene mientras se mantenga el matrimonio, por lo que desaparecido el vínculo matrimonial (sea por fallecimiento, sea por divorcio), se rompe entre los cónyuges cualquier relación pa-

(71) Entre otras, DGT V0563-11.

rental, e igual ruptura se produce respecto de la familia de uno de ellos en relación con el otro, desapareciendo, en consecuencia, el vínculo por afinidad⁷².

- Los que interpretan, en cambio, lo contrario, esto es que el parentesco por afinidad se mantiene incluso después de fallecido el cónyuge, sobre la base de que en nuestro Código Civil no se establece que el parentesco por afinidad se extinga por el fallecimiento de una persona⁷³.

Nuevamente, en aras de evitar la conflictividad que esta cuestión provoca, planteamos incluir de forma expresa que, en caso de fallecimiento, el cónyuge superviviente sigue formando grupo de parentesco, a efectos de esta exención.

Asimismo, en la aplicación práctica de este beneficio fiscal se observa que el requisito relativo a que los rendimientos puedan proceder únicamente de la sociedad en la que se participa es fuente de múltiples conflictos, una vez más, por no ajustarse a situaciones habituales en la realidad. Piénsese, por ejemplo, en una persona cuya principal fuente de ingresos es la retribución que percibe como director financiero de una de las filiales de la holding en que participa; persona que, a su vez, es miembro del Consejo de Administración de dicha holding pero como cargo gratuito. Dicha persona ejerce funciones de dirección y gestión de su patrimonio empresarial y su principal fuente de renta es dicho patrimonio, sin embargo, conforme a la literalidad de la norma hoy vigente no tendría acceso a esta exención.

Por ello, en nuestra opinión, sería conveniente modificar la redacción de la norma de forma que la participación resultase exenta siempre que:

(72) Entre otras, STSJ de Madrid de 31 de mayo de 2012.

(73) Por ejemplo, RTEAC de 8 de julio de 2014, resolución en la que se incluye un resumen de la doctrina jurisprudencial respecto al parentesco por afinidad, eso sí, referido al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que entendemos plenamente aplicable por cuanto este Impuesto exige la previa exención en el Impuesto sobre el Patrimonio para aplicar las reducciones previstas para la sucesión.

- se ejerciesen funciones de dirección y gestión del patrimonio empresarial (i.e. formando parte del Consejo de Administración –no consejeros dominicales–) y
- las retribuciones del trabajo y/o profesionales que se percibiesen de dicho patrimonio empresarial constituyeran la principal fuente de renta, con independencia de que la pagadora de las mismas fuera la entidad en la que se participa directamente y/o que fueran contraprestación de una labor de dirección y gerencia o cualquier otra.

3.2. HECHO IMPONIBLE. TITULARIDAD. ADECUACIÓN A LAS NUEVAS FORMAS DE INVERSIÓN: TITULARIDAD JURÍDICA VS TITULARIDAD REAL

La Ley del impuesto establece que los bienes y derechos se atribuirán a los sujetos pasivos según las normas sobre titularidad jurídica aplicables en cada caso y en función de las pruebas aportadas por aquéllos o de las descubiertas por la Administración⁷⁴. Esto es, no se contempla la posibilidad de que exista una titularidad real distinta de la jurídica.

Si bien es cierto que en la tradición de nuestro Derecho, generalmente, el titular jurídico de un bien coincide con el titular real del mismo, no podemos obviar que pueden existir casos donde ambas personas no coincidan, como pueden ser las fiducias. Esta posibilidad se vislumbra en el ámbito fiscal, por ejemplo, en las preguntas frecuentes correspondientes a la Declaración de Bienes en el Extranjero⁷⁵.

Sin entrar en consideraciones sobre posibles problemáticas ajenas al alcance de la tributación por el Impuesto sobre el Patrimonio en supuestos en

(74) Art. 7º Ley 19/1991.

(75) En concreto, la pregunta 23: Si una comunidad de propietarios está obligada a informar de los bienes y derechos situados en el extranjero y los mismos no se encuentran contabilizados por la misma ¿Están obligados a informar de estos bienes y derechos situados en el extranjero los comuneros bajo la condición de titularidad real?
Respuesta: Sí, los comuneros están obligados a informar de los bienes y derechos no contabilizados en la comunidad del mismo modo que ocurriría para cualquier tipo de sociedad o entidad residente obligada a informar que no tuviese registrados los bienes y derechos en su contabilidad.

los que la titularidad real reside en alguien distinto del titular jurídico, entendemos que sería conveniente introducir en la norma la posibilidad de que la atribución de los bienes se pueda realizar atendiendo a la primera siempre que se demuestre adecuadamente la misma.

3.3. BASE IMPONIBLE. SUJECCIÓN POR OBLIGACIÓN REAL. INCLUSIÓN DE REGLAS DE LOCALIZACIÓN

La única referencia que la norma incluye respecto al alcance de la obligación real de contribuir es una breve mención a que comprenderá los bienes y derechos de que sea titular la persona no residente cuando los mismos estuvieran situados, pudieran ejercitarse o hubieran de cumplirse en territorio español⁷⁶. Sin embargo, no se indica ninguna regla para concluir cuándo se da una de estas tres circunstancias.

Es cierto que existen bienes cuya localización a estos efectos es sencilla, como son los inmuebles, pero no es menos cierto que aquellas situaciones en las que surgen dudas sobre el territorio en que se sitúa, ejerce o cumple una obligación o derecho son mucho más numerosas. Incertidumbre que se ve agravada si tenemos en cuenta que la interpretación que realiza la DGT no es siempre uniforme.

En este sentido, resulta especialmente interesante, la titularidad de acciones en una sociedad extranjera con inmuebles en España. Si atendemos a la sociedad, bien en el que invierte la persona no residente, aparentemente no se verificaría ninguna de las tres condiciones anteriores. Asimismo, si atendemos al inmueble, su propietario es una sociedad que no es sujeto pasivo del Impuesto. Por ello, podríamos concluir que no habría sujeción, en esta estructura, al Impuesto sobre el Patrimonio español. Sin embargo, la DGT ha emitido diversas resoluciones, interpretando en algunas de ellas que esta estructura sí está sujeta al impuesto español⁷⁷ y en otras que no lo está⁷⁸, sin que de su contenido se desprenda un motivo diferenciador claro que justifique la distinta conclusión alcanzada.

(76) Art. 5º.Uno.b) Ley 19/1991.

(77) DGT V2675/2013.

(78) DGT V2982/2011.

Sobre la base de lo anterior, recomendamos que se incluyan normas específicas relativas a la localización fiscal de los activos. En particular, respecto a la tenencia indirecta de inmuebles, que se incluya una regla similar a la que han adoptado diversos Convenios para Evitar la Doble Imposición, a la hora de distribuir la potestad de gravamen, de forma que los valores en entidades extranjeras se consideren bienes localizados en España cuando más del 50% del valor de dichas entidades lo constituyan inmuebles en nuestro país.

3.4. BASE IMPONIBLE. REGLAS DE VALORACIÓN

La base imponible del Impuesto la constituye el patrimonio neto del sujeto pasivo a 31 de diciembre⁷⁹. A estos efectos, la norma incluye una serie de reglas que pretenden ser objetivas para determinar cuál es la valoración que ha de considerarse atendiendo a cada tipo de bien o derecho. La finalidad de las mismas, en su origen, era evitar discrepancias y reducir al máximo las comprobaciones de valor, como se desprende del hecho de que las que se corresponden con lo que podríamos tomar como supuestos más comunes (inmuebles, valores, depósitos, etc.) escapan de aludir al “valor de mercado” optando por fórmulas más asépticas.

No obstante, en nuestra opinión, resulta necesario realizar una revisión de dichas normas de valoración por cuanto el resultado de su aplicación supone o, cuando menos, puede suponer, un valor arbitrario del patrimonio neto del contribuyente que se separa sustancialmente de ser un indicativo de su verdadera capacidad económica, provocando distorsiones y tratamientos diferentes entre contribuyentes con idéntico patrimonio.

En particular:

- Inmuebles: actualmente se han de valorar por el mayor entre su valor de adquisición, su valor catastral y el valor comprobado por la Administración a efectos de otros tributos.

Entendemos que esta regla no es coherente con la esencia de la base imponible del impuesto (valor del patrimonio neto a 31 de diciembre de cada año) por cuanto:

(79) Art. 9º y 29 Ley 19/1991.

- Se toman datos históricos (valor de adquisición/valor comprobado). ¿Resulta lógico entender que por el hecho de que el coste de adquisición de un inmueble en el año X fuera 100, su valor hoy, 10, 15 o 20 años después, es el mismo?
- Lleva a valores distintos para inmuebles idénticos en función de las condiciones específicas del titular (capacidad de negociación, año de adquisición, haber o no sido objeto de comprobación por la Administración, etc.) ¿Tiene sentido que dos pisos en la misma planta y de iguales dimensiones uno se pueda valorar por el 30% más que el otro sólo por el hecho de que los propietarios los adquirieron en años distintos?
- La referencia a tomar el mayor valor de los 3 indicados no tiene más sentido que un afán recaudatorio pues no se justifica por qué el mayor tiene que ser el más próximo al valor en el momento del devengo.

Por ello, proponemos sustituir esta regla por otra que fije el valor fiscal de los inmuebles en función del valor catastral⁸⁰ multiplicado por un coeficiente corrector.

Si bien somos conscientes de lo limitado de este método (por ejemplo, por el tiempo que transcurre entre las diferentes actualizaciones, etc.), entendemos que se trata del más objetivo posible, ya que cualquier otro mé-

(80) Consideramos que el valor catastral es el valor de referencia idóneo por su propia naturaleza. El valor catastral es un valor administrativo fijado objetivamente para cada bien inmueble y que resulta de la aplicación de los criterios de valoración recogidos en la Ponencia de valores del municipio correspondiente. Para determinar el valor catastral de un inmueble se consideran esencialmente los siguientes componentes:

– La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.

–El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.

–Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.

–Las circunstancias y valores del mercado valor del suelo, valor de la construcción y gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción.

(Fuente: página web del catastro).

todo destinado a declarar el valor “real” del inmueble supondría una excesiva carga para el contribuyente.

- Depósitos en cuenta corriente o de ahorro, a la vista o a plazo: se computarán por el saldo que arrojen en la fecha del devengo del Impuesto, salvo que el saldo medio del último trimestre del año fuera superior en cuyo caso se aplicará este último.

De forma similar a lo apuntado en el caso de inmuebles, entendemos que la referencia a tomar la mayor cuantía entre ambos valores no es coherente con la definición de la base imponible del impuesto pues lo cierto es que a 31 de diciembre los saldos que no consten en estos depósitos ya no formarán parte del patrimonio del contribuyente. Por ello, proponemos eliminar la referencia al saldo medio del último trimestre y que la valoración se realice tomando el saldo a 31/12.

- Valores representativos de la cesión a terceros de capitales propios y valores representativos de la participación en fondos propios de cualquier tipo de entidad, negociados en mercados organizados: se computan según su valor de negociación media del cuatro trimestre de cada año. Por los mismos motivos que hemos apuntado para los depósitos, sugerimos sustituir esta regla por su valor de cotización al cierre del día de devengo (31/12) de cada año.
- Acciones y participaciones no cotizadas en entidades no auditadas o con informe de auditoría no favorable: la valoración de las mismas se realizará por el mayor valor de los tres siguientes: valor nominal, valor teórico resultante del último balance aprobado o el que resulte de capitalizar al tipo del 20% el promedio de los beneficios de los tres ejercicios sociales cerrados con anterioridad a la fecha del devengo del Impuesto. En línea con lo descrito en los casos anteriores, sugerimos fijar un único valor como referencia y no el mayor entre un catálogo. Además, entendemos que ni el valor nominal ni la capitalización de beneficios son los más adecuados por cuanto en el primer caso es un valor estático que puede ofrecer una idea irreal de la verdadera situación de la compañía (i.e. piénsese en una sociedad en una situación de desequilibrio patrimonial, por ejemplo); y en el segundo no se prevé el impacto distorsionador que se puede derivar de un resultado extraordinario.

Así, proponemos fijar como regla de valoración tomar el valor teórico contable resultante del último balance cerrado a la fecha de devengo del impuesto siempre que el mismo haya sido aprobado antes de la finalización del plazo de declaración del referido impuesto.

3.5. TIPO DE GRAVAMEN

España, además de ser el único país de la Unión Europea, junto con Francia, que cuenta con un impuesto que grava el patrimonio general de las personas⁸¹, es el que tiene la tarifa de gravamen, en términos nominales, más elevada. Así, en España el tipo de gravamen puede llegar a alcanzar el 3,75%⁸² mientras que el tipo máximo de nuestro país vecino se sitúa en el 1,5%. Diferencia que se ve agravada si se tiene en cuenta que, además, el mínimo exento es inferior en nuestro país (700.000 euros, en general) que en Francia (1.300.000 euros).

En aras de mejorar la competitividad de nuestro país, proponemos alinearlos con el esquema francés, en este punto y reducir la escala de gravamen hasta un importe máximo del 1,5%.

3.6. LÍMITE DE LA CUOTA ÍNTEGRA. COORDINACIÓN CON EL IRPF. REDUCCIÓN MÁXIMA DE LA CUOTA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

El conocido como límite conjunto en el Impuesto sobre el Patrimonio, que ajusta la tributación efectiva derivada de la titularidad de los elementos en función del gravamen que ya hayan soportado las rentas obtenidas por el contribuyente (muchas veces derivadas de esos mismos elementos), tiene como objetivo, en nuestra opinión el reducir la doble imposición que el Impuesto sobre el Patrimonio supone respecto del IRPF⁸³, más que evitar la confiscatoriedad tributaria. Y ello sobre la base de que:

-
- (81) Existen otros países como Italia donde sólo se gravan determinados tipos de bienes. Fuente: *Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth Specific Contract No8 TAXUD/2013/DE/335 Based on Framework Contract No TAXUD/2012/CC/117*. ERNST&YOUNG.
 - (82) Comunidad Autónoma de Extremadura, para una base liquidable a partir de 10.695.996,06 euros.
 - (83) Recuérdesse que este impuesto patrimonial surge como complementario al IRPF.

- Se excluyen del citado límite los denominados “bienes improductivos”, esto es, aquéllos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de generar rentas más que por su propia venta. Claro ejemplo de que lo que se persigue corregir es la doble imposición, pues si no fuera así, no habría motivo para eliminar del cálculo este tipo de bienes.
- Se establece la existencia de una reducción máxima o, lo que es lo mismo, de una cuota mínima del Impuesto sobre el Patrimonio. En un supuesto de ausencia de rentas, ello podría dar lugar a la necesidad de tener que vender parte del patrimonio para hacer frente a la carga tributaria devengada por su mera posesión, sin que quepa duda, a nuestro entender, de la condición confiscatoria del tributo.

Sobre la base de la prohibición de confiscatoriedad tributaria prevista en la Constitución española, entendemos que procede eliminar la referencia a la reducción máxima de la cuota íntegra, así como la exclusión de esta reducción de los “bienes improductivos”.

En el mismo sentido y dado que dentro de la cuota del IRPF se incluye la tributación de rentas “presuntas”, tales como las resultantes de la imputación de rentas por inmuebles no arrendados o participaciones en instituciones de inversión colectiva domiciliadas en paraísos fiscales, que no resultan en una materialización efectiva de recursos, proponemos excluir de la cifra de referencia del cálculo del límite la parte correspondiente a dichas rentas.

Por último, y continuando con el objetivo de eliminar el carácter confiscatorio del impuesto y, además, evitar que el mismo se tache de discriminatorio, hacer referencia a que, en nuestra opinión, se debería definir un límite propio para los contribuyentes por obligación real que tuviera en cuenta, asimismo, su volumen de rentas total. Por ello, entendemos conveniente incluir un límite máximo de la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio en España del 30% de los rendimientos mundiales de estos contribuyentes. En todo caso, entendemos que este límite debería aplicarse a los contribuyentes residentes en otro estado de la Unión Europea, en sintonía con la cada vez mayor integración y coordinación fiscal en el seno de la Unión, así como con la filosofía intrínseca que subyace a la misma.

3.7. CARÁCTER DE DECLARACIÓN INFORMATIVA. UNIFICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN

Como se indicaba al comienzo de esta ponencia, una de las finalidades con las que nació el Impuesto sobre el Patrimonio era servir de instrumento de control, ejerciendo una función censal para la aplicación de otros tributos.

Pues bien, dicha labor censal ha dejado de tener relevancia tanto por el mayor flujo de información que llega a la Administración por parte de terceros (i.e. retenedores, notarios, entidades financieras, etc.) como por la aparición de otras obligaciones de información que se le exigen al contribuyente (i.e. declaración de bienes en el extranjero, encuesta de transacciones exteriores y otras declaraciones al Banco de España). Además, precisamente esta aparición de estas otras obligaciones informativas supone, a nuestro modo de ver, una excesiva carga administrativa para los contribuyentes que, por otro lado, genera confusión al no ser los criterios de detalle de la información a consignar en cada declaración siempre homogéneos.

Sobre la base de lo anterior, planteamos la necesidad de homogeneizar todas las obligaciones informativas relativas al patrimonio de una persona física en una única declaración.

PONENCIA 4

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: MODELO DEL IMPUESTO

Javier Seijo Pérez / Fernando Jiménez González / Rafael Pagola Barbarín

Juan Manuel Moral Calvo / Javier Frías Sanz

EY Abogados & KPMG Abogados

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, sin perjuicio de la tributación exigida por el Impuesto sobre el Patrimonio pero teniendo en consideración su naturaleza, en principio, “extraordinaria” y “temporal”, puede afirmarse que la imposición patrimonial sobre la riqueza depositada en territorio español se centra, principalmente, en la exacción del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, alcanzando prácticamente a la totalidad de los contribuyentes que adquieran bienes a título lucrativo.

Así, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones grava todas las transmisiones lucrativas, tanto *inter vivos* como *mortis causa*, configurándose en la mayor parte de los casos como un gravamen sobre participaciones hereditarias que recae sobre las personas físicas beneficiarias de la herencia o legado, así como sobre los beneficiarios de las cantidades satisfechas como consecuencia del acaecimiento de riesgo cubierto por los seguros de vida, cuando en ellos no coincide la condición de tomador del seguro.

Como consecuencia de tal imposición se somete a gravamen la transmisión de determinados bienes y derechos que forman parte de la riqueza y el ahorro del contribuyente, bienes que en la mayor parte de los casos debieron ser inicialmente gravados por impuestos que recaen sobre la obtención de las rentas mediante los que se obtuvieron, ocasionando una doble imposición económica sobre dichos bienes y derechos que desincentiva la tan necesaria práctica del ahorro, en beneficio del consumo, estableciendo una manifiesta limitación para su materialización.

Una sobreimposición sobre la transmisión de la riqueza genera un efecto inflacionista sobre los activos adquiridos, encareciendo en la mayoría de los casos el coste de las transacciones y dificultando en gran medida la reasignación de la riqueza y la sucesión intergeneracional del patrimonio familiar.

Tales trabas pueden llegar a causar, en no pocas ocasiones, situaciones que rozan el absurdo, llegando a requerir la satisfacción de la deuda tributaria devengada la disposición de parte del bien que se recibe. Prueba de ello es el masivo incremento en las renunciaciones a herencias experimentado durante los últimos años, cuyo número se ha visto multiplicado por cuatro de acuerdo con un reciente estudio desarrollado por el Consejo General del Notariado⁸⁴.

Si bien el fundamento básico del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se articula en el establecimiento de un mecanismo eficiente de redistribución de la renta y la formación de la riqueza, complementario al IRPF, es muy discutible afirmar que por su mera existencia puedan alcanzarse cuotas mayores de redistribución, más aún en atención a la situación actual del Impuesto en España, donde mediante el paso de los años, ha sido reconvertido en un impuesto de competencia cuasi-autonómica en el que cada territorio queda habilitado sin restricciones de peso para hacer y deshacer a su antojo.

Tal cesión competencial del impuesto a las Comunidades Autónomas y especialmente, el ejercicio por los gobiernos autonómicos de tales capacidades normativas sobre el mismo, dificultan a día de hoy de manera superlativa una tributación homogénea a nivel estatal para los contribuyentes, ocasionando consecuencias fiscales dispares totalmente discriminatorias para sujetos que podrían ser calificados como comparables, diferencias basadas única y exclusivamente en el mero hecho de residir en Comunidades Autónomas diferentes.

Principalmente dicha cesión y en particular, el establecimiento de beneficios fiscales propios de cada Comunidad Autónoma, han incrementado el número de traslados de residencia fiscal de los contribuyentes a otros territorios autonómicos en búsqueda de un mejor tratamiento fiscal para las eventuales transmisiones que pudieran programar, poniendo de manifiesto una notable disminución de la recaudación por ISD (menos de un 1,2% de los ingresos totales del Estado), situándonos en los niveles registrados durante el año 2005.

Este debate de la configuración inter-regional del impuesto se analiza con mayor detalle en un apartado posterior de esta ponencia, al que por tanto nos remitimos.

(84) <http://www.abc.es/local-canarias/20150413/abci-renunciaciones-herencias-canarias-201504122357.html>

Debe tenerse en consideración que no se discute el mantenimiento de la figura impositiva del Impuesto sobre las sucesiones o donaciones, presente en la mayoría de los países de la OCDE, aunque con características diferentes que generan resultados redistributivos muy distintos, en función de la estructura concreta del impuesto. El objeto del presente análisis es la implementación de medidas en el Impuesto que incrementen su racionalidad, acomoden su propósito y actualicen la perspectiva del mismo, reflejando la realidad socio-económica actual.

Tal y como ha puesto de manifiesto el FMI en recientes estudios, la estructura actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha situado a España en la parte más alta de la clasificación de los Estados con los tipos de gravamen más elevados, viéndose únicamente superada por Bélgica. Sin embargo, la recaudación del Impuesto dista mucho de tal posición, encontrándose en niveles muy inferiores a los que deberían corresponder en atención a tal situación.

Por tanto, si nos basamos en el principio de redistribución de la riqueza y en el hecho de que la herencia o la donación es un incremento de patrimonio no ganado por el adquirente, no cabe duda de que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones debería tener un mejor encaje social y una mayor aceptación por el contribuyente que el Impuesto sobre el Patrimonio, despreciado por la desmesurada carga fiscal ejercida sobre el ahorro y la acumulación de la riqueza.

Sin embargo, no es menos cierto que, en atención a la situación actual de flagrante discriminación existente entre las Comunidades Autónomas que podría incluso reputarse contraria al artículo 31⁸⁵ de la Constitución Española, creemos necesario introducir modificaciones de amplio calado sobre determinados elementos significativos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España.

(85) Artículo 31 - Constitución Española

1. 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.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

2. OBJETO DE GRAVAMEN

El objeto impositivo y su justificación se posicionan como, probablemente, los elementos más importantes de cualquier figura tributaria, pues determinan los presupuestos de hecho que conllevarán la exacción del tributo. Por ello, la determinación de un objeto de gravamen acertado para el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones juega un papel fundamental en el momento de reformular cualquier tipo de propuesta de reforma o modificación.

Sin ánimo de repetir consideraciones relativas a la justificación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, objeto de análisis por la ponencia 1, nuestros comentarios y propuestas en relación con el presente epígrafe serán limitados a aspectos más concretos.

De conformidad con lo dispuesto por la Exposición de Motivos de la Ley del Impuesto, debe tenerse en consideración que el fin del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es posicionarse como tributo complementario del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, desempeñando una función de cierre de la infraestructura de la imposición directa sobre las personas físicas, cuyo objeto principal se circunscribe al gravamen de los incrementos de la capacidad económica (riqueza) del contribuyente y no las transmisiones de bienes y derechos como tal.

El propio artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones parte de los elementos objetivo y subjetivo del hecho imponible, no determinando la total integridad del hecho imponible como tal. Así, es importante recordar que al contrario que en los sistemas anglosajones, lo gravado por el Impuesto en supuestos de transmisiones *mortis causa* no es la herencia en su conjunto como entidad independiente, sino que serán cada uno de los incrementos patrimoniales derivados de las adquisiciones individuales de bienes y derechos manifestados en cada uno de los contribuyentes beneficiados por la adquisición.

Por ello, una posibilidad digna de análisis sería plantear una reformulación del elemento material del Impuesto de cara a realizar una simplificación del mismo, implementando una solución de corte anglosajón en la que fuese la herencia, y no cada uno de los herederos o legatarios, la que soporte el gravamen.

Es una hipótesis planteable que aportaría sencillez al impuesto y eficacia recaudatoria. No obstante, sería un modelo rupturista con el impuesto actual, y perdería la esencia de gravar el incremento patrimonial obtenido por el adquirente para migrar hacia un gravamen de la transmisión de la riqueza.

Más en particular, es habitual que para la determinación de la correcta determinación del ámbito subjetivo concreto del Impuesto se exija la remisión a las disposiciones incluidas en el Código Civil. Por ello, a los efectos de intentar simplificar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, podría tener sentido la introducción, en la propia legislación del Impuesto, de determinados conceptos y definiciones civiles para proporcionar un marco de actuación más garantista para con los derechos del contribuyente.

En otro orden de cosas, debe tenerse presente la gran riqueza jurídica del territorio español, donde coexisten, junto al derecho común, otros derechos forales que presentan particularidades propias y figuras jurídicas específicas con gran arraigo en su territorio de aplicación.

De manera análoga, y quizá motivado en gran medida, por el movimiento globalizador de la economía y el incremento de la movilidad personal desarrollado a nivel mundial, resulta cada vez más frecuente la presencia en el sistema español de instituciones jurídicas o figuras sucesorias propias de otros sistemas normativos (i.e. fideicomisos, *trusts*, fundaciones privadas...) así como relaciones jurídicas generadas por dichas entidades que pueden devenir en eventos tributarios, bien arrastradas desde el país de origen del contribuyente por haber sido dichas instituciones constituidas con anterioridad a su traslado a territorio español o bien puestas en práctica una vez que los mismos son residentes en España.

Si bien muchas de estas instituciones no están a día de hoy siquiera reconocidas por nuestro derecho, en atención a la importante presencia que las mismas han experimentado en los últimos años y la gran incidencia que previsiblemente tendrán en el medio plazo, entendemos que sería muy recomendable proporcionar un mecanismo de garantías para el contribuyente que facilitase el reconocimiento de dichas instituciones (o al menos el de sus actos con determinada naturaleza tributaria) en territorio español, de manera expresa mediante su inclusión en la legislación estatal, a los efectos de otorgar claridad a su tratamiento y simplificar las relaciones entre el contribuyente y la Administración.

Sin perjuicio del más extenso análisis a realizar por la ponencia 6 en relación con estas figuras, entendemos que la legislación estatal tributaria debería reconocer dichas figuras e incluir normas expresas que facilitasen el tratamiento fiscal de las mismas así como la calificación de sus acciones. Por ello, consideramos que esta implementación debería considerarse un as-

pecto prioritario, por las ramificaciones que tales reconocimientos podrían ocasionar en otros tributos, a saber, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Patrimonio, entre otros.

En consecuencia, en relación con este ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Introducción de conceptos propios del Derecho Civil común y foral en la normativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**
- ii. Reconocimiento fiscal en España de instituciones jurídicas propias de otras jurisdicciones.**

3. SEGUROS DE VIDA

En un contexto de tipos de interés cercanos al 0% en el que las entidades financieras no están capacitadas, por imposiciones regulatorias, para la captación de pasivo mediante la oferta de remuneraciones atractivas para el inversor, y donde se cuestiona permanentemente la sostenibilidad a medio plazo del sistema público de previsión social, el seguro de vida se ha posicionado como un potente instrumento de inversión para el contribuyente español, principalmente, por la protección que el mismo confiere a su patrimonio, la flexibilidad de las inversiones y los beneficios fiscales que otorga al beneficiario.

Si bien podría afirmarse que el seguro como instrumento de ahorro era uno de los grandes desconocidos del mercado financiero hace años, hoy en día, el mismo constituye una inversión más que usual e incluso se ha posicionado como un mecanismo de retribución habitual para el trabajador.

Por tanto, como punto de partida de este análisis, puede afirmarse que resulta más que evidente que la influencia del seguro como herramienta de previsión social y de planificación financiera se ha incrementado considerablemente durante los últimos años, existiendo, no obstante, notables diferencias entre la realidad actual del producto y la existente en el momento en el que la vigente Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones tuvo su entrada en vigor, esto es, 1987. Así, en atención a la nueva realidad existente, consideramos que las reglas de tributación del seguro en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones deberían ser objeto de una profunda reconsideración por actualización.

Este desfase normativo puede comprobarse analizando las disposiciones dedicadas al seguro en la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Y ello, por varios motivos.

En primer lugar, porque la actual Ley del Impuesto se refiere genéricamente al seguro de vida como concepto generalizado, no diferenciando entre las distintas posibilidades que tal producto ofrece y sin incluir reglas independientes y particulares que posibiliten, por ejemplo, un tratamiento fiscal preferencial para aquellos seguros de vida que realicen una función previsional (seguro de riesgo) en contraposición a aquellos contratos de seguro que presentan una naturaleza y vocación más claramente orientada a la inversión (seguro de ahorro).

Por ello, dada su especial relevancia, en particular en un contexto social de potencial inviabilidad del sistema público de previsión social a medio plazo, entendemos que sería necesaria una diferenciación expresa en cuanto al tratamiento fiscal de ambos tipos de seguros de vida que beneficiase a los seguros que tienen un mayor componente de riesgo, en el nivel determinado específicamente a estos efectos tributarios. A nuestro juicio, tal diferenciación permitiría incrementar su utilización como mecanismo de utilización por parte del contribuyente medio, garantizando protección ante el fallecimiento.

En el caso concreto de los seguros cuyo componente de riesgo es muy reducido, carece de sentido otorgar un tratamiento fiscalmente favorable al contrato de seguro en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, diferente del que tendría la inversión directa en activos financieros.

En segunda instancia, porque el importe de la reducción aplicable en la base imponible sobre las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros sobre vida, limitado a un importe de 9.195,49 euros, en absoluto se corresponde con la actual realidad económica y social. De tal forma, entendemos que el importe debería ajustarse a la actual coyuntura financiera, incrementándose notablemente, mediante su fijación a nivel estatal, para ofrecer una reducción mínima acorde a las circunstancias actuales, que pudiera ser de aplicación en todo el territorio común, sin perjuicio de su mejora por el correspondiente territorio autonómico, suprimiendo así cualquier riesgo de discriminación negativa entre contribuyentes de distintas Comunidades Autónomas.

Asimismo, no debe olvidarse que dicha reducción, aun siendo de cuantía reducida, resulta únicamente disponible en la actualidad a las percepciones derivadas de hechos imposables *mortis causa*, no pudiendo beneficiarse el beneficiario de la misma en aquellos supuestos en los que tales cantidades son percibidas en concepto de donación o por el acaecimiento de cualquier otra contingencia en el seguro diferente al fallecimiento, como podría ser la invalidez o incapacidad permanente. Así, tal y como se ha comentado, entendemos que la aplicación de la reducción aplicable a las percepciones derivadas de contratos de seguro debería ser extendida a las percepciones *inter vivos* (por ejemplo, un seguro de vida de capital diferido basado en la supervivencia del tomador y con beneficiario distinto de éste).

A nuestro juicio, la introducción de un beneficio fiscal en estos términos en el momento de la percepción de las prestaciones incrementaría la utilización de dichos productos como elemento de previsión social familiar, extendiendo su uso.

Por otra parte, es evidente que las percepciones de cantidades derivadas de contratos de seguro sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones soportan un mayor gravamen en comparación con otras figuras de previsión social, como podría ser el plan de pensiones o un plan de previsión asegurado (que tienen beneficios fiscales en sus aportaciones), lo que sin duda, disminuye su utilización como herramienta de planificación de la jubilación. Así, la percepción en forma de capital de los derechos consolidados de un plan de pensiones como consecuencia del fallecimiento del partícipe y su tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del beneficiario es un modelo de diferimiento fiscal que se sustenta en una única tributación diferida en el tiempo, y no una doble tributación IRPF (aportaciones) e ISD.

Por tanto, pensamos que sería recomendable implementar un régimen fiscal que incentivase la percepción de rentas vitalicias sometidas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que garantizase la capacidad financiera del beneficiario a largo plazo. En cualquier caso, entendemos que este sistema de homogeneización fiscal no debería alcanzar únicamente a las percepciones, sino que debería intentar aproximar el tratamiento fiscal de sus aportaciones al de otros productos de previsión social que disfrutan de este tipo de ventajas. Solo así conseguirá potenciarse la utilización de este tipo de herramientas como mecanismos de previsión social voluntaria.

Por último, la generalización del seguro de vida como herramienta de inversión y planificación patrimonial, principalmente materializada a través de contratos de seguro de vida *“unit linked”*, debería conllevar la introducción de un tratamiento individualizado para dicho tipo de contratos, equiparada a la del resto de productos financieros de ahorro, como son los fondos de inversión o la inversión en activos financieros.

En consecuencia, en relación con el contrato de seguro y su incidencia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y por su especial incidencia futura, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Diferenciación en la tributación de los seguros de ahorro frente a los seguros de riesgo.**
- ii. Incremento de la reducción estatal aplicable a las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida.**
- iii. Introducción de incentivos que posicionen al contrato de seguro sobre la vida como una herramienta de previsión social óptima.**

4. DIFERENCIACIÓN *INTER VIVOS* - *MORTIS CAUSA*

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones establece, ya en la constitución y definición de su hecho imponible, una clara diferenciación material entre las adquisiciones por causa de muerte y las que derivan de operaciones *inter vivos*. Tal diferenciación queda puesta de manifiesto a lo largo de los diferentes capítulos de la propia Ley estatal del Impuesto, pero quizá con mayor relevancia en el relativo al régimen de reducciones aplicables sobre la base imponible, el cual resulta mucho más profuso en lo que respecta a las adquisiciones por causa de muerte, sin perjuicio de las posibles reducciones que hubieran establecido las Comunidades Autónomas en particular.

A la vista de las últimas estadísticas recaudatorias, resulta más que evidente el gran contraste en la capacidad recaudatoria de cada una de las modalidades del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, obteniéndose una menor recaudación por el concepto de donaciones que la alcanzada como consecuencia de las adquisiciones por causa de muerte sometidas a tributación. Así, a la vista de tales datos, resulta evidente que existe un obstáculo financiero a la transmisión *inter vivos* del patrimonio familiar, una traba fiscal que imposibilita la realización de las donaciones y que hace que dichas transmisiones sean pospuestas a perpetuidad hasta el inevitable momento del fallecimiento del presunto donante, futuro e incierto.

Por ello, nuestra opinión es que el modelo actual debería ser objeto de un profundo replanteamiento sustancial, ya que parece desprenderse que en atención a la baja recaudación del concepto donaciones, la existencia de una carga fiscal elevada sobre dichas adquisiciones no justifica en modo alguno su existencia, pues conlleva un impedimento que dificulta en gran medida las transmisiones lucrativas *inter vivos*.

No obstante, quizá la explicación a la existencia de tal brecha recaudatoria entre ambos conceptos puede encontrarse en la mayor amplitud normativa del concepto sucesiones, el cual, tal y como hemos explicado, está provisto de un mayor desarrollo normativo que le proporciona un tratamiento fiscal más ventajoso. Asimismo, es importante tener en consideración la génesis del concepto donaciones, el cual fue inicialmente previsto por el legislador como elemento controlador de la modalidad sucesiones, pretendiendo cercenar cualquier riesgo de evitación de la tributación por este último concepto mediante la realización de transmisiones en vida con ante-

rioridad al fallecimiento del causante que minorasen la base imponible en el momento de la adquisición *mortis causa*.

Esta naturaleza complementaria queda patente a través del mecanismo de acumulación de donaciones previsto por el artículo 30 de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, a través del cual se prevé la acumulación fiscal de donaciones realizadas a un donatario en caso de que éste reciba una o más donaciones posteriores o resulte finalmente causahabiente del donante.

Dicho mecanismo actúa como garante de la progresividad del Impuesto, tratando de impedir su elusión mediante el fraccionamiento de la base imponible total en varias donaciones y encaja a la perfección con las previsiones del Código Civil a este respecto, al reputarse como un “anticipo” de la herencia, tal y como se deriva de lo dispuesto por dicho cuerpo normativo en relación con la colación de la herencia.

En cualquier caso, a pesar de resultar, a priori, una cuestión de importancia cuantitativa menor, el mecanismo de acumulación se posiciona como una herramienta muy ilustrativa de los vicios de que puede adolecer nuestro sistema jurídico.

Hasta la reforma operada en 2002 introducida por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el sistema de acumulación de donaciones previsto por la Ley del Impuesto estaba provisto de una total lógica jurídica. Así, hasta tal reforma, la acumulación de la posterior adquisición se producía sobre las cantidades donadas con anterioridad a favor del mismo donatario, constituyéndose de tal modo una base total sobre la que se aplicaba la escala progresiva del Impuesto y obteniéndose de tal forma la cuota total correspondiente al importe acumulado, de la que se deduciría el impuesto satisfecho con motivo de las anteriores adquisiciones. De tal forma, los importes satisfechos con anterioridad podrían ser considerados como un “pago a cuenta” de la liquidación final acumulada.

Con independencia de la reducción a cuatro años del plazo de retroacción desde el fallecimiento aplicable a las donaciones, el cual a nuestro juicio debería ser equiparado al previsto para la acumulación de adquisiciones *inter vivos* (tres años), la reforma introdujo el concepto de acumulación teórica de las donaciones anteriores a los solos efectos de calcular el tipo

medio de gravamen, el cual sería aplicado exclusivamente sobre el valor de la última donación o adquisición *mortis causa* sin otorgar el derecho a deducir las cuotas del Impuesto satisfechas con motivo de las anteriores donaciones. No obstante, a pesar de tal modificación, la práctica administrativa e incluso judicial ha venido manteniendo, en no pocas ocasiones, el criterio preexistente, quizá por su mayor naturalidad y equidad, lo que haría recomendable la restitución del régimen anterior.

Por encima de todo ello, no debe olvidarse la potestad normativa de la que están investidas las Comunidades Autónomas en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, elemento generador de notables incongruencias y diferencias en la tributación, ya no solo entre los diferentes territorios autonómicos, sino también dentro de cada uno de ellos, donde los gravámenes soportados por las donaciones difieren de aquellos cargados sobre las sucesiones.

Y ello, en primer lugar porque como resultado de la idiosincrasia del sistema actual, y considerando que el coste fiscal de las donaciones resulta, por norma general, superior al soportado por las sucesiones, se obliga al contribuyente a soportar una mayor tributación en el momento de la acumulación al aplicarse el tipo teórico medio de gravamen y no habilitarse un mecanismo de deducción del Impuesto ya satisfecho en las donaciones anteriores. Por el contrario, el régimen anterior si permitía la recuperación del Impuesto ingresado, al ser éste considerado una especie de pago a cuenta del tributo devengado con la acumulación.

Y en segundo lugar, porque el punto de conexión aplicado en las donaciones podría ser diferente del posteriormente empleado en la sucesión, lo que implicará la liquidación de una donación en una Comunidad diferente a la competente para la liquidación de la sucesión y por ende, una batalla inter autonómica por la percepción de los Impuestos liquidados con anterioridad que parece dejar a un lado los principios de justicia, igualdad y progresividad que, de acuerdo con nuestra Carta Magna, deberían inspirar nuestro sistema tributario.

Por todo ello, entendemos que a día de hoy, existe un amplio margen de maniobra que, por razones de justicia tributaria, permitiría equiparar el tratamiento fiscal soportado por las donaciones al aplicado sobre las sucesiones mediante la homogeneización de las reducciones y normas de gestión que pudieran resultar asimilables.

En particular, planteamos aplicar a las transmisiones lucrativas *inter vivos* el mismo mínimo exento que se aplique a las *mortis causa*, asegurando eso sí que el mismo mínimo opere de forma acumulativa en posteriores adquisiciones con el mismo transmitente para evitar el cómputo replicado de la exención.

En consecuencia, en relación con este ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Replanteamiento del sometimiento a gravamen de las donaciones.**
- ii. Homogeneización de reducciones aplicables a las adquisiciones *inter vivos* con las previstas para las adquisiciones *mortis causa*.**
- iii. Unificación del régimen de acumulación *inter vivos* y *mortis causa*.**
- iv. Aplicación en las transmisiones lucrativas *inter vivos* del mismo mínimo exento que se aplique a las *mortis causa*, asegurando eso sí que el mismo mínimo opere de forma acumulativa en posteriores adquisiciones para evitar el cómputo duplicado de la exención.**

5. TARIFAS, MÍNIMO EXENTO, GRUPOS FAMILIARES

Tal y como se ha comentado, la estructura actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones genera, frecuentemente, situaciones discriminatorias en materia de costes tributarios para adquirentes residentes en distintas Comunidades Autónomas que pudieran ser considerados completamente análogos en lo que respecta a su condición de contribuyente del Impuesto, circunstancias personales y grado de parentesco.

Estas discriminaciones son fundamentalmente debidas a una flagrante ausencia de homogeneidad interterritorial en el tratamiento fiscal previsto por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y lamentablemente, son ocasionadas no solo entre contribuyentes con residencia fiscal en España sino también en perjuicio de contribuyentes residentes en otros Estados Miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, tal y como ha quedado patente en la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la que deriva la modificación recientemente introducida en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

El actual entramado y el vigente desarrollo competencial propio de cada una de las Comunidades Autónomas permite un sistema de reducciones heterogéneo que distorsiona las bases imponibles del Impuesto, permitiendo la convivencia de distintas tarifas de gravamen aplicables exclusivamente sobre los hechos imponibles devengados en cada territorio junto con desiguales coeficientes correctores en atención al parentesco. Asimismo, se permite la aprobación voluntaria de determinadas bonificaciones fiscales de la cuota que pueden llegar a reducir notablemente la carga tributaria. Ello habilita situaciones tremendamente dispares en aquellas Comunidades que prevén dichas bonificaciones en relación con aquellos otros territorios que no disponen de bonificación, reportando un coste tributario muy diferente.

Todo ello ocasiona notables distorsiones tributarias que quedan plasmadas de manera totalmente gráfica en la gran diversidad de tipos de gravamen máximos que coexisten en España, que oscilan desde un tipo máximo de gravamen del 0,8% en Navarra para transmisiones en caso de cónyuges, ascendientes o descendientes en línea recta por consanguinidad, hasta el 36,5% en Andalucía, Asturias y Murcia.

Por todo lo expuesto consideramos fundamental introducir una serie de modificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que puedan

equiparar materialmente los costes tributarios de todos los contribuyentes residentes en territorio común frente a cualquier adquisición lucrativa.

Asimismo, resulta obligado poner de manifiesto la sinrazón derivada del hecho de que la mayoría de las reducciones de la base imponible contempladas en el actual Impuesto resulten exclusivamente aplicables a las transmisiones por causa de muerte, más aún, si consideramos la simultánea imposición exigida en el IRPF, a través de la cual el donante queda sometido a tributación en concepto de ganancia patrimonial. A este respecto, debe tenerse en cuenta que se han reducido sustancialmente las ventajas del régimen vigente hasta el 1 de enero de 2015 de reducción de ganancias mediante la aplicación de coeficientes de abatimiento, por lo que dichas plusvalías han quedado prácticamente equiparadas a las realizadas con motivo de transmisiones onerosas en general.

En cualquier caso, no debe olvidarse que, tal y como hemos comentado, la modalidad donaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones estaba prevista, inicialmente, como elemento de control del hecho imponible sucesiones, a los efectos de evitar su evasión mediante transmisiones en vida del patrimonio del futuro causante. Por tanto, a nuestro juicio, dada tal naturaleza, entendemos que cualquier mejora o modificación que se implementara sobre el tratamiento de los hechos imponibles devengados por causa de muerte debería igualmente ser extendida a los actos realizados *inter vivos*.

En particular, entendemos que la familia nuclear, entendida como la integrada por los cónyuges o parejas de hecho, ascendientes y adoptantes, y los descendientes o adoptados, incluso los del otro cónyuge e incluso en el supuesto de viudedad, en calidad de núcleo esencial de relaciones sociales con efectos en el ámbito tributario, debería verse beneficiada de un tratamiento fiscal más ventajoso que el actualmente vigente en lo que respecta a las transmisiones lucrativas, bien *inter vivos* bien *mortis causa*, que pudieran verse sometidas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Es por ello por lo que nuestra propuesta plantea para estos casos la introducción de mecanismos de exención plena que pudieran exonerar de tributación cualquier adquisición realizada a título lucrativo por los cónyuges y descendientes a lo largo de toda su vida en cualquier Comunidad Autónoma, con independencia de su naturaleza como actos *inter vivos* o *mortis causa* por su especial consideración como adquisiciones cualificadas en

atención al intenso vínculo de parentesco. Si bien podría supeditarse tal exención a la supervivencia del donante durante un número determinado de años, creemos que sería muy recomendable reducir la carga tributaria de las adquisiciones que cumplieran tales requisitos.

Alternativamente a este planteamiento tan maximalista, también sería recomendable establecer un mínimo exento elevado, de 300.000 euros, y un tipo de gravamen fijo en la horquilla 1-5%.

Asimismo, entendemos que sería muy positiva la reducción de la tributación para aquellos parientes integrados dentro del actual grupo III ó IV del artículo 20.2 de la Ley del Impuesto, esto es, colaterales de segundo, tercer o cuarto grado, y ascendientes y descendientes por afinidad hasta dichos grados, a los efectos de intentar mitigar el salto cuantitativo existente entre dicho grupo y los dos anteriores, quizá mediante la introducción de un mínimo exento cualificado limitado a un importe razonable que tuviera efectos durante toda la vida del contribuyente (en el rango de 100.000 a 150.000 euros). Adicionalmente, la aplicación de un tipo de gravamen reducido aplicable a las adquisiciones que superen el mínimo exento podría resultar muy recomendable (en el entorno del 5-10%).

Finalmente, el resto de adquirentes con grados de parentesco muy lejanos o en ausencia de parentesco, tendrían un mínimo exento cero o por importe menor (30.000 euros), y un tipo de gravamen en el rango del 10-15%.

Igualmente, consideramos que los coeficientes multiplicadores aplicados en función del patrimonio preexistente previstos por el artículo 22 de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones deberían ser suprimidos de todo punto. Y ello, en primer lugar, porque la progresividad del Impuesto ya es latente por el mero hecho de la aplicación de su propia escala de gravamen, y la aplicación de tales coeficientes no hace más que amplificarla de manera innecesaria, distorsionándola e incrementando el tipo de gravamen del Impuesto hasta cuotas cercanas al 80%, lo que podría reputarse como totalmente desproporcionado e incluso confiscatorio para el patrimonio del contribuyente.

Y, adicionalmente, porque su aplicación no contribuye en modo alguno a la distribución de la riqueza propugnada por el Impuesto, ya que la aplicación de dichos coeficientes no se encuentra vinculada, como podría ser más razonable, al valor de los bienes adquiridos, sino que dichos módulos son aplicados en función del patrimonio del adquirente en el momento de

la adquisición. Ello conlleva un exceso del objeto de gravamen del Impuesto, que en principio, debería quedar limitado a las adquisiciones de bienes y que, en ningún caso, debe alcanzar la capacidad económica o patrimonial del adquirente, objetos imponible de otros tributos.

En cualquier caso, entendemos que en garantía de un régimen fiscal más igualitario para todos los contribuyentes del territorio español, sería necesario establecer un sistema tributario patrimonial mucho más homogéneo, en el que a pesar de que cada Comunidad Autónoma pudiera seguir disfrutando de extensas competencias para el desarrollo de sus propias normas y beneficios fiscales, las mismas se desarrollasen en el marco de unos niveles mínimos y máximos de tributación, establecidos a nivel estatal, que eliminasen la discriminación existente a día de hoy entre ciudadanos de un territorio autonómico y otro y redujeran la competencia desleal a la que se enfrentan los gobiernos autonómicos.

Para dar cumplimiento a tal fin, creemos que sería recomendable la simplificación del Impuesto mediante el establecimiento, a nivel estatal, de una tarifa impositiva única que podría estructurarse en tres tipos de gravamen que discriminasen en función del mayor o menor grado de parentesco, así como una reducción de los grupos de contribuyentes.

En consecuencia, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Exención plena de tributación para las adquisiciones *inter vivos* o *mortis causa* realizadas por cónyuges o parejas de hecho, ascendientes y adoptantes, y los descendientes o adoptados, incluso los del otro cónyuge y también en el supuesto de viudedad.**

En su defecto, establecimiento estatal de un mínimo exento de elevada cuantía (300.000 euros) que se compute a lo largo de toda la vida del adquirente.

- ii. Establecimiento estatal de un mínimo exento de moderada cuantía (rango de 100.000 a 150.000 euros) aplicable a las adquisiciones realizadas por colaterales entre segundo y cuarto grado, ascendientes y descendientes por afinidad en esos grados.**
- iii. El resto de adquirentes con grados de parentesco muy lejanos o en ausencia de parentesco, tendrían un mínimo exento cero o por importe menor (30.000 euros).**

iv. Reducción de los grupos de parentesco a tres:

- Grupo A: cónyuges o parejas de hecho, ascendientes y adoptantes, y los descendientes o adoptados, incluso los del otro cónyuge incluso en el supuesto de viudedad.
- Grupo B: colaterales de segundo tercer o cuarto grado y parientes por afinidad en dichos grados.
- Grupo C: cualquier otra persona no incluida en los grupos anteriores.

v. Simplificación de las tarifas del Impuesto y limitación a nivel estatal. Establecimiento de tres tipos impositivos aplicables sobre transmisiones *inter vivos* o *mortis causa*:

- Grupo A: Tipo fijo de gravamen del 1% al 5%.
- Grupo B: Tipo fijo de gravamen del 5% al 10%.
- Grupo C: Tipo fijo de gravamen del 10% al 15%.

vi. Supresión total de los coeficientes de patrimonio preexistente.

6. CONEXIÓN CON IRPF: PLUSVALÍA DEL MUERTO

Aunque se haya cedido su gestión, recaudación y gran parte de las capacidades normativas a las Comunidades Autónomas, el ISD es un impuesto complementario al IRPF, y como éste contribuye a la redistribución de la riqueza al detraer de cada adquisición gratuita una parte a favor del Tesoro Público en función de una escala progresiva. En definitiva, ambos impuestos son de naturaleza personal, subjetiva y de carácter progresivo.

La Ley 18/1991, de 6 de junio, excluyó de tributación en IRPF los incrementos y disminuciones patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte del sujeto pasivo (“plusvalía del muerto”), y se mantiene con la normativa en vigor, introduciendo así una discriminación negativa en las donaciones en especie en relación con las herencias.

A lo largo del presente trabajo la Fundación ha promovido en varias ocasiones una cierta equiparación u homogeneización en el tratamiento fiscal aplicable a las sucesiones y donaciones, de modo que el coste fiscal de unas y otras debiera aproximarse. Así, desde una perspectiva global, y ante la falta (o menor número) de incentivos fiscales aplicables a las donaciones, el coste fiscal derivado de éstas puede llegar a ser excesivo sobre todo en comparación con una sucesión: la adquisición lucrativa *inter vivos* es mucho más onerosa que la *mortis causa*.

Ello nos lleva a plantearnos si la asimetría existente en el IRPF entre las sucesiones (que no tributan en IRPF) y las donaciones en especie (cuya alteración patrimonial sí tributaría en IRPF) tiene sentido.

En cuanto a las donaciones en especie, entendemos que podría tener sentido que las mismas queden sometidas a tributación en el IRPF si se pretende evitar discriminaciones en cuanto al coste fiscal de donar unos elementos patrimoniales frente a otros.

Pensemos en unos padres de familia que durante su vida han ahorrado en metálico y obtenido determinados rendimientos sobre dichos ahorros, para posteriormente realizar una donación dineraria a uno de sus hijos. Parece evidente que tanto la renta originaria en el momento de su obtención, como los posteriores rendimientos que haya generado dicha renta habrán tributado en el IRPF. Ahora pensemos que dichos padres en un momento inicial hubieran invertido los ahorros en un inmueble que se ha ido revalorizando

con el paso de los años y que es objeto de donación a otro de los hijos. No parece razonable que si ambas donaciones tienen una valoración económica similar, la primera acabe tributando íntegramente en el IRPF y la segunda no, sobre todo cuando estamos hablando de actos de disposición voluntarios de los sujetos pasivos involucrados.

Lo mismo podría pensarse en principio respecto de las transmisiones por causa de muerte. No obstante, entendemos que existen al menos dos argumentos que podrían justificar una diferenciación: (i) por un lado, no se trata de actos de disposición voluntarios por parte de los sujetos pasivos; a esto hay que añadir que (ii) en las transmisiones por causa de muerte son objeto de transmisión los elementos patrimoniales que se han acumulado durante toda una vida, lo que no pocas veces podría provocar la falta de liquidez para afrontar una hipotética alteración patrimonial tributable en IRPF (“plusvalía del muerto”). A nuestro juicio, entendemos que ambos podrían ser argumentos para justificar la ausencia de tributación en IRPF de los incrementos y disminuciones patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte (a diferencia de lo que sucede con las donaciones en especie), como hizo el legislador con la modificación introducida a través de la Ley 18/1991.

No obstante lo anterior, si se considera primordial la unificación en el tratamiento de las adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa*, se podría optar por otras alternativas como sujetar exclusivamente al ISD las plusvalías implícitas en ambos casos, con actualización a valor de mercado de los bienes recibidos o, alternativamente, reservar este tratamiento para transmisiones de bienes de especial relevancia socio o económica (vivienda habitual, empresas familiares o similares), manteniendo para todos los demás casos un régimen de diferimiento del IRPF, lo que implicaría liquidar el ISD sobre el valor de adquisición del transmitente. En cualquier caso, entendemos que estas alternativas exigen un análisis en profundidad para evitar potenciales distorsiones o complejidades que pudieran plantearse, teniendo en cuenta de manera particular que son varias las figuras impositivas que se verían afectadas.

Sin perjuicio de que en un apartado distinto del presente trabajo se lleva a cabo un análisis más en detalle de la tributación efectiva que se propone a efectos del ISD (mínimo exento, escala de gravamen, etc.), consideramos que, en términos generales y debido a la conexión existente entre ambas fi-

guras impositivas (ISD e IRPF), es importante que exista una tributación mínima y razonable en ISD para evitar erosión de bases en IRPF. Así, en la actualidad los beneficios de las Comunidades Autónomas que prácticamente eliminan la tributación por ISD pueden implicar una tendencia a elevar las bases declaradas a efectos del ISD, por encima incluso de un hipotético valor de realización, con objeto de disminuir posteriores tributaciones en IRPF.

Por último, se hace recomendable regular un procedimiento de comprobación que pueda afectar de manera paralela al ISD (gestión autonómica) y al IRPF (gestión estatal), parecido al existente en la actualidad respecto del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD). Una potencial comprobación a efectos del ISD puede incrementar la base imponible aplicable, la cual debería tener impacto a efectos del IRPF (a efectos de amortizaciones, posteriores transmisiones, etc.). Si las actuaciones de comprobación en relación con el ISD no interrumpen la prescripción a efectos del IRPF, cuando finalice el procedimiento de comprobación, los ejercicios afectados en relación con este impuesto podrían estar prescritos y producirse una distorsión⁸⁶.

En consecuencia, en relación con este ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Mantener el esquema actual en el que las transmisiones lucrativas por causa de muerte no tributan en IRPF (“plusvalía del muerto”), mientras que las donaciones en especie sí. En su defecto, si se considera primordial la unificación del tratamiento en ambos casos, sería preciso llevar a cabo un análisis en profundidad para articular esta unificación sin generar potenciales distorsiones respecto a los impuestos afectados (IRPF-ISD).**

(86) En el Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), publicado el pasado 21 de abril de 2015, se prevé la interrupción de la prescripción de obligaciones tributarias conexas de titularidad del mismo obligado tributario (modificaciones a los artículos 68.9, 73.1, 224.5, 225.3, 233.7 y 239.7). Por tanto, la potencial distorsión identificada entre el ISD y el IRPF podría quedar subsanada si se modifica la LGT en los términos indicados en el Proyecto de Ley.

- ii. **Que, en todo caso, exista una tributación mínima y razonable en ISD (tanto en donaciones como en sucesiones) para evitar una erosión de bases en IRPF.**
- iii. **Regular un procedimiento de comprobación que pueda afectar de manera paralela al ISD (gestión autonómica) y al IRPF (gestión estatal), parecido al existente en la actualidad respecto del IVA y el ITP-AJD³.**

7. ASPECTOS INTER-REGIONALES E INTERNACIONALES

a) Inter-regionales

La actual regulación ha generado distorsiones en la fiscalidad de las adquisiciones a título gratuito en las distintas Comunidades Autónomas. Dichas distorsiones tienen a nuestro juicio su origen en tres elementos:

- Diversidad en la forma de cálculo del *valor real* de los bienes adquiridos (ya sea *mortis causa* o *inter vivos*).
- No uniformidad de los criterios de atribución territorial del impuesto (puntos de conexión).
- Amplias competencias normativas asumidas por las CCAA.

Tal y como se apunta en el apartado siguiente, parece razonable que la determinación y comprobación de la base imponible del ISD (que deberá estar determinada en función del *valor real*) venga establecida de acuerdo a unos medios de comprobación comunes en todo en territorio nacional que fueran desarrollados de forma general. Lo contrario determinaría que un mismo bien pudiera tener un valor diferente según la Comunidad Autónoma que proceda a la comprobación de su *valor real*, lo que iría en contra del principio de igualdad por razón del territorio (artículo 139 CE) y los principios tributarios de capacidad económica, de igualdad y generalidad (artículo 31.1 CE).

Otra medida que podría limitar posibles desigualdades entre unas Comunidades Autónomas y otras, así como posibles cambios de residencia por motivos fiscales y/o deslocalizaciones de patrimonio y actividades productivas (artificiales o no), podría ser la unificación de los puntos de conexión para la fijación de la competencia territorial entre las sucesiones y las donaciones, ya que ello dificultaría que, a través de beneficios aplicados a las donaciones por una Comunidad Autónoma, se erosionen los ingresos tributarios que corresponderían en la sucesión a otra.

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, prevé, amparado por el principio de autonomía financiera, que las Comunidades Autónomas pueden asumir en el ISD competencias normativas sobre:

- Reducciones de la base imponible
- Tarifa del Impuesto
- Cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente
- Deducciones y bonificaciones en cuota

La utilización por parte de las Comunidades Autónomas de dicho régimen de facultades normativas ha generado importantes diferencias en la imposición territorial por ISD, hasta el punto de que determinadas adquisiciones gratuitas tributan en algunas Comunidades Autónomas y no en otras o lo hacen de forma testimonial.

Además, no debe ignorarse el efecto que dichas facultades normativas han tenido en la tributación no ya para los contribuyentes de distintas Comunidades Autónomas sino también para aquellos contribuyentes de una única Comunidad Autónoma quienes han visto que en un breve plazo de tiempo se producían modificaciones legislativas que hacían variar de forma ostensible la tributación en concepto de ISD para análogas adquisiciones gratuitas.

Ambas situaciones, el evidente desequilibrio existente respecto de la tributación en concepto del ISD por razón de la Comunidad Autónoma de residencia, así como los continuos vaivenes en las legislaciones autonómicas relativas al Impuesto, nos llevan a cuestionar la idoneidad del actual sistema normativo de las Comunidades Autónomas.

En nuestra opinión, las distorsiones en la tributación en el ISD por razón de residencia constituyen un grave menoscabo al principio de igualdad tributaria y capacidad económica, e incluso pueden llegar a ir en contra de uno de sus principios inspiradores como instrumento de redistribución de la riqueza.

No parece asumible una situación en la que determinadas Comunidades Autónomas haciendo uso de sus competencias normativas prácticamente hayan provocado la supresión *de facto* del impuesto, mientras que en otras, ante un análogo supuesto de hecho, los contribuyentes soportan una elevada carga tributaria. No debe negarse la libertad que el legislador autonómico tiene para diseñar políticas tributarias y crear diferencias de tributación, pero entendemos que dicha libertad no debería justificar discriminaciones injustificadas.

De forma adicional a la evidente desigualdad producida entre contribuyentes residentes en distintas Comunidades Autónomas, se sitúa, tal y como

habíamos indicado, la incertidumbre que los continuos cambios legislativos producen en los contribuyentes. Determinadas Comunidades Autónomas han variado de forma ostensible en un corto espacio de tiempo la tributación de las adquisiciones gratuitas, de tal forma que, ante análogas adquisiciones gratuitas, dos contribuyentes han podido soportar una dispar carga tributaria. Dichas situaciones generan dudas razonables de si en estos casos, el ejercicio de las competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas ha podido vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Todo lo anteriormente expuesto lleva a la conclusión de que el Estado, en virtud de los principios de coordinación y lealtad institucional, así como en beneficio del interés general, debería reconducir a términos razonables la competencia fiscal otorgada a las Comunidades Autónomas para que ésta no resulte nociva. El Estado debe impedir que se produzcan diferencias de tributación tan elevadas entre las distintas Comunidades Autónomas, garantizando un mínimo de tributación y evitando la supresión *de facto* del impuesto en determinadas adquisiciones gratuitas. No debemos olvidar que entre las prerrogativas del Estado, se encuentra armonizar y coordinar el ejercicio de competencias tributarias autonómicas.

En definitiva, al encontrarnos ante un tributo creado por el Estado, entendemos que resulta fundamental que se garantice la aplicación de una mínima tributación en todo el territorio nacional, estableciéndose unos límites máximos y mínimos y fijarse criterios de uniformidad en el establecimiento de los elementos básicos del impuesto de carácter indisponible para las Comunidades Autónomas. Al tratarse de un impuesto creado por el Estado, éste debe garantizar y articular las medidas necesarias para que exista una coordinación entre la Hacienda General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, al objeto de garantizar el debido cumplimiento de los principios constitucionales de unidad, solidaridad, igualdad y lealtad constitucional.

Finalmente, tampoco parece razonable que la actual normativa faculte y/o incite a los ciudadanos a la deslocalización de sus patrimonios y de sus actividades productivas. A modo de ejemplo se citan a continuación varias situaciones que se desprenden del actual abanico de normas autonómicas:

- Existen varias Comunidades Autonómicas que exigen para la aplicación de la reducción por adquisición de “empresa familiar” que la empresa o entidad estén situadas en el territorio de la Comunidad y mantengan dicha situación durante un determinado plazo, o

bien que mantengan el domicilio fiscal y/o social. Estas medidas podrían infringir la libertades de establecimiento, residencia y de circulación protegidas en la Constitución.

- Otras Comunidades Autónomas condicionan determinados beneficios fiscales por la donación de dinero para la adquisición de la primera vivienda habitual del adquirente, a que dicha vivienda esté situada en la propia Comunidad que adopta la medida, lo que podría contravenir la libre circulación de personas.
- Asimismo, en algunas Comunidades Autónomas, como anticipábamos, se ha abusado de las capacidades normativas asumidas con la supresión *de facto* del ISD, lo que podría ir en contra de los principios de solidaridad y proporcionalidad.

Por tanto, consideramos razonable el establecimiento de una limitación a las capacidades normativas de las Comunidades Autónomas que permitan una tributación mínima en todo el territorio nacional, para hacer compatible el gravamen con los distintos bienes jurídicos en conflicto, de acuerdo con los principios constitucionales.

En consecuencia, en relación con este ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Desarrollar de forma general (norma estatal) los medios de valoración (base imponible), estableciéndose normas comunes para todo el territorio nacional.**
- ii. Unificación de los puntos de conexión para la fijación de la competencia territorial entras las sucesiones y las donaciones.**
- iii. Aplicación de unos límites máximos y mínimos de tributación en todo el territorio nacional, indisponibles para las Comunidades Autónomas, dentro los cuales éstas podrían tener ciertas capacidades normativas.**
- iv. Introducción de unos criterios de limitación de los beneficios fiscales autonómicos, fijándose elementos inamovibles de la cesión del tributo a las Comunidades Autónomas para obtener uniformidad en la carga tributaria del impuesto.**

b) Internacionales

La Ley 29/1987, de 28 de diciembre, del ISD, en su redacción en vigor hasta 31 de diciembre de 2014, junto con lo previsto 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, situaban en ciertos supuestos a los contribuyentes no residentes en una situación desfavorable frente a los contribuyentes residentes, al no poder los primeros beneficiarse de los incentivos fiscales que las Comunidades autónomas habían aprobado en relación con las transmisiones *mortis causa e inter vivos*.

De forma particular, dichas situaciones desfavorables se producían cuando el causante, el heredero o el donatario no eran residentes en España, así como en aquellas situaciones en las cuales, siendo el donatario residente, se producía una donación de inmuebles situados en el extranjero.

Analizada la citada situación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en su sentencia de fecha 3 de septiembre de 2014, (asunto contra el Reino de España C-127/12), determinó que la legislación estatal española constituye una restricción a la libre circulación de capitales al permitir la existencia de diferencias en el trato fiscal de las donaciones y las sucesiones entre:

- (i) los causahabientes y los donatarios residentes y no residentes en España,
- (ii) los causantes residentes y no residentes en España y
- (iii) las donaciones de bienes inmuebles en territorio español y fuera de éste.

A los efectos de acoger el criterio manifestado en la citada sentencia, se introdujo en la Ley 26/2014 una disposición final tercera mediante la cual se modificó con efectos 1 de enero de 2015 la disposición adicional segunda de la Ley 29/1987. En virtud de la misma:

- Sucesiones *mortis causa*:
 - En caso de que el causante hubiera sido residente en un Estado miembro de la UE o del Espacio Económico Europeo (EEE), distinto de España, los contribuyentes tendrán derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma en donde se encuentre el mayor valor de los bienes y derechos del caudal relictos situados en España.

- En caso de que el causante hubiera sido residente en una Comunidad Autónoma, los contribuyentes no residentes, que sean residentes en un Estado miembro de la UE o del EEE, tendrán derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma de residencia del causante.
- Donaciones *inter vivos*
 - En el caso de bienes inmuebles situados en España, los contribuyentes no residentes que sean residentes en un Estado miembro de la UE o del EEE, tendrán derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma donde radiquen los inmuebles.
 - En el caso de bienes inmuebles situados en un Estado miembro de la UE o del EEE distinto de España, los contribuyentes residentes en España tendrán derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma en la que residan.
 - En el caso de adquisición de bienes muebles situados en España por donación o cualquier otro negocio jurídico a título gratuito e *inter vivos*, los contribuyentes no residentes, que sean residentes en un Estado miembro de la UE o del EEE, tendrán derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma donde hayan estado situados los referidos bienes muebles un mayor número de días del periodo de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha a fecha, que finalice el día anterior del devengo del impuesto.

Adicionalmente a las referidas modificaciones, se introduce otra novedad consistente en que los contribuyentes que deban pagar el ISD a la Hacienda Estatal en la Oficina de Gestión Tributaria de la AEAT, obligatoriamente tendrán que hacerlo mediante autoliquidación con los impresos que se aprobarán al efecto, sin tener posibilidad de solicitar la liquidación administrativa.

La Disposición adicional introducida viene a solventar parte de los casos de discriminación manifestados en la sentencia del TJUE, pero a nuestro juicio, y a la vista de la sentencia del TJUE de 17 de octubre de 2013 (Asunto C-181/12), las modificaciones resultan insuficientes, subsistiendo casos en los que se produce idéntica discriminación respecto de residentes en terceros países, no consiguiéndose para ellos una plena equiparación del tratamiento en el impuesto.

En efecto, en la citada sentencia, el TJUE considera que la libre circulación de capitales es también de aplicación a países terceros. La sentencia declara contraria a la normativa originaria de la Unión el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones alemán respecto de la sucesión *mortis causa* de un inmueble sito en Alemania a un heredero en Suiza, a pesar de que este último Estado no forma parte ni de la UE ni del EEE. Por tanto, puede concluirse que la modificación legislativa resulta insuficiente y que la misma debería haber comprendido a los no residentes en terceros Estados (no UE ni EEE), subsistiendo, a nuestro juicio, la infracción comunitaria.

En relación con los nuevos puntos de conexión previstos en la nueva Disposición adicional, entendemos que la inclusión de algunos de ellos podría ser modificada con el fin de evitar distorsiones y discrecionalidad en la carga tributaria:

- En aquellos supuestos en los que el causante es residente en un Estado de la UE o EEE, distinto de España, siendo el causahabiente residente en la UE o el EEE, tal y como se ha indicado, este último tendrá derecho a la aplicación de la normativa propia aprobada por la Comunidad Autónoma en donde se encuentre el mayor valor de los bienes y derechos del caudal relicto situados en España.

Dicho punto de conexión podría dar lugar a graves distorsiones en la recaudación del impuesto en la medida en que se podría trasladar la tributación por ISD de una Comunidad Autónoma a otra simplemente con el traslado, por ejemplo, de cuentas, depósitos bancarios, o derechos de crédito, bajo el supuesto de que dichos activos se entenderán situados en el lugar en que esté establecida la correspondiente entidad financiera. Ello permitiría situar el capital mobiliario de un contribuyente en una Comunidad Autónoma “de baja tributación”, en perjuicio de la tributación de otras Comunidades Autónomas donde pueden existir puntos de conexión más sólidos con el sujeto pasivo.

- Una similar reflexión puede realizarse respecto de la donación de bienes muebles situados en España en favor de residentes en otros Estados miembros o del EEE. En dicho supuesto, la Disposición adicional remite a la normativa de la Comunidad donde hayan estado situados los referidos bienes muebles un mayor número de días del periodo de los cinco años inmediatos anteriores, contados de fecha

a fecha, que finalice anterior al de devengo del impuesto. Dicho punto de conexión puede plantear problemas en cuanto a la determinación de dónde han estado situados los bienes muebles, por lo que creemos más recomendable incluir como punto de conexión, la residencia del donante o la Comunidad Autónoma con la que el donante tenga una mayor afinidad.

Por último, tal y como se ha expuesto anteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional, todos los sujetos pasivos que deban tributar a la Administración del Estado deben presentar autoliquidación del Impuesto, no siendo posible como hasta ahora, solicitar a la Administración que emita la declaración-liquidación determinando la cuota tributaria.

Dicha obligación conlleva una desigualdad de trato y discriminación respecto de los residentes en las Comunidades Autónomas, que sí poseen el derecho de obtener una declaración-liquidación del impuesto, desigualdad que a nuestro juicio debería ser eliminada.

En consecuencia, en relación con este ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. Extender la aplicación del criterio manifestado en la sentencia del TJUE de 3 de septiembre de 2014 a contribuyentes no residentes en terceros Estados fuera de la UE y el EEE.**
- ii. Modificar los puntos de conexión previstos en la nueva Disposición adicional en relación con la sucesión en el que el causante es residente en un Estado de la UE o EEE, distinto de España, siendo el causahabiente residente en la UE o EEE así como respecto de las donaciones de bienes muebles situados en España en favor de residentes en otros Estados miembros de la UE o del EEE.**
- iii. Eliminar la obligación de presentar autoliquidación, si posibilidad de solicitar una declaración-liquidación para aquellos supuestos en los que los sujetos pasivos deben tributar ante la Administración del Estado.**

8. GESTIÓN Y RECAUDACIÓN

El ISD representa actualmente un tributo de gestión complicada, como consecuencia de la aplicación de numerosas reducciones en base imponible, una tarifa impositiva de 16 tramos combinada con coeficientes multiplicadores, etc., a lo que hay que añadir las competencias normativas de las Comunidades Autónomas y los diferentes preceptos de derecho privado relativos a la sucesión, a las donaciones y a la regulación económico-matrimonial.

Como apunta el Informe Lagares (Informe de 2014), se hace recomendable una revisión general del esquema de liquidación del impuesto que simplifique su estructura, minore reducciones y bonificaciones, elimine la aplicación de los coeficientes multiplicadores y armonice su tratamiento.

En relación con las adquisiciones *mortis causa*, en la actual Ley 29/1987 se fija el devengo en la fecha de fallecimiento del causante, es decir, con anterioridad al momento en el que tiene lugar la adquisición de la herencia por parte de los herederos desde el punto de vista civil, lo cual puede tener lugar con bastante posterioridad si existen dificultades para identificar la totalidad de los bienes y derechos que configuran la masa hereditaria y/o existe controversia entre los potenciales herederos.

Por ello, sería conveniente revisar las normas relativas a los plazos de presentación de declaraciones, de forma que en los casos en los que por cualquier razón no litigiosa no haya podido realizarse el inventario y/o la adjudicación y aceptación de la herencia, pueda solicitarse la realización de una liquidación provisional, aplazándose su pago hasta que se produzcan los hechos mencionados, pudiendo prestarse como garantía los propios bienes de la herencia.

En cuanto a la determinación de la base imponible y los medios de comprobación de ésta, la normativa actual hace alusión al *valor real* de los bienes y derechos sujetos a gravamen. Este *valor real* es un concepto jurídico indeterminado que coloca al sujeto pasivo en una clara situación de inseguridad jurídica. Además, aunque la Administración deberá proceder a la comprobación mediante alguno de los medios previstos en el artículo 57 LGT, tendrá absoluta discrecionalidad para elegir al que quiera acogerse.

A lo anterior hay que añadir, como señalábamos anteriormente, que las Administraciones autonómicas han desarrollado sus propios sistemas de

comprobación, lo que puede provocar una gran disparidad de valores en función del territorio. En definitiva, existe una heterogeneidad valorativa que hace que no pueda garantizarse que patrimonios similares (en cuanto a su valoración) tributen en igual medida, ni que un patrimonio superior tribute en mayor medida que otro inferior, dependiendo de la composición de cada patrimonio y de la normativa aplicable.

Por tanto, parece razonable que la determinación y comprobación del *valor real* venga establecida de acuerdo a unos medios de comprobación comunes en todo el territorio nacional que fueran desarrollados de forma general. Lo contrario determinaría que un mismo bien pudiera tener un valor diferente según la Comunidad Autónoma que proceda a la comprobación de su *valor real*, lo que iría en contra del principio de igualdad por razón del territorio (artículo 139 CE) y los principios tributarios de capacidad económica, de igualdad y generalidad (artículo 31.1 CE).

Otra medida, también anticipada anteriormente, que podría limitar posibles desigualdades entre unas Comunidades Autónomas y otras, así como posibles cambios de residencia por motivos fiscales y/o deslocalizaciones de patrimonio y actividades productivas (artificiales o no), podría ser la unificación de los puntos de conexión para la fijación de la competencia territorial entre las sucesiones y las donaciones, ya que ello dificultaría que, a través de beneficios aplicados a las donaciones por una Comunidad Autónoma, se erosionen los ingresos tributarios que corresponderían en la sucesión a otra.

Por último, en cuanto al abono del ISD, este impuesto puede generar problemas de liquidez en algunos contribuyentes, por lo que convendría introducir medidas que permitan facilitar el pago del tributo en herencias (o donaciones) poco líquidas, como el establecimiento de fórmulas de aplazamiento y fraccionamiento singularmente más amplias, flexibles y generosas que las actuales en cuanto a plazos y garantías, previendo su concesión si se prestan como garantía los propios bienes de la herencia (donación).

En consecuencia, en relación con este último apartado del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, nuestras propuestas concretas serían las siguientes:

- i. **Simplificación de la liquidación del ISD (disminución del número de reducciones, bonificaciones, supresión de coeficientes multiplicadores, etc.).**

- ii. Revisar las normas relativas a los plazos de presentación de declaraciones, de forma que en los casos en los que por cualquier razón no litigiosa no haya podido realizarse el inventario y/o la adjudicación y aceptación de la herencia, pueda solicitarse la realización de una liquidación provisional, aplazándose su pago hasta que se produzcan los hechos mencionados, pudiendo prestarse como garantía los propios bienes de la herencia.**
- iii. Desarrollar de forma general (norma estatal) los medios de valoración (base imponible), estableciéndose normas comunes para todo el territorio nacional.**
- iv. Unificación de los puntos de conexión para la fijación de la competencia territorial entras las sucesiones y las donaciones.**
- v. Sistema de aplazamientos/fraccionamientos más flexible y generoso que el régimen actual, previéndose su concesión si se prestan como garantía los propios bienes de la herencia.**

PONENCIA 5

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: ELEMENTOS DEL IMPUESTO

David Yagüe Lora / Borja Montesino-Espartero Velasco
Landwell - Price Waterhouse Coopers

1. PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO.

Esta es la relación de propuestas concretas señaladas como resumen de esta ponencia

1. Unificación de criterio entre los Seguros de Vida y los Planes de Pensiones recibidos por los herederos, tributando ambos por el ISD dado que la naturaleza de su adquisición es la misma.
2. Introducir una limitación a la tributación del ISD ligada a la renta generada por los bienes percibidos por el adquirente en los tres años anteriores a su transmisión; de configuración similar a la limitación de la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio.
3. Unificación de criterio por parte del Estado para la determinación de las metodologías y coeficientes tendentes a la determinación del valor real, tendiendo a una mayor objetivación de la valoración de los bienes, de tal forma que pueda haber diferencias de valor según la Comunidad Autónoma donde se encuentre el inmueble pero no la metodología de determinación del mismo.
4. Eliminación del ajuar doméstico como concepto a integrar en la configuración de la base imponible del impuesto. O en su defecto, delimitación de los bienes que se han de incluir en la base del cálculo del ajuar doméstico únicamente al valor declarado de los bienes inmuebles que se encuentran a disposición del transmitente (ya sean de su propiedad o de las que disfrute de un derecho de uso).
5. Reconfigurar la figura de la acumulación de donaciones, dado que se propone una eliminación de la progresividad de los tipos impositivos y se configura una propuesta de aplicación de un mínimo exento, para que ésta sirva al propósito de evitar las liquidaciones consecutivas para

- beneficiarse los contribuyentes en varias donaciones distintas del mismo mínimo exento, multiplicando su importe improcedentemente.
6. Establecer un mínimo exento en la base imponible del impuesto que evitara la tributación de transmisiones de patrimonios familiares medios.
 7. Mantener la reducción en la base imponible del importe satisfecho por ISD en adquisiciones sucesivas en un periodo máximo de 10 años y añadir una bonificación sobre la cuota del impuesto por el importe satisfecho cuando las adquisiciones sucesivas se produzcan dentro del plazo de un año, funcionando en estas adquisiciones sucesivas de menos de un año como un *“tax credit”* que evitara una doble tributación en transmisiones demasiado consecutivas en el tiempo.
 8. Mantener la bonificación por discapacidad, si bien el importe debería redondearse y actualizarse.
 9. Mantener la bonificación del patrimonio histórico.
 10. Mantener el beneficio fiscal de los seguros de vida.
 11. En el caso de la reducción por vivienda habitual, consideramos que la misma debiera desaparecer. No obstante y en su lugar, entendemos que dicho beneficio fiscal debería mantenerse sin límite alguno en los casos de adquisición por ascendientes y descendientes de primer grado y cónyuge supérstite siempre que ésta hubiera constituido la vivienda habitual del causante y vaya a constituir la vivienda habitual del adquirente durante al menos 5 años.

ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS ASPECTOS DEL IMPUESTO QUE DERIVAN EN LAS ANTERIORES PROPUESTAS

2. HECHO IMPONIBLE

2.1 CONCEPTO ACTUAL

En la actualidad, el hecho imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se constituye de los siguientes incrementos de patrimonio:

- Adquisición *mortis causa* de bienes y derechos,
- Adquisición *inter vivos* a título gratuito de bienes y derechos,
- Percepción de cantidades por los beneficiarios de contratos de Seguros de Vida.

En relación con los hechos imponibles que tributan por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, resulta de interés el estudio acerca de la posibilidad de modificación de éstos. En este sentido, atendiendo al derecho comparado, en la mayoría de países de la Unión Europea donde existe Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones los hechos imponibles gravados son los mismos que los que la legislación española prevé y no encontramos en otras legislaciones fórmula que a efectos prácticos pudiera resultar de mayor interés en cuanto a los hechos imponibles gravados por este Impuesto.

Si bien, en apartados posteriores (apartado 2.4) alternativas de hecho imponible) se comentará la posibilidad de, como se desarrolla en varios de los países de la Unión Europea, modificar la estructura del hecho imponible, integrándola por ejemplo en el Impuesto sobre la Renta, como ocurre con las ganancias patrimoniales en términos generales.

En relación con la percepción de cantidades derivadas de contratos de seguros de vida, que resulta efectivamente el hecho imponible más artificialmente ligado al Impuesto de los tres que contempla la legislación española, resulta obligado comentar la existencia de un distinto tratamiento fiscal de los seguros de vida (hecho imponible del ISD) y los rescates de planes de pensiones del fallecido (que tributan por el IRPF de los herederos) que suponen una carga fiscal distinta cuando la realidad de ambos incrementos patrimoniales de los herederos son, de facto, iguales.

Por lo anterior, si bien no consideramos que la percepción de importes por seguros de vida contratados por el fallecido que reciben los herederos deba separarse del hecho imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, resulta incongruente distinguir éstos de los rescates de planes de pensiones que, en la práctica se convierten en una adquisición *mortis causa* de unos importes a título gratuito. En este sentido, a nuestro juicio debiera plantearse la posibilidad de unificar ambos hechos y tributar los herederos, en ambos casos, por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al tratarse efectivamente de una adquisición a título gratuito de cantidades tras el fallecimiento de un causante.

Propuesta 1. Unificación de criterio entre los Seguros de Vida y los Planes de Pensiones recibidos por los herederos, tributando ambos por el ISD dado que la naturaleza de su adquisición es la misma.

2.2. JUSTIFICACIÓN (TEÓRICA) DEL HECHO IMPONIBLE

La exposición de motivos de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones enmarca, si bien de un modo teórico, la justificación del hecho imponible en los siguientes aspectos:

- Como complemento del IRPF, al gravar incrementos de patrimonio no incluidos en el hecho imponible de éste y sin embargo poder considerarse objeto de tributación al igual que el resto de incrementos de patrimonio.
- Como fórmula de redistribución de la riqueza, al detraerse en cada adquisición gratuita un porcentaje de la misma atendiendo, a través de escalas de progresividad, al patrimonio preexistente y las cantidades recibidas por el adquirente.

En relación con este aspecto teórico de la utilidad y justificación del Impuesto, resulta evidente que el incremento de patrimonio es un hecho susceptible de tributación en la medida en que se trata de una demostración de capacidad contributiva de los sujetos pasivos que justifica una aportación proporcional de este incremento al Tesoro Público.

Resulta igualmente asumible que, estableciéndose el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como complemento del IRPF, todos los incrementos de patrimonio resultan gravables en el marco de ambos impuestos y por tanto se complementan creándose una armonía entre ellos.

Finalmente, como fórmula de distribución de la riqueza, el gravamen de las transmisiones de riqueza acumulada sirve para limitar la perpetuación de las desigualdades en la preexistente distribución de la riqueza, ya que la herencia se posiciona como un factor que limita la igualdad de oportunidades. Ha sido corroborado que los hogares con mayores rentas presentan mayores tasas de ahorro y dejan mayores herencias a sus hijos, y, para evitar tal desigualdad de oportunidades, su contribución a la corrección de estas diferencias es la justificación principal para la existencia del ISD.

Del análisis de las justificaciones teóricas de la existencia del ISD concluimos la necesidad de que el hecho imponible exista, no proponiéndose, por tanto, modificación en relación con su justificación teórica.

2.3. PROBLEMAS DEL HECHO IMPONIBLE (PRÁCTICA)

Si bien la justificación teórica del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones comentada en el expositivo anterior no requiere réplica alguna, en el marco práctico de la aplicación de este Impuesto sí afloran problemas no contemplados o insuficientemente paliados en la legislación aplicable.

Enumeramos los problemas de mayor relevancia que se generan por el Hecho Imponible establecido que, si bien en teoría estaría justificado por la redistribución de riqueza, demostración de capacidad contributiva o complemento del IRPF, habitualmente observamos en los clientes que se traducen en los siguientes:

Deviene habitual la falta de liquidez de los adquirentes para liquidar el Impuesto correspondiente cuando los bienes transmitidos tienen un valor de mercado o en su caso método de valoración a efectos del Impuesto, que no viene acompañado de la liquidez suficiente para hacer frente a los Impuestos devengados en el momento de la adquisición.

La legislación actual prevé un sistema de aplazamiento y fraccionamiento de pago que, si bien resulta de utilidad cuando los bienes recibidos se espera que generen unas rentas en un tiempo determinado para su pago, cuando los bienes recibidos no resultan rentables o no tienen naturaleza de generadores de renta, no resulta suficiente esta medida.

Cuando los bienes recibidos no son susceptibles de generar renta, o por su propia naturaleza o por las circunstancias de mercado que rodean el momento de la transmisión, únicamente el patrimonio preexistente del adqui-

rente es el que soporta la tributación, no dándose la premisa justificativa de “demostrarse una mayor capacidad contributiva del adquirente” señalada en el apartado anterior, sino que, por el contrario, en numerosas ocasiones supone la imposibilidad de mantener en el patrimonio del adquirente los bienes donados o heredados por la falta de liquidez que obliga a su prematura venta.

En este sentido, vemos en la práctica en nuestros clientes habitualmente problemas de liquidez que en ocasiones no resultan subsanables con un aplazamiento del pago, al recibir bienes que no son transformables en dinero líquido para el pago del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Para paliar esta intrínseca realidad que acompaña al hecho de que no todo aquello que se recibe a título lucrativo va a suponer una mayor capacidad contributiva, propondríamos la creación de una limitación a la tributación en el ISD ligada a la renta generada por los bienes percibidos por el adquirente en los años anteriores al de adquisición de los bienes transmitidos y por los que por tanto deberá contribuir en el ISD.

La limitación propuesta sería parecida a la existente en el Impuesto sobre el Patrimonio en relación con la declaración del IRPF del mismo ejercicio cuya justificación se basa en la posibilidad de que existan bienes en el patrimonio (o adquisiciones a título gratuito como sería el caso de ISD) del contribuyente que no generen renta y por tanto deba limitarse su tributación efectiva a la capacidad contributiva demostrada en el IRPF.

Propuesta 2. Introducir una limitación a la tributación del ISD ligada a la renta generada por los bienes percibidos por el adquirente en los tres años anteriores a su transmisión; de configuración similar a la limitación de la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio.

2.4. ALTERNATIVAS DE HECHO IMPONIBLE

Comentamos en este apartado distintas posibilidades de estructura del hecho imponible que se han planteado en otros países de la Unión Europea y en el Informe Mirrlees en concreto.

En apartados anteriores se ha señalado la cercanía de este Impuesto al IRPF, con el que tantos aspectos se comparten. Y es en este mismo sentido en el que se analiza la posibilidad de unificación de ambos impuestos. En el derecho comparado encontramos ejemplos en los que no se distinguen

ambos impuestos, ya que un único impuesto general grava los incrementos de patrimonio, ya sean a través de la renta, ganancias patrimoniales, herencias o donaciones. Encontramos ejemplos como el de Portugal, donde no habiendo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones sí existen previsiones especiales dentro del IRPF para favorecer la continuidad de los patrimonios familiares por ejemplo.

El Informe Mirrlees proponía en su sistema tributario idílico, la inexistencia de impuestos distintos según la forma en la que se incrementa el patrimonio del contribuyente, simplificando la normativa fiscal en este sentido a un único impuesto que efectivamente beneficiara en cualquier caso determinadas adquisiciones hereditarias.

La simplificación del esquema tributario español no es objeto de nuestro análisis, por lo que no procede mayor estudio acerca de la viabilidad de proponer una reestructuración de estas características unificando la totalidad de los hechos imposables del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones dentro del IRPF. Sin embargo sí resulta de interés tras este análisis valorar cuan cercanos están un impuesto y otro y las razones por las que la carga tributaria varía tanto de uno a otro cuando no debieran, por su propia naturaleza, alejarse tanto.

En este sentido nos remitimos a nuestros comentarios acerca de la unificación del tratamiento fiscal de los seguros de vida cobrados por los herederos y los planes de pensiones recibidos por éstos.

Del análisis de las dificultades derivadas de la complejidad administrativa y la delegación normativa hecha a las comunidades autónomas y la vista de la Ley General Tributaria y sus preceptos, concluimos que no resulta operativa la modificación del hecho imponible para introducirlo en el esquema del IRPF, por lo que no realizamos propuesta alguna en este apartado.

3. BASE IMPONIBLE

3.1. CONCEPTO

La base imponible del Impuesto la constituyen:

- En transmisiones *mortis causa e inter vivos*, el valor real de los bienes y derechos, minorado por las cargas y deudas deducibles, recibidos por el adquirente.
- En los seguros de vida, las cantidades percibidas por el beneficiario cuando el causante sea el contratante o asegurado.

El análisis pormenorizado de la valoración de los bienes a efectos del Impuesto se desarrollará en apartados posteriores.

3.2. VALORACIÓN

El artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones establece, como regla general para determinar la base imponible del Impuesto, “el valor real de los bienes y derechos”, sin entrar a definir a lo largo de su desarrollo legislativo, lo que ha de entenderse por dicho valor real. Se trata, por tanto, de un concepto jurídico indeterminado que produce una alta litigiosidad.

El problema de esta imprecisión se acentúa teniendo en cuenta que, en el ámbito de este impuesto, corresponde a las Comunidades Autónomas la incoación de los expedientes de comprobación de valores, lo cual puede dar lugar a diferentes actuaciones en función del territorio en el que se realicen. En este sentido, es de destacar que algunas Comunidades Autónomas, en el caso de bienes inmuebles, delimitan su valor real utilizando el valor catastral corregido mediante coeficientes multiplicadores, mientras que otras han optado por fórmulas de valoración basadas en estudios técnicos de la propia Administración o de empresas especializadas.

Como consecuencia de lo anterior, cabe preguntarse si no habría de responder al Estado la aprobación de estas metodologías y coeficientes tendentes a la determinación del valor real, en la medida en que dentro de las competencias normativas cedidas a las Comunidades Autónomas, no se hallan las derivadas de la delimitación de la base imponible. Y es que, admitir que las Comunidades Autónomas tengan las competencias para determinar los criterios de fijación del valor con relación a un registro oficial o precio

medio de mercado, implicaría que un mismo bien tuviera un valor diferente atendiendo a la Comunidad a la que corresponda la comprobación de su valor real, lo cual atenta contra el principio de igualdad tributaria.

Al amparo del artículo 57.1 de la Ley General Tributaria, la Administración dispone de un abanico de medios más que suficientes para comprobar el valor real a efectos del ISD. No obstante, a pesar de que el valor calculado suele variar considerablemente en función del medio escogido, resulta llamativo que no exista precepto alguno que determine en qué casos está justificada la aplicación de unos u otros medios.

En base a lo anterior, en muchos casos la Administración elude discutir acerca de la idoneidad del medio escogido en la comprobación, amparándose en la libertad de la que goza para la elección del mismo.

En este sentido, parece importante que a la hora de determinar el valor real de un bien objeto de comprobación, se determinara la idoneidad que un método pueda tener en relación con el cálculo del valor real de dicho bien o por el contrario las deficiencias de las que éste u otro método puede adolecer en relación a dicha valoración. Y es que, el uso de uno u otro método puede acarrear diferencias superiores al 30%.

En resumidas cuentas, la libre elección por parte de la Administración puede configurarse como uno de los factores que facilitan una posible actuación interesada de la Administración atendiendo a criterios meramente recaudatorios, provocando una alta litigiosidad cuando los contribuyentes no consideran oportuna la valoración dada por la Administración.

Como consecuencia de todo lo anterior, y en lo que se refiere a la valoración de los bienes objeto del ISD, queda de manifiesto el problema de la falta de definición del concepto de valor real, lo cual concede a la Administración un amplio margen para fijarlo. Esto ha provocado que las Comunidades Autónomas hayan sido las encargadas de intentar paliar este problema estableciendo unos valores de mercado que si bien pueden disminuir la inseguridad jurídica que provoca la falta de definición del concepto, siguen ocasionando disfunciones técnicas que pueden provocar que un mismo bien pueda tener valoraciones distintas según la Comunidad Autónoma que lo establezca.

Además de esta desigualdad tributaria, es importante destacar la inseguridad jurídica derivada de la discrecionalidad de la que está legitimada la

Administración a la hora de escoger de entre los medios de comprobación previstos en la LGT. Como ha quedado de manifiesto, dicha elección puede condicionar enormemente el resultado de la valoración provocando en muchos casos que el contribuyente no tenga más remedio que acudir a la Tasación Pericial Contradictoria, con el coste que la misma le supone.

Propuesta 3. Unificación de criterio por parte del Estado para la determinación de las metodologías y coeficientes tendentes a la determinación del valor real, tendiendo a una mayor objetivación de la valoración de los bienes, de tal forma que pueda haber diferencias de valor según la Comunidad Autónoma donde se encuentre el inmueble pero no en la metodología de determinación del mismo.

3.3. ANÁLISIS PORMENORIZADO DE DETERMINADOS BIENES/DERECHOS:

Análisis pormenorizado de la fórmula de valoración de determinados bienes y derechos y/o posibilidad de eliminación de la base imponible:

3.3.1. Ajuar Doméstico

El concepto de ajuar doméstico comprende los muebles, enseres, ropa y utensilios tendentes a la satisfacción de las necesidades personales del causante, no formando parte del mismo los bienes y objetos de extraordinario valor.

El artículo 15 de la Ley del ISD establece que el ajuar doméstico se valorará aplicando el porcentaje del 3% sobre la totalidad de bienes que componen el caudal hereditario del causante, salvo que los interesados le asignen un valor superior, prueben su inexistencia o acrediten un valor inferior.

No obstante, por disposición reglamentaria, del total valor del ajuar se ha de deducir el que en virtud del artículo 1.321 del Código Civil deba entregarse al cónyuge superviviente sin computárselo en su haber. Dicho precepto establece que fallecido uno de los cónyuges, los enseres que constituyan el ajuar de la vivienda habitual común de los esposos se entregará al que sobreviva, sin computárselo en su haber. En este sentido, el Reglamento del ISD presume que este ajuar tiene un valor equivalente al 3% del valor catastral de dicha vivienda, salvo que los interesados prueben que tiene un mayor valor.

El primer problema que se plantea en relación al ajuar es la dificultad para probar la inexistencia y valoración del mismo.

En este sentido nos hemos encontrado con casos de clientes en los que el caudal hereditario se compone en su mayoría por participaciones en sociedades o cualesquiera otros activos que no llevan aparejada una presunción de ajuar doméstico mayor. Ante estas situaciones la Administración mantiene la postura de estimar su valoración en el 3% comentado sin tener en consideración que se trata de bienes que carecen de ajuar doméstico y provocando una litigiosidad excesiva y costosa.

Para evitar lo anterior, es recomendable recurrir al acta notarial de presencia y constancia de bienes, en la que el Notario autorizante refleja el listado de los enseres integrantes del ajuar doméstico del fallecido, completada con un informe pericial de valoración de dichos bienes. No obstante, dicha valoración implica asimismo un coste extra para el interesado.

En cuanto a la valoración del 3%, consideramos que se trata de un criterio desfasado que, en muchas ocasiones está por encima de la realidad. En las actuales sociedades de consumo los bienes que conforman el ajuar doméstico carecen normalmente de valor económico o en muchos casos éste es muy inferior al que históricamente se ha atribuido, dándose de hecho en la mayoría de las situaciones más un incremento de patrimonio presunto o ficticio que un aumento de riqueza real y provocando con ello que se someta a gravamen una capacidad económica inexistente.

Por todo lo anterior, consideramos que el ajuar doméstico es un hecho alejado de la realidad y de la verdadera capacidad económica del individuo.

Propuesta 4. Eliminación del ajuar doméstico como concepto a integrar en la configuración de la base imponible del impuesto. O en su defecto, delimitación de los bienes que se han de incluir en la base del cálculo del ajuar doméstico únicamente al valor declarado de los bienes inmuebles que se encuentran a disposición del transmitente (ya sean de su propiedad o de las que disfrute de un derecho de uso).

3.3.2. Usufructo

El usufructo es un derecho muy habitual sobre todo, en el ámbito de las herencias, consistente en el derecho a disfrutar de bienes ajenos. En este sentido, se ha de distinguir el usufructo vitalicio del temporal.

El usufructo vitalicio es aquel que se concede durante toda la vida del usufructuario, extinguiéndose con el fallecimiento de éste, mientras que el usufructo temporal se concede por un plazo determinado de tiempo.

En cuanto a su valoración a efectos del ISD, ésta se realiza de la siguiente manera:

- Usufructo temporal: 2% del valor total por cada año, sin exceder del 70%.
- Usufructo vitalicio: 70% del valor total cuando el usufructuario sea menor de veinte años, debiendo restarse un 1% por cada año más de diecinueve con el límite mínimo del 10% del valor total.

El análisis del cálculo del usufructo se comentará en el apartado de figuras especiales siguiente.

3.4. ACUMULACIÓN DE DONACIONES

Con el objeto de evitar que se eluda la progresividad del impuesto fraccionando en el tiempo las transmisiones lucrativas que se otorguen por una misma persona a un mismo beneficiario, la ley prevé como mecanismo, la acumulación de donaciones.

Dicha acumulación implica que se consideren como una única transmisión a los efectos de la liquidación del impuesto todas aquellas transmisiones *inter vivos* que se otorguen por un mismo donatario dentro del plazo de tres años, a contar desde la fecha de cada una, determinándose la cuota tributaria mediante la aplicación del tipo medio correspondiente a la base liquidable teórica del total de las adquisiciones acumuladas sobre la base liquidable de la actual transmisión.

Asimismo, en caso de fallecimiento del donante se acumula a la base de la herencia el de las donaciones realizadas por el fallecido en los cuatro años anteriores en favor del heredero de que se trate, para calcular el tipo impositivo aplicable.

Con el objeto de simplificar la estructura del Impuesto, consideramos que sería interesante establecer un mínimo exento general combinado con tipos fijos según el parentesco, de modo que se elimine la progresividad.

Como consecuencia de ello, propondríamos reconfigurar la acumulación de donaciones de modo que la misma vaya encaminada a, cuando se trate de donaciones efectuadas entre el mismo donante y donatario, limitar el uso del mínimo exento configurándose éste como un cheque total que deberá tenerse en cuenta de forma conjunta para todas las donaciones y transmisión *mortis causa* entre los mismos transmitente y adquirente, de forma que las donaciones acumuladas se tengan en cuenta a la hora de calcular el mínimo exento aplicable y evitar así las donaciones consecutivas tendentes a beneficiarse de éste en distintas liquidaciones.

Propuesta 5. Reconfigurar la figura de la acumulación de donaciones, dado que se propone una eliminación de la progresividad de los tipos impositivos y se configura una propuesta de aplicación de un mínimo exento, para que ésta sirva al propósito de evitar las liquidaciones consecutivas para beneficiarse los contribuyentes en varias donaciones distintas del mismo mínimo exento, multiplicando su importe improcedentemente.

4. BENEFICIOS FISCALES

4.1. MÍNIMO EXENTO

El tratamiento de las transmisiones entre parientes influye particularmente en el sentir de los contribuyentes, y parece traducirse en un principio general de la sociedad de que se debe (después de la muerte) permitir a los ascendientes hacerse cargo de sus descendientes y parientes cercanos y que la fiscalidad no debe obstruir excesivamente esta necesidad vital.

La imposición del Impuesto disminuye los incentivos al trabajo, al ahorro y la inversión. Uno de los principales incentivos que tienen los padres para trabajar y ahorrar es también dejarles una herencia a sus descendientes. Así, en la medida que las transferencias intergeneracionales son un determinante importante de la voluntad del ahorro, si el impacto tributario por este impuesto es muy elevado, las familias se desanimarán del ahorro de su patrimonio en favor de sus hijos.

Para evitar este desincentivo al ahorro de patrimonios familiares, en distintos informes de expertos independientes se ha abogado por la aplicación de un mínimo exento que al menos ampare las transferencias intergeneracionales de los bienes y derechos básicos y habituales en las familias medias españolas que evitara la tributación de patrimonios medios.

Adicionalmente nos encontramos ante la eterna línea difusa entre lo que los contribuyentes declaran como transmisiones sujetas al Impuesto sobre Donaciones y lo que, siendo constitutivo del hecho imponible en el plano teórico, no son objeto de liquidación del Impuesto por su inmaterialidad, desconocimiento de los contribuyentes o imposibilidad de la Administración Tributaria de regularizar las presunciones de hechos imponibles.

En este ámbito de los importes menores que no se liquidan habitualmente, consideramos resultaría operativa la aplicación de un mínimo exento que transmitiera a los contribuyentes una mayor seguridad jurídica y conocimiento del funcionamiento del Impuesto, en el que la línea difusa quedara marcada y se atendiera al sentido común de la limitación de hechos imponibles objeto de liquidación.

Tras las dos consideraciones expuestas anteriormente, concluimos que resultaría interesante la posibilidad de establecer un mínimo exento, propuesta que ha sido considerada en diversos informes preparados por exper-

tos independientes (informe de la Comisión de expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español; “Informe Mirrlees”) como necesaria para la equidad en la tributación por este Impuesto.

Propuesta 6. Establecer un mínimo exento en la base imponible del impuesto que evitara la tributación de transmisiones de patrimonios familiares medios.

4.2. ¿SUPRESIÓN DE BENEFICIOS FISCALES?

En caso de establecimiento de un mínimo exento amplio y de posibles modificaciones de los tipos impositivos y en la progresividad de las escalas de gravamen se plantea la utilidad de suprimir beneficios fiscales que pretendían paliar esta necesidad de exención en determinadas adquisiciones habituales. Se alcanzaría así una simplificación del Impuesto sin aumentar la tributación.

A continuación comentamos individualmente determinados beneficios fiscales que, según nuestro análisis debieran ser modificados.

4.3. MENCIONES ESPECIALES A DETERMINADOS BENEFICIOS FISCALES

Sin entrar a comentar el beneficio fiscal de empresa familiar que será objeto de comentarios en un apartado específico a tal efecto, los siguientes beneficios fiscales establecidos en la legislación estatal han sido analizados de forma individualizada:

4.3.1. Adquisiciones sucesivas

En relación con las adquisiciones sucesivas, establece el artículo 42.3 del Reglamento del ISD que cuando unos mismos bienes en un período máximo de diez años han sido objeto de dos o más transmisiones *mortis causa* en favor de descendientes, en la segunda y ulteriores se deducirá de la base imponible el importe de lo satisfecho como cuota tributaria por las transmisiones precedentes. En este sentido, si bien se hace mención a las adquisiciones sucesivas *mortis causa*, no se aplica un beneficio fiscal excesivo.

En relación a las mismas, entendemos razonable la previsión de este beneficio fiscal pero consideramos que sería conveniente reconfigurarlo porque entendemos que su importancia en términos cuantitativos es actualmente muy reducida, sobre todo en herencias sucesivas en periodos muy cortos de tiempo que consideramos deberían tener una mayor bonificación.

Propuesta 7. Mantener la reducción en la base imponible del importe satisfecho por ISD en adquisiciones sucesivas en un periodo máximo de 10 años y añadir una bonificación sobre la cuota del impuesto por el importe satisfecho cuando las adquisiciones sucesivas se produzcan dentro del plazo de un año, funcionando en estas adquisiciones sucesivas de menos de un año como un “tax credit” que evitara una doble tributación en transmisiones demasiado consecutivas en el tiempo.

4.3.2. Discapacidad

En relación a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33% e inferior al 65%, con independencia de las reducciones que pudieran corresponderle, se prevé una reducción de 47.858,59 euros.

Por su parte, la reducción se incrementa hasta los 150.253,03 euros en el caso de personas con un grado de minusvalía igual o superior al 65%.

Propuesta 8. Mantener la bonificación por discapacidad, si bien el importe debería redondearse y actualizarse.

4.3.3. Patrimonio histórico

En el caso de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español, se prevé una reducción del 95% siempre que la adquisición se mantenga durante los diez años siguientes al fallecimiento del causante, salvo que falleciera dentro de ese plazo.

Propuesta 9. Mantener la bonificación del patrimonio histórico.

4.3.4. Seguros de vida

En lo que se refiere a los seguros de vida, se establece una reducción del 100%, con un límite de 9.195,49 euros, a las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros de vida, cuando su parentesco con el contratante fallecido sea de cónyuge, ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado.

Propuesta 10. Propuesta 10. Mantener el beneficio fiscal de los seguros de vida para incentivar el ahorro en este tipo de fórmulas.

4.3.5. *Vivienda habitual*

En relación a la vivienda habitual, se establece una reducción con el límite de 122.606,47 euros para cada sujeto pasivo, siempre que ésta se mantenga durante los cinco años siguientes al fallecimiento del causante.

Propuesta 11. En el caso de la reducción por vivienda habitual, consideramos que la misma debiera desaparecer. No obstante y en su lugar, entendemos que dicho beneficio fiscal debería mantenerse sin límite alguno en los casos de adquisición por ascendientes y descendientes de primer grado y cónyuge superviviente siempre que ésta hubiera constituido la vivienda habitual del causante y vaya a constituir la vivienda habitual del adquirente durante al menos 5 años.

4.4. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO DE BENEFICIOS FISCALES EN OTROS PAÍSES

Nos fijamos en la tributación de otros países en los que el ISD opera de forma similar al caso español para observar algunos beneficios fiscales que en nuestro país no se contemplan y pudieran resultar de interés.

Hemos observado con especial atención las exenciones o reducciones en relación con bonos del estado o deuda pública similar. En países como Italia, la transmisión de bonos del Estado Italiano goza de una exención para potenciar esta fórmula de ahorro e inversión en los contribuyentes que podría resultar de interés en España.

PONENCIA 6

TRATAMIENTO FISCAL DE CIERTAS FIGURAS JURÍDICAS ESPECIALES EXISTENTES EN EL ÁMBITO HEREDITARIO

Miguel Bastida Peydro / Laura Eguaras Córdoba / Alberto Artamendi Gutiérrez
Uría Menéndez Abogados

TRATAMIENTO DE FIGURAS JURÍDICAS ESPECIALES PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL

1. FIGURAS JURÍDICAS PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL Y SU TRATAMIENTO EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Los caracteres esenciales de las figuras jurídicas especiales se encuentran delimitados en el Código Civil y cuentan con un tratamiento tributario específico en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (“LISD”) y en el Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (“RISD”).

Con carácter previo haremos una breve exposición de los aspectos fundamentales de dichas figuras desde el punto de vista del Derecho Civil y de su tributación a efectos del ISD:

1.1 EL USUFRUCTO

La complejidad legal que presenta este derecho desde la perspectiva civil (como derecho real en cosa ajena o como supuesto de desmembramiento del dominio) y su frecuente utilización en el tráfico jurídico, han requerido un tratamiento fiscal objetivo e inflexible que, en la medida de lo necesario, ha sido desarrollado ampliamente por jurisprudencia y doctrina.

La regulación en vigor se asienta sobre la base de que la adquisición del derecho de usufructo conlleva un desplazamiento patrimonial para el usufructuario y que por tratarse de un derecho limitado en el tiempo, conlleva un incremento patrimonial en favor del nudo propietario. Si bien la consolidación del usufructo tendrá lugar en un momento posterior, la regulación considera al nudo propietario como un potencial propietario que adquirirá

esta condición de forma provisional por la coexistencia del usufructo. De acuerdo con este planteamiento existe, por tanto, un solo hecho imponible con su correspondiente momento devengo pero su peculiaridad radicarán en que se liquidará de forma diferida en el tiempo.

Así, y siempre sujeto a las particularidades que configuren cada usufructo, la LISD establece normas objetivas de valoración del derecho de usufructo para el beneficiario, consistentes en la aplicación de un porcentaje (fijado en función de la duración y edad del usufructuario) sobre el valor del bien (en caso de usufructo sobre bienes concretos) o sobre el valor del caudal relicto (en casos de sucesión universal).

Por otra parte, la base imponible en la adquisición de la nuda propiedad queda determinada de forma residual, esto es, por el valor del pleno dominio descontado el valor del usufructo. Posteriormente, al momento de la consolidación del usufructo y, por tanto, a la adquisición por el nudo propietario del pleno dominio, se someterá a tributación la diferencia fraccionada al tiempo de adquirir la nuda propiedad, es decir, la valoración que en su momento se hizo del derecho de usufructo. Sin perjuicio de lo anterior, en el cálculo de la base liquidable, el sujeto pasivo tendrá derecho a la aplicación de las reducciones subjetivas (hasta agotarlas) y de las objetivas en la parte que corresponda al valor de la nuda propiedad. Asimismo, con el objeto de evitar fraudes en relación con la progresividad del impuesto (aplicación de distintos tramos en una u otra adquisición), el tipo aplicable al nudo propietario será el tipo de gravamen medio que equivaldría a la adquisición del pleno dominio al momento de adquisición de la nuda propiedad. Para el establecimiento de los coeficientes de la relación de parentesco se tendrá en cuenta el grado de parentesco con el causante.

En este contexto, resulta especialmente relevante y frecuente en el tráfico mercantil, el usufructo de acciones o participaciones. En este caso, el esquema de tributación no se ajusta al carácter del usufructo de acciones por dos motivos fundamentales: el método de valoración del usufructo y el sistema de tributación de la consolidación del usufructo en el ISD.

En relación con el primero de ellos, entendemos que el valor intrínseco de las acciones o participaciones se basa en la expectativa de recibir beneficios de la entidad participada y la aplicación de un porcentaje fijo sobre su valor real al momento de adquisición del usufructo (valor que toma como

base la LISD) hace que se ignoren otros factores que pudiesen incrementar el valor de las mismas (básicamente, la expectativa de reparto de beneficios).

Por otra parte, la consolidación del dominio en el caso de usufructo de acciones y participaciones no supone necesariamente un incremento patrimonial, pilar básico del método de liquidación del usufructo en la LISD, que equipara el valor de la propiedad al valor por el que se podrían transmitir los títulos a la muerte del causante. En este supuesto especial, el usufructo supone un agotamiento del derecho de propiedad, ya que en la medida en que se hayan repartido dividendos supondrá una minoración real del valor de los títulos. De este modo, resulta contrario al principio de capacidad económica asumir que a la consolidación del usufructo deba liquidarse el impuesto tomando como base el valor de los mismos al fallecimiento del causante, sin tener en cuenta la disminución experimentada por éstos como consecuencia del usufructo.

Finalmente, respecto del derecho de uso y habitación -que no supone más que un derecho de usufructo limitado-, la normativa de ISD establece acertadamente un método análogo de cálculo del impuesto, aplicando a la base resultante de dicho método un porcentaje del 75 por ciento (por considerar que al ser un derecho personalísimo e inalienable su valor es inferior al del usufructo).

1.2 SUSTITUCIONES

Las modalidades de sustitución previstas en nuestro Derecho Civil son las siguientes:

1.2.1. *Sustitución vulgar:*

Esta modalidad sucesoria consiste en el nombramiento de una persona que sustituirá al heredero si éste no ingresa en la herencia. De esta forma, el testador interpone al sustituto entre el heredero designado en el testamento y el eventual heredero *ab intestato*. Por regla general, y, salvo disposición del testador en contrario, la sustitución vulgar comprenderá la premoriencia, la renuncia a la herencia y la incapacidad para suceder del heredero.

A efectos de ISD, el artículo 26.f) y el artículo 53.1 del RISD, se considera que el sustituto sucede directamente al causante a todos los efectos (deter-

minación de la relación de parentesco del causante, valor de los bienes a fecha de muerte del causante, etc.), lo que permitiría conseguir el denominado “salto generacional” a efectos de ISD. Por tanto, cuando el heredero sustituido fallezca, el sustituto deberá liquidar el impuesto atendiendo a su grado de parentesco con el causante.

1.2.2. *Sustitución pupilar y ejemplar:*

La sustitución pupilar consiste en que el ascendiente nombra un sustituto de su descendiente para el caso de que éste fallezca antes de cumplir los 14 años (edad a partir de la que ya podrá otorgar testamento). Respecto de la sustitución ejemplar, el nombramiento de sustituto es similar, pero está prevista para el caso en que el descendiente devenga incapaz para testar.

El tratamiento en ISD difiere del expuesto en el caso de la sustitución vulgar. De acuerdo con el artículo 53.2 del RISD se entiende que el sustituto adquiere los bienes del sustituido, lo que implica una doble transmisión *mortis causa* a efectos del impuesto: del ascendiente al descendiente menor, devengándose al momento del fallecimiento del primero, y, del descendiente sustituido al sustituto, que se devengaría a la muerte del descendiente.

Lo anterior se entiende únicamente en coherencia con la doctrina civilista mayoritaria, que entiende que las sustituciones pupilares y ejemplares implican una disposición por parte del ascendiente de sus bienes en caso de que su sucesor muera sin otorgar testamento o devenga incapaz para testar.

1.2.3. *Sustitución fideicomisaria:*

En primer lugar, y a efectos aclaratorios, se debe advertir que la sustitución fideicomisaria no es equivalente a la figura del fideicomiso, institución no regulada en Derecho Común pero sí aceptada en compilaciones forales. Mientras la sustitución fideicomisaria se caracteriza por existir un doble llamamiento a la herencia, nombramiento de dos herederos sucesivos -uno que recibe el caudal cuando fallece el causante y otro que lo obtiene al fallecer el primer sustituto-, el fideicomiso implica que la designación de sucesores no la realiza el causante, sino un tercero designado por éste.

La institución que ahora nos ocupa, conlleva por tanto dos transmisiones patrimoniales sucesivas: el fiduciario recibe los bienes del causante pudiendo disfrutar de los mismos pero careciendo de poder de disposición

sobre ellos y, generalmente al fallecimiento del fiduciario⁸⁷, el fideicomisario recibirá a título de heredero los bienes del causante⁸⁸.

Las similitudes entre el régimen de “*propiedad*” constituido en favor del fiduciario a la muerte del causante y las notas esenciales del usufructo llevaron al legislador, a nuestro parecer de forma acertada, a remitir expresamente su tratamiento fiscal a las normas generales de tributación del usufructo.

Sin perjuicio del tratamiento fiscal descrito en el apartado correspondiente al usufructo, apuntamos a continuación ciertos aspectos reseñables respecto de la sustitución fideicomisaria:

- A diferencia de lo establecido en la tributación del usufructo, la sustitución fideicomisaria se asimila a una adquisición sujeta a condición, de modo que la fecha de adquisición de los bienes por el fideicomisario, el valor de adquisición y el momento de devengo del impuesto, será el momento en que se cumpla la condición impuesta, esto es, la muerte, renuncia o incapacidad del fiduciario (de acuerdo con las reglas generales de devengo establecidas en el artículo 24.3 de la LISD y 47.3 del RISD).
- En el caso en que el fiduciario premuera, renuncie o sea incapaz de suceder, será el fideicomisario quien heredará directamente del causante y deberá, por tanto, tributar por el pleno dominio como consecuencia de la sustitución vulgar implícita que subyace bajo la sustitución fideicomisaria.
- Si fuera el fideicomisario quien premuera, renuncie o devenga incapaz para suceder, el fiduciario devendrá heredero, por lo que deberá liquidar el impuesto por la adquisición del pleno dominio sobre los bienes.

(87) La doctrina ha matizado que la sustitución fideicomisaria constituye implícitamente una sustitución vulgar tácita, de modo que operará la sucesión del fideicomisario en el caso de fallecimiento del fiduciario, renuncia o incapacidad, tal y como se analizó respecto de la sustitución vulgar.

(88) En el supuesto de que el fideicomisario premuera al fiduciario, incumplimiento de condición u otros supuestos en que la sustitución devenga ineficaz, el fiduciario se erige como heredero ordinario (debiendo tributar por la adquisición del pleno dominio sobre los bienes recibidos del causante). Este criterio ha sido consolidado por la DGT entre otras, en consulta vinculante V2108-11.

Finalmente, una variante de la sustitución fideicomisaria es el fideicomiso de residuo que se caracteriza por el poder de disposición -más o menos amplio- que recae sobre el usufructuario, y la posterior adquisición de los bienes restantes (“residuo”) que realiza el fideicomisario. Siguiendo la mecánica tributaria del impuesto, el fiduciario liquidará el impuesto por el pleno dominio de los bienes recibidos y podrá solicitar la devolución de la parte que, mediante la sustitución, pase a disposición del fideicomisario, esto es, la porción del impuesto pagado correspondiente al residuo⁸⁹.

En relación con la tributación del fideicomisario, se considera a efectos de ISD una adquisición sujeta a condición y, de acuerdo con las normas generales, se devengará al momento de cumplimiento de la condición o término. Por tanto, aun cuando el fideicomisario sucederá directamente al causante, deberá tener en cuenta el valor de los bienes al tiempo de efectividad de la sustitución fideicomisaria.

1.3 LAS RESERVAS

Las reservas pueden definirse como limitaciones a la libertad de testar impuestas por la Ley sobre la voluntad del heredero que le obligan a atribuir (reservar) determinados bienes de la herencia recibida en beneficio de personas concretas. Se trataría, por tanto, de una figura de carácter análogo a las legítimas. La persona que tiene la obligación de reservar recibe el nombre de reservista y la que tiene derecho a participar de la reserva será el reservatario.

El fin tradicional de la reserva es evitar la posibilidad de que determinados bienes abandonen la línea familiar de la que proceden mediante el establecimiento de la prohibición de disponer de ellos que se impone al heredero.

En Derecho Común se distinguen dos tipos de reservas, la reserva lineal o troncal y la reserva viudal u ordinaria, cuyas características legales y régimen fiscal se describe a continuación:

(89) El artículo 53.3 RISD no regula expresamente la tributación del fiduciario a la extinción del usufructo. No obstante, consideramos aplicables las normas establecidas para la liquidación del impuesto en el caso de usufructo con poder de disposición. Esta interpretación ha sido confirmada por la DGT en consultas V1326-12, de 18 de junio de 2012 y V1667-13 de 21 de mayo de 2013, entre otras.

1.3.1. Reserva lineal o troncal: esta modalidad de reserva se establece en favor de parientes dentro del tercer grado, siempre dentro de la línea de donde proceda la reserva.

Como elemento esencial para entender el tratamiento tributario de esta modalidad, cabe mencionar que la obligación del heredero de reservar (y, consecuentemente, el derecho del reservatario) surge al momento del fallecimiento del causante.

El régimen tributario de la reserva en relación con el reservista es equiparable a la tributación por constitución de un derecho de usufructo (por remisión expresa del artículo art. 55.1 RISD). De este modo, al fallecimiento del causante, al reservista se le exigirá la liquidación del ISD como usufructuario. Como excepción a lo anterior, en caso de premoriencia de los reservatarios o en caso de renuncia por su parte, el reservista deberá liquidar el impuesto por el pleno dominio.

Respecto de la tributación del reservatario, el RISD establece que éste tributará únicamente al momento en que efectivamente adquiera los bienes, como si de una adquisición condicional se tratase. Lo anterior implicaría tomar como valor de adquisición el valor de la reserva al momento de fallecimiento (o en su caso, renuncia) del reservista y los tipos vigentes en dicho momento.

A la vista de lo anterior, encontramos ciertas disparidades entre el tratamiento civil de esta figura y su configuración fiscal respecto del momento en que se entiende constituida la obligación del reservista de guardar los bienes objeto de reserva. Asimismo, podríamos también afirmar que la naturaleza de los reservatarios (cuya vocación de adquisición de la reserva parece inequívoca) es más equiparable al derecho a adquirir bienes usufructuados que ampara a un nudo propietario que a una adquisición sometida a condición o término.

1.3.2. La reserva viudal u ordinaria: la reserva viudal se constituye en favor de los hijos del primer matrimonio del causante. Por tanto, el fin de esta institución es reservar a los hijos de un matrimonio ya disuelto los bienes que uno de sus progenitores transmitió al otro (herencia, donación o cualquier otro título lucrativo), frente a la idea de que dichos bienes puedan representar un centro de interés en favor del progenitor favorecido.

A diferencia de la reserva lineal, en la reserva viudal, la obligación de reservar surge normalmente con posterioridad a la adquisición *mortis causa*, cuando el viudo contrae nuevas nupcias.

De acuerdo con lo mencionado en el párrafo anterior, en el caso de la reserva viudal (art. 55.2 RISD), se considera al reservista sucesor en pleno dominio desde la adquisición de los bienes debiendo liquidar el impuesto correspondiente. Posteriormente, y en el caso de hacerse efectiva la reserva, tendrá derecho a la devolución del importe correspondiente a la nuda propiedad. Podemos extraer de lo anterior que, una vez cumplida la condición, el cónyuge reservista pasa a ser considerado a efectos de ISD como un usufructuario durante el periodo transcurrido entre la adquisición de la reserva y la transmisión a los reservistas.

Siguiendo este esquema de tributación, el reservatario liquidará el ISD en el momento de hacerse efectiva la reserva por el valor del pleno dominio de los bienes sujetos a reserva que adquiere.

1.4 LAS LIMITACIONES DEL PODER DE DISPOSICIÓN Y RÉGIMENES DE ADMINISTRACIÓN IMPUESTOS POR EL CAUSANTE

Nuestro Derecho Civil prevé la posibilidad del testador de imponer limitaciones, cargas y modos, sobre los bienes del caudal relicto. Entre ellas, la más común en la práctica es la prohibición de disponer ordenada por el causante, de forma que la persona instituida como heredero o legatario se hace cargo de los bienes otorgados *mortis causa*, pero su poder de disposición sobre los mismos queda limitado en los términos en los que lo haya dispuesto el causante testador.

Fiscalmente, la prohibición de disponer no supone ni un desplazamiento patrimonial en favor de un tercero que pueda quedar sujeto al impuesto ni una carga de carácter real que pueda ser deducida del impuesto a liquidar por el sucesor propietario en pleno dominio.

Por otra parte, el establecimiento de un régimen de administración de la masa hereditaria por parte del testador, implicaría el nombramiento por parte del mismo de una o varias personas sucesivamente (sean físicas o jurídicas) con el fin de que gestionen el patrimonio hereditario atribuido a los sucesores, sin que dichos administradores ostenten ningún derecho real sobre los mismos. Como queda patente, esta figura consigue un efecto económico interesante desde el punto fiscal y, es que se consigue separar el control de los bienes de la propiedad de los mismos sin implicar un des-

plazamiento patrimonial en favor del administrado ni tributación adicional distinta de la adquisición *mortis causa* que deberá liquidar el sucesor.

Así, su efecto es el mismo que el que analizábamos anteriormente respecto, por ejemplo, de la reserva lineal o la sustitución fideicomisaria: posibilitar el control por parte del causante de su patrimonio aun cuando la titularidad corresponda a otro sucesor.

2. PROPUESTAS DE MEJORA

De acuerdo con el análisis fiscal de estas instituciones realizado en el apartado anterior, consideramos que, en general, existe una adecuación entre su naturaleza civil y el tratamiento previsto en la legislación del ISD.

No obstante, resultaría recomendable modificar ciertos aspectos que, aunque no sean esenciales, entendemos que facilitarían la comprensión de las normas de liquidación del impuesto. Por ello, consideramos conveniente revisar la normativa del ISD en los aspectos que a continuación exponemos:

2.1. SIMPLIFICACIÓN DEL IMPUESTO EN RELACIÓN CON EL NUDO PROPIETARIO

En concreto, posibilidad de diferir la totalidad de la tributación del pleno dominio al momento de la consolidación. Así, por razones más prácticas que técnicas, permitiría simplificar las obligaciones formales del nudo propietario, a efectos del cálculo de la cuota tributaria correspondiente. Además, se equipararía su tratamiento a otras figuras similares como la sustitución fideicomisaria o la reserva.

Por último, esta solución permitiría evitar problemas de liquidez que se generan para el nudo propietario como consecuencia de la liquidación del impuesto respecto de bienes sobre los que no puede disponer ni disfrutar. Por el contrario, si el impuesto se liquida en el momento de la consolidación del pleno dominio sí sería factible movilizar el valor del bien para atender el pago del impuesto.

2.2. ESTABLECIMIENTO DE REGLAS ESPECIALES DE VALORACIÓN Y DE IMPUTACIÓN TEMPORAL RELATIVAS AL USUFRUCTO SOBRE ACCIONES

Consideramos que la manera más racional de adecuar esta figura a la mecánica del impuesto implicaría establecer reglas de liquidación a la extinción del usufructo. De este modo, sería posible establecer de forma más precisa el valor real de las acciones o participaciones usufructuadas (tanto para el usufructuario como para el nudo propietario). Como ya anticipábamos, el elemento diferencial de este usufructo está constituido por el derecho del usufructuario a percibir los dividendos por lo que entendemos que la mejor regla de valoración será la que se realice *a posteriori*.

Alternativamente, se podría plantear el establecimiento de una liquidación (complementaria o rectificativa) en el momento de consolidación del usufructo que permita ajustar el valor de las participaciones considerado a la muerte del causante a los dividendos realmente obtenidos.

2.3. EQUIPARACIÓN A EFECTOS DE ISD DE INSTITUCIONES CIVILES CUYO EFECTO ECONÓMICO ES SIMILAR

Como hemos ido detallando a lo largo de la ponencia, existen similitudes evidentes entre las figuras analizadas. No obstante lo anterior y, como ya hemos manifestado, su tratamiento en ISD muestra en ciertas ocasiones diferencias cuya justificación no resulta clara. En particular, el principal elemento discordante entre las figuras lo encontramos en el momento de devengo.

Así, encontramos figuras como el usufructo en el cual no cabe duda de que el devengo tiene lugar a la muerte del causante y, por ello, los bienes deben valorarse al momento del fallecimiento de éste (sin perjuicio de las peculiaridades del usufructo sobre acciones o participaciones que ya hemos apuntado). Por otra parte, encontramos figuras como la sustitución fideicomisaria, el fideicomiso de residuo y la reserva lineal, cuyo momento de devengo se sitúa al momento de cumplimiento de la condición respectiva, de modo que los bienes deben valorarse en un momento distinto de la muerte del causante.

Aun cuando civilmente podríamos encontrar justificación a estas distinciones, consideramos que sus efectos económicos son similares y que su tratamiento a efectos del ISD debería ser coincidente. Por tanto, entendemos que resultaría recomendable modificar el tratamiento de las instituciones mencionadas de manera que se establezca una remisión completa a las normas de liquidación del usufructo a efectos del ISD.

INSTITUCIONES DE DERECHO FORAL

3. EL PACTO SUCESORIO

El pacto sucesorio es una institución que se encuentra presente en la normativa de las Comunidades Autónomas que disponen de Derecho foral propio, con la excepción de Extremadura. Básicamente, supone una ruptura del principio liberal tan asentado en el código civil español, según el cual la voluntad del testador ha de ser libre, no sujeta a ningún condicionamiento ni pacto, ni puede ser objeto de contrato. En general, por medio de esta institución puede una persona física disponer en vida sobre su futura herencia o sobre la figura de sus herederos y/o legatarios, o bien puede un futuro heredero o legatario disponer de su derecho expectante como tal futuro heredero o legatario.

No obstante, sus condiciones, características e incluso su propio nombre varían de una comunidad a otra e incluso de una región dentro de una comunidad a otra. Para incrementar la problemática presente, en algunas Comunidades Autónomas este pacto está también sometido a los usos y costumbres vigentes en cada territorio. Por ello, resulta imposible, a nuestro juicio, ofrecer un tratamiento unitario a efectos del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de modo que es necesario disgregar las posibles situaciones jurídicas a las que este pacto puede dar lugar y plantear el tratamiento fiscal según estas tipologías.

A continuación se ofrece una breve caracterización de las distintas instituciones forales más relevantes que se pueden agrupar bajo el paraguas del pacto sucesorio, seguida de una descripción del tratamiento fiscal actual, tal y como se refleja en la ley, la jurisprudencia y la doctrina de la DGT. Finalmente, se ofrece una propuesta *de lege ferenda* basada en la principal problemática que desde el punto de vista fiscal plantea esta figura.

3.1 LAS DISTINTAS FIGURAS ENGLOBADAS DENTRO DEL PACTO SUCESORIO

3.1.1 *El pacto de mejora gallego*

En esta institución, el mejorante acuerda con su descendiente que este heredará unos bienes concretos, los cuales puede adquirir bien cuando muere el causante, bien en el momento en el que se otorga el pacto.

Si el bien no se entrega en el acto, el mejorante puede disponer de este a título oneroso salvo pacto en contrario. Si el bien se ha entregado, únicamente puede disponer de él si se ha reservado este derecho. En cualquier caso, si dispone del bien, el pacto deviene ineficaz respecto de los bienes concretos de los que se ha dispuesto, salvo que la disposición del bien no se haya producido por voluntad del mejorante, en cuyo caso hay subrogación real (lo obtenido en la disposición queda afectado por el pacto).

Las disposiciones a título gratuito no son posibles salvo reserva expresa del mejorante. El causante podrá ejercitar las acciones correspondientes a fin de recuperar los bienes una vez fallecido el causante.

El pacto se extingue si el mejorado incumple las obligaciones impuestas, premuere antes de que se le entreguen los bienes o incurre en causa de desheredamiento, indignidad o ingratitud (esta última solo cuando se ha entregado ya el bien).

3.1.2 *La definición mallorquina*

Se trata de una modalidad del pacto sucesorio que se aplica en la isla de Mallorca y por la cual un heredero o legitimario emancipado renuncia a sus derechos sucesorios (no solamente a la legítima sino también al llamamiento testado) en su totalidad, o bien únicamente a sus derechos sobre la legítima, a cambio de una donación, atribución o ventaja en vida.

Un ascendiente no puede renunciar a la eventual herencia de su descendiente (salvo que tenga derecho de legítima), ni tampoco un colateral o una persona ajena; es un derecho limitado a la línea descendente. Además, para que esta institución resulte aplicable, el ascendiente ha de ser de vecindad civil mallorquina, si bien el cambio posterior de vecindad no anula la definición. La definición ha de ser *“pura y simple”* y otorgada en escritura pública.

3.1.3 *El Finiquito (Islas de Formentera e Ibiza)*

También se conoce como pacto de renuncia y es una institución similar a la definición, salvo que aquí la donación o ventaja la puede dar el ascendiente o un *“heredero contractual”*, y se añade una precisión respecto de la norma mallorquina: *“La cuota legitimaria renunciada acrecerá a la herencia”*.

Tal es la identidad entre esta institución y la definición mallorquina que el propio artículo 72 afirma que en lo no pactado por las partes, rige el De-

recho mallorquín siempre que no sea contrario a los usos y costumbres de Formentera e Ibiza.

Parece que el heredero contractual sería alguien que también está potencialmente llamado a la herencia y resuelve pactar con el otro heredero que este renuncie a su futura herencia. En este sentido, recuerda a la historia bíblica de Essau y Jacob (como es bien sabido, las escrituras señalan que Jacob compró a Essau la primogenitura a cambio de un plato de lentejas).

Este pacto debe otorgarse en escritura pública y puede contener cualesquiera disposiciones *mortis causa*, a título universal o singular, con las sustituciones, modalidades, reservas, renunciaciones, cláusulas de reversión, cargas y obligaciones que los otorgantes establezcan.

3.1.4 *El Pacto Sucesorio aragonés*

Se trata de un pacto sucesorio por el que una persona puede, en escritura pública, pactar en vida sobre su propia herencia, siendo este pacto irrevocable. También es posible que, en el mismo acto, otras personas otorguen pactos en relación con la misma sucesión. Asimismo, es posible que el instituido heredero mediante el pacto adquiera la propiedad de los bienes tanto en vida del causante como tras su muerte. Es destacable el hecho de que, si el heredero instituido en el pacto es parte de este contrato, pierde su facultad de rechazar la herencia futura, si bien todavía puede aceptarla a beneficio de inventario.

3.1.5 *El Pacto Sucesorio y el heredamiento catalán*

Se trata de un pacto sucesorio realizado en escritura pública que solo se puede realizar entre determinadas personas (cónyuges, parejas de hecho etc.) y que puede contener disposiciones de cualquier tipo, incluso a favor de terceras personas, aunque estas últimas no adquieren ningún derecho hasta producido el fallecimiento de los otorgantes. También puede implicar la entrega de bienes en el momento de la celebración del pacto (heredamiento cumulativo). En cualquier caso, el heredante solo puede disponer de sus bienes a título gratuito con el consentimiento expreso del heredero, pero mantendrá su facultad de disponer a título oneroso de los bienes que no hayan sido objeto de transmisión al heredero.

Existen diversas modalidades de este pacto, incluidas aquellas en las que dos personas se heredan mutuamente (heredamiento mutuo) o en las que

puede preverse una eventualidad por la que retornan al heredante los bienes transmitidos o sus subrogados (pacto reversional).

3.2 TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL EN EL ISD

Actualmente, lo recibido en virtud de pacto sucesorio (entendiendo este como cualquiera de las instituciones antes referidas) se trata, a los efectos del ISD, como una adquisición *mortis causa*.

Este tratamiento no tiene en cuenta –al menos de forma completa– que, en algunos casos, el pacto sucesorio implica la adquisición de bienes en vida del otorgante del pacto, sujeto a ciertas cargas, condiciones suspensivas o resolutorias, o no. En efecto, el pacto sucesorio puede implicar una disposición futura de los bienes, en el momento de la muerte del otorgante, o bien una disposición en vida a favor de sus herederos. De hecho, esta disposición en vida es consustancial a ciertas modalidades de este pacto como puede ser la apartación gallega.

En efecto, la ley del impuesto prevé como hecho imponible en su artículo 3 que *“La adquisición de bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio”*, en clara alusión a esta institución foral. Por otro lado, en su artículo 24 se establece que *“en las adquisiciones producidas en vida del causante como consecuencia de contratos y pactos sucesorios, el impuesto se devengará el día en que se cause o celebre dicho”*.

Por su parte, la DGT ha aclarado el tratamiento fiscal de una revocación del pacto sucesorio por incumplimiento de las condiciones a las que se sometía, habiendo tenido lugar ya la entrega de los bienes objeto del mismo. Así, se ha indicado que esta revocación no queda sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (“ITP-AJD”) en su modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (“TPO”), al tratarse de la revocación de un contrato con causa no onerosa. En cambio, sí se devengaría este impuesto en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados (“AJD”) si reuniera los requisitos establecidos por la ley y, singularmente, la documentación en escritura y el acceso a algún registro público.

Comentamos a continuación algunas contestaciones a consultas emitidas por la DGT y en las que se aclaran cuestiones relativas a la tributación de este tipo de instituciones:

- Consulta Vinculante V1438-11, de 6 de junio de 2011

Un matrimonio entrega un bien a su hijo mediante pacto sucesorio. La DGT contesta que, a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (“IRPF”), se tratará como si se tratara de una donación ordinaria y generará una ganancia patrimonial en el transmitente por la diferencia entre su valor de mercado y su valor de adquisición. La consulta establece también que el hijo tributa en el ISD como si se tratara de una adquisición *mortis causa* ya que conforme a la normativa del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, está sujeta “*la adquisición de bienes y derechos por herencia, legado o cualquier otro título sucesorio*” (En este sentido conviene recordar que el artículo 11 del RISD aclara expresamente que el pacto sucesorio es un título sucesorio).

- Consulta Vinculante V2102-10, de 22 de septiembre de 2010

Un matrimonio ha mejorado a un hijo, pero este ha incumplido las condiciones de la mejora y por ello quieren revocarla. La consulta se plantea en relación con la fiscalidad de esta revocación. La DGT confirma que la mejora tributa como una sucesión y que la operación que se plantea es una simple revocación del pacto sucesorio. Por lo tanto, esta revocación no está sujeta a ITP-AJD en su modalidad de TPO, por no existir un contrato oneroso. Sin embargo, sí podrá quedar sujeta a la modalidad de actos jurídicos documentados, por existir cantidad o cosa valuable y no estar sujeta a la transacción a la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas ni a ISyD.

- Consulta vinculante V0508-05, de 23 de marzo de 2005

Se afirma que el pacto sucesorio tributa como una sucesión *mortis causa* y, por lo tanto, esta institución puede disfrutar de las ventajas fiscales que se prevén para este tipo de adquisiciones. Ahora bien, como lo que se dona o atribuye es un bien concreto, no procede adicionar un 3% al caudal hereditario en concepto de ajuar doméstico.

3.3 PROPUESTAS DE MEJORA

Uno de los principales problemas de esta institución es su difícil encaje en la normativa del impuesto. En concreto, su condición de título de adquisición *mortis causa* no acaba de encajar el hecho de que pueda –y en algunos casos, deba– implicar la adquisición de bienes en vida del causante, lo cual podría asimilarse a una donación. De hecho, en la redacción original de la LISD no se preveía expresamente esta institución como un supuesto

de adquisición *mortis causa* a efectos del impuesto, lo cual llevó a muchos actuarios a liquidar esta institución como una donación cuando implicaba la adquisición en vida del causante.

Creemos que la principal área de mejora sería la unificación del tratamiento a efectos del ISD y del IRPF de este tipo de contratos. En este sentido, dado que se trata de una figura hereditaria, sería conveniente que el IRPF se tratara también como tal y no, como ha hecho la DGT en alguna contestación a consulta tributaria, como una donación.

Por otra parte, se debería prever expresamente en la ley la posibilidad de solicitar la devolución del impuesto una vez transcurrido el plazo ordinario de prescripción en aquellos supuestos en los que el beneficiario adquiere bienes en vida del causante, pero este último se reserva facultades de disponer a título oneroso o gratuito. Este mecanismo debería consistir en la previsión de que en caso de disposición, se pudiera devolver aquella parte que no se correspondiera con los años en los que ha disfrutado el bien si durante estos se hubiera recibido un usufructo sobre ese bien. En este sentido, el esquema de tributación de las sustituciones fideicomisarias o las reservas podría servir de ejemplo.

4. EL CONSORCIO FORAL ARAGONÉS

Se trata de una suerte de comunidad de bienes que se forma cuando varios hermanos o hijos de hermanos heredan, reciben en legado o les es donado un bien inmueble.

A cada consorte le corresponde una porción en ese consorcio y, al mismo tiempo, en cada uno de los bienes que lo componen. Los consortes no pueden disponer de su porción ni de ningún bien de la herencia salvo a favor de sus propios descendientes, que adquirirán a su vez la condición de consortes. En el caso de que uno de los consortes muere sin descendencia, acrece a los demás, que la recibirán *“como procedente del ascendiente que originó el consorcio”*, pero sometido al usufructo de viudedad si este es aplicable. También queda sometido el acrecimiento al eventual recobro de liberalidades.

Cada consorte puede separarse unilateralmente si declara su voluntad de hacerlo en escritura pública y lo comunica fehacientemente a los demás consortes, los cuales continuarán en su condición de consortes. El consorcio finaliza al dividirse el inmueble o al acordarlo los consortes. La porción de cada uno en el consorcio y en los bienes que lo componen es embargable, pero el adquirente por medio de ejecución no adquiere la condición de consorte.

4.1 TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL

No hay una normativa específica, si bien parece que esta figura encaja en las normas generales del impuesto.

4.2 COMENTARIO

Esta institución podría asimilarse, en suma, a la de una herencia ordinaria en la que cada consorte adquiere un derecho proindiviso sobre un bien inmueble, con la particularidad de que si fallece antes de que se disuelva el consorcio, sus hijos heredan la condición de consorte y, además, existe el derecho de acrecer si no existen herederos, que adquieren *“como procedente del ascendiente que originó el consorcio”*. Por lo tanto, la única particularidad debería residir en que, de producirse el derecho de acrecer, los consortes acrecidos deberían determinar su deuda tributaria atendiendo a su relación con el causante que originó el consorcio y no con el consorte fa-

llecido sin herederos. En otras palabras, el parentesco a tener en cuenta es el de los hermanos con su ascendiente, no el de los hermanos con el hermano muerto.

No obstante, entendemos que el usufructo del viudo debe tener en cuenta el parentesco con su ex cónyuge y no con el causante original, puesto que su herencia se produce en calidad de cónyuge del hermano muerto, y no por otra circunstancia.

4.3 PROPUESTAS DE MEJORA

La normativa debería prever expresamente que se tome en cuenta el parentesco con el ascendiente que originó el consorcio cuando los herederos de un consorte heredan de este.

5. FIDUCIA SUCESORIA ARAGONESA

La fiducia sucesoria aragonesa permite al causante ordenar su sucesión mediante el nombramiento de una o varias personas (fiduciarios) quienes serán los encargados de entregar la herencia a los fideicomitentes y que, incluso, puede ostentar la facultad de designar a estos últimos siguiendo las disposiciones establecidas por el causante.

5.1 TRATAMIENTO FISCAL ACTUAL

El tratamiento fiscal de la fiducia aragonesa ha sido resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2012 que declaró nulo de pleno derecho el artículo 54.8 RISD que regulaba el tratamiento fiscal de esta institución. De acuerdo con la anterior regulación establecía la tributación de los fideicomitentes en el momento del fallecimiento del causante (mediante liquidación provisional) sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la devolución en caso de que la correspondiente liquidación definitiva (al momento de formalizarse la institución por el fiduciario) resultase inferior.

Sin embargo, el actual Texto Refundido de las Disposiciones dictadas por la Comunidad autónoma de Aragón en materia de Tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de Septiembre, regula en sus artículos 131.4 y 133.2 el procedimiento para liquidar las herencias ordenadas mediante fiducia que en lo esencial es idéntico al que se planteaba en el derogado artículo 54.8 del RISD. Estos preceptos están siendo aplicados por la Administración tributaria autonómica y generan de nuevo una situación en la que se exige un impuesto a personas que no se sabe si van a heredar. Para poder defender sus intereses, los contribuyentes afectados sólo podrían hacer valer sus derechos mediante un eventual recurso contencioso-administrativo en el que se alegue la existencia de un posible exceso por parte del Gobierno de Aragón al regular una cuestión (el devengo del impuesto) para la que no tiene competencia.

5.2 COMENTARIO

En principio, entendemos que, como propone el propio Tribunal Supremo, el gravamen para los herederos se debería producir en los mismos términos en los que se gravan instituciones similares, como los fideicomisos y los heredamientos de confianza. Es decir, en el momento en que se eje-

cuta la fiducia. Mientras, el que soportaría la carga tributaria sería el fiduciario en su condición de tal o bien como usufructuario del caudal relicto.

5.3 PROPUESTAS DE MEJORA

Aclarar de forma definitiva cuál es la regulación que se debe aplicar a esta figura. En este sentido, y desde el punto de vista de la normativa estatal, la forma más sencilla de actuar sería incorporando la regla derogada a la LISD para que así quedase sin efecto la principal tara detectada por el Tribunal Supremo.

Alternativamente, debería ser el Gobierno de Aragón el que adaptase su regulación autonómica para incorporar totalmente el resultado de la sentencia del Tribunal Supremo y así admitir que la tributación para los herederos sólo se puede producir una vez ejecutada la fiducia.

6. USUFRUCTO CON DISPOSICIÓN CATALÁN

6.1 GENERALIDADES

Se trata de un usufructo en el que se concede al usufructuario la facultad de disponer. En principio, solamente se puede disponer a título oneroso aunque podrá enajenar a título gratuito siempre que expresamente se contemple esa posibilidad en el título constitutivo. También se puede sujetar la disposición a autorización del nudo propietario o de otra persona, o restringirla a los casos de necesidad. En este último caso, solo pueden disponer del bien cuando primero han dispuesto de los bienes propios no necesarios para alimentos o para el ejercicio de su profesión u oficio.

6.2 CONTESTACIONES A CONSULTAS DE LA DGT Y REGULACIÓN LEGAL

Está expresamente previsto en el artículo 26.D de la Ley del Impuesto de Sucesiones y Donaciones que *“Siempre que el adquirente tenga facultad de disponer de los bienes, el impuesto se liquidará en pleno dominio, sin perjuicio de la devolución que, en su caso, proceda”*. Por lo tanto, esta institución tributa como una adquisición de la propiedad, sin perjuicio de que posteriormente se pueda solicitar la devolución que proceda, en su caso.

6.3 COMENTARIO

En el caso del usufructo de necesidad, parece que la norma restringe mucho las posibilidades de disponer. Por lo tanto, resultaría más compasivo con los principios de justicia material el obligar a liquidar como usufructo y solo en el caso de llegar a disponer del bien realizar una complementaria en vez de liquidar como adquisición de propiedad y en su caso solicitar devolución. De hecho, si analizamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2012, que declaró nula la previsión del reglamento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones sobre la fiducia aragonesa, descubrimos que sus razonamientos podrían aplicarse también a este supuesto, en tanto que se centra en que se está gravando una capacidad económica ficticia o todavía no manifestada.

6.4 PROPUESTAS DE MEJORA

En el caso del usufructo de necesidad, la ley debería contemplar que no se liquidara la nuda propiedad salvo que la disposición sobre el bien llegara a hacerse efectiva.

7. EL HEREDERO DE CONFIANZA CATALÁN

7.1 GENERALIDADES

Son herederos o legatarios a los que se les instruye para que den a los bienes heredados o recibidos en legado el destino que les haya encomendado confidencialmente, de palabra o por escrito. Mientras no revelen o cumplan el encargo, tienen la consideración de herederos o legatarios con facultades para hacer actos dispositivos entre vivos, con las limitaciones que les imponga el testamento, pero no pueden hacer definitivamente suyos los bienes de la herencia o el legado ni sus subrogados, que quedan completamente separados de sus bienes propios.

Una vez revelada la confianza, si el testador no dispone otra cosa, los herederos y legatarios de confianza tienen, respectivamente, la condición de albaceas universales y albaceas particulares. Por lo tanto, está a medio camino entre una herencia con cargas o donación modal y un simple albacea.

7.2 COMENTARIO

Si se les otorga la facultad de disponer sobre sus bienes, deberían liquidar el impuesto como propietarios plenos sin ninguna especialidad. No obstante, conviene recordar que sobre su herencia o legado pesa una carga, aunque esta sea secreta. Pues bien, cuando esa carga se ponga de manifiesto, deberían poder presentar declaración rectificativa para valorar los bienes conforme a la carga que se le ha impuesto. Si resulta que su carga era el entregar su herencia o legado a un tercero, esta persona deberá liquidar una nueva herencia o legado, y ellos presentar sustitutoria y tributar como usufructuarios por el tiempo en el que disfrutaron de los bienes si este supera el plazo razonable de un mero albacea. En el caso de bienes de los que se ha dispuesto, no procedería practicar declaración sustitutiva salvo que se transmitiera a esta segunda persona el importe obtenido en la disposición de ese bien.

7.3 PROPUESTAS DE MEJORA

Regular expresamente la tributación de esta figura prescribiendo que se liquidará como una adquisición de la plena propiedad de los bienes recibidos en legado o herencia y que se podrá, una vez se rebele su carga, presentar una declaración sustitutiva para que el caudal relicto se valore conforme a la carga que se les ha impuesto.

Si la carga consiste en entregarle el bien a un tercero, la declaración sustitutiva debería permitirles liquidar el impuesto como un usufructuario (a la manera de las sustituciones fideicomisarias) por el tiempo que tuvieron el bien en su patrimonio hasta la entrega a una tercera persona.

INSTITUCIONES EXTRANJERAS NO CONTEMPLADAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

8. IDENTIFICACIÓN DE LAS FIGURAS EXTRANJERAS UTILIZADAS MÁS HABITUALMENTE EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN PATRIMONIAL Y SUCESORIA

El sistema civil español está basado, con carácter general, en la existencia de una única propiedad absoluta e indivisible que es a la vez formal o legal y real o económica. Sin embargo, en algunos países de nuestro entorno es habitual la existencia de figuras que permiten la atribución formal de un determinado patrimonio a una persona (propiedad legal) que lo gestiona en favor de los propietarios económicos en los que acabará revirtiendo cualquier beneficio obtenido (propiedad material).

Sin perjuicio de que en ocasiones la utilización de estos instrumentos puede estar motivada por razones fiscales (deslocalización de tributación u opacidad), la realidad es que existen otras intenciones que son perfectamente entendibles desde la perspectiva de la planificación patrimonial. Sin ánimo de ser exhaustivos, se podrían citar la organización ordenada de la herencia, aislamiento de patrimonios frente a reclamaciones de terceros, protección frente a cambios políticos o, incluso, la simple confidencialidad. Por lo tanto, conviene no estigmatizar con carácter general a los contribuyentes que participan en estas estructuras y limitar el análisis a consideraciones puramente jurídicas.

Para una mejor exposición, creemos conveniente estructurar este apartado en torno al análisis de las figuras de esta naturaleza que, en nuestra práctica, son más habituales y que son las estructuras fiduciarias (a las que denominaremos *trusts*) y las fundaciones privadas. Aunque comparten algunos rasgos, existen importantes diferencias y por ello hacemos una previa introducción en la que se mencionan las principales características de estas dos instituciones.

8.1 TRUSTS

Es una figura habitual en el Derecho anglosajón y particularmente en el Reino Unido y en EE.UU. En principio, el objeto básico del *trust* es la entrega por una persona de la titularidad formal de uno o varios bienes o derechos en favor de una persona con la obligación de que los administre en beneficio de terceros. Por tanto, las personas involucradas en el *trust* son:

- *Settlor*: quien crea y constituye el *trust* y quien, en su caso, tiene también la capacidad de añadir nuevos bienes al *trust*.
- *Trustees*: quienes ostentan la propiedad legal y la capacidad de administración de los bienes del *trust* en interés de los beneficiarios. En principio, el *trustee* no puede hacer uso de los activos del *trust* ni de la rentas que estos generan, excepto para hacer frente a los gastos y tributos derivados de la gestión de dichos activos. Los activos vinculados al *trust* forman un patrimonio separado del resto de los activos del *trustee*.
- Los Beneficiarios: personas nombradas por el *Settlor*, o determinadas posteriormente por el *Trustee*, para disfrutar eventualmente de las rentas y los bienes del *trust*.

En la práctica existen varios tipos de *trust*, si bien la clasificación más relevante es la que distingue entre *trust* discrecional (el *trustee* goza de discrecionalidad para disponer de las propiedades del *trust* a favor de los beneficiarios aunque con sometimiento a las instrucciones que se contengan en el documento de constitución del *trust*) y *trust* de participación (los beneficiarios tienen derecho a participar en una parte de los rendimientos del *trust*). Además, los *trusts* pueden ser revocables o irrevocables en función de que el *settlor* conserve la posibilidad de modificar o incluso revocar el *trust*.

8.2 FUNDACIONES PRIVADAS

Este tipo de instituciones están reguladas, entre otros países, en Austria, Suiza, Liechtenstein, Panamá o Mónaco.

La Fundación consiste en la creación, por parte del fundador y al amparo de una ley específica que lo regula, de una persona jurídica a la cual se le transfieren bienes que quedan vinculados al destino estipulado en el documento fundacional. En los estatutos de la fundación se designan las personas en cuyo beneficio se gestionarán los bienes y derechos de la fundación así como el órgano de administración. Desde el punto de vista económico, la figura de la fundación tiene semejanzas con la del *trust* (gestión de patrimonio en beneficio de terceros) pero tiene como principal diferencia el hecho de que la fundación sí tiene personalidad jurídica independiente del fundador y de los beneficiarios.

Por otra parte, estas fundaciones no comparten, salvo la propia denominación, ninguno de los rasgos de las fundaciones españolas dado que existe la figura del protectorado ejercido por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas, los beneficiarios han de ser la generalidad de la población y el fin ha de consistir en un interés público y no en interés privado o a favor de una familia. Además, en caso de disolución, los bienes de la fundación no se transmiten a los beneficiarios sino que se debe transferir a otras entidades sin ánimo de lucro.

Con independencia de que estas figuras sean las más habituales en nuestra práctica, los comentarios que se realizan a continuación serán igualmente aplicables a cualquier otra institución de Derecho extranjero que plantee la convivencia de una titularidad jurídica o formal con una titularidad económica o real.

9. EL DIFÍCIL TRATAMIENTO FISCAL DE LAS FIGURAS EXTRANJERAS EN EL ÁMBITO DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

9.1 PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En primer lugar, es necesario anticipar que la mayoría de las situaciones que se plantean en la práctica tienen casi siempre un componente internacional. Por tanto, el caso prototípico es que exista una *trust* o una fundación que recaiga sobre bienes situados en España (esencialmente, inmuebles) y en los que tanto constituyente como beneficiarios sean no residentes. También puede ocurrir que una de las dos partes esenciales (constituyente o los beneficiarios) sean residentes en España y el patrimonio gestionado esté en el extranjero. Por el contrario, el caso de constituyente y beneficiarios residentes en España y patrimonio también situado en España es el caso más inhabitual.

En segundo lugar, la casuística que pueden plantear estas instituciones es prácticamente inabordable no sólo porque cada país tiene su propia regulación sino también porque cada figura admite múltiples variantes. Por tanto, cualquier reflexión sobre la fiscalidad de estos acuerdos debe limitarse a los esquemas más básicos o comunes para que, a partir de ahí, se pueda continuar el análisis de las particularidades que se puedan plantear en cada caso concreto.

La cuestión nuclear del análisis de las implicaciones fiscales de las figuras extranjeras se deriva de la dificultad de atribuir, en el sentido tradicional del Derecho civil español, la propiedad de los bienes vinculados a ellas. Así, si se utilizan los esquemas del Código Civil, se podría llegar a la conclusión de que el propietario de los bienes es el propietario formal (sea el *trustee* o la fundación) aunque esto suponga desconocer la finalidad de ambas figuras como modo de gestionar un patrimonio y afectarlo al beneficio de un tercero que puede no aparecer como propietario jurídico. Esta conclusión podría ser incluso más evidente en caso de que los bienes sean inscribibles en un registro público, como es el caso de los bienes inmuebles.

En un primer momento, para poder determinar el régimen legal y fiscal de este tipo de acuerdos se recurrió a ciertas figuras contractuales que sí existen en Derecho español y que, en ciertos aspectos, se podían asemejar a las figuras extranjeras con desdoblamiento de propiedad jurídica y económica. Entre ellas, y a título de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes:

9.1.1 *Mandato*

El mandato es aquel negocio por el que una persona (mandatario) se obliga a prestar algún servicio o hacer alguna cosa, por cuenta o encargo de otra (mandante). A pesar de que esta institución podría resolver los efectos derivados de las obligaciones recibidas por el *trustee*, no resuelve la división entre la propiedad legal y la material y, por tanto, no comprendería la transmisión de ningún tipo de propiedad al mandatario (que no puede adquirir dicha propiedad bajo el propio mandato). Por otra parte, no regularía la relación entre el *settlor* y el Beneficiario.

9.1.2 *Fiducia*

El negocio fiduciario es una figura compleja que implica la transferencia del bien o derecho por el fiduciante al fiduciario y el acuerdo entre el fiduciante y el fiduciario para que éste último devuelva los bienes o derechos a su propietario original o bien los transfiera a una tercera persona. A pesar de que el negocio fiduciario no se encuentra específicamente regulado en el derecho español, ha sido reconocido como una estructura legalmente válida y vinculante por la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia.

Esta es la figura que más parecido puede tener con las que aquí mencionamos, puesto que el fiduciario es mero titular formal, poseedor de una cosa ajena. Por otra parte, cumplidos los fines de la fiducia, el fiduciante tiene derecho a exigir retransmisión de lo cedido, incluso mediante la acción reivindicatoria.

9.1.3 *Negocio sucesorio*

De acuerdo con el artículo 831 del Código Civil, es posible que un cónyuge establezca en el testamento facultades en favor del otro para que este último adjudique o atribuya bienes concretos a los hijos o descendientes comunes que han sido previamente designados por el sujeto fallecido.

9.1.4 *Donación condicionada*

La donación condicionada se caracteriza porque el beneficiario (donatario) de los bienes o derechos donados no dispondrá de aquellos en tanto no se haya cumplido la condición establecida por el donante. Dicha condición tiene el carácter de suspensiva, ya que impide que se materialice la donación. Una vez cumplida la condición, se perfecciona la misma.

Más aún, no solamente la donación estaría condicionada, sino que la misma no se perfecciona hasta la aceptación de la donación por el beneficiario. En este sentido, aparentemente, los beneficiarios no aceptan formalmente los bienes “donados” hasta su entrega por el donante, por lo que, en el Derecho español, se entenderá que la donación no se ha formalizado hasta la aceptación formal de la misma.

Desde el punto de vista fiscal, la Dirección General de Tributos (“DGT”) sólo se ha manifestado en relación con la figura del *trust*. No obstante, el análisis entendemos que debería ser igualmente aplicable a los casos en los que exista una fundación privada, aunque no ignoramos que la existencia de personalidad jurídica podría suponer una cuestión adicional que puede añadir complejidad al análisis que realiza la DGT.

En este sentido, en un primer momento, la interpretación administrativa pareció decantarse por vincular el tratamiento fiscal al concepto de propiedad formal, de manera que el adquirente a efectos de los impuestos patrimoniales era siempre el propietario jurídico aunque no fuese el propietario económico y actuase como mero administrador. Esta fue la tesis mantenida en la contestación a consulta 653-98, en donde la DGT sostuvo que la figura del *trustee* parecía ser la del administrador de unos bienes dentro de un supuesto de régimen de multipropiedad y que el *trustee* no tenía la titularidad de los inmuebles ni de las acciones de las Sociedades que controlaban directa o indirectamente aquéllos bienes inmuebles.

Las últimas contestaciones a consultas vinculantes, por el contrario, parecen recoger una tesis favorable a ignorar las relaciones entre el *settlor* y el *trustee* y concentrarse en las que se establecen entre el *settlor* y los beneficiarios. En concreto, en las contestaciones a consultas vinculantes V1224-14 y V1226-14, la DGT es partidaria de ignorar la figura del *trust* y considerar que las operaciones deben entenderse realizadas entre el constituyente y el beneficiario. Con independencia de ello, se debe advertir que las contestaciones no aclaran qué tipo de *trust* es (revocable, irrevocable, discrecional o de participación) y por ello se trata de conclusiones que pueden no ser trasladables a todos los acuerdos que se pueden plantear en la práctica.

9.2 UN POSIBLE RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN APLICABLE A LOS ESQUEMAS DE TRANSMISIÓN A TRAVÉS DE *TRUSTS* Y FUNDACIONES PRIVADAS

Con base en la interpretación de la DGT y en la equiparación con alguna de las figuras existentes en Derecho español, se podría considerar que el sujeto que constituye el patrimonio en beneficio de un tercero estaría realizando una disposición a título lucrativo (sea *mortis causa* o *inter vivos*) de bienes o derechos. En caso de que se trate de negocios irrevocables, tales bienes o derechos salen definitivamente de su patrimonio. Esta disposición además supondrá la obtención de una renta que podrá estar gravada en su impuesto personal.

Los beneficiarios de esta disposición serían los beneficiarios que deberían tributar por el ISD en la modalidad que corresponda (donación o herencia). Si bien, en función de las restricciones que el acuerdo concreto imponga a los beneficiarios para acceder definitivamente a los beneficios económicos de los bienes y derechos, se podría sostener que existe una limitación o condición que diferirá la tributación hasta el momento de su desaparición. En este último caso, quedaría pendiente de definir a quién le corresponde la titularidad de los bienes y derechos a efectos fiscales. La respuesta no debería ser única pues dependerá de la naturaleza de las limitaciones impuestas, pero normalmente dicha condición continuará recayendo sobre el transmitente (especialmente, si la limitación no sólo impide el acceso a los bienes y derechos sino que además supone que el acuerdo es libremente revocable).

Por el contrario, habría que descartar que el negocio dispositivo se realice entre el constituyente o transmitente y el tercero encargado de la administración de los bienes (*trustee* o fundación). Este último tiene un poder de disposición sobre los bienes o derecho cuyo ejercicio debe producirse en beneficio de terceros (los beneficiarios) y no puede beneficiarse, en principio, de los rendimientos de los bienes o derechos.

Es posible que este tercero pueda modificar la “voluntad” del constituyente porque el contrato le otorgue la capacidad de modificar la condición de los beneficiarios iniciales o el reparto entre ellos de las rentas o activos del *trust* o de la fundación. En este caso, se podría aplicar la solución que la DGT propone para el caso del negocio sucesorio regulado en el artículo 831 del Código Civil, que permite a un cónyuge establecer en el testamento facultades en favor del otro para que este último adjudique o atribuya bienes

concretos a los hijos o descendientes comunes que han sido previamente designados por el sujeto fallecido. La DGT entiende que se deben realizar liquidaciones provisionales a cargo de todos los herederos, con arreglo a sus condiciones de patrimonio y parentesco con el causante y sobre la base que resulte de dividir por partes iguales entre todos la base hereditaria. Posteriormente, cuando el cónyuge viudo lleve a cabo la distribución de los tercios de mejora y de libre disposición entre los herederos, se girarán liquidaciones complementarias si hubiere lugar y, en su caso, se podrá solicitarse la devolución correspondiente a la liquidación. Es decir, sin que se considere por esta razón que el cónyuge viudo se convierte en el adquirente *mortis causa*.

Durante el periodo de tiempo en el cual la adquisición formal aún no se ha realizado por los beneficiarios, los bienes quedarían “depositados” en manos de un tercero (*trustee* o la fundación) aunque ello no impediría que tanto su tenencia como las rentas fuesen sometidas a tributación. Así, cuando exista un punto de conexión con España (por la localización física de los bienes o por la residencia de los beneficiarios), se podría configurar a los bienes sujetos al *trust* como un patrimonio separado susceptible de imposición que tributa en régimen de atribución de titularidad y de rentas. De esa manera, tanto la tenencia como las rentas de los bienes o derechos se atribuirían a los beneficiarios de misma manera que se ocurre con las herencias yacentes que aún no han sido aceptadas.

Por supuesto, todo ello ocurriría sin perjuicio del derecho a la devolución de cualquier impuesto satisfecho si finalmente no se aceptase la donación o la herencia o, en base a la facultad atribuida al tercero, la designación de beneficiarios o la adjudicación de los bienes o derechos adjudicados variase respecto de la manifestada en el acto de constitución del acuerdo.

Por último, en cuanto a la base imponible del ISD, debería coincidir con el valor real de los bienes y derechos recibidos por los beneficiarios del *trust* o de la fundación referido al momento del acuerdo o, en su caso, al momento en el que desaparecen las limitaciones o se cumplen las condiciones suspensivas que impedían la recepción de los bienes o derechos. El tipo de gravamen sería igualmente el que estuviere vigente en dicho momento mientras que los coeficientes a aplicar deberían tomar en cuenta la relación del beneficiario con el transmitente y no la que pudiera tener con el tercero encargado de la gestión del patrimonio objeto de transmisión.

9.3 CONCLUSIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente no existen disposiciones que se adapten a las características de las figuras extranjeras que aquí analizamos. Por su parte, la doctrina administrativa sólo es directamente aplicable a casos en que existe identidad de hecho. La riqueza de los pactos que se pueden establecer entre las partes hace que esta interpretación tenga en la práctica un efecto más limitado de lo que podría parecer.

Todo ello redundando en última instancia en una gran inseguridad jurídica para el contribuyente y para el asesor legal y fiscal que no puede asegurar cuál es el régimen jurídico y fiscal aplicable.

10. PROPUESTAS DE MEJORA

Como exponíamos en los apartados anteriores, el principal problema que se suscita la tributación de las figuras extranjeras que permiten el desdoblamiento de la propiedad en propiedad formal y material es su falta de regulación. Por lo tanto, la primera propuesta debe pasar necesariamente por subsanar ese defecto y aclarar cuál es el régimen fiscal aplicable a la utilización de estas instituciones en la planificación patrimonial y sucesoria.

Es cierto que la doctrina de la DGT ha aclarado algunas cuestiones esenciales en relación con la figura del *trust* y, fundamentalmente, el hecho de que se debe ignorar su interposición y centrar el análisis en la transmisión entre *settlor* y beneficiario. Sin embargo, no se aclaran otras cuestiones que son relevantes como el posible diferimiento del devengo hasta que se produzca la desaparición de determinadas limitaciones que se puedan establecer en la constitución del acuerdo. Tampoco se precisa que la atribución al *trustee* de la posibilidad de modificar la voluntad del *settlor* en cuanto a la modificación de los beneficiarios o de los activos entregados no debería suponer la modificación del esquema fiscal planteado en el que el *trustee* no es adquirente de los bienes o derechos.

Por otra parte, es dudoso que la doctrina de la DGT pudiera traspasarse directamente a la tributación de otras figuras que no tienen una base contractual como el *trust* sino que están soportadas en la personalidad jurídica de una entidad interpuesta, como es el caso de las fundaciones privadas. En este sentido, una interpretación basada en la pura transmisión formal del patrimonio a estas entidades implicaría que la posterior distribución de las rentas o la entrega de los bienes o derechos a los beneficiarios tributaría como una donación entre extraños (la fundación y los beneficiarios) con unas condiciones más gravosas que las que habrían correspondido en caso de que el negocio traslativo hubiera tenido lugar entre el constituyente y los beneficiarios. Sólo una interpretación muy flexible del principio de calificación permitiría a las partes ignorar el negocio traslativo intermedio por no tener contenido debido a que la fundación sólo puede disponer de los bienes o derechos o de sus frutos en beneficio de los terceros designados como beneficiarios.

Dicho esto, las posibles alternativas que se podrían utilizar para dotar de una regulación precisa a estas figuras serían:

(i) *Respetar la apariencia formal y sujetar la tributación de las distintas transmisiones que se produzcan entre las partes.*

A nuestro juicio, esta opción derivaría de nuevo en soluciones que no son satisfactorias y que se compadecen mal con la verdadera causa de los negocios realizados. En primer lugar, se entendería que el adquirente de la primera transmisión es el *trustee* o la fundación y que la segunda transmisión se produciría entre ellos y los beneficiarios. Esta situación conllevaría la imposibilidad de acceder en la mayoría de los casos a la tributación reducida establecida para las donaciones y sucesiones entre familiares próximos.

Por otra parte, esta regulación no se compadecería con la interpretación seguida en las contestaciones más recientes de la DGT ni tampoco con la interpretación actual del Tribunal Supremo sobre los negocios fiduciarios.

(ii) *Aceptar el tratamiento fiscal que se otorgue a estas figuras en el respectivo país de constitución del acuerdo.*

En primer lugar, esta solución exigiría establecer algún tipo de cautela para impedir que la remisión a una regulación extranjera genere efectos indeseados. Así, se podría disponer que la remisión sólo sea posible en la medida en que en el país a cuyas leyes se somete el acuerdo disponga de un impuesto de naturaleza análoga al ISD o al Impuesto sobre el Patrimonio español. Esta cláusula de salvaguarda ya se ha utilizado en el ámbito de la imposición directa como mecanismo para garantizar que la aplicación de determinados regímenes fiscales sólo se produce cuando la jurisdicción afectada dispone de un impuesto equivalente al español.

En principio, podría plantearse que el recurso a la normativa extranjera genera complicaciones prácticas como es la prueba de un Derecho extranjero y de su interpretación. Es cierto que, en el contexto de la imposición personal, la remisión al régimen fiscal aplicable en otro estado se ha utilizado para determinar la existencia de entidades en régimen de atribución de rentas análogas a las españolas. Sin embargo, en este caso, esta remisión también serviría para determinar el régimen fiscal aplicable tanto al constituyente, como al gestor y a los beneficiarios y eso podría suponer dar entrada a conceptos de Derecho tributario que tengan difícil encaje en la norma nacional.

Por último, el régimen fiscal puede no estar vinculado sólo a la naturaleza jurídica (o incluso económica) del hecho imponible sino a la coordi-

nación con otros impuestos del sistema tributario extranjero que pueden tener una naturaleza distinta al español. Eso supondría que las consecuencias fiscales, trasladadas al ámbito de la imposición patrimonial, generarían incoherencias de difícil solución.

- (iii) Establecer un régimen tributario específico para cada una de las figuras extranjeras que se puedan utilizar para fines de transferencia diferida de patrimonios.

Esta alternativa contaría con la ventaja de que se podría atender a las características jurídicas específicas de cada institución y ello permitiría probablemente que el régimen tributario se adaptase a la realidad de los negocios ejecutados. Sin embargo, la amplia casuística existente impediría desarrollar esta labor de codificación de las figuras extranjeras puesto que, además, debería de adaptarse continuamente en función de la aparición de nuevas figuras.

- (iv) Ignorar la existencia del acuerdo intermedio y aceptar que las operaciones tienen lugar entre los constituyentes y los beneficiarios.

En esencia, sería dar carta de naturaleza a la interpretación que ya ha mantenido la DGT en relación con el *trust* y ampliarla a otras situaciones similares como podrían ser los esquemas de planificación a través de fundaciones. Así, se unificaría el tratamiento de figuras cuya única finalidad es la gestión de un determinado patrimonio en interés de los beneficiarios con independencia de la fórmula que se haya utilizado (ya sea de base contractual o personal).

Un antecedente de lo que aquí se propone sería la fórmula que se utilizó para facilitar la regularización de activos ocultos que estaban atribuidos a personas o entidades interpuestas. En este sentido, la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, disponía lo siguiente:

“Cuando el titular jurídico del bien o derecho objeto de la declaración tributaria especial no resida en territorio español y no coincida con el titular real, se podrá considerar titular a este último siempre que llegue a ostentar la titularidad jurídica de los bienes o derechos con anterioridad a 31 de diciembre de 2013.

En este caso, se debería eliminar la obligación de que la adquisición de titularidad jurídica se produjera antes de una determinada fecha puesto que entendemos que únicamente estaba justificada en el contexto de un proceso para aflojar rentas no declaradas.

Por su parte, el artículo 2.2 de la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, por la que se desarrolla esta disposición aclara el concepto de titular real y señala que se considerarán titulares reales “las personas físicas o entidades que tengan el control de los bienes o derechos a través de entidades, o de instrumentos jurídicos o de personas jurídicas que administren o distribuyan fondos”. Es decir, se puede considerar que los beneficiarios tienen el control de los bienes o derechos a través de entidades (fundaciones) o instrumentos jurídicos (*trusts*) que administran el patrimonio cedido por el constituyente y distribuyen los fondos generados (ya sean en forma de renta o, en última instancia, mediante la devolución del patrimonio originalmente cedido).

De las opciones barajadas, creemos que otorgar al contribuyente la posibilidad de ignorar el ente o instrumento interpuesto para entender que la transmisión se produce entre el constituyente y el beneficiario es el que permite alcanzar conclusiones más coherentes al permitir un tratamiento unitario de figuras que pueden tener distinta base o naturaleza. Además, es coherente con la actual interpretación de la DGT sobre los *trusts*, por lo que no resulta novedosa.

Quedaría por último lugar establecer un régimen de tributación sobre el patrimonio y las rentas durante el período transitorio que transcurre desde la constitución del *trust* o la fundación hasta su transmisión efectiva a los beneficiarios. A estos efectos, creemos que se podría dar cobertura legal al régimen de tributación que desarrollábamos en el apartado 9.2 anterior y que pasaba por considerar que la figura extranjera utilizada es un patrimonio separado susceptible de imposición que atribuye a los beneficiarios tanto la renta como la titularidad a efectos fiscales. De nuevo, y para salvar la posible discusión sobre figuras que sí tienen personalidad jurídica, se podría utilizar la definición de titular real en que descansaba la Orden HAP/1182/2012.

PONENCIA 7

RÉGIMEN FISCAL APLICABLE A LA EMPRESA FAMILIAR EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Javier Ragué Santos de Lamadrid / Jaume Duch Plaza / Carles Puig i Munné
Cuatrecasas, Gonçalves Pereira

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LA EMPRESA FAMILIAR EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

1.1 EVOLUCIÓN NORMATIVA

El régimen actualmente existente es fruto de un amplio consenso que se fraguó durante los años 90 y con una clara finalidad de protección del tejido empresarial considerado como principal motor de nuestra economía.

Así, en primer lugar, se introdujo un régimen de exención en el Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante IP) a través de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de protección del desempleo, aplicable desde 1 de enero de 1994⁹⁰.

Posteriormente, se introdujeron en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD) las reducciones del 95% por las transmisiones *mortis causa* e *inter vivos* de la empresa familiar a través del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica y por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social⁹¹.

En la actualidad las CCAA en ejercicio de sus competencias normativas han mejorado el ámbito de aplicación de las citadas reducciones en el ISD

(90) Gobierno del PSOE (1993-1996).

(91) Gobierno del PP (1996-2000).

a través de, entre otros, la ampliación de sus posibles beneficiarios (ampliación del perímetro familiar), el incremento del porcentaje de reducción aplicable (llegando a alcanzar el 99%) o del número de años de mantenimiento de los activos o participaciones por parte de los beneficiarios de las empresas familiares (reduciendo de 10 a 5 años el periodo de mantenimiento).

1.2 COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA

El régimen actualmente existente no constituye una “ocurrencia” del legislador español, sino que este régimen especial emana de la legislación europea. En este sentido, destacan tres tomas de posición claras de la Comisión Europea al respecto:

- **Recomendación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 1994** sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas (94/1069/CE)⁹².

En el artículo 1 de esta Recomendación se insta a los Estados Miembros a adoptar las medidas más adecuadas a fin de completar su marco jurídico, fiscal y administrativo, con objeto de:

- i) **“garantizar la continuidad de las sociedades de personas y las empresas individuales en caso de fallecimiento de uno de los socios o del empresario”;**
- ii) **“garantizar el éxito de la transmisión familiar, evitando que los impuestos que gravan la sucesión y la donación pongan en peligro la supervivencia de la empresa”;** y
- iii) **“alentar con medidas fiscales al empresario a transmitir su empresa mediante venta o a través de su compra por los asalariados, principalmente cuando no haya sucesor en la familia”.**

En el artículo 6 de la Recomendación se insta a:

- (a) **“reducir, siempre que se prosiga de manera creíble la actividad de la empresa durante un período mínimo, la carga fiscal que grava los activos estrictamente productivos en caso de transmisión mediante donación o sucesión”;** y a

(92) Publicado en el DOCE N° L 385/14.

- (b) **“ofrecer a los herederos la posibilidad de escalonar o aplazar el pago de los derechos de sucesión o donación, siempre y cuando prosigan la actividad de la empresa, y conceder exenciones de intereses”.**
- **Comunicación de la Comisión Europea sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas de 28 de marzo de 1998 (98/C 93/02)⁹³.**

En esta comunicación se dice que “la transmisión de empresas no debería estar motivada por razones fiscales. El objetivo debería ser garantizar que los regímenes fiscales no obstaculizan el buen desarrollo de los preparativos de la transmisión y no fuercen a vender la empresa para poder pagar la de cuota fiscal. Así pues, el objetivo meridiano de la política fiscal en relación a la transmisión deberá ser la conservación de los puestos de trabajo. Si el fracaso de las transmisiones repercute negativamente en el empleo, todo el mundo resulta perjudicado, incluido el Estado.”

Esta comunicación de la Comisión Europea destaca el régimen fiscal de empresa familiar en España⁹⁴ –desarrollado en los años inmediatamente anteriores como uno de los ejemplos a seguir–, junto con los casos de Reino Unido y Alemania.

Asimismo, se insta al resto de los Estados Miembros a hacer nuevos esfuerzos para que se cumpla el artículo 6 de la Recomendación de la CE de 1994:

“Es importante que los Estados miembros hagan nuevos esfuerzos para reducir los derechos de sucesión y de donación que gravan la transmisión de los activos de una empresa, como se precisa en la letra a) del artículo 6 de la Recomendación. Estos esfuerzos podrían concretarse en, por ejemplo, ampliar la excepción, reducir los tipos impositivos o aumentar las ayudas. (...)”.

(93) Publicado en el DOCE C 93/2.

(94) En relación con el esfuerzo realizado por España destacan los comentarios que se hicieron en las sesiones celebradas el 3 y 4 de febrero de 1997 en Lille en el que se incidía en la necesidad de que la protección de la transmisión de la empresa familiar no sólo se produjese en el momento del fallecimiento sino también en el momento de su donación: *“Spain now has a tax relief of 95% from inheritance tax for the transfer of business within the family. However, the relief only applies to transfers in the event of death, and does not apply to gifts. The relief should be widened to include gifts, and indeed a proposal on these lines has been submitted to the Spanish Parliament”.*

- **Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de fecha 14 de marzo de 2006** (COM (2006) 117 final). “Transmisión de empresas – continuidad mediante la renovación”.

En la citada comunicación se destaca que “los negocios familiares, con su orientación a largo plazo, representan un elemento importante de estabilidad en nuestras economías y generan un sinfín de prácticas auténticas de responsabilidad social corporativa”.

Con posterioridad a la elaboración de esta ponencia **el Parlamento Europeo ha emitido una resolución de fecha 8 de septiembre de 2015** en la que se reconoce la importante contribución que han realizado las empresas familiares en el crecimiento económico y el desarrollo social⁹⁵. A tal efecto recomienda a los Estados Miembros que incorporen medidas fiscales en el impuesto sobre sociedades y en el impuesto sobre sucesiones y donaciones que garanticen la sucesión empresarial y permitan la realización de proyectos empresariales a largo plazo.

Asimismo, se reconoce que los contenidos de la Recomendación de 1994 de la Comisión Europea siguen estando vigentes, y se pide a los Estados Miembros que sigan avanzando en ese sentido.

RECOMENDACIÓN:

Ninguna de las reformas que se pueda acometer en un futuro puede suponer un endurecimiento o la eliminación de los incentivos fiscales existentes en el Impuesto sobre el Patrimonio o en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Estos regímenes son fruto de un consenso político y de las recomendaciones de la Comisión Europea para facilitar y garantizar la continuidad de las empresas familiares y su actividad empresarial.

(95) La resolución ha sido aprobada con un amplio consenso y por tanto pone de manifiesto una vez más la relevancia de la empresa familiar en el seno de la UE (voto favorable 83%, en contra 7% y abstenciones 10%)

2. MANTENIMIENTO EN EL IP DEL RÉGIMEN DE EXENCIÓN PARA LA EMPRESA FAMILIAR

2.1 COMPARATIVA A NIVEL DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Entre los países de nuestro entorno sólo Francia mantiene un Impuesto sobre el Patrimonio⁹⁶ de contenido similar al impuesto español. En el resto de países de la UE no existe un impuesto que grave la totalidad del patrimonio de los contribuyentes.

En relación con el impuesto sobre el patrimonio francés señalar que también resulta aplicable un régimen de exención para los activos afectos a una actividad económica y para las participaciones en determinadas entidades⁹⁷. En este sentido debe tenerse presente la intervención del Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Pedro Solbes, en su discurso de defensa del régimen de exención de las empresas familiares en el IP español. A tal efecto se aludía expresamente a que nuestro régimen de exención se basaba en el régimen de exención aplicable en el impuesto sobre patrimonio francés:

“Con ello nos aproximamos a un modelo que existe en un país vecino, Francia, que lo puso en marcha con su impuesto de solidaridad sobre las fortunas para los útiles de trabajo. Pretendemos mantener en manos españolas las empresas españolas que se transmiten por sucesión y consolidar una cierta empresa familiar, que nos parece de la mayor importancia”⁹⁸.

Otro país que tiene un régimen que podría aproximarse al nuestro es Holanda. No obstante, en Holanda no existe un impuesto sobre patrimonio específico sino que se incorpora en el IRPF un gravamen presunto aplicable sobre determinadas inversiones financieras o inmobiliarias que realicen los contribuyentes (las rentas presuntas se incorporan en el BOX 3 de su declaración del impuesto sobre la renta).

(96) Impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

(97) Información obtenida del documento “*Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth (Revised Final report EY – October 2014)*”

(98) Boletín Oficial de las Cortes Generales de 20 de octubre de 1993 – Núm. 18 página 599. Intervención del Sr. Pedro Solbes en la tramitación parlamentaria de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública.

Las rentas presuntas se calculan en el 4% del importe de la inversión y se aplica un tipo de gravamen del 30% lo que supone una tributación efectiva del 1,2%. No obstante este gravamen presunto no aplica respecto las participaciones en entidades respecto de las que se posea una participación significativa (participación igual o superior al 5%)⁹⁹.

Esta previsión en el régimen del IRPF holandés entendemos que se puede “aproximar” a un gravamen sobre el patrimonio y el tratamiento de la participación significativa al régimen de exención que aplican las empresas familiares en nuestro impuesto.

Así pues, teniendo en cuenta los comparables existentes no es posible plantearse la eliminación de la exención por empresa familiar. En caso que se opte por mantener el Impuesto sobre el Patrimonio¹⁰⁰ resulta razonable que se mantenga la exención.

2.2 FUNCIÓN REDISTRIBUTIVA

La función redistributiva del IP no debe ponerse en duda por el hecho de que se mantenga dicha exención dado que en realidad constituye un incentivo a la actividad empresarial y consecuentemente a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo. El ahorro que puede suponer la aplicación de la exención en el IP entendemos que se compensa ampliamente con la recaudación que la Administración obtiene a través de impuestos asociados a los beneficios empresariales y a la producción y el consumo de bienes y servicios.

En este sentido debe señalarse que las posibles ineficiencias derivadas de la inclusión de activos no afectos dentro de la estructura empresarial que-

(99) Información procedente de IBFD *Tax Research Platform*. “From 1 January 2001, investment income, such as dividends, interest, royalties and rental payments, received by individuals (other than substantial shareholders) is no longer taxed at the ordinary progressive rates. Instead, the underlying property and assets are taxed in Box 3, income from savings and investments. However, if the income qualifies as income in Boxes 1 and 2, it will be taxed as such. Box 3 taxes, as income from savings and investments, the value of property and assets on 1 January of a tax year. Property and assets in this category are deemed to produce a notional yield of 4% per year, which is taxed at the flat rate of 30%. This translates into an effective tax of 1.2% on the value of the capital assets on 1 January of a tax year”.

(100) Recordemos que en la propuesta 54 de la Comisión Lagares se proponía la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

dan minimizadas a través de la regla del “cálculo proporcional” que implica que la exención sólo cubra la proporción que representan los activos afectos y necesarios para la actividad económica respecto del patrimonio neto de la empresa. Los activos no afectos a la actividad económica quedan fuera del alcance de la exención y tributan en el IP de la misma forma que los activos que posea el accionista a nivel personal.

En este sentido entendemos que el régimen de exención en el IP constituye un régimen de protección de la empresa familiar que complementa perfectamente los beneficios fiscales aplicables en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

RECOMENDACIÓN:

Resulta absolutamente necesario el mantenimiento del régimen de exención en el IP y no puede ponerse en duda su existencia en base a una hipotética función redistributiva del impuesto. En los países (Francia y Holanda) dónde existe un régimen “parecido” al nuestro también se aplica un régimen de exención para las empresas familiares.

3. EN EL ÁMBITO DEL ISD SE PROPONE EL MANTENIMIENTO DE LAS REDUCCIONES DEL 95% DEL VALOR DE LA EMPRESA FAMILIAR EN EL CASO DE TRANSMISIÓN *MORTIS CAUSA O INTER VIVOS*

3.1 TRANSMISIONES *MORTIS CAUSA E INTER VIVOS*

La gran mayoría de los países de nuestro entorno han seguido las recomendaciones de la Unión Europea y cuentan hoy con un régimen especial favorable a la transmisión por herencia o donación de la empresa familiar. Si nos centramos en el núcleo de países de la UE (UE-15), observamos que en tan sólo 3 de ellos no aplica en la actualidad un régimen fiscal especial favorable a la empresa familiar (Dinamarca, Grecia y Luxemburgo). Austria y Suecia tampoco lo tienen, pero se trata de países que han eliminado por completo el Impuesto de Sucesiones. A continuación se incluye un cuadro de los países distinguiendo en función de si resulta aplicable una tributación reducida para la empresa familiar¹⁰¹.

Comparativa del ISD en la UE-15

	¿Existe ISD?	¿Tributación reducida de la Empresa Familiar?
Alemania	Sí	Sí
Austria	No	–
Bélgica	Sí	Sí
Dinamarca	Sí	No
España	Sí	Sí
Finlandia	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí
Grecia	Sí	No
Países Bajos	Sí	Si
Irlanda	Sí	Si
Italia	Sí	Si
Luxemburgo	Sí	No ¹⁰²
Portugal	No	–
Reino Unido	Sí	Si
Suecia	No	–

(101) Información obtenida del document “*Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth. Revised Final Report EY - October 2014*”.

(102) Los hijos y el cónyuge del causante disponen de un régimen de exención total con lo que pierde sentido establecer un régimen de tributación reducida para la empresa familiar.

Respecto a la normativa aplicable en Alemania indicar que el Tribunal Constitucional Federal a través de una sentencia de 17 de noviembre de 2014 ha tenido la oportunidad de revisar la aplicación de la reducción por empresa familiar a la luz del principio de igualdad. En la sentencia se ratifica la constitucionalidad de este incentivo dado que garantiza la transmisión intergeneracional de los activos y favorece la continuidad y mantenimiento de la actividad empresarial y los puestos de trabajo. No obstante, el Tribunal Constitucional considera conveniente, atendiendo a las particularidades de la normativa alemana, que se introduzcan ciertas limitaciones a la aplicación de la reducción para evitar que el incentivo se vea desnaturalizado y no responda a su finalidad¹⁰³.

Entre las propuestas que recoge la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario español (en adelante, Comisión Lagares) se incluye el mantenimiento de la reducción por adquisición de una empresa individual, negocio profesional y participación en determinadas entidades si bien se propone la minoración del porcentaje de reducción aplicable sobre el valor de la empresa familiar al 50-70% (propuesta núm. 56). A priori esta minoración del porcentaje de reducción se compensaría con una bajada de los tipos de tributación (tipos del 4 o 5%).

No obstante, de la redacción del conjunto de propuestas **no queda claro si en el Informe de la Comisión Lagares se propone la eliminación de la citada reducción en el caso de transmisión *inter vivos* de la empresa familiar**¹⁰⁴. No

(103) En este sentido la normativa alemana permitía, por ejemplo, que bajo determinadas circunstancias activos no afectos a la actividad económica pudiesen beneficiarse de la reducción. El Tribunal Constitucional Federal reconoce que dicha regulación resultaba inconstitucional dado que permitía que activos no afectos a la actividad empresarial tuviesen el mismo tratamiento que los activos afectos. Dicha circunstancia no se produce con la normativa española dado que como ha tenido oportunidad de ratificar recientemente el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de julio de 2015 la aplicación de la bonificación que contempla la normativa española es proporcional al porcentaje que representan los activos afectos respecto al patrimonio neto de la entidad y que por tanto los activos no afectos a la actividad empresarial no pueden gozar en ningún caso de este beneficio fiscal.

(104) Mientras en la propuesta 55 del Informe se propone que se supriman las reducciones sobre la base imponible aplicadas en las adquisiciones *inter vivos*, con excepción de las aplicadas a personas con discapacidad, en la propuesta 56 del Informe se establece que debería mantenerse la reducción por adquisición de empresa individual, de un negocio profesional o de participaciones significativas en entidades que sean calificadas de empresa familiar. No queda claro si la propuesta 56 resulta aplicable, en todo caso, tanto para las transmisiones *mortis causa* como las *inter vivos*.

parece razonable aplicar el citado incentivo exclusivamente a la transmisión *mortis causa* y, en especial, teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en las comunicaciones antes citadas.

En el ámbito de la UE-15 los países antes indicados tienen una tributación reducida tanto para la transmisión *mortis causa* como *inter vivos* de la empresa familiar. En este sentido debe tenerse en cuenta el artículo 6 de la recomendación de la Comisión de 7 de diciembre de 1994 en la que expresamente se invitaba a los Estados miembros a adoptar una o varias de las medidas siguientes: a) reducir, siempre que se prosiga de manera creíble la actividad de la empresa durante un período mínimo, la carga fiscal que grava los activos estrictamente profesionales en caso de transmisión mediante donación o sucesión, incluidos los derechos de sucesión, donación y registro¹⁰⁵.

Asimismo, entendemos que debe mantenerse la aplicación de la reducción por la transmisión *inter vivos* de la empresa familiar dado que permite cubrir aquellos supuestos en los que se produce la jubilación del empresario y por tanto su desvinculación de la actividad económica con carácter previo a su fallecimiento.

Si no se permite la aplicación de la citada reducción a través de la donación resulta que los empresarios no podrían jubilarse nunca (deberían mantener como principal fuente de renta la procedente de la empresa familiar hasta su fallecimiento).

RECOMENDACIÓN:

Mantener la aplicación de la reducción por empresa familiar en las transmisiones *inter vivos* dado que facilita el relevo generacional ante la posible jubilación del empresario y se ajusta a las recomendaciones de la Comisión Europea y al tratamiento favorable aplicable en los países de nuestro entorno.

(105) En los "considerandos" de la citada Recomendación se incidía expresamente en que el pago de derechos de sucesión o de donación puede comprometer el equilibrio financiero de la empresa y, por consiguiente, su supervivencia y ello coloca a las empresas europeas en una situación de desventaja con respecto a la competencia mundial.

3.2 PORCENTAJE EXIGIDO PARA TENER LA CONSIDERACIÓN DE EMPRESA FAMILIAR

En el Informe de la Comisión Lagares **se endurece de forma notable el cumplimiento del requisito relativo al porcentaje de participación exigido** para poder acceder a la aplicación de la reducción en el ISD. En este sentido se exige una participación de más del 50% y sólo se permite su cómputo conjunto hasta el 2º grado¹⁰⁶. Recordemos que con la norma actualmente en vigor es suficiente con una participación individual del 5% o con una participación conjunta del 20% en el que se incluyen los parientes colaterales de segundo grado (hermanos) y que las CCAA han ampliado hasta el tercer (sobrinos) o cuarto grado (primos).

Nótese que la limitación en el grupo familiar que incorpora la propuesta de la Comisión Lagares tiene un menor alcance que el que encontramos en los países de nuestro entorno. Si bien existen particularidades en todos los países, puede afirmarse que el régimen actualmente vigente en España se alinea con la tendencia seguida por los países de nuestro entorno tanto por el tipo de incentivo (reducción en base imponible) como por el porcentaje accionarial requerido para tener derecho a la aplicación del incentivo. Con carácter general, ninguno de los países de nuestro entorno económico exige un porcentaje de participación superior al 50% sino que exigen porcentajes máximos de hasta el 25%. En el caso de UK no se exige ningún grado de participación mínimo para la transmisión de empresas no cotizadas, en Holanda el porcentaje requerido es del 5% y en Irlanda del 10%.

Si prosperase la propuesta de la Comisión Lagares España se situaría en la franja de países con los requisitos más exigentes para poder aplicar este régimen fiscal (véase a continuación la Comparativa del Régimen de la Empresa Familiar en los principales países europeos)¹⁰⁷.

(106) Propuesta núm. 56 d) *“Se entenderá como empresa familiar a efectos de la reducción anterior aquella en la que más del 50% de la propiedad esté en manos de familiares de primer y segundo grado del causante”*

(107) Datos contrastados a través de IBFD Tax Research Platform.

Comparativa del régimen en los principales países de nuestro entorno

	PAÍS	INCENTIVO APLICABLE	GRADO DE PARTICIPACIÓN	CONCEPTO GRUPO FAMILIAR
1	UK - Business Property Relief	100% empresas no cotizadas 50% en empresas cotizadas	No cotizadas: Cualquiera Cotizadas: 50%	Se trata de una reducción a la propiedad empresarial a nivel individual, sin definición de grupo familiar
2	España (situación actual)	Reducción del 95%	5% individual - 20% conjuntamente	Cónyuge, ascendientes descendientes y hermanos. Las CCAA han ampliado hasta colaterales de cuarto grado
3	Holanda	Reducción del 83%	5% individual	
4	Irlanda	Reducción del 90%	10% con vinculación laboral/emprego > 25%	
5	Alemania	Reducción del 85 - 100%	25% individual	Se admite agrupación de participación inferior hasta llegar al 25% a través de un "pool agreement". No aparece un concepto de grupo familiar.
6	Francia - Pacte Dutreil	Reducción del 75%	34%, 20% si es cotizada	Pacto social con al menos dos asociados (p.f o p.j). Se trata de un concepto de grupo familiar por que también exige además, que los herederos mantengan la participación 4 años.
7	España (propuesta comisión Lagares)	Reducción del 50 - 70%	50% participación individual o conjunta	Cónyuge, ascendientes, descendientes y hermanos

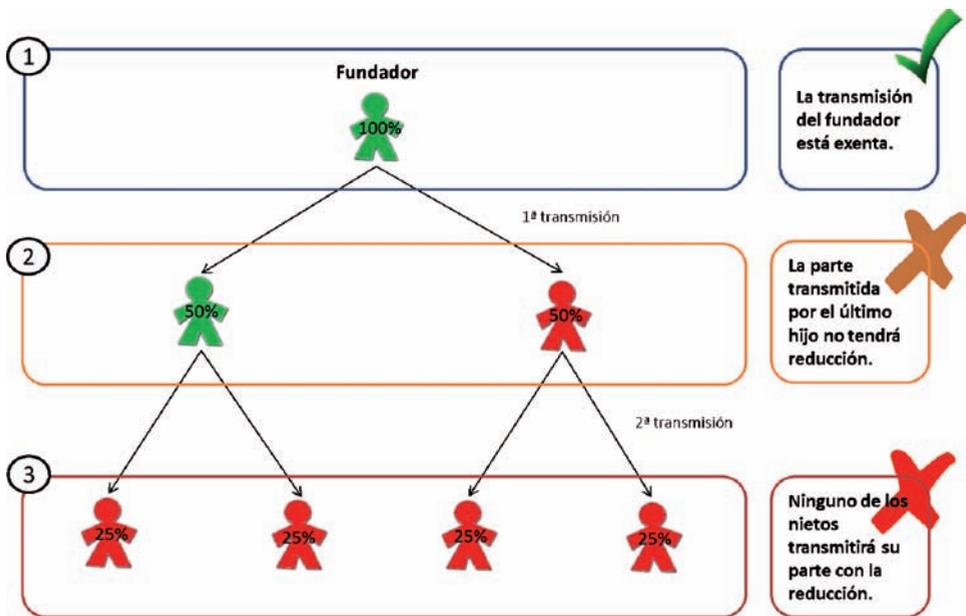
La introducción de una definición de empresa familiar en el sentido propuesto por la Comisión Lagares supone una restricción a la posibilidad de aplicar la reducción por empresa familiar en la transmisión del patrimonio empresarial. Pero, además, supone una discriminación negativa para las familias empresarias más numerosas (donde la propiedad de las acciones está más dispersa) frente a aquellas con menor número de hijos a la hora de calificar como empresa familiar.

Para ilustrar esta discriminación, presentamos tres ejemplos concretos:

- (i) el caso de una familia con 2 hijos que realiza un reparto de acciones equitativo;
- (ii) el caso de una familia, que transmite la parte mayoritaria (más del 50%) a un único heredero en cada generación; y
- (iii) el caso de una empresa fundada por dos socios que no sean familiares de 1º o 2º grado.

En el **primer gráfico** se analiza el supuesto de una familia con dos hijos que sigue un reparto de acciones equitativo.

Situación aplicando propuesta Comisión Lagares



Cuando fallezca el fundador (titular al 100% de la participación en la empresa), ambos hijos podrán aplicar la reducción por empresa familiar en su adquisición del 50% de participación dado que en sede del fundador se cumplirían los requisitos recogidos en la propuesta de la Comisión Lagares.

Cuando con posterioridad fallezca alguno de los hermanos y transmita sus participaciones en la empresa familiar a sus hijos (nietos del fundador) estos podrán aplicar la reducción por empresa familiar dado que el hermano fallecido (titular del 50%) junto con su hermano (titular del otro 50%) posee una participación superior al 50%. No obstante, el problema se producirá cuando fallezca el otro hermano (titular del restante 50%) dado que, en este caso, al no poseer un porcentaje de participación superior al 50% y no poder computar su participación conjuntamente con la de sus sobrinos (parientes colaterales de tercer grado) sus hijos (el otro grupo de nietos del fundador) no podrán beneficiarse del régimen fiscal favorable.

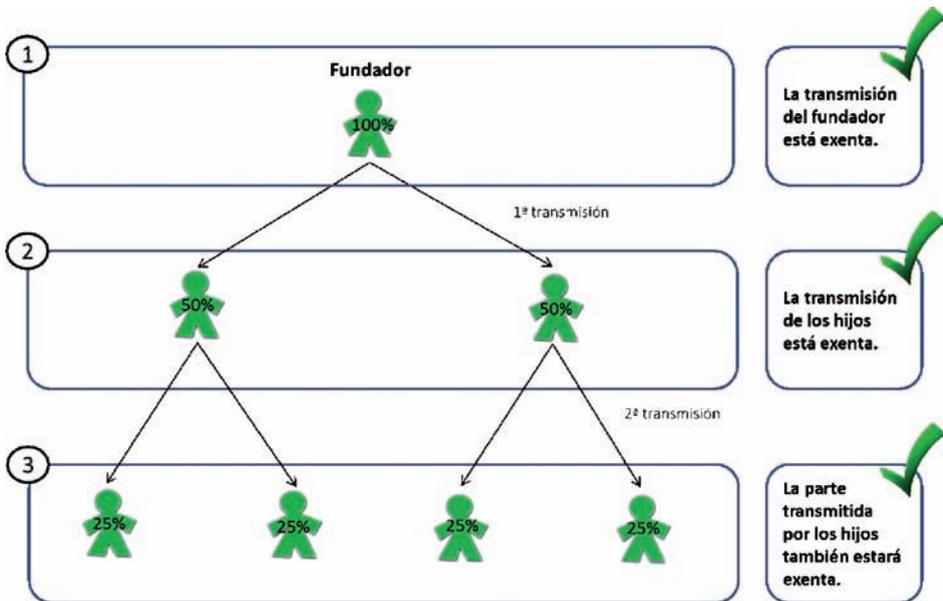
A través de este ejemplo se quiere poner de manifiesto que **en la segunda generación ya podrán surgir problemas en la planificación de la sucesión en favor de la tercera generación.**

Adicionalmente, ninguno de los miembros de la tercera generación (nie-tos del fundador) podrá transmitir su participación a la cuarta generación tomando en consideración el régimen de la empresa familiar dado que les resultará inaplicable.

Nótese que, sin embargo, con el régimen actualmente vigente, todos los descendientes podrían aplicar la exención y, por tanto, se garantiza que la fiscalidad asociada a la transmisión de la empresa familiar no constituya un grave problema para los herederos. **En este ejemplo, ni en la segunda ni en la tercera generación surgen problemas en la aplicación del régimen fiscal de la empresa familiar.** Es decir, en la transmisión del patrimonio empresarial el actual marco normativo no impone ningún coste fiscal excesivo.

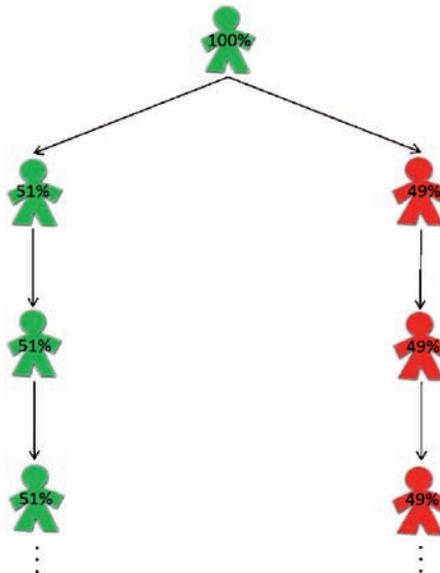
Con la propuesta de la Comisión Lagares, en general, para garantizar la continuidad de la reducción por EF a lo largo del tiempo, las participaciones solamente se podrán dividir una única vez, como máximo, a lo largo de la dinastía familiar, debiéndose transmitir con posterioridad íntegramente a un único heredero. De este modo, el cambio de definición propuesto por la Comisión Lagares perjudica el reparto equitativo de la participación entre los

Situación aplicando régimen actual



herederos, y favorece los modelos de herencia que concentran la propiedad de los activos en un único heredero. Así en el siguiente gráfico se pone de manifiesto un supuesto en el que claramente se podrá aplicar el régimen de la empresa familiar dado que se concentra el control de la empresa en un único heredero.

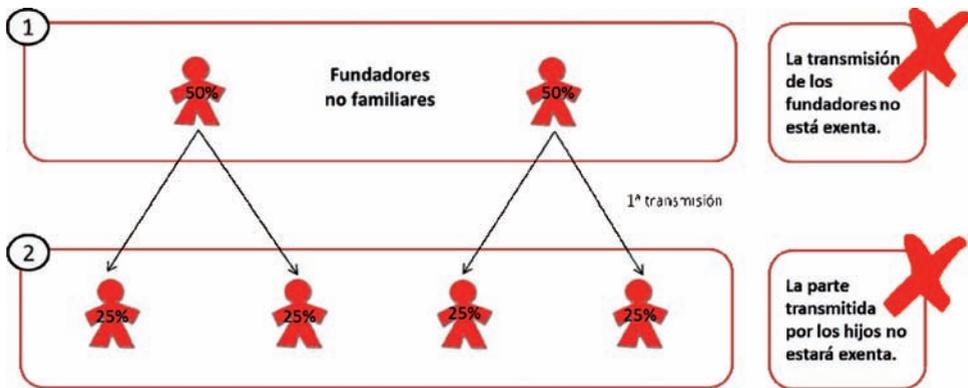
Situación aplicando propuesta Comisión Lagares



El régimen que propone la Comisión Lagares sólo garantiza la aplicación del régimen fiscal de la empresa familiar en el tiempo cuando el fundador transmita la participación mayoritaria a favor de uno sólo de sus herederos y éste, a su vez, transmite su participación mayoritaria a uno sólo de sus herederos y así sucesivamente. Si en alguna de las transmisiones posteriores se realiza una distribución distinta a la indicada se perderá el régimen fiscal de la empresa familiar dado que no se logrará alcanzar un porcentaje superior al 50% con los familiares de primer y segundo grado.

Por último, en el caso de una empresa fundada por dos socios (al 50%) que no fuesen parientes de 2º o 1º grado, la propuesta de la Comisión Lagares no permitiría acceder a la reducción por Empresa Familiar en ningún caso. En el **siguiente gráfico** se pone de manifiesto dicha circunstancia.

Situación aplicando propuesta Comisión Lagares

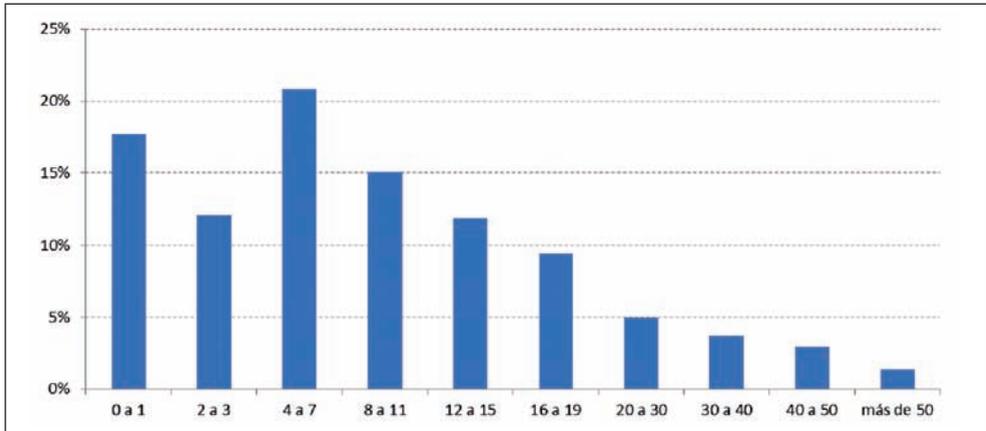


En cambio, esta modalidad empresarial (que puede resultar muy habitual en las denominadas “start-up”) sí se podría acoger al régimen de Empresa Familiar con la regulación actualmente vigente.

Desconocemos si la Comisión Lagares ha tenido en cuenta estas consecuencias en el momento de realizar sus propuestas pero resulta evidente que resulta necesario un replanteamiento de las mismas para evitar que se produzcan situaciones como las indicadas.

Finalmente indicar que la propuesta de la comisión de expertos supone una **discriminación negativa para las empresas familiares más longevas** dado que el perímetro de protección del régimen fiscal propuesto será insuficiente para muchas de ellas. Precisamente, las empresas más longevas son las supervivientes de un exigente proceso de selección natural. Las empresas de más de 50 años representan solamente un 1% del número total de empresas en la economía española. Se trata de un selecto grupo, para el que es necesario mantener unas condiciones de igualdad de competencia en relación al resto de empresas.

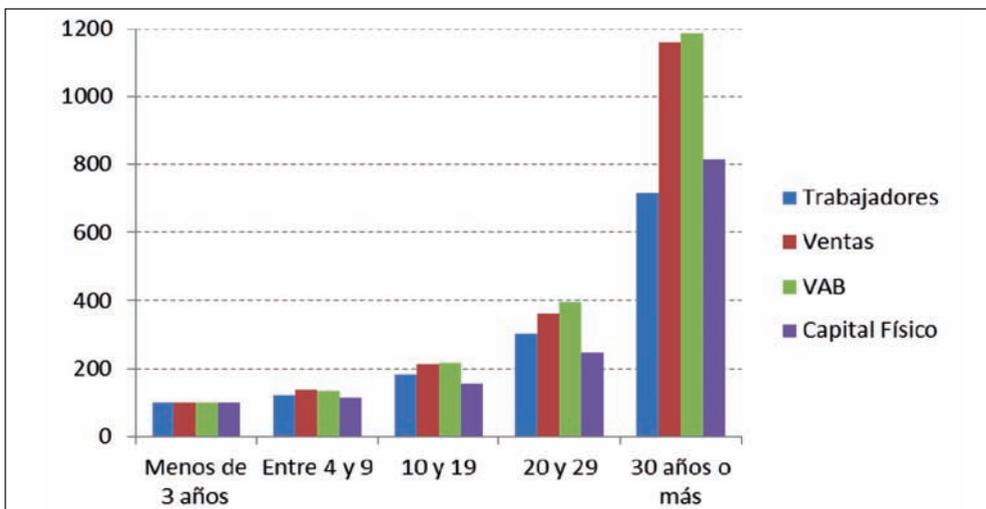
Distribución del número de empresas en España, por edad



Fuente: Directorio Central De Empresas (DIRCE), para empresas de 0 a 20 años, y Cátedra Empresa Familiar IESE, para grupos de más de 20 años.

Además, las empresas más longevas son aquellas que han completado un largo proceso de crecimiento, por lo que su tamaño es mayor, en términos de aportación a la actividad económica y al empleo. Según datos del DIRCE, el 11,5% de las empresas de más de 20 años tienen más de 10 asalariados, mientras que este porcentaje se reduce al 3% entre las empresas de menos de 20 años.

*Características de las empresas industriales según la edad.
(Menos de 3 años =100)*



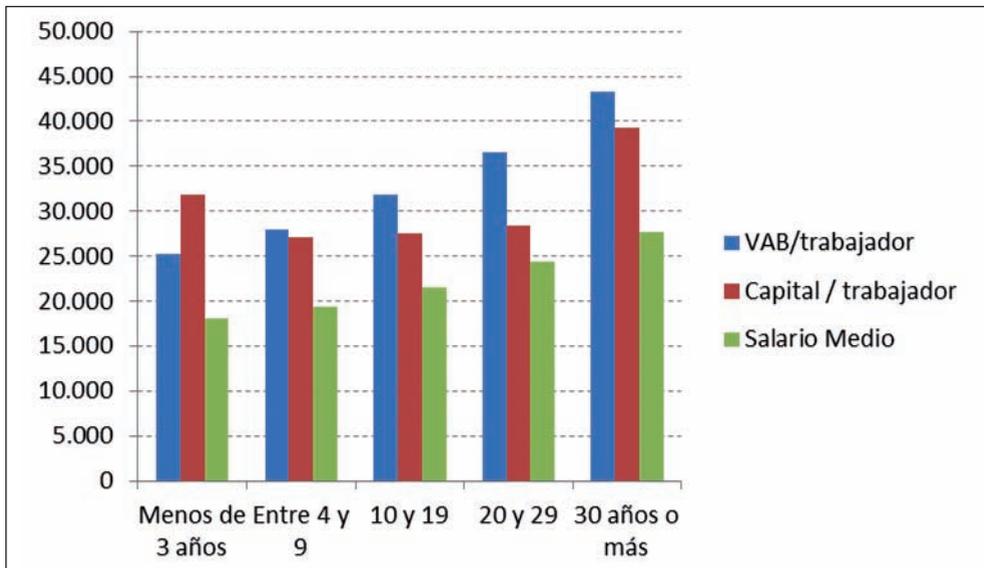
Fuente: Ministerio de Industria, "Dinámica empresarial, creación de empleo y productividad en las manufacturas españolas", Valores medios 1998-2005.

Los procesos de selección natural y crecimiento empresarial hacen que las empresas más longevas sean las más productivas, las que más invierten y las que más pagan a sus trabajadores. No tiene, por lo tanto, sentido económico, dificultar por motivos fiscales la transmisión de este tipo de empresas.

RECOMENDACIÓN:

Resulta absolutamente necesario mantener la definición actual de empresa familiar dado que permite que la fiscalidad no sea ningún impedimento en el momento de efectuar el traspaso generacional. En este sentido, nuestra regulación y definición protege a las empresas familiares con mayor dispersión accionarial y está perfectamente alineada con la regulación existente en los países de nuestro entorno.

Valor añadido, Capital y Salario por trabajador según edad de las empresas (€)



Fuente: Ministerio de Industria, "Dinámica empresarial, creación de empleo y productividad en las manufacturas españolas", Valores medios 1998-2005

4. MEJORAS TÉCNICAS QUE SE PUEDEN INTRODUCIR EN EL RÉGIMEN DE LA EMPRESA FAMILIAR

- Resulta absolutamente necesario **ampliar la definición de empresa familiar** para ampliar el perímetro de control hasta el 4^a grado (sobrinos). A medida que las empresas se transmiten de generación en generación se produce una gran dispersión accionarial que provoca en múltiples ocasiones que no se alcance la participación conjunta del 20% dentro del grupo familiar de referencia. Esto significa que la tenencia o la transmisión *inter vivos* o *mortis causa* de las participaciones no pueda acogerse al régimen fiscal especial y por tanto se tenga que tributar por la tenencia o adquisición de un patrimonio productivo. Es por este motivo que algunas CCAA¹⁰⁸ han ampliado el concepto de grupo familiar hasta el 4^o grado y han otorgado protección en este tipo de supuestos. Entendemos que resulta fundamental ampliar el ámbito de la definición de empresa familiar de forma generalizada para facilitar la transmisión intergeneracional para las empresas más longevas.
- **Unificación del concepto de actividad económica.** A través de la reforma fiscal que se aprobó en noviembre de 2014 se introdujo en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades un concepto de actividad económica mucho más flexible y aproximado a la realidad de muchos grupos empresariales¹⁰⁹.

Actualmente, para tener acceso a los beneficios de la empresa familiar en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre Su-

(108) En concreto, en las Comunidades Autónomas de Aragón (texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Tributos Cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón), de Castilla y León (texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por el Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), de Galicia (texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, de la Comunidad Autónoma de Galicia) y de La Rioja (Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de la Rioja, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2015).

(109) Artículo 5 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

cesiones y Donaciones se requiere analizar de forma individual, sociedad por sociedad, si los activos se encuentran afectos a una actividad económica prescindiendo de la existencia de un grupo empresarial -cuya organización se ha realizado en base a criterios de rentabilidad, especialidad, simplificación de costes, etc-. Sin embargo, a efectos del Impuesto sobre Sociedades la reforma recientemente aprobada permitirá que el concepto de actividad económica se determine teniendo en cuenta a todas las sociedades que forman el grupo. Entendemos que a efectos de otorgar seguridad jurídica debería unificarse la definición de actividad económica en nuestro sistema tributario de manera que se pueda aplicar en los impuestos patrimoniales la nueva definición incorporada en el Impuesto sobre Sociedades¹¹⁰.

La determinación de la actividad económica en base a la pertenencia de un grupo mercantil también permitiría clarificar, por ejemplo, que los préstamos otorgados por la sociedad matriz a una de sus filiales del grupo mercantil no computen como elementos no afectos dado que, a nivel consolidado, los préstamos se eliminan. En realidad es el grupo el que desarrolla la actividad y no resulta relevante, a estos efectos, la forma de financiación.

- Resulta absolutamente necesario **aclarar el ámbito de aplicación del artículo 33.3 c) de la Ley del IRPF** dado que la interpretación que viene realizando la Dirección General de Tributos provoca que queden sin efecto muchas de las normas aprobadas por las CCAA ampliando el ámbito de aplicación de la reducción en el ISD por la transmisión *inter vivos* de la empresa familiar.

(110) Así, por ejemplo, existen grupos inmobiliarios en los que todo el personal (directivo, comercial) se localiza en la sociedad holding del grupo la cual participa en varias sociedades las cuales poseen inmuebles que se alquilan o promueven para alquilar y en las que no existe ningún empleado. Toda la gestión del negocio se desarrolla desde la entidad holding la cual dispone de una estructura suficiente. Según la normativa del IP y del ISD para acceder a los beneficios de la empresa familiar se exige que en cada sociedad exista un empleado con contrato laboral a jornada completa para gestionar la actividad inmobiliaria mientras que en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades es suficiente con que pueda acreditarse que el grupo disponga de una organización para gestionar los inmuebles.

Como es sabido el citado precepto establece un régimen de diferimiento de la tributación del donante cuando se produzca la transmisión de las participaciones a las que se refiere el artículo 20.6 de la Ley del ISD. El donatario se subroga en el coste de adquisición del donatario. La Dirección General de Tributos viene entendiendo que si no se cumplen escrupulosamente los requisitos previstos en el artículo 20.6 de la Ley del ISD no resulta aplicable el régimen de diferimiento en el IRPF¹¹¹. Dicha interpretación provoca que a pesar de que las CCAA hayan aprobado reducciones análogas a las del Estado mejorando su ámbito de aplicación (p.ej. se permite la donación a hermanos o sobrinos, se reduce el plazo de mantenimiento a 5 años) en la práctica no resulten aplicables dado que el donante no puede diferir su tributación en el IRPF.

(111) Entre otras puede citarse la resolución de la DGT núm. V1312-14 en la que se afirma que *“en relación con la aplicación a las transmisiones a las que se refiere el artículo y apartado reproducido del artículo 33.3.c) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, este Centro Directivo ha señalado que “en la medida en que se cumplan los requisitos establecidos, con independencia de que el donatario aplique o no la referida reducción, se estimará la inexistencia de ganancia o pérdida patrimonial para el donante de las participaciones como consecuencia de su transmisión, siendo irrelevantes a dichos efectos los requisitos que establezca la normativa autonómica.” (Consulta V0480-12, de 5 marzo). En el caso planteado en el escrito, dado que no se trata del cónyuge, descendientes o adoptados sino de un sobrino, colateral de tercer grado respecto del donante, no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 20.6 de la Ley 29/1987 y, en consecuencia, resultaría improcedente la aplicación de la norma prevista en el artículo 33.3.c) de la Ley 35/2006”.*

ANEXOS

ANEXO 1: “COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA TRIBUTARIA DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN”

Comunidad Autónoma	Normativa estatal que determina el alcance de la cesión para cada Comunidad Autónoma	Norma autonómica de ejercicio de la potestad normativa adquirida	Competencias ejercidas			
			Sucesiones y donaciones		Patrimonio	
Andalucía	Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuantías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	NO		
Aragón	Ley 24/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	NO
			Cuantías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	SI		
Asturias	Ley 19/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuantías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	SI		
Balears	Ley 28/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuantías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	SI	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	SI		
Canarias	Ley 26/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	NO
			Cuantías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	NO		
Cantabria	Ley 20/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuantías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	SI		
Castilla La Mancha	Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Ley 8/2013, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	NO
			Cuantías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	SI		
Castilla y León	Ley 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	NO
			Cuantías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	NO		

Comunidad Autónoma	Normativa estatal que determina el alcance de la cesión para cada Comunidad Autónoma	Norma autonómica de ejercicio de la potestad normativa adquirida	Competencias ejercidas			
			Sucesiones y donaciones		Patrimonio	
Cataluña	Ley 16/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (sobre patrimonio, reformada); Decreto Ley 7/2012, de 27 de diciembre, de medidas que afectan al impuesto sobre el patrimonio. Ley 19/2010, de 7 de junio, del ISD.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuántías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	SI		
Extremadura	Ley 27/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Decreto Legislativo 1/2013, de 21 de mayo, 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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	SI
			Cuántías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	NO		
Galicia	Ley 17/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuántías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	SI	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	NO		
La Rioja	Ley 21/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Ley 7/2014, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2015.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	NO	Tipo de gravamen	NO
			Cuántías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	SI	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	NO		
Madrid	Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado.	Reducciones	SI	Mínimo exento	SI
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	NO
			Cuántías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	SI
			Bonificaciones	SI		
Murcia	Ley 22/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	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. Ley autonómica 5/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales extraordinarias para el municipio de Lorca como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	SI
			Cuántías y coef. p.p.	NO	Deducciones	NO
			Deducciones	SI	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	NO		
Valencia	Ley 23/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunitat Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.	Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos. Modificada por leyes de presupuestos y medidas fiscales.	Reducciones	SI	Mínimo exento	NO
			Tarifa	SI	Tipo de gravamen	NO
			Cuántías y coef. p.p.	SI	Deducciones	NO
			Deducciones	NO	Bonificaciones	NO
			Bonificaciones	SI		

ANEXO 2: "IP, NORMATIVA AUTONÓMICA 2015"

Comunidad Autónoma	Mínimo exento	Tipo de gravamen	Bonificaciones Autonómicas distintivas y otros aspectos
Andalucía	700.000 €	0,24% - 3,03%	
Aragón	700.000 €	0,20% - 2,50%	Bonificación del 99% para los bienes pertenecientes a patrimonios protegidos de personas con discapacidad.
Asturias	700.000 €	0,22% - 3,00%	Bonificación del 99% para los bienes pertenecientes a patrimonios protegidos de personas con discapacidad.
Baleares	800.000 €	0,20% - 2,50%	Bonificación del 90% para los bienes pertenecientes de consumo cultural (creación artística, pictórica o escultórica, únicas o seriadas). Diferencias con la estatal en la base imponible.
Canarias	700.000 € + 100% patrimonio especialmente protegido.	0,20% - 2,50%	Bonificación del 75% en la cuota en proporción a los bienes situados en Ceuta y Melilla
Cantabria	700.000 €	0,20% - 2,50%	
Castilla La Mancha	700.000 €	0,20% - 2,50%	
Castilla y León	700.000 € + 100% patrimonio especialmente protegido de personas con discapacidad.	0,20% - 2,50%	
Cataluña	500.000 €	0,21% - 2,75%	Bonificación del 95% en la parte de la cuota que corresponda proporcionalmente a propiedades forestales
			Bonificación del 99% en la cuota en proporción a los bienes pertenecientes al patrimonio especialmente protegido de discapacitados.
Extremadura	700.000 € general; 800.000€ (discapacidad > 33% y < 50%) 900.000 € (discapacidad > 50% y < 65%) 1.000.000€ (discapacidad > 65%)	0,30% - 3,75%	
Galicia	700.000 €	0,24% - 3,03%	Bonificación del 75% por participaciones en entidades nuevas o de reciente creación.
La Rioja	700.000 €	0,20% - 2,50%	Bonificación del 50% en la cuota positiva, tras aplicar las bonificaciones y deducciones estatales.
Madrid	700.000 €	0,20% - 2,50%	Bonificación del 100% en la cuota positiva, tras aplicar las bonificaciones y deducciones estatales.
Murcia	700.000 €	0,24% - 3,00%	
Valencia	700.000 €	0,20% - 2,50%	

ANEXO 3: ISD: “NORMATIVA AUTONÓMICA 2015”

ANDALUCÍA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Las parejas de hecho, acogidos y personas que acojan podrán aplicar las reducciones del art. 20 LISD conforme al status que les corresponda.
	Reducción del 99% en adquisiciones de empresa familiar domiciliadas en Andalucía si se cumplen los requisitos generales. Se reduce el plazo de mantenimiento a 5 años.
	Reducción del 99% en adquisiciones de empresas entre personas sin relación de parentesco si el adquirente tenía un contrato laboral o de prestación de servicios con una antigüedad de al menos 10 años y venía ejerciendo en los últimos 5 años funciones de gestión y dirección en la sociedad adquirida.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Reducción del 99,99% por la adquisición de la vivienda habitual del cónyuge, ascendientes o descendientes.
Reducción total para el cónyuge, descendientes y ascendientes pertenecientes al tramo I de patrimonio preexistente, cuya base imponible sea inferior a 175.000 €.	
Reducción total para aquellos adquirentes con discapacidad si la base imponible es inferior a 250.000 €.	
CONCEPTO DONACIONES	
Reducción del 99% para donaciones dinerarias que tengan por objeto la adquisición de la primera vivienda habitual, siempre que la base imponible no supere los 120.000 € o los 180.000 € si se trata de personas discapacitadas. Debe tratarse de adquirentes menores de 35 años situados en el tramo I del patrimonio preexistente.	
Reducción del 99% para donaciones dinerarias que tengan por objeto la constitución o ampliación de una sociedad o negocio individual siempre que la base imponible no supere los 120.000 € o los 180.000 € si se trata de personas discapacitadas. La empresa debe mantenerse durante al menos 5 años.	
Tarifa del impuesto aplicable	Tipos: 7,65% - 36,50%. Las parejas de hecho, acogidos y personas que acojan podrán aplicar las tarifas del art. 22 LISD conforme al status que les corresponda conforme a la equiparación que se pretende (cónyuges, adoptados o adoptantes, respectivamente).
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	No se establecen especialidades en este ámbito normativo.
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica

ARAGÓN	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	<p>Reducción del 30% en adquisiciones - por causahabientes o donatarios distintos del cónyuge o descendientes - de empresas individuales, negocios o participaciones en entidades, siempre que se mantenga la plantilla media del ejercicio anterior durante 5 años, con al menos un trabajador a jornada completa.</p> <p>Reducción del 30% para adquisiciones que se destinen a la creación de una empresa, sea individual, negocio profesional o entidad societaria siempre que, durante al menos 5 años, se desarrolle una actividad económica, se contrate a una persona a jornada completa y se mantenga el nivel de inversión.</p>
	CONCEPTO SUCESIONES
	<p>Reducción del 100% en cualquier adquisición hereditaria por hijos menores de edad cuyo importe máximo sea de 3.000.000€.</p> <p>Reducción del 100% para las adquisiciones hereditarias que correspondan a personas con una discapacidad igual o superior al 65%.</p> <p>Reducción del 99% en adquisiciones por parte del cónyuge o descendientes de participaciones en entidades, negocio individual o empresa. A su vez, se reduce el periodo de mantenimiento a 5 años. Existen requisitos adicionales: ejercicio de la actividad económica, dirección y control se realice en Aragón. Esta reducción sólo será aplicable a ascendientes o colaterales hasta el 3er grado en ausencia de descendientes.</p> <p>Reducción del 99% en adquisiciones por parte del cónyuge, ascendientes o descendientes de la vivienda habitual. A su vez, se establece que el periodo de mantenimiento debe ser de 5 años y la base máxima sea de un máximo de 125.000€.</p> <p>Fiducia sucesoria: todas las reducciones previstas en la normativa estatal y en la autonómica serán aplicables en la liquidación a cuenta que se practique.</p> <p>Reducción del 100% para adquisiciones hereditarias por parte de los ascendientes, descendientes y cónyuge establecidos en el tramo I de patrimonio preexistente cuando la suma del resto de reducciones sea inferior a 150.000€. Este límite se incrementa para las adquisiciones de personas con discapacidad igual o superior al 33% (175.000€) y para los cónyuges que convivan con hijos menores (150.000€ adicionales por cada menor)</p>
	CONCEPTO DONACIONES
<p>Reducción del 99% en la adquisición de empresas, negocios o participaciones en entidades conforme a lo establecido en el art. 20.6 LISD y se mantenga la adquisición durante 5 años.</p> <p>Reducción del 100% para adquisiciones hereditarias por parte de los ascendientes, descendientes y cónyuge establecidos en el tramo I de patrimonio preexistente cuando la suma del resto de reducciones en donaciones practicadas en los últimos 5 años sea inferior a 300.000 €. Tanto donante como donatario deberán tener su residencia habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón. La donación debe formalizarse en escritura pública.</p>	
Tarifa del impuesto aplicable	Tipos: 7,65% - 34,00%
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	No se establecen especialidades en este ámbito normativo.
Deducciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>Deducción por doble imposición internacional.</p>
Bonificaciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>No aplica</p> <p><i>Autonómicas:</i></p> <p>Bonificación del 65%, incompatible con ciertas reducciones, si el adquirente es cónyuge, ascendiente o descendiente.</p>

Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio
y sobre Sucesiones y Donaciones en España

ASTURIAS												
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES											
	Las parejas de hecho, acogidos y personas que acojan podrán aplicar las reducciones del art. 20 LISD conforme al status que les corresponda en la equiparación que se pretende (cónyuges, adoptados o adoptantes, respectivamente).											
	CONCEPTO SUCESIONES											
	<p>Reducción del 99% (95% estatal +4%) para la transmisión de empresas, negocios individuales o participaciones en entidades conforme a las reglas generales del art. 20.2 LISD, siempre que su valor no exceda de 5 millones de euros y el mantenimiento posterior se materialice mediante su dirección y gestión desde el propio Principado de Asturias durante 10 años. Durante dicho plazo debe mantenerse el domicilio fiscal o social en Asturias.</p> <p>Reducción progresiva por adquisición de la vivienda habitual para cónyuge, ascendientes o descendientes o colaterales (mayores de 65 años que hubieran convivido con el causante en los últimos dos años). La medida se materializa de la siguiente manera:</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Valor real del inmueble</th> <th>% de reducción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hasta 90.000 €</td> <td>99%</td> </tr> <tr> <td>De 90.000,01 a 120.000 €</td> <td>98%</td> </tr> <tr> <td>De 120.000,01 a 180.000 €</td> <td>97%</td> </tr> <tr> <td>De 180.000,01 a 240.000 €</td> <td>96%</td> </tr> <tr> <td>Más de 240.000 €</td> <td>95%</td> </tr> </tbody> </table>	Valor real del inmueble	% de reducción	Hasta 90.000 €	99%	De 90.000,01 a 120.000 €	98%	De 120.000,01 a 180.000 €	97%	De 180.000,01 a 240.000 €	96%	Más de 240.000 €
Valor real del inmueble	% de reducción											
Hasta 90.000 €	99%											
De 90.000,01 a 120.000 €	98%											
De 120.000,01 a 180.000 €	97%											
De 180.000,01 a 240.000 €	96%											
Más de 240.000 €	95%											
Tarifa del impuesto aplicable	CONCEPTO DONACIONES											
	Reducción del 99% (95% estatal +4%) para la transmisión de empresas, negocios individuales o participaciones en entidades no patrimoniales conforme a las reglas generales del art. 20.6 LISD siempre que su valor no exceda de 5 millones de euros, y el mantenimiento posterior se materialice mediante su dirección y gestión desde el propio Principado de Asturias durante 10 años. Durante dicho plazo debe mantenerse el domicilio fiscal o social en Asturias. Se exige que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez) y que deje de ejercer funciones de dirección desde la transmisión.											
	Reducción del 95% del importe de la donación dineraria para la adquisición de la primera vivienda habitual sita en Asturias y calificada como protegida. El donatario será ascendiente o descendiente del donante, menor de 35 años o tener una discapacidad igual o superior al 65% y no tener rentas superiores a 4,5 veces el IPREM. La base máxima de la reducción será de 60.000 € y de 120.000 € en el caso de discapacidad. La vivienda debe adquirirse antes de 6 meses desde la donación y mantenerse, al menos, durante 5 años.											
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Tipos: 7,65% - 36,5% sobre bases liquidables.											
Deducciones	Se modifican los coeficientes multiplicadores por patrimonio preexistente para el grupo I del art. 22 LISD:											
	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>TRAMOS</th> <th>Coefficiente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 0 a 402.678,11</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>De más de 402.678,11 a 2.007.380,43</td> <td>0,02</td> </tr> <tr> <td>De más de 2.007.380,43 a 4.020.770,98</td> <td>0,03</td> </tr> <tr> <td>Más de 4.020.770,98</td> <td>0,04</td> </tr> </tbody> </table>	TRAMOS	Coefficiente	De 0 a 402.678,11	0	De más de 402.678,11 a 2.007.380,43	0,02	De más de 2.007.380,43 a 4.020.770,98	0,03	Más de 4.020.770,98	0,04	
TRAMOS	Coefficiente											
De 0 a 402.678,11	0											
De más de 402.678,11 a 2.007.380,43	0,02											
De más de 2.007.380,43 a 4.020.770,98	0,03											
Más de 4.020.770,98	0,04											
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.											
	<i>Estatales:</i> No aplica <i>Autonómicas:</i> Bonificación del 100% de la cuota para adquisiciones hereditarias por personas pertenecientes al grupo II de parentesco (o discapacitadas en un 65% sin importar el parentesco), siempre que la base imponible no supere los 150.000 € y se encuentre en el primer tramo de patrimonio preexistente.											

ILLES BALEARS	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Las parejas de hecho registradas debidamente podrán aplicar las reducciones conforme al status que les corresponda mediante equiparación a cónyuges.
	Todas las figuras de Derecho Civil especial de las Illes Balears con trascendencia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tendrán derecho a aplicar los beneficios fiscales previstos en la normativa siempre que les puedan ser aplicables.
	Reducción del 50% - sobre una base máxima de 200.000€ - cuando el dinero recibido se destine a crear o adquirir el 50% de una sociedad o negocio que desarrolle una actividad económica, emplee un residente en la región con contrato laboral a jornada completa y se mantenga todo ello, incluido el nivel de inversión, durante 4 años. Durante dicho plazo, la cifra de negocio de la empresa no podrá superar los 2.000.000€. En caso de no adquirirse o constituirse el 100%, no puede existir vinculación con el resto de socios en los términos establecidos en la LIS. En el caso de donación se exige requisito de parentesco (descendientes o colaterales hasta el tercer grado) y formalización en escritura pública.
	Reducción del 99% para cónyuges o descendientes por adquisición de bienes integrantes del patrimonio histórico o cultural de las Illes Balears y se mantenga la adquisición durante 5 años. Si los bienes pertenecen al patrimonio Histórico Estatal o de otras Comunidades Autónomas, la reducción es del 95%.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Se aumentan las reducciones generales por parentesco en las siguientes cantidades a los grupos I, II, III y IV: 25.000€ (más 6.500€ por cada año menor de 21 años con un máximo de 50.000€); 25.000€; 8.000€ y 1.000€ respectivamente para cada grupo.
	Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:
	<ul style="list-style-type: none"> a) Minusvalía física o sensorial entre 33% y 65%: 48.000€. b) Minusvalía física o sensorial superior a 65%: 300.000€. c) Minusvalía psíquica de grado igual o superior al 33%: 300.000€.
	Reducción del 100% del valor de la vivienda habitual para cónyuge, ascendientes o descendientes o colaterales (mayores de 65 años que hubieran convivido con el causante en los últimos dos años), con el límite de 180.000€ por cada sujeto pasivo y se mantenga durante 5 años.
Reducción del 100% con el límite de 12.000€, a las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida, siempre que se trate del cónyuge, ascendientes o descendientes. En seguros de vida que se devenguen en actos de terrorismo, así como de servicios prestados en misiones internacionales humanitarias o de paz de carácter público no se aplicará la DT 4ª LISD ni el límite de 12.000€.	
Reducción del 99% en la transmisión de bienes o derechos afectos a una empresa cultural, científica, de desarrollo tecnológico o deportiva u bien, en la adquisición de participaciones sociales en dichas entidades. Esta reducción se aplica siempre que el adquirente sea cónyuge o descendiente, y, a falta de estos, cuando sea ascendiente o colateral hasta el tercer grado. Se exige mantenimiento de 5 años y cumplimiento de la exención regulada en la normativa del IP.	
Reducción por doble imposición en la transmisión sucesiva de unos mismos bienes o los sustitutos: se podrá reducir la cantidad satisfecha en concepto de impuesto en las transmisiones de los últimos 12 años.	
Reducción del 50% ó del 70% por adquisición de bienes que se destinen a crear o adquirir más del 50% de una sociedad o negocio que desarrolle una actividad cultural, científica, de desarrollo tecnológico (reducción de 50%) o deportiva (reducción de 70%), definidas como tales en la normativa autonómica correspondiente. Se requiere también que se emplee un residente en la región con contrato laboral a jornada completa y se mantenga todo ello, incluido el nivel de inversión, durante 4 años. Durante dicho plazo, la cifra de negocio de la empresa no podrá superar los 2.000.000€. En caso de no adquirirse o constituirse el 100%, no puede existir vinculación con el resto de socios en los términos establecidos en la LIS. El patrimonio preexistente del adquirente debe ser inferior a 400.000€. La base máxima de la reducción será de 400.000€.	
Reducción del 95% para el cónyuge, ascendientes y descendientes sobre el valor de terrenos rústicos o, negocios o participaciones que contengan dichos terrenos, de los que, al menos, el 33% de dichos terrenos se encuentren protegidos conforme a las leyes autonómicas. La reducción se aplica sobre la proporción protegida.	
CONCEPTO DONACIONES	
Reducción del 99% por la adquisición de bienes o derechos o un negocio, empresa o participaciones en entidades, conforme a las reglas generales del art. 20.6 LISD siempre que se mantenga el empleo durante 5 años y no se realicen actos de disposición que minoren sustancialmente el valor de lo adquirido.	
Reducción del 57% por donación de la plena propiedad de un inmueble para los hijos o descendientes menores de 36 años o discapacitados (físicos o sensoriales superiores a 65% o psíquicos superiores a 33%) que constituya su primera vivienda habitual durante al menos los siguientes tres años. Se requiere que la renta del donatario no sea superior a 18.000€, la superficie no supere los 120 metros cuadrados ni un valor de 180.000€.	
Reducción del 99% para aportaciones a patrimonios protegidos titularidad de personas con discapacidad.	
Reducción del 70% para donaciones dinerarias que se destinen a crear o adquirir más del 50% de una sociedad o negocio que desarrolle una actividad cultural, científica, de desarrollo tecnológico o deportiva, definidas como tales en la normativa autonómica correspondiente. Se exige requisito de parentesco (descendientes o colaterales hasta el tercer grado) y formalización en escritura pública. Se requiere también que se emplee un residente en la región con contrato laboral a jornada completa y se mantenga todo ello, incluido el nivel de inversión, durante 4 años. Durante dicho plazo, la cifra de negocio de la empresa no podrá superar los 2.000.000€. En caso de no adquirirse o constituirse el 100%, no puede existir vinculación con el resto de socios en los términos establecidos en la LIS. El patrimonio preexistente del adquirente debe ser inferior a 400.000€. La base máxima de la reducción será de 300.000€.	
Reducción del 57% para donaciones dinerarias realizadas de padres a descendientes para la adquisición de la primera vivienda habitual. El donatario debe ser menor de 36 años, debe tener un patrimonio preexistente inferior a 400.000€. La base máxima de reducción será de 60.000 €, o de 90.000 € si se trata de una persona con cualquier tipo de discapacidad superior al 33%.	

ILLES BALEARS (continuación)

Tarifa del impuesto aplicable	Tipos: 7,65% - 34,00% sobre bases corregidas.																																																												
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	<p>Parejas de hecho debidamente acreditadas que acojan podrán aplicar las tarifas resultantes conforme al status que les corresponda debido a la equiparación que se pretende.</p> <p>Se introducen las siguientes tablas de coeficientes correctores por patrimonio preexistente:</p> <table border="1" data-bbox="340 414 1221 687"> <thead> <tr> <th colspan="5"><i>Mortis causa</i></th> <th colspan="5"><i>Inter vivos</i></th> </tr> <tr> <th><i>TRAMOS</i></th> <th><i>Grupo I</i></th> <th><i>Grupo II</i></th> <th><i>Grupo III</i></th> <th><i>Grupo IV</i></th> <th><i>TRAMOS</i></th> <th><i>Grupo I</i></th> <th><i>Grupo II</i></th> <th><i>Grupo III</i></th> <th><i>Grupo IV</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hasta 400.000€</td> <td>1,0000</td> <td>1,2706</td> <td>1,6575</td> <td>1,7000</td> <td>Hasta 400.000€</td> <td>1,0000</td> <td>1,5882</td> <td>1,9500</td> <td>2,0000</td> </tr> <tr> <td>Anterior hasta 2.000.000€</td> <td>1,0500</td> <td>1,3341</td> <td>1,7000</td> <td>1,7850</td> <td>Anterior hasta 2.000.000€</td> <td>1,0500</td> <td>1,6676</td> <td>2,0000</td> <td>2,1000</td> </tr> <tr> <td>Anterior hasta 4.000.000€</td> <td>1,1000</td> <td>1,3977</td> <td>1,7850</td> <td>1,8700</td> <td>Anterior hasta 4.000.000€</td> <td>1,1000</td> <td>1,7471</td> <td>2,1000</td> <td>2,2000</td> </tr> <tr> <td>Más de 4.000.000€</td> <td>1,2000</td> <td>1,5247</td> <td>1,9550</td> <td>2,0400</td> <td>Más de 4.000.000€</td> <td>1,2000</td> <td>1,9059</td> <td>2,3000</td> <td>2,4000</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Mortis causa</i>					<i>Inter vivos</i>					<i>TRAMOS</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>	<i>TRAMOS</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>	Hasta 400.000€	1,0000	1,2706	1,6575	1,7000	Hasta 400.000€	1,0000	1,5882	1,9500	2,0000	Anterior hasta 2.000.000€	1,0500	1,3341	1,7000	1,7850	Anterior hasta 2.000.000€	1,0500	1,6676	2,0000	2,1000	Anterior hasta 4.000.000€	1,1000	1,3977	1,7850	1,8700	Anterior hasta 4.000.000€	1,1000	1,7471	2,1000	2,2000	Más de 4.000.000€	1,2000	1,5247	1,9550	2,0400	Más de 4.000.000€	1,2000	1,9059	2,3000	2,4000
<i>Mortis causa</i>					<i>Inter vivos</i>																																																								
<i>TRAMOS</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>	<i>TRAMOS</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>																																																				
Hasta 400.000€	1,0000	1,2706	1,6575	1,7000	Hasta 400.000€	1,0000	1,5882	1,9500	2,0000																																																				
Anterior hasta 2.000.000€	1,0500	1,3341	1,7000	1,7850	Anterior hasta 2.000.000€	1,0500	1,6676	2,0000	2,1000																																																				
Anterior hasta 4.000.000€	1,1000	1,3977	1,7850	1,8700	Anterior hasta 4.000.000€	1,1000	1,7471	2,1000	2,2000																																																				
Más de 4.000.000€	1,2000	1,5247	1,9550	2,0400	Más de 4.000.000€	1,2000	1,9059	2,3000	2,4000																																																				
Deducciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>Deducción por doble imposición internacional.</p> <p><i>Autonómicas:</i></p> <p>Deducción para adquisiciones por causa de muerte resultado de restar a la cuota bonificada el 1% de la base imponible. Si el 1% de la base imponible es superior a la cuota bonificada no se aplicará esta deducción.</p> <p>Deducción para adquisiciones entre vivos de los grupos I y II resultado de restar a la cuota bonificada el 7% de la base imponible. Si el 7% de la base imponible es superior a la cuota bonificada no se aplicará esta deducción.</p>																																																												
Bonificaciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>No aplica</p> <p><i>Autonómicas:</i></p> <p>Bonificación del 99% para adquisiciones por causa de muerte por descendientes menores de 21 años.</p> <p>Bonificación por donaciones resultantes del exceso en la cesión de inmuebles a cambio de pensiones de alimentos vitalicias. Será del 70% para aquellos sujetos pertenecientes al grupo III y el 73% para el grupo IV. La persona que cede el bien debe ser mayor de 65 años o tener una discapacidad superior al 65% y el valor del inmueble debe ser inferior a 300.000€ y debe mantenerse durante 10 años.</p>																																																												

ISLAS CANARIAS	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Reducción del 97% (<i>mortis causa</i>) o del 95% (<i>inter vivos</i>) por la adquisición de bienes integrantes del patrimonio histórico o cultural entre cónyuges o descendientes. Se requiere un plazo de mantenimiento de 5 años.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Equiparación - en materia de reducciones - a los sujetos participantes del acogimiento familiar con los adoptados o adoptantes.
	Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 33% y 65%: 72.000€. b) Minusvalía física, sensorial o psíquica superior a 65%: 400.000€.
	Se incrementan las reducciones por parentesco: <ul style="list-style-type: none"> a) Grupo I: 100%. Límites según edad: 138.650€ (menores de 10 años); 92.150€ (menores de 15 años); 57.650€ (menores de 18) y 40.400€ (menores de 21) b) Grupo II: cónyuge (40.400€); hijos (23.125€) y, resto (18.500€). c) Grupo III: 9.300€. d) Grupo IV: No aplica.
	Reducción del 97% por la adquisición de bienes integrantes del patrimonio natural entre cónyuges o descendientes. Se requiere un plazo de mantenimiento de 5 años.
	Reducción de 125.000 € en las adquisiciones por personas de 75 años o más. Esta reducción es incompatible con la de discapacidad.
	Reducción por sobreimposición decenal para adquisiciones sucesivas entre cónyuges, ascendientes o descendientes con el mayor importe de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a) ISD satisfecho en las transmisiones precedentes. b) Reducción del 50%, 30% ó 10% según la transmisión precedente fuera en el año anterior, entre 2 ó 4 años antes o bien, transcurridos 5 años, respectivamente.
	Reducción del 99% del valor de la vivienda habitual para cónyuge, descendientes o colaterales (mayores de 65 años que hubieran convivido con el causante en los últimos dos años), con el límite de 200.000€. Prorrato según % titularidad. Plazo de mantenimiento de 5 años.
Reducción del 100% con el límite de 23.150€, a las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguro sobre la vida, siempre que se trate del cónyuge, ascendientes o descendientes. No opera el límite en seguros de vida que se devenguen en actos de terrorismo, así como de servicios prestados en misiones internacionales humanitarias o de paz de carácter público.	
Reducción del 99% (cónyuges y descendientes) o del 95% (colaterales hasta el 3er grado) para adquisiciones de bienes afectos, negocios o participaciones sociales relativas al art. 20.2.c) LISD con la especialidad de que la sede de dirección efectiva debe estar radicada en Canarias, el valor de las participaciones o el negocio no podrán superar el valor de 3 millones de euros. Se requiere un plazo de mantenimiento de 5 años. No se puede aplicar en IIC.	
CONCEPTO DONACIONES	
Reducción del 85% por donaciones dinerarias a descendientes menores de 35 años destinadas a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual con una base máxima de 24.040€ si el donatario es residente en Canarias, se formalice en escritura pública constanding el fin de la donación y se mantenga durante 5 años. La reducción anterior será del 90% sobre un máximo de 25.424€ o de un 95% sobre un máximo de 26.444€ en función de que la discapacidad acreditada que tenga el donatario sea superior al 33% o al 65%.	
Reducción del 95% para la transmisión de empresas, negocios individuales o participaciones en entidades no patrimoniales conforme a reglas similares a las del art. 20.6 LISD cuando la transmisión se realice al cónyuge o descendientes. Se exige que la donación se formalice en escritura pública, que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez) y que deje de ejercer funciones de dirección desde la transmisión. Esta reducción será del 50% cuando se transmita a persona sin relación de parentesco pero con vinculación laboral o de prestación de servicios con una antigüedad mínima de 10 años y que haya ejercido funciones de dirección en la misma como mínimo los cinco años anteriores a la fecha de la donación.	
Reducción del 95% por aportaciones a patrimonios protegidos de personas con discapacidad.	
Reducción del 85% (con un límite de 100.000€) para donaciones dinerarias que tengan por objeto la constitución o adquisición de una sociedad o negocio individual con domicilio fiscal y social en Canarias, realizadas a descendientes menores de 40 años. La empresa debe mantenerse durante al menos 5 años. El patrimonio neto preexistente del donatario no debe superar los 300.000 euros. En el caso de adquisición de participaciones se exigen otros requisitos: funciones de dirección durante 5 años, adquisición de al menos el 50%, cifra de negocio inferior a 3 millones de euros (empresa) o de 1 millón de euros (negocio profesional) y no vinculación entre donatario y empresa adquirida.	

ISLAS CANARIAS (continuación)	
Tarifa del impuesto aplicable	Tipos: 7,65% - 34,00%
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se equiparan para la aplicación de los coeficientes multiplicadores a los sujetos participantes del acogimiento familiar en concepto de adoptados o adoptantes.
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica <i>Autonómicas:</i> Eliminadas desde el 2012,

CANTABRIA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Parejas de hecho registradas debidamente podrán aplicar las reducciones conforme al status que les corresponda mediante equiparación a cónyuges.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Se mejoran las reducciones estatales por parentesco en las siguientes cantidades respectivamente a los grupos I, II y III: 50.000€ más 5.000€ por cada año menor de 21 años; 50.000€ y 8.000€. Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones: a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 33% y 65%: 50.000€. b) Minusvalía física, sensorial o psíquica superior a 65%: 200.000€. Reducción del 100% por las cantidades percibidas por el cónyuge, ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado, como beneficiarios de seguros de vida. Reducción del 99% para adquisiciones por parte del cónyuge o descendientes de participaciones en empresa, negocio profesional o participaciones exentas en el IP. En ausencia de descendientes, se podrá aplicar por ascendientes o colaterales hasta el 4º grado. Se reduce el periodo de mantenimiento a 5 años. Reducción del 99% del valor de la vivienda habitual para cónyuge, ascendientes o descendientes o colaterales hasta el 4º grado (mayores de 65 años que hubieran convivido con el causante en los últimos dos años), siempre que se mantenga durante 5 años. Reducción del 95% para cónyuges o descendientes por adquisición de bienes integrantes del patrimonio histórico o cultural de Cantabria, exentos en el IP, siempre y cuando se mantengan durante 5 años. Reducción del ISD satisfecho en transmisiones sucesivas en favor de descendientes en un período máximo de 10 años.
	CONCEPTO DONACIONES
Reducción del 99% para la transmisión de empresas individual, negocios profesionales o participaciones en entidades no patrimoniales a favor de familiares hasta el 4º grado, cuando estén exentas del IP y se formalice en escritura pública. Se requiere el mantenimiento durante 5 años. Se exige que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez). Reducción del 95% para cónyuges o descendientes por adquisición de bienes integrantes del patrimonio histórico o cultural de Cantabria, exentos de IP, siempre y cuando se mantengan durante 5 años. Se requiere que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez).	
Tarifa del impuesto aplicable	Tipos: 7,65% - 34,00%
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se redondean los tramos de patrimonio preexistente siendo los siguientes: hasta 403.000€; de 403.000,01€ a 2.007.000€; de 2.007.000,01€ a 4.020.000€ y más de 4.020.000€.
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica <i>Autonómicas:</i> Bonificación del 99% para adquisiciones <i>mortis causa</i> de los sujetos incluidos en los grupos I y II. Las parejas de hecho registradas debidamente podrán aplicar la bonificación conforme al status que les corresponda mediante equiparación a cónyuges. Bonificación del 99% para donaciones de vivienda situada en Cantabria - o terrenos para construcción de la misma - en favor de descendientes y adoptados, siempre y cuando vayan a constituir la residencia habitual del donatario. La bonificación sólo se aplicará por los primeros 200.000€ del valor de la vivienda donada (60.000€ si es un terreno). El donatario deberá cumplir con los siguientes requisitos: tener un patrimonio preexistente inferior al primer tramo, rentas familiares inferiores a 4 veces el IPREM, mantener la vivienda como habitual durante 5 años, salvo excepciones. En caso de adquisición de terrenos deberá acometerse la construcción en un máximo de 2 años. La donación debe formalizarse en escritura pública y constar expresamente la finalidad de vivienda habitual en dicha escritura. Bonificación del 99% para donaciones de viviendas - o terrenos para construcción de la misma - en favor del cónyuge o pareja de hecho en un proceso de ruptura matrimonial o de la convivencia, que vayan destinados a adquirir la residencia habitual del donatario en los mismos términos que la bonificación anterior. La donación debe formalizarse en escritura pública y constar expresamente la finalidad de vivienda habitual, así como que el donatario no tiene otra vivienda de similar o superior superficie en Cantabria. Bonificación del 99% para donaciones de dinero en favor de descendientes, adoptados, cónyuge o pareja de hecho en un proceso de ruptura matrimonial o de la convivencia, que vayan destinados a adquirir la residencia habitual del donatario hasta los primeros 100.000€ del valor de la vivienda donada (30.000€ si lo que se adquiere es un terreno destinado a la construcción de dicha vivienda). El donatario deberá tener un patrimonio preexistente inferior al primer tramo y unas rentas familiares inferiores a 4 veces el IPREM. Además, deberá mantener la adquisición durante 5 años. En caso de adquisición de terrenos deberá acometerse la construcción en un máximo de 2 años. Bonificación del 99% con un máximo de 100.000€ en metálico donados en favor de descendientes y adoptados menores de 36 años para la creación o adquisición de un negocio o participaciones en entidades (deberán ser PYMES). La entidad tendrá su domicilio fiscal y social en Cantabria, debiendo mantenerse durante 5 años. El donatario deberá ejercer efectivamente funciones de dirección y tener derecho a la exención en el IP durante al menos 5 años. La bonificación será del 100% si se incrementa la plantilla media durante los siguientes 12 meses y se mantiene ese nivel de incremento durante 24 meses más.

CASTILLA LA MANCHA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Reducción del 4% en la transmisión de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades complementaria a la estatal, que se aplica en primer lugar. Aplicación sometida a tres requisitos: no cotización en mercados organizados; cumplimiento de los requisitos de la reducción establecida en la LISD, si bien reduciendo el plazo de mantenimiento a 5 años; y, por último domicilio fiscal en Castilla-La Mancha durante los 5 años posteriores a la adquisición.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Reducción por discapacidad de 125.000€ (para grados de discapacidad entre 33% y 65%), o de 225.000 euros (para grados de discapacidad iguales o superiores al 65%). Compatible con las reducciones generadas por el parentesco.
Tarifa del impuesto aplicable	CONCEPTO DONACIONES
	No se establecen especialidades autonómicas en concepto donaciones, a salvo de las disposiciones comunes señaladas anteriormente.
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	<i>Estatales:</i> 7,65% - 34,00%
Deducciones	No se ejercen competencias autonómicas en este sentido.
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.
	<i>Autonómicas:</i> Parejas de hecho y sujetos participantes del acogimiento familiar podrán aplicar las bonificaciones conforme al status que les corresponda en la equiparación que se pretende (cónyuges, adoptados o adoptantes, respectivamente). En las donaciones, para aplicar las bonificaciones se requiere: formalización en escritura pública y, además, en donaciones no pecuniarias, permanencia en el patrimonio del donatario durante 5 años como mínimo. Bonificación del 95% por parentesco de grupos I y II de la LISD.
	Bonificación del 95% para sujetos con discapacidad igual o superior al 65%, o aportaciones a patrimonios protegidos. Esta bonificación es compatible con la bonificación por parentesco y se aplicará con posterioridad a ésta.

CASTILLA Y LEÓN	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	Se asimilan a los cónyuges los miembros de uniones de hecho que hayan tenido convivencia estable de pareja durante, al menos, dos años anteriores a la fecha de devengo del impuesto y cuya unión se haya inscrito en el Registro de Uniones de Hecho de Castilla y León.
	CONCEPTO SUCESIONES
	Reducción por parentesco. Se mejoran las reducciones estatales en las siguientes cantidades: grupo I (60.000€ más 6.000€ por cada año menos de 21) y grupo II (60.000€).
	Reducción por discapacidad de 125.000€ (para grados de discapacidad entre 33% y 65%), o de 225.000€ (para grados de discapacidad iguales o superiores al 65%). Compatibles con las reducciones generadas por el parentesco. Mejora de la reducción estatal.
	Descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes: reducción variable de la diferencia entre 175.000€ y otras reducciones que les sean aplicables, por la normativa estatal o autonómica.
	Reducción del 99% por la adquisición de bienes muebles integrantes del patrimonio cultural, siempre y cuando se cedan gratuitamente por un periodo superior a 10 años a la Administración autonómica u otras instituciones dependientes de las mismas.
	Reducción del 99% por indemnizaciones satisfechas por las administraciones públicas a los herederos de los afectados por el Síndrome Tóxico, o por actos de terrorismo, siempre que no tributen por IRPF.
	Reducción del 99% para el cónyuge, descendientes, ascendientes y parientes hasta el 3er grado, por la adquisición de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades que no coticen en mercados organizados y cuyo domicilio fiscal y social se encuentre en Castilla y León. Se requiere, entre otras cosas, que la entidad no tenga por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario; que el causante tuviera una participación de al menos el 5% (individualmente) ó el 20% (conjuntamente con el cónyuge, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el cuarto grado de parentesco); y que el causante (o familiares) ejerciese efectivamente funciones de dirección en la entidad y que la retribución percibida por ello supusiera, al menos, el 50% de la suma de sus rendimientos de actividades económicas y del trabajo personal. El adquirente debe, mantener en su patrimonio la adquisición durante los cinco años siguientes al fallecimiento del causante, así como el domicilio en Castilla y León.
	Reducción del 99% para el cónyuge, descendientes, ascendientes y parientes hasta el 3er grado, en la adquisición de explotaciones agrarias situadas en Castilla y León, siempre que el causante, en la fecha de fallecimiento, tuviera la condición de agricultor profesional y que el adquirente mantenga en su patrimonio la explotación durante los cinco años siguientes al fallecimiento del causante, salvo que falleciese el adquirente dentro de este plazo.
CONCEPTO DONACIONES	
Reducción del 100% por las donaciones realizadas al patrimonio especialmente protegido de contribuyentes con discapacidad, con el límite de 60.000€.	
Reducción del 99% por donaciones para la constitución o ampliación de una empresa individual o de un negocio profesional efectuadas por ascendientes, adoptantes o colaterales hasta el tercer grado, siempre que la empresa o negocio profesional tenga su domicilio fiscal y social en Castilla y León y no tenga por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario. Se requiere cumplir un plazo de mantenimiento de 5 años y la formalización en escritura pública.	
Reducción del 99% para la transmisión de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades, cuando sea aplicable la reducción dispuesta en la LISD y, siempre y cuando, se mantenga la plantilla global de trabajadores en el año de la donación y durante los tres siguientes.	
Reducción del 99% por donaciones dinerarias para la adquisición de la primera vivienda habitual de donatarios menores de 36 años (límite de 120.000€) o discapacidad igual o superior al 65% (límite de 180.000€). La donación debe ser efectuada por ascendientes, adoptantes o por aquellas personas que hubieran realizado un acogimiento familiar permanente o preadoptivo. El importe íntegro de la donación tiene que destinarse a la compra de la vivienda dentro del período de autoliquidación del impuesto correspondiente a la donación. La vivienda debe estar situada en Castilla y León.	
Tarifa del impuesto aplicable	Estatales: 7,65% - 34,00%
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	No se ejercen competencias autonómicas en este sentido.
Deducciones	Estatales: Deducción por doble imposición internacional.
Bonificaciones	Estatales: No aplica

Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio
y sobre Sucesiones y Donaciones en España

LA RIOJA													
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES												
	Reducción del 99% en las adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades no cotizadas cuando se realicen por el cónyuge (o pareja de hecho inscrita), descendientes (adoptados o acogidos), ascendientes (adoptantes o que realicen acogimiento familiar) o colaterales hasta el 4º grado residentes en la Rioja cuando se cumplan las condiciones establecidas en la LISD (diferentes en función de que se trate de una sucesión o una donación). Las variaciones significativas frente a la normativa estatal son: el cómputo del 20% conjunto se realiza con colaterales hasta el 4º grado, se requiere domicilio social y fiscal de la entidad en la Rioja, así como un plazo de mantenimiento de todo ello durante 5 años. Reducción incompatible con la estatal.												
	CONCEPTO SUCESIONES												
	Reducción del 99% en las adquisiciones de una explotación agraria, siempre que el causante tuviera la condición de agricultor profesional en la fecha del fallecimiento; el adquirente haya conservado en su patrimonio la explotación agraria durante los 5 años siguientes al fallecimiento del causante, y la adquisición haya correspondido al cónyuge o pareja de hecho inscrita, descendientes, adoptados o personas objeto de un acogimiento familiar permanente o preadoptivo, ascendientes, adoptantes o personas que realicen un acogimiento familiar permanente o preadoptivo y colaterales, por consanguinidad, hasta el cuarto grado del causante. Reducción incompatible con la estatal. Reducción del 95% para las adquisiciones de la vivienda habitual por el cónyuge, descendientes o adoptados, ascendientes o adoptantes, o bien pariente colateral mayor de 65 años que hubiese convivido con el causante durante los 2 años anteriores al fallecimiento. Se requiere un periodo mínimo de conservación de 5 años y se establece un límite para cada sujeto pasivo de 122.606,47€. Reducción incompatible con la estatal.												
Tarifa del impuesto aplicable	CONCEPTO DONACIONES												
	Reducción del 99% en las adquisiciones de una explotación agraria cuando se realicen por el cónyuge (o pareja de hecho inscrita), descendientes (adoptados o acogidos), ascendientes (adoptantes o que realicen acogimiento familiar) o colaterales hasta el 4º grado residentes en la Rioja. Se exige que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez) y fuera agricultor profesional hasta el momento de la donación, dejando dicha condición desde dicho momento. Se requiere que el adquirente sea agricultor profesional y titular de una explotación agraria a la que se incorporen los elementos de la explotación que se transmite. Asimismo, debe mantener la explotación durante un mínimo de 5 años.												
	Tarifa del impuesto aplicable												
	<i>Estatales:</i> 7,65% - 34,00%												
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente												
	No se ejercen competencias autonómicas en este sentido.												
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional												
	<i>Autonómicas:</i> Deducción del 99% para adquisiciones <i>mortis causa</i> por sujetos incluidos en los grupos I y II. Se requiere que el contribuyente haya sido residente en la Rioja durante los 5 años anteriores al fallecimiento o, si fuera residente en otra CCAA, siempre y cuando la normativa de dicha CCAA no excluyera de los beneficios fiscales en este impuesto a los contribuyentes con domicilio fiscal en La Rioja. Deducción del 100% por las donaciones dinerarias de padres a hijos mayores de 16 años para la adquisición inmediata de vivienda habitual en La Rioja o destinadas a la amortización de préstamo hipotecario de vivienda habitual que no fuera propiedad de los padres. Se establece un límite sobre la cantidad donada a la que resulta de aplicación la deducción: 200.000 €, siendo de 300.000 € cuando el donatario tenga discapacidad igual o superior al 65%. Deducción del 100% en las donaciones dinerarias de padres a hijos para la creación de una empresa individual, negocio profesional o entidad societaria en la que se produzca autoempleo y/o creación de empleo por cuenta ajena. Se requiere que el donatario tenga entre 18-40 años, su patrimonio preexistente sea inferior a 400.000 €, llevar al menos un año en situación legal de desempleo, realizar funciones de dirección en la nueva entidad creada, que será, además, su principal fuente de renta, así como mantener su residencia fiscal en la Rioja durante los siguientes 5 años. La empresa se creará en el plazo máximo de 3 meses desde la donación y deberá desarrollar una actividad económica diferente de la gestión de patrimonio mobiliario o inmobiliario. Durante 5 años debe mantenerse la actividad económica, los puestos de trabajo y el nivel de inversión. Se establece un límite sobre la cantidad donada a la que resulta de aplicación la deducción: 200.000 € (300.000 € si está domiciliada en La Rioja). Para discapacitados igual o superior al 65%, esta cantidad ascenderá a 250.000 € (350.000 €, si está domiciliada en la Rioja). Deducción para las donaciones de vivienda (construida en la Rioja en el momento de la donación) de padres a hijos, a aplicar después de las deducciones estatales que procedieran. Debe donarse la plena propiedad de la integridad de la vivienda a favor de uno o más hijos. El adquirente ha de tener entre 16 y 40 años, una renta no superior a 3,5 veces el IPREM, conservar la vivienda durante los 4 años siguientes a la donación y hacer de lo donado su vivienda habitual durante un plazo continuado de 3 años. Se requiere que tanto donantes como donatarios hayan residido al menos 5 años antes de la donación en la Rioja. La deducción en la cuota será la que proceda en función del valor real de la vivienda donada con arreglo a la siguiente tabla:												
	<table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Hasta 150.253,00 €</td> <td style="text-align: right;">100%</td> </tr> <tr> <td>De 150.253,01 € a 180.304,00 €</td> <td style="text-align: right;">80%</td> </tr> <tr> <td>De 180.304,01 € a 210.354,00 €</td> <td style="text-align: right;">60%</td> </tr> <tr> <td>De 210.354,01 € a 240.405,00 €</td> <td style="text-align: right;">40%</td> </tr> <tr> <td>De 240.405,01 € a 270.455,00 €</td> <td style="text-align: right;">20%</td> </tr> <tr> <td>De 270.455,01 € a 300.506,00 €</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> </table>	Hasta 150.253,00 €	100%	De 150.253,01 € a 180.304,00 €	80%	De 180.304,01 € a 210.354,00 €	60%	De 210.354,01 € a 240.405,00 €	40%	De 240.405,01 € a 270.455,00 €	20%	De 270.455,01 € a 300.506,00 €	10%
	Hasta 150.253,00 €	100%											
De 150.253,01 € a 180.304,00 €	80%												
De 180.304,01 € a 210.354,00 €	60%												
De 210.354,01 € a 240.405,00 €	40%												
De 240.405,01 € a 270.455,00 €	20%												
De 270.455,01 € a 300.506,00 €	10%												
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica.												

CATALUÑA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	<p>Reducción del 97% para transmisiones de empresa familiar, con las condiciones generales para transmisiones, <i>mortis causa</i> o <i>inter vivos</i> respectivamente, cuando el objeto de dicha transmisión sea una sociedad laboral.</p> <p>Reducción del 95% para adquisiciones entre personas sin relación de parentesco de bienes afectos o empresas o participaciones en entidades (en este último caso deberá tener al menos el 50% de participación o 25% si se trata de sociedades laborales y adquisición <i>mortis causa</i>) propias del art. 20.2.c) y 20.6 de la LISD, respectivamente. Se requiere que el adquirente tuviera una vinculación laboral con la empresa de al menos 10 años de antigüedad y, en los últimos 5 años viniera ejerciendo labores de gestión y dirección en la sociedad adquirida acreditado mediante apoderamientos o cotizaciones en la Seguridad Social grupos 1 ó 2. Se requiere un plazo de mantenimiento de 5 años.</p> <p>Se asimilan a la condición de cónyuges a las parejas estables debidamente acreditadas por la normativa autonómica.</p>
	CONCEPTO SUCESIONES
	<p>Se equipara a la situación de cónyuge a aquellos sujetos que acrediten la situación de convivencia de ayuda mutua.</p> <p>Se aumentan las reducciones generales por parentesco en las siguientes cantidades:</p> <p style="padding-left: 20px;">Grupo I: 100.000€, más 12.000€ por cada año menor de 21 años con un límite máximo de 196.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">Grupo II: 100.000€ al cónyuge e hijos; 50.000€ a los descendientes restantes y 30.000€ a los ascendientes.</p> <p style="padding-left: 20px;">Grupo III: 8.000€.</p> <p>Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 33% y 65%: 275.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">b) Minusvalía física, sensorial o psíquica superior a 65%: 650.000€.</p> <p>Reducción para personas de la "tercera edad" (mayores de 75 años y grupo II) por importe de 275.000€.</p> <p>Se mejora el límite de la base de reducción sobre los seguros de vida hasta 25.000€.</p> <p>Se mejora la reducción sobre la adquisición de la vivienda habitual del causante elevando el límite a 180.000€ para cada sujeto pasivo y estableciendo un límite conjunto de 500.000€.</p> <p>Reducción del 95% para los descendientes, ascendientes, cónyuge y colaterales hasta el tercer grado en las adquisiciones de fincas rústicas de dedicación forestal, siempre que se den las condiciones específicas de la norma y se mantengan durante 10 años.</p> <p>Reducción del 95% sobre el valor neto de los elementos utilizados en una explotación agraria adquirida por el cónyuge, descendientes y colaterales hasta el tercer grado o también, por personas sin relación de parentesco que tuvieran una relación laboral de 10 años de antigüedad o fueren titulares de la actividad durante el mismo tiempo. Se deberán mantener tanto los bienes como la condición de agricultor profesional durante al menos 5 años.</p> <p>Reducción del 95% al cónyuge, ascendientes y descendientes para la adquisición de bienes muebles pertenecientes al Patrimonio Cultural catalán conforme a sus leyes específicas y de otras CCAA si se reconoce dicho status en cada una de ellas. También se incluyen las obras propias cuando el causante es el propio artista. Se mejora la reducción estatal reduciendo el plazo de mantenimiento a 5 años.</p> <p>Reducción del 95% al cónyuge, ascendientes y descendientes por la adquisición de bienes pertenecientes al Patrimonio natural. Se requiere mantenimiento durante 10 años.</p> <p>La reducción para los grupos I y II por sobreimposición decenal pasa a tener dos alternativas de aplicación opcional según determine el contribuyente:</p> <p style="padding-left: 20px;">Se reducirá la cuantía efectivamente satisfecha en concepto de impuesto.</p> <p style="padding-left: 20px;">Reducción del 50% si la transmisión se produce en el año siguiente, reducción del 30% si la transmisión se produce entre el año y los 5 anteriores, o del 10% si la transmisión se produce con posterioridad.</p>
	CONCEPTO DONACIONES
	<p>Reducción del 95% por donaciones dinerarias destinadas a la adquisición o constitución de un negocio, empresa o participaciones en entidades. El donatario debe ser igual o menor de 40 años con un patrimonio preexistente inferior a 300.000€. La base máxima de reducción será de 125.000€ (200.000€ en caso de personas con discapacidad igual o superior al 33%). El valor del negocio profesional que se adquiera debe ser inferior a 1 millón de euros, mientras que si lo que se adquiere son participaciones en entidades no podrá superar la cifra de 3 millones de euros. Asimismo, no podrá existir vinculación entre el donatario y la entidad de la que se adquiera, entendida tal vinculación en los términos de la LIS. La inversión deberá mantenerse durante 5 años, debe suponer el 50% del total de las participaciones y se deberán ejercer funciones de dirección durante dicho plazo.</p> <p>Reducción del 95% al cónyuge y descendientes para la adquisición de bienes culturales de interés nacional o bienes muebles pertenecientes al patrimonio cultural catalán conforme a sus leyes específicas y de otras CCAA si se reconoce dicho status en cada una de ellas. Deberán mantenerse durante 5 años.</p> <p>Reducción del 95% en adquisiciones dinerarias (destino vivienda habitual) o de primera vivienda habitual para menores de 37 años (límite de 60.000€) o personas con una discapacidad superior al 65% (límite de 120.000€). Las rentas anuales máximas del donatario deben ser inferiores a 36.000€. Se debe adquirir la plena propiedad.</p> <p>Reducción del 90% del importe excedente del máximo fijado por ley para tener la consideración de rendimientos del trabajo del discapacitado en las aportaciones a patrimonios protegidos.</p>

CATALUÑA (continuación)				
Tarifa del impuesto aplicable	Se establecen dos tarifas diferentes en función del grado de parentesco que exista entre los sujetos intervinientes en la transmisión:			
	Grupos I y II			
	<i>Base liquidable</i>	<i>Cuota íntegra</i>	<i>Resto base liquidable</i>	<i>Tipo</i>
	0,00	0,00	200.000,00	5,00%
	200.000,00	10.000,00	600.000,00	7,00%
	600.000,00	38.000,00	En adelante	9,00%
	Grupos III y IV			
	<i>Base liquidable</i>	<i>Cuota íntegra</i>	<i>Resto base liquidable</i>	<i>Tipo</i>
	0,00	0,00	50.000,00	7,00%
	50.000,00	3.500,00	150.000,00	11,00%
	150.000,00	14.500,00	400.000,00	17,00%
	400.000,00	57.000,00	800.000,00	24,00%
800.000,00	153.000,00	En adelante	32,00%	
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se obvia el patrimonio preexistente de los sujetos pasivos y se establecen tres coeficientes multiplicadores en función del grado de parentesco:			
	Grupos I y II	Grupo III	Grupo IV	
	1	1,5882	2	
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.			
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica <i>Autonómicas:</i> Bonificación del 99% de la cuota tributaria para cónyuges en sucesiones <i>mortis causa</i> , incluidos los seguros de vida. Bonificación progresiva en función de cada tramo de base imponible para los restantes sujetos de los grupos I y II*:			
	<i>Base imponible (hasta)</i>	<i>Bonificación</i>	<i>Resto base imponible</i>	<i>Bonificación marginal</i>
	0,00	0,00%	100.000,00	99,00%
	100.000,00	99,00%	200.000,00	97,00%
	200.000,00	98,00%	300.000,00	95,00%
	300.000,00	97,00%	500.000,00	90,00%
	500.000,00	94,20%	750.000,00	80,00%
	750.000,00	89,47%	1.000.000,00	70,00%
	1.000.000,00	84,60%	1.500.000,00	60,00%
	1.500.000,00	76,40%	2.000.000,00	50,00%
	2.000.000,00	69,80%	2.500.000,00	40,00%
	2.500.000,00	63,84%	3.000.000,00	25,00%
3.000.000,00	57,37%	En adelante	20,00%	
*Cabe destacar que los porcentajes de bonificación se reducen en un 50% si decide utilizarse cualquiera de las reducciones específicas previstas en la normativa salvo la reducción por vivienda habitual.				

EXTREMADURA														
DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES														
Reducciones en la base imponible	Se asimilan a la condición de cónyuges a las uniones de hecho inscritas en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura.													
	CONCEPTO SUCESIONES													
	Reducción variable en aquellas herencias en las que el caudal hereditario no supere los 600.000€ y las adquisiciones <i>mortis causa</i> sean en favor del cónyuge, los descendientes y los ascendientes cuyos patrimonios preexistentes no superen los 300.000€. La cuantía será variable en cuanto a que se sumará al importe de las reducciones aplicadas (excepto la reducción por minusvalía superior al 33%) hasta un importe máximo de 175.000€.													
	Se mejora la reducción general por parentesco en el grupo I, siendo 18.000€ la reducción, más 6.000€ por año menor de 21 años con un máximo de 70.000€.													
	Mejora de las reducciones generales en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:													
	a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 33% y menor del 50%: 60.000 €.													
	a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 50% y menor del 65%: 120.000 €.													
	c) Minusvalía física, sensorial o psíquica igual o superior al 65%: 180.000 €.													
	La reducción por adquisición <i>mortis causa</i> de la vivienda habitual queda establecida de la siguiente manera, siendo aplicables los requisitos y límites generales de la LISD:													
	<table border="0"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Valor real del inmueble</th> <th style="text-align: left;">% de Reducción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hasta 122.000 €</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>De 122.000,01 a 152.000 €</td> <td>99%</td> </tr> <tr> <td>De 152.000,01 a 182.000 €</td> <td>98%</td> </tr> <tr> <td>De 182.000,01 a 212.000 €</td> <td>97%</td> </tr> <tr> <td>De 212.000,01 a 242.000 €</td> <td>96%</td> </tr> <tr> <td>Más de 242.000 €</td> <td>95%</td> </tr> </tbody> </table>	Valor real del inmueble	% de Reducción	Hasta 122.000 €	100%	De 122.000,01 a 152.000 €	99%	De 152.000,01 a 182.000 €	98%	De 182.000,01 a 212.000 €	97%	De 212.000,01 a 242.000 €	96%	Más de 242.000 €
Valor real del inmueble	% de Reducción													
Hasta 122.000 €	100%													
De 122.000,01 a 152.000 €	99%													
De 152.000,01 a 182.000 €	98%													
De 182.000,01 a 212.000 €	97%													
De 212.000,01 a 242.000 €	96%													
Más de 242.000 €	95%													
Reducción del 100% por la adquisición de determinadas viviendas de protección pública por el cónyuge, ascendientes y los descendientes (incluidos adoptados) que hubieren convivido con el causante durante el año anterior y continúen con dicha vivienda, tanto en propiedad como en residencia, durante 5 años. La vivienda debe estar situada en Extremadura y debe estar reconocida por la normativa autonómica como de protección pública.														
Reducción del 100% por la adquisición de la propiedad o usufructo de una explotación agraria situada en Extremadura siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.														
Reducción del 100% en la adquisición de un negocio individual o participaciones en entidades (como mínimo del 50% del capital social de entidades no cotizadas en caso de participaciones) por el cónyuge y descendientes (en ausencia de éstos, también ascendientes y colaterales hasta el 3er grado). Se requiere que estas entidades estén exentas del IP, que el domicilio fiscal y su actividad se sitúe en la región, manteniéndose durante 5 años.														

EXTREMADURA (continuación)		
CONCEPTO DONACIONES		
Reducciones en la base imponible	<p>Reducción del 99% en las donaciones dinerarias para la adquisición de la primera vivienda habitual de los descendientes situados en el primer tramo de patrimonio preexistente. La reducción se aplicará en los primeros 122.000€. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad. La vivienda tiene que adquirirse en un plazo de 6 meses, deberá estar situada en la región y mantenerse durante 5 años.</p> <p>Reducción del 99% en las donaciones del pleno dominio de la vivienda habitual a hijos y descendientes pertenecientes al primer tramo de patrimonio preexistente mayores de edad o emancipados sobre los primeros 122.000€ del valor de la vivienda donada. Debe estar ya construida y situada en Extremadura. El donatario no puede tener otra vivienda previa en propiedad y deberá mantenerla durante 5 años. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad.</p> <p>Reducción del 99% en las donaciones del pleno dominio de terrenos o solares destinados a la construcción de la vivienda habitual a hijos y descendientes pertenecientes al primer tramo de patrimonio preexistente mayores de edad o emancipados sobre los primeros 80.000 € del valor del bien. Debe estar situada en la región, construirse en un plazo máximo de 4 años y ser la primera que adquiere el donatario, que deberá mantenerla durante 5 años. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad como requisito imprescindible para la aplicación de la reducción.</p> <p>Reducción del 99% en las donaciones dinerarias destinadas a la creación o adquisición de un negocio o empresa individual o participaciones en entidades (en este último caso deberá suponer el 50% del capital social y ejercerse funciones de dirección). Los donatarios serán ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad. La base máxima de la reducción será de 300.000€ o de 400.000€ en caso de discapacidad. Tanto el domicilio social como las funciones de dirección deberán ejercerse en Extremadura durante 5 años.</p> <p>Reducción del 99% en las donaciones de bienes inmuebles destinados a desarrollar la primera actividad empresarial, excepto la de arrendamiento, o primer negocio profesional de descendientes mayores de edad o emancipados, que deberán estar situados en el tramo I de patrimonio preexistente y estar dados de alta en el censo de empresarios, profesionales y retenedores previsto en la normativa estatal. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad. El inmueble debe conservarse en el patrimonio del donatario durante 5 años. La base máxima de la reducción será de 300.000€.</p> <p>Reducción del 99% en las donaciones dinerarias a hijos y descendientes mayores de edad o emancipados situados en el tramo I de patrimonio preexistente sobre los primeros 120.000€ si se destinan a la realización de estudios de postgrado por parte del donatario. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad.</p> <p>Las tres reducciones anteriores - en caso de aplicación combinada de las mismas - tienen un límite conjunto de 300.000€.</p> <p>Reducción del 99% por la adquisición de la propiedad o usufructo de una explotación agraria situada en Extremadura siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.</p> <p>Reducción del 99% en la adquisición de un negocio individual o participaciones en entidades por el cónyuge, descendientes, ascendientes y colaterales hasta el 3er grado. Se requiere que estas entidades estén exentas del IP, que el domicilio fiscal y su actividad se sitúe en la región, manteniéndose durante 5 años. Se exige que la donación se formalice en escritura pública, que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez) y que deje de ejercer funciones de dirección desde la transmisión.</p>	
	Tarifa del impuesto aplicable	No ejerce competencias en este aspecto.
	Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	No ejerce competencias en este aspecto.
	Deducciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>Deducción por doble imposición internacional.</p>
	Bonificaciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>No aplica.</p>

GALICIA									
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES								
	<p>Se equiparan a los cónyuges las uniones de dos personas con convivencia que debidamente registren dicho status conforme a la normativa comunitaria.</p> <p>Reducción del 99% para adquisiciones de bienes afectos a actividades, negocios profesionales o participaciones en entidades (en este caso se deberá obtener tras la adquisición el 50% conjuntamente con familiares hasta el cuarto grado o los límites habituales de 5% y 20% para empresas de reducida dimensión) cuando se realicen por el cónyuge, descendientes, ascendientes o colaterales hasta el tercer grado. Se exige cumplimiento de la exención regulada en la normativa del IP y mantenimiento de todo ello durante 5 años. El domicilio fiscal o el centro principal de gestión debe ubicarse en Galicia y mantenerse durante 5 años aunque se podrá interrumpir dicho plazo mediante pacto sucesorio. Se aplicarán asimismo para aquellas adquisiciones derivadas de pactos sucesorios.</p> <p>Reducción del 99% para adquisiciones de parcelas forestales que formen parte de la superficie de gestión y comercialización de producciones que realicen agrupaciones de propietarios forestales con personalidad jurídica.</p> <p>Reducción del 95% por la adquisición de bienes destinados a la creación de un negocio, empresa o entidad realizada por parte de descendientes con rentas inferiores a 30.000€ en el IRPF y un patrimonio preexistente inferior a 250.000€ (excluida la vivienda habitual). La base máxima de reducción será de 118.750 € o de 237.500€ si se trata de una persona con una discapacidad superior al 33%. El centro principal de gestión o domicilio fiscal deberá ubicarse en Galicia. El adquirente deberá estar en condiciones de ejercer el control sobre el negocio o entidad. Asimismo, deberá contratarse a una persona con residencia gallega a jornada completa. Todo ello deberá mantenerse, así como la actividad y el nivel de inversión durante 4 años.</p>								
	CONCEPTO SUCESIONES								
	<p>Se mejoran las reducciones generales por parentesco en las siguientes cantidades respectivamente:</p> <p>Grupo I: 1.000.000 €, más 100.000 € por cada año menor de 21 años con un límite máximo de 1.500.000 €.</p> <p>Grupo II: 900.000 € para descendientes entre los 21 y los 25, menos 100.000 € por año mayor de 21; 18.000 € el resto.</p> <p>Grupo III: 8.000 €.</p> <p>Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:</p> <p>a) Minusvalía física, sensorial o psíquica entre 33% y 65%: 150.000 €.</p> <p>b) Minusvalía física, sensorial o psíquica superior a 65%: 300.000 €. Si se encuentran en los grupos I y II y tienen un patrimonio preexistente inferior a 3.000.000 € aplicarán una reducción del 100% de la base imponible.</p> <p>Reducción del 99% por indemnizaciones satisfechas por las administraciones públicas a las personas herederas de los afectados por el síndrome tóxico y prestaciones públicas por actos de terrorismo.</p> <p>Reducción progresiva por la adquisición de la vivienda habitual por descendientes, ascendientes o colaterales (mayores de 65 años que hubieran convivido con el causante en los últimos dos años) con el límite de 600.000 €. La vivienda debe mantenerse durante 5 años, salvo que su venta reinvierta en vivienda habitual. El cónyuge tiene una reducción del 100% sobre el valor del inmueble con el límite de 600.000 €. El resto aplicarán la siguiente tabla:</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Valor real del inmueble</th> <th style="text-align: left;">Reducción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hasta 150.000,00 €</td> <td>99%</td> </tr> <tr> <td>De 150.000,01 a 300.000,00 €</td> <td>97%</td> </tr> <tr> <td>Más de 300.000,00 €</td> <td>95%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Reducción del 99% por adquisiciones de explotaciones agrarias y elementos afectos a las mismas cuando se encuentren en Galicia. Se requiere la condición profesional de agricultor (el causante o su cónyuge cuando se transmiten explotaciones o cuando se transmiten elementos, los adquirentes o sus cónyuges) y debían haberse ejercido actividades de este tipo durante los dos años anteriores. Los sujetos que podrán aplicarse esta reducción son el cónyuge, los ascendientes, los descendientes y colaterales hasta el tercer grado.</p> <p>Reducción del 95% por la adquisición de fincas rústicas gallegas de dedicación forestal, catalogadas como protegidas por la normativa autonómica, en favor del cónyuge, descendientes, ascendientes o colaterales hasta el tercer grado. Se debe mantener durante 5 años.</p>	Valor real del inmueble	Reducción	Hasta 150.000,00 €	99%	De 150.000,01 a 300.000,00 €	97%	Más de 300.000,00 €	95%
	Valor real del inmueble	Reducción							
	Hasta 150.000,00 €	99%							
	De 150.000,01 a 300.000,00 €	97%							
	Más de 300.000,00 €	95%							
	CONCEPTO DONACIONES								
	<p>Reducción del 95% por donaciones dinerarias para descendientes (menores de 35 años o mujeres víctimas de violencia de género) con rentas inferiores a 30.000 € con la finalidad de la adquisición de la primera vivienda habitual ubicada en Galicia. La base máxima de la reducción será de 60.000€. La donación se formalizará mediante escritura pública en la que conste su finalidad.</p> <p>Reducción del 99% por adquisiciones de explotaciones agrarias o fincas rústicas por el cónyuge, descendientes o adoptados y colaterales, por consanguinidad hasta el 3er grado. Se exige que el donante tenga 65 años o más (salvo incapacidad permanente absoluta o gran invalidez) y fuera agricultor profesional como mínimo dos años antes de la donación, dejando dicha condición desde dicho momento. Se requiere que el adquirente mantenga la explotación y sea agricultor profesional al menos durante 5 años desde la transmisión. La explotación debía estar funcionando durante más de dos años antes de la donación.</p>								

Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio
y sobre Sucesiones y Donaciones en España

GALICIA (continuación)			
Tarifa del impuesto aplicable	Se establecen unas tarifas especiales para adquisiciones <i>mortis causa</i> incluidos seguros de vida cuando el sujeto adquirente esté comprendido en el grupo I o II:		
	<i>Base imponible (hasta)</i>	<i>Cuota íntegra (€)</i>	<i>Resto base imponible</i>
	0,00	0,00	50.000,00
	50.000,00	2.500	125.000,00
	125.000,00	7.750	300.000,00
	300.000,00	23.500	800.000,00
	800.000,00	78.500	1.600.000,00
	1.600.000,00	198.500	En adelante
	<i>Deducción</i>		
	5,00%	7,00%	9,00%
11,00%	15,00%	18,00%	
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se establecen unas tarifas especiales para donaciones cuando el sujeto adquirente esté comprendido en el grupo I o II:		
	<i>Base liquidable (hasta)</i>	<i>Bonificación</i>	<i>Resto base imponible</i>
	0,00	0,00	200.000,00
	200.000,00	10.000	600.000,00
	600.000,00	38.000	En adelante
	<i>Bonificación marginal</i>		
	5,00%	7,00%	9,00%
	En otro caso: 7,65%-34%		
	Se modifican los coeficientes multiplicadores por patrimonio preexistente resultando en lo siguiente:		
	<i>Patrimonio preexistente</i>	<i>Grupos I y II</i>	<i>Grupo III</i>
Los tramos de patrimonio preexistente se mantienen iguales a los de la LISD.	1	1,5882	
	1	1,6676	
	1	1,7471	
	1	1,9059	
<i>Grupo IV</i>	2	2,1	
2,2	2,4		
Deducciones	<i>Estatales:</i>		
	Deducción por doble imposición internacional.		
	<i>Autonómicas:</i>		
	Deducciones en la cuota por parentesco:		
Deducción del 99% por adquisiciones <i>mortis causa</i> de sujetos incluidos en el grupo I de parentesco.			
Deducción del 99% por adquisiciones <i>mortis causa</i> de sujetos incluidos en el grupo II de parentesco, siempre que su base imponible fuese igual o inferior a 125.000€.			
Bonificaciones	<i>Estatales:</i>		
	No aplica		

REGIÓN DE MURCIA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	<p>Se establece un régimen más favorable en materia de ISD que se aplicará para los hechos imponibles devengados en el municipio de Lorca desde el 11 de mayo de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2016. (Ley autonómica 5/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales extraordinarias para el municipio de Lorca como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011)</p> <p>Reducción del 99% por transmisión de explotaciones agrícolas a favor de familiares de los Grupos I y II formalizada en escritura pública. Se exige que se adquiera el pleno dominio de la integridad de la finca, debiendo tener el transmitente y los adquirentes la condición de agricultor profesional durante el plazo de presentación del impuesto. El adquirente deberá conservar en su patrimonio y ejercer de forma personal y directa la explotación agraria, como agricultor profesional, durante 5 años, salvo que falleciera dentro de este plazo.</p> <p>Reducción del 99% por la adquisición dinerarias destinadas a la constitución, adquisición o ampliación de empresa individual, negocio profesional o a la adquisición de participaciones en entidades sin límite en la base de la reducción. Debe otorgarse en escritura pública a favor de familiares de los Grupo I y II y la operación ha de producirse en el periodo máximo de 6 meses desde la fecha de la transmisión. La empresa debe tener su domicilio fiscal en Murcia (también el social en caso de donación) no puede tener por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario, exigiéndose un plazo de mantenimiento de 5 años.</p> <p>En el caso de adquisición de participaciones se exigen otros requisitos: funciones de dirección durante 5 años y adquisición de al menos el 50%. En la adquisición de empresa individual o negocio profesional se requiere que la cifra de negocio del ejercicio anterior fuera inferior a 3 millones de euros (empresa) o de 1 millón de euros (negocio profesional).</p> <p>En las donaciones se requieren otros requisitos adicionales: adquirente con patrimonio preexistente no superior a 500.000€, no existir vinculación en los términos definidos en la LIS entre el donatario - empresa/ negocio/ participaciones adquiridas. Plazo de mantenimiento de 5 años sin minoración sustancial del valor de adquisición. Se permite reinversión en otros de análoga naturaleza y destino empresarial.</p>
	CONCEPTO SUCESIONES
	<p>Reducción del 99% en las adquisiciones mortis causa de bienes inmuebles, destinados a desarrollar una actividad empresarial o negocio profesional entre contribuyentes encuadrados en los grupos I y II (incompatible con la reducción general para constitución de sociedades y con la reducción general del art. 20.2.c) de la LISD). La operación ha de producirse en el periodo máximo de 6 meses desde la fecha de la transmisión. El inmueble deberá quedar afecto a la actividad durante los 5 años siguientes a la fecha de la transmisión. La entidad creada o participada tendrá su domicilio fiscal en la CCAA de Murcia y mantenerse durante 5 años, no debiendo tener por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario. Esta reducción es aplicable desde el 8-8-2015.</p> <p>Reducción del 99% por la adquisición de una empresa individual o de un negocio profesional, o de participaciones en entidades. Se mantienen los requisitos de la LISD, reduciendo el periodo de mantenimiento a 5 años, si bien durante los cuales deberá mantenerse el domicilio fiscal y social en Murcia y permitiendo la reinversión en otros de análoga naturaleza con destino empresarial. Se amplían los sujetos adquirentes a los que se aplica la reducción: grupos de parentesco I, II y III). Esta reducción es incompatible con la estatal.</p>
	CONCEPTO DONACIONES
	<p>Reducción del 99% por la adquisición de una empresa individual o de un negocio profesional, o de participaciones en entidades. Se mantienen los requisitos de la LISD, si bien durante el periodo de mantenimiento de 10 años deberá mantenerse el domicilio fiscal y social en Murcia, ni minorar sustancialmente el valor de la adquisición. Se amplían los sujetos adquirentes a los que se aplica la reducción: grupos de parentesco I, II y III). Esta reducción es incompatible con la estatal.</p> <p>Reducción del 99% por donación de vivienda o cantidad en metálico destinada a la adquisición, construcción o rehabilitación de la primera vivienda habitual del donatario. Se limita la base de la reducción a 150.000€, tributando el exceso al tipo fijo del 7%. Los donantes deberán ser familiares de los Grupo I y II. La vivienda estará ubicada en la CCAA de Murcia y ha de adquirirse en un plazo máximo de 1 año desde la donación, manteniéndose en el patrimonio del donatario durante los 5 años siguientes a su adquisición o construcción. El donatario no podrá ser propietario de ninguna otra vivienda previamente, ni tener un patrimonio preexistente superior a 402.678,11 €, ni tener unas rentas familiares iguales o superiores a 4 veces el IPREM.</p> <p>Reducción del 99% por donación de inmuebles destinados a desarrollar una actividad empresarial o un negocio profesional con el límite de 300.000€ (450.000€ con un grado de discapacidad superior al 33%) a favor de familiares de los Grupo I y II. La operación ha de producirse en el periodo máximo de 6 meses desde la fecha de la transmisión. El inmueble donado deberá quedar afecto a la actividad durante los 5 años siguientes a la fecha de la donación. La entidad creada o participada tendrá su domicilio fiscal en la CCAA de Murcia y mantenerse durante 5 años, no debiendo tener por actividad principal la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario. El donatario no podrá tener un patrimonio preexistente superior a 500.000€ y, en el caso de adquisición de participaciones, deberá ejercer funciones de dirección y adquirir al menos el 50% del capital social. no es necesario que se trate de la primera inversión del adquirente.</p> <p>Reducción por donación de solar de naturaleza urbana con destino a la construcción de la primera vivienda habitual del donatario. Se limita la base de la reducción a 50.000€, tributando el exceso al tipo fijo del 7%. Los donantes deberán ser familiares de los Grupo I y II. La vivienda deberá estar construida en el plazo máximo de 4 años en la CCAA de Murcia. El donatario no podrá disponer de otra vivienda en propiedad previamente, ni tener un patrimonio preexistente superior a 402.678,11€, ni tener unas rentas familiares iguales o superiores a 4 veces el IPREM, obligándose a mantener la plena propiedad durante los 5 años siguientes a la construcción.</p>

Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio
y sobre Sucesiones y Donaciones en España

REGIÓN DE MURCIA (continuación)	
Tarifa del impuesto aplicable	Se mantienen los mismos tramos que en la tarifa estatal, pero se incrementa el tipo de los dos últimos tramos: 29,75% a 31,75% y de 34% a 36,50%. Por tanto, los tipos oscilan entre 7,65% y 36,50%.
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se mantienen los coeficientes multiplicadores estatales
Deducciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>Deducción por doble imposición internacional</p> <p><i>Autonómicas:</i></p> <p>Deducción del 99% en la cuota resultante de las transmisiones <i>mortis causa</i> en favor de adquirentes incluidos en el Grupo I.</p> <p>Deducción del 50% en la cuota resultante de las transmisiones <i>mortis causa</i> en favor de adquirentes incluidos en el Grupo II, desde el 8-8-2015.</p> <p>Deducción del 50% en la cuota resultante tras la aplicación de las deducciones autonómicas y estatales en las transmisiones lucrativas en favor de adquirentes incluidos en los Grupos I y II. Se requiere que se realice en documento público. Deducción aplicable desde el 8-8-2015.</p> <p>Deducción del 100% para cualquier causahabiente cuando la persona hubiera fallecido entre el 11-5-2011 hasta el 31-12-2016, como consecuencia directa de los seísmos.</p>
Bonificaciones	<p><i>Estatales:</i></p> <p>No aplica</p>

VALENCIA	
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES
	<p>Reducción del 95% por la adquisición de una empresa individual o de un negocio profesional, o de participaciones en entidades o bienes afectos a actividades empresariales. Se regula en términos similares a la LISD, si bien se reduce a 5 años el periodo de mantenimiento posterior.</p> <p>Reducción del 95% en la transmisión de una empresa individual agrícola o de los bienes afectos a la misma a favor del cónyuge (sólo en <i>mortis causa</i>), descendientes o adoptados (en ausencia de descendientes, a favor de ascendientes, adoptantes y parientes colaterales (sólo en <i>mortis causa</i>, hasta el 3er grado). Se requiere que la actividad no constituya la principal fuente de renta del causante, que haya ejercido dicha actividad de forma personal, habitual y directa y que se mantenga la actividad durante 5 años. La reducción será del 90% si el transmitente se hubiera jubilado previamente con una edad comprendida entre los 60 y 64 años.</p>
	CONCEPTO SUCESIONES
	<p>Se aumentan las reducciones generales por parentesco en las siguientes cantidades respectivamente:</p> <p style="padding-left: 20px;">Grupo I: 100.000€, más 8.000€ por cada año menor de 21 años con un límite máximo de 156.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">Grupo II: 100.000€.</p> <p>Reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Minusvalía física, sensorial entre 33% e inferior al 65%: 120.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">b) Minusvalía psíquica (igual o superior al 33%) o física o sensorial (igual o superior al 65%): 240.000€.</p> <p>Reducción del 95% por adquisición de vivienda habitual. Se mejora la reducción estatal elevando a 150.000€ el límite general y reduciendo el plazo de mantenimiento a 5 años.</p> <p>Reducción variable por transmisiones de bienes calificados por la normativa autonómica como de interés cultural valenciano. La cesión se debe realizar en favor de la Generalitat, gratuitamente y que se destine a fines culturales propios de la entidad donataria. La reducción será del 95% para cesiones de más de 20 años, del 75% para cesiones de más de 10 años y 50% para cesiones de más de 5 años.</p>
	CONCEPTO DONACIONES
	<p>Reducciones por parentesco. Para su aplicación se requiere que el donatario tenga un patrimonio preexistente no superior a 2.000.000€ y sea residente en la CCAA de Valencia. La donación se formalizará en documento público, justificándose la procedencia de los bienes que el donante transmite. Para el cómputo de los límites se tendrán en cuenta la totalidad de las adquisiciones lucrativas <i>inter vivos</i> provenientes del mismo donante, efectuadas en los 5 años inmediatamente anteriores.</p> <p style="padding-left: 20px;">Hijos mayores de 21 años y padres: 100.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">Nietos con padre premuerto con patrimonio preexistente de hasta 2.000.000€: mismos límites que anteriores en función de si nieto es o no menor de 21 años.</p> <p style="padding-left: 20px;">Abuelos con patrimonio preexistente inferior a 2.000.000€: 100.000€.</p> <p>Creación de una reducción en función del tipo y grado de discapacidad con las siguientes condiciones:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) Minusvalía física, sensorial entre 33% e inferior al 65% de padres e hijos del donante (también nietos con padre premuerto): 120.000€.</p> <p style="padding-left: 20px;">b) Minusvalía psíquica (igual o superior al 33%) o física o sensorial (igual o superior al 65%): 240.000€.</p> <p>Reducción de 1.000€ en donaciones dinerarias destinadas al desarrollo de una actividad empresarial con fondos propios inferiores a 300.000€ en el ámbito de la cinematografía, las artes escénicas, la música, la pintura, y otras artes visuales o audiovisuales, la edición, la investigación o en el ámbito social. Se tendrán en cuenta las donaciones previas de los últimos 3 años.</p>

Propuestas para la Reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio
y sobre Sucesiones y Donaciones en España

VALENCIA (continuación)																					
Tarifa del impuesto aplicable	Aplican los mismos tipos que los estatales (7,65%-34%) con unas bases diferentes, si bien casi idénticas a las de la LISD.																				
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	<p>Se establece la siguiente tabla para la elección del coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><i>Patrimonio preexistente</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Grupos I y II</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Grupo III</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Grupo IV</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">De 0 a 390.567,87€</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1,5882</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">hasta 1.965.309,58€</td> <td style="text-align: center;">1,05</td> <td style="text-align: center;">1,6676</td> <td style="text-align: center;">2,1</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">hasta 3.939.629,28€</td> <td style="text-align: center;">1,1</td> <td style="text-align: center;">1,7471</td> <td style="text-align: center;">2,2</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">más de 3.936.629,28€</td> <td style="text-align: center;">1,2</td> <td style="text-align: center;">1,9059</td> <td style="text-align: center;">2,4</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Patrimonio preexistente</i>	<i>Grupos I y II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>	De 0 a 390.567,87€	1	1,5882	2	hasta 1.965.309,58€	1,05	1,6676	2,1	hasta 3.939.629,28€	1,1	1,7471	2,2	más de 3.936.629,28€	1,2	1,9059	2,4
<i>Patrimonio preexistente</i>	<i>Grupos I y II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>																		
De 0 a 390.567,87€	1	1,5882	2																		
hasta 1.965.309,58€	1,05	1,6676	2,1																		
hasta 3.939.629,28€	1,1	1,7471	2,2																		
más de 3.936.629,28€	1,2	1,9059	2,4																		
Deducciones	<p><i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.</p>																				
Bonificaciones	<p><i>Estatales:</i> No aplica</p> <p><i>Autonómicas:</i> Bonificación del 75% para las adquisiciones por causa de muerte de los sujetos incluidos en los grupos I y II y para los sujetos discapacitados con un grado de discapacidad física o sensorial igual o superior al 65% o bien, psíquica del 33% o superior.</p> <p>Bonificación del 75% - con el límite de 150.000€ - para las adquisiciones <i>inter vivos</i> efectuadas por los padres, adoptantes, hijos o adoptados del donante, (nietos también si el padre premuere) con patrimonios preexistentes inferiores a 2.000.000 €. Imposibilidad o especialidades en la aplicación cuando hubieren habido distintas transmisiones previamente. Se aplica también esta bonificación, pero sin límite, para personas discapacitadas con los mismos grados que los exigidos para la bonificación <i>mortis causa</i>.</p>																				

COMUNIDAD DE MADRID																					
Reducciones en la base imponible	DISPOSICIONES AUTONÓMICAS COMUNES A SUCESIONES Y DONACIONES																				
	Se asimilarán a cónyuges los miembros de uniones de hecho que cumplan la normativa autonómica sobre este tipo de uniones.																				
	CONCEPTO SUCESIONES																				
	Reducción por parentesco, que sustituye a la reducción estatal: <ul style="list-style-type: none"> • Grupo I: 16.000 euros, más 4.000 euros por cada año menos de veintiuno que tenga el causahabiente, sin que la reducción pueda exceder de 48.000 euros. • Grupo II: 16.000 euros. • Grupo III: 8.000 euros. • Grupo IV: NA. Reducción por discapacidad, compatible con la de parentesco: <ul style="list-style-type: none"> • Minusvalía igual o superior al 33%: 55.000 €. • Minusvalía igual o superior al 65%: 153.000 €. Reducción del 100%, con un límite de 9.200 €, a las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida, cuando su parentesco con el contratante fallecido sea el de cónyuge, ascendiente, descendiente, adoptante o adoptado. <p>Reducción del 95% en la adquisición de la propiedad o derechos de usufructo de una empresa individual, de un negocio profesional o participaciones en entidades exentas en el impuesto sobre el Patrimonio por el cónyuges, descendientes o adoptados de la persona fallecida. En ausencia de descendientes la reducción será de aplicación a las adquisiciones por ascendientes, adoptantes y colaterales, hasta el tercer grado. Se requiere un plazo de mantenimiento de 5 años.</p> Reducción del 95% en la adquisición de la vivienda habitual por el cónyuge, ascendientes o descendientes de aquel, o bien pariente colateral mayor de 65 años que hubiese convivido con el causante durante los 2 años anteriores al fallecimiento. Se establece un límite de 123.000 € y se requiere un plazo de permanencia de 5 años. Reducción del 99% de las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones Públicas a los herederos de los afectados por el síndrome tóxico, o por actos de terrorismo, salvo que estén sujetas al IRPF.																				
	CONCEPTO DONACIONES																				
No se ejercen competencias específicas en este sentido.																					
Tarifa del impuesto aplicable	Se mantienen los mismos tipos que en la tarifa estatal (7,65%-34%), pero se modifican los tramos de renta a la que se aplican los mismos.																				
Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente	Se mantienen los coeficientes multiplicadores estatales, si bien redondeando las cuantías a las que los mismos se aplican: <table border="1" style="width: 100%; text-align: center; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th><i>Patrimonio preexistente</i></th> <th><i>Grupos I y II</i></th> <th><i>Grupo III</i></th> <th><i>Grupo IV</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>De 0 a 403.000€</td> <td>1</td> <td>1,5882</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>De más de 403.000€ a 2.008.000€</td> <td>1</td> <td>1,6676</td> <td>2,1</td> </tr> <tr> <td>De más de 2.008.000€ a 4.021.000€</td> <td>1</td> <td>1,7471</td> <td>2,2</td> </tr> <tr> <td>De más de 4.021.000€</td> <td>1</td> <td>1,9059</td> <td>2,4</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Patrimonio preexistente</i>	<i>Grupos I y II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>	De 0 a 403.000€	1	1,5882	2	De más de 403.000€ a 2.008.000€	1	1,6676	2,1	De más de 2.008.000€ a 4.021.000€	1	1,7471	2,2	De más de 4.021.000€	1	1,9059	2,4
<i>Patrimonio preexistente</i>	<i>Grupos I y II</i>	<i>Grupo III</i>	<i>Grupo IV</i>																		
De 0 a 403.000€	1	1,5882	2																		
De más de 403.000€ a 2.008.000€	1	1,6676	2,1																		
De más de 2.008.000€ a 4.021.000€	1	1,7471	2,2																		
De más de 4.021.000€	1	1,9059	2,4																		
Deducciones	<i>Estatales:</i> Deducción por doble imposición internacional.																				
Bonificaciones	<i>Estatales:</i> No aplica <i>Autonómicas:</i> Bonificación del 99% aplicable a los sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II, tanto en las adquisiciones <i>mortis causa</i> , como en aquellas <i>inter vivos</i> (éstas últimas realizadas en escritura pública justificando en la misma, en su caso, el origen de los fondos dinerarios o depósitos que se donen).																				

ANEXO 4: "IP E ISD EN LOS PAISES DE LA OCDE"

	Países OCDE	IP	Sucesiones	Donaciones	Comentarios
1	Alemania	No	Si	Si	
2	Australia	No	No	No	
3	Austria	No	No	No	IS declarado inconstitucional 2007
4	Bélgica	No	Si	Si	
5	Canadá	No	No	No	Se gravan las ganancias no realizadas en IRPF
6	Chile	No	Si	Si	
7	Corea	No	Si	Si	
8	Dinamarca	No	Si	Si	
9	Eslovaquia	No	No	No	
10	Eslovenia	No	Si	Si	
11	España	Si	Si	Si	
12	Estados Unidos	No	Si	Si	
13	Estonia	No	No	No	
14	Finlandia	No	Si	Si	
15	Francia	Si	Si	Si	
16	Grecia	No	Si	Si	
17	Hungría	No	Si	Si	
18	Irlanda	No	Si	Si	
19	Islandia	No	Si	No	IP abolido 2014, Donaciones sujetas a IRPF
20	Israel	No	No	No	
21	Italia	No	Si	Si	
22	Japón	No	Si	Si	
23	Luxemburgo	No	Si	Si	
24	México	No	No	No	
25	Noruega	Si	No	No	ISD abolido en 2014
26	Nueva Zelanda	No	No	No	ISD abolido en 1993
27	Países Bajos	No	Si	Si	
28	Polonia	No	Si	Si	
29	Portugal	No	No	No	ISD abolido en 2014 (imp. s/ transmisiones 10%)
30	Reino Unido	No	Si	Si	
31	República Checa	No	No	No	ISD abolido en 2014, ocasionalmente sujeto IRPF
32	Suecia	No	No	No	ISD abolido en 2005
33	Suiza	Si	Si	Si	
34	Turquía	No	Si	Si	
	Existe Impuesto	4	22	21	
	% Existe Impuesto	11,76%	64,71%	61,76%	

ANEXO 5: "ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO DERECHO COMPARADO 2014"

ANEXO 5. ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO DERECHO COMPARADO 2014 (1)(2)(3)													
N° PAÍSES ANALIZADOS		NO IP	SI IP	POBLACIÓN NO IP	POBLACIÓN SI IP	PIB MIL € NO IP	PIB MIL € SI IP	TIPO MIN	TIPO MAX	LÍMITE CON RENTA			
EUROPA	28	86%	4	599.783.269	83%	125.580.716	17%	11.813.028	75%	4.019.800	25%		
AMÉRICA	9	78%	2	705.309.590	89%	89.767.651	11%	16.851.011	96%	744.418	4%		
Total	37	84%	6	1.305.092.859	86%	215.348.367	14%	28.664.039	86%	4.764.218	14%		
N° PAÍSES ANALIZADOS		NO IP	SI IP	POBLACIÓN NO IP	POBLACIÓN SI IP	PIB MIL € NO IP	PIB MIL € SI IP	TIPO MIN	TIPO MAX	LÍMITE CON RENTA			
1	Alemania	24	86%	4	14%	599.783.269	83%	125.580.716	17%	11.813.028	75%	4.019.800	25%
2	Bélgica			80.767.463	13%	2.809.480	24%						
3	Chipre			11.203.992	2%	395.262	3%						
4	Dinamarca			858.000	0%	16.904	0%						
5	Eslovaquia			5.627.235	1%	252.939	2%						
6	España			5.415.949	1%	73.593	1%						
7	Finlandia			5.451.270	1%	46.512.199	37%	1.022.988	25%	700.000	0,20%	2.50%	
8	Francia			10.992.589	2%	65.820.916	52%	2.113.687	53%	800.000	0,50%	1.50%	
9	Grecia			16.829.289	3%	182.054	2%						
10	Holanda			9.877.365	2%	602.658	5%						
11	Hungría			323.547	0%	100.537	1%						
12	Islandia			8.059.400	1%	11.383	0%						
13	Israel			60.782.668	10%	218.832	2%						
14	Italia			2.001.468	0%	1.618.904	14%						
15	Letonia			549.680	0%	23.265	0%						
16	Luxemburgo			425.384	0%	45.288	0%						
17	Malta			36.950	0%	7.544	0%						
18	Morocco			10.427.301	2%	5.107.970	4%						
19	Noruega			64.308.261	11%	165.666	1%						
20	Portugal			10.512.419	2%	2.017.194	17%						
21	Reino Unido			19.947.311	3%	157.285	1%						
22	República Checa			143.700.000	24%	142.245	1%						
23	Rumania			9.644.864	2%	1.578.711	13%						
24	Rusia			76.667.864	13%	456.342	4%						
25	Suecia			45.373.000	8%	8.139.651	6%						
26	Suiza			705.309.590	89%	616.345	5%						
27	Turquía			45.373.000	8%	134.256	1%						
28	Ucrania			41.446.246	46%	16.851.011	96%						
AMÉRICA	9	78%	2	705.309.590	89%	89.767.651	11%	16.851.011	96%	744.418	4%		
1	Argentina			377.374	0%	41.446.246	46%						
2	Bahamas			201.032.000	29%	6.340	0%						
3	Brasil			35.105.000	5%	1.691.094	10%						
4	Canadá			316.128.839	45%	1.375.417	8%						
5	Colombia			118.397.000	17%	48.321.405	54%						
6	Estados Unidos			30.405.207	4%	12.625.631	75%						
7	México			3.864.170	1%	949.373	6%						
8	Panamá			30.405.207	4%	32.111	0%						
9	Venezuela			1.305.092.859	86%	171.045	1%						
Total	37	84%	6	1.305.092.859	86%	215.348.367	14%	28.664.039	86%	4.764.218	14%		

Referencias:
 (1) Con carácter general, los datos de cada país se refieren al ejercicio 2014 y se han obtenido del International Bureau for Fiscal Documentation y del servicio Law in Context de Baker & McKenzie.
 (2) Fuente datos población: <http://www.datosmacro.com/> / Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Datos correspondientes al año 2013.
 (3) Fuente datos Producto Interior Bruto (PIB): <http://www.datosmacro.com/>. Datos correspondientes al año 2013.

ANEXO 6: "ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE SUCESIONES DERECHO COMPARADO 2014"

ANEXO 6: ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE SUCESIONES DERECHO COMPARADO 2014 (1),(2),(3)

EUROPA		AMERICA		Total								
N° PAISES ANALIZADOS	NO IS	SI IS	POBLACION NO IS	POBLACION SI IS	POBLACION NO IS	POBLACION SI IS	PIB MIL. € NO IS	PIB MIL. € SI IS	PIB MIL. € SI IS	MÍN. EXENTO	TIPO MIN	TIPO MAX.
28	12	43%	224.574.554	31%	508.940.372	69%	3.535.963	22%	12.608.160	20.000-500.000	7%	50%
1	Austria		8.474.488	4%	80.767.463	16%	322.878	9%	2.809.480		3%	80%
2	Bélgica		858.000	0%	11.203.992	2%	16.504	0%	395.262			
3	Dinamarca		5.415.949	2%	5.627.235	1%	73.593	2%	252.939	36.062,45	15%	36,25%
4	Francia				46.512.199	9%			1.022.988		7,65%	34,00%
5	Finlandia				5.451.270	1%			201.341	20.000	8%	36%
6	Grecia				65.820.916	13%			2.113.687	*	5%	60%
7	Holanda				10.992.589	2%			182.054	*	1%	40%
8	Hungría				16.829.289	3%			602.658		10%	40%
9	Israel				9.877.365	2%			100.537		9%	18%
10	Italia				8.059.400	4%			218.832			
11	Letonia				2.001.468	1%			1.618.904	*	4%	8%
12	Luxemburgo				425.384	0%			23.265		0%	48%
13	Mónaco				5.107.970	2%			7.544		0%	16%
14	Noruega				10.427.301	5%			393.098			
15	Portugal				64.308.261	13%			165.666			
16	Reino Unido				10.512.419	5%			2.017.194	417.254,83	36%	40%
17	República Checa				19.947.311	9%			157.285			
18	Rumania				142.245	4%			142.245			
19	Rusia				143.700.000	64%			1.578.711			
20	Suecia				9.644.864	4%			436.342			
21	Suiza				8.139.631	2%			490.027		2%	54,6%
22	Turquía				76.667.864	15%			616.345	56.925	1%	10%
23	Ucrania				45.373.000	9%			134.256		0%	17%
24	Ucrania				589.012.292	74%			2.648.159			
25	Argentina				41.446.246	7%			459.500		4%	21,93%
26	Bahamas				377.374	0%			6.340			
27	Brasil				201.032.000	34%			1.691.094		0%	8%
28	Canadá				35.105.000	17%			1.375.417			
29	Colombia				48.521.405	23%			284.918			
30	Estados Unidos				118.397.000	57%			949.373	4.483.811	18%	40%
31	México				3.864.170	2%			32.111			
32	Panamá				30.405.207	5%			171.045		1%	55%
33	Venezuela				1.097.952.664	72%			6.184.122			
Total	37	17	46%	20	54%	28%	1.097.952.664	72%	6.184.122	18%	1%	82%

Referencias
(1) Con carácter general, los datos de cada país se refieren al ejercicio 2014 y se han obtenido del International Bureau for Fiscal Documentation and del servicio Law in Context de Baker & McKenzie.
(2) Fuente datos población: <http://www.datosmacro.com/> y Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Año 2013.
(3) Fuente datos Producto Interior Bruto (PIB): <http://www.datosmacro.com/>. Datos correspondientes al año 2013.

ANEXO 7: "ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE DONACIONES DERECHO COMPARADO 2014"

ANEXO 7: ANÁLISIS IMPUESTO SOBRE DONACIONES DERECHO COMPARADO 2014 (1)(2)(3)														
EUROPA		AMÉRICA		Total		NO. IS.	SI. IS.	POBLACION NO. IS.	POBLACION SI. IS.	PIB MIL. € NO. IS.	PIB MIL. € SI. IS.	PIB MIL. € SI. IS.	TIPO MIN.	TIPO MÁX.
N° PAISES ANALIZADOS	NO. IS.	SI. IS.	POBLACION NO. IS.	POBLACION SI. IS.	PIB MIL. € NO. IS.	PIB MIL. € SI. IS.	POBLACION SI. IS. ID.	PIB MIL. € NO. IP.	PIB MIL. € SI. IP.	MIN. EXENTO	TIPO MIN.	TIPO MÁX.		
28	12	43%	224.574.554	31%	508.940.372	69%	508.940.372	69%	3.535.963	22%	12.608.160	78%	7%	50%
9	5	56%	206.064.949	26%	589.012.292	74%	589.012.292	74%	2.648.159	15%	14.947.270	85%		
37	17	46%	430.639.503	28%	1.097.952.664	72%	1.097.952.664	72%	16.830.026	34%	32.505.680	66%		
28	12	43%	224.574.554	31%	508.940.372	69%	508.940.372	69%	3.535.963	22%	12.608.160	78%		
1														
2			8474488	4%	80.767.463	16%	80.767.463	16%	322.878	9%	2.809.480	22%		
3														
4			858.000	0%	11.203.992	2%	11.203.992	2%	16.504	0%	395.262	3%	1%	80%
5			5.415.949	2%	5.627.235	1%	5.627.235	1%	73.593	2%	252.939	2%	15%	36,25%
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13			8.059.400	4%	9.877.565	2%	9.877.565	2%	218.832	6%	100.537	1%	9%	18%
14														
15			2.001.468	1%	60.782.668	12%	60.782.668	12%	23.265	1%	1.618.904	13%	4%	8%
16														
17			425.384	0%	549.680	0%	549.680	0%	7.544	0%	45.288	0%	2%	15%
18														
19														
20														
21														
22														
23														
24														
25														
26														
27														
28														
9	5	56%	206.064.949	26%	589.012.292	74%	589.012.292	74%	2.648.159	15%	14.947.270	85%		
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
Total	37		430.639.503	28%	1.097.952.664	72%	1.097.952.664	72%	6.184.122	18%	27.555.430	82%		

(1) Con carácter general, los datos de cada país se refieren al ejercicio 2014 y se han obtenido del International Bureau for Fiscal Documentation y del servicio Law in Context de Baker & McKenzie.
 (2) Fuente dar(1) Con carácter general, los datos de cada país se refieren al ejercicio 2014 y se han obtenido del International Bureau for Fiscal Documentation y del servicio Law in Context de Baker & McKenzie.
 (3) Fuente dar(2) Fuente datos población: <http://www.datosmacro.com/> y Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Año 2013.

