

Título: Una propuesta neutral para la reforma de la imposición de las transmisiones lucrativas. *

Resumen: El objetivo de este trabajo es describir y evaluar una propuesta de gravamen sobre las sucesiones y donaciones que mejore la adecuación del actual Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) a los principios de equidad, eficiencia y simplicidad. En concreto, se propone la adopción de un impuesto lineal, con un tipo de gravamen fijo y un mínimo exento para los parientes más cercanos, parámetros que podrían ser modificados por las Comunidades Autónomas dentro de los márgenes determinados previamente. La fijación de una reducción de 76.000 euros y un tipo del 28% aproximaría nuestro impuesto a los parámetros internacionales y procuraría niveles de recaudación y redistribución similares a los garantizados por la vigente normativa estatal del Impuesto. Teniendo en cuenta que la recaudación efectiva de las Comunidades Autónomas es mucho menor, podría establecerse una reducción bastante más elevada o un tipo más reducido: con los datos de recaudación real de Aragón, con una reducción de 76.000 euros bastaría con un tipo del 9%, y si se elevara la reducción hasta 2.000.000 euros, el tipo habría de fijarse en el 15%.

Clasificación J.E.L.: H21, H23.

Autores: Barberán Lahuerta, Miguel Ángel; López Laborda, Julio y Melguizo Garde, Marta. *

Dpto. Estructura e H^a Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

Datos postales de los autores:

Miguel Angel Barberán Lahuerta, Dpto. Estructura e H^a Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Campus Paraíso, c/ Doctor Cerrada 1-3, 50005 Zaragoza, Tfno. 976761000 ext. 2928, Fax 976 761840, e-mail: mabarber@unizar.es

Julio López Laborda, Dpto. Estructura e H^a Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Campus Paraíso, c/ Doctor Cerrada 1-3, 50005 Zaragoza, Tfno. 976761000 ext. 1808, Fax 976 761840, e-mail: julio.lopez@unizar.es

Marta Melguizo Garde, Dpto. Estructura e H^a Económica y Economía Pública, Facultad de Economía y Empresa, Edificio Lorenzo Normante- Campus del Río Ebro, c/ María de Luna, 50018 Zaragoza, Tfno. 976761000 ext. 4978, Fax 976 762740, e-mail: mamelgui@unizar.es

* Los autores agradecen la colaboración de la Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón en el suministro de la información para la elaboración de la base de datos, así como la financiación recibida del Instituto de Estudios Fiscales, del Ministerio de Ciencia e Innovación (proyecto ECO2009-10003), del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública) y de la Universidad de Zaragoza (UZ2008SOC01B). Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

1. Introducción

La imposición de las transmisiones lucrativas ha sido una constante de los sistemas fiscales de los países desarrollados en los últimos dos siglos. Si bien no siempre ha contado con el respaldo social deseado, su posición dentro de los sistemas fiscales ha sido argumentada desde muy diversos puntos de vista. Desde su fundamento originario como una compensación hecha al Estado por los servicios que garantizaban la pacífica transmisión del derecho de propiedad hasta la consideración de que en las transmisiones de riqueza existía una clara capacidad de pago que debía gravarse más severamente por tratarse de "ganancias sin esfuerzo". Además, se ha tenido en cuenta el papel que desempeña el impuesto a favor de una distribución más equitativa de la riqueza, evitando la perpetuación de la acumulación de riqueza en determinados colectivos.

No obstante, en los últimos tiempos se observa un intenso debate respecto a la permanencia de este tributo en las actuales estructuras fiscales. De hecho, ha sido abolido en las últimas décadas en seis países de la OCDE mientras que, al menos otros tantos, están planteándose una reforma sustancial del mismo.

Mientras, en nuestro país, el actual Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD, en adelante), presenta problemas propios que agravan su situación actual y hacen peligrar su persistencia en el futuro cercano. Así, aspectos como su elevada progresividad, la inclusión del ajuar doméstico, los coeficientes multiplicadores, la proliferación de reducciones y las diversas normas antielusión que lleva aparejada su compleja normativa se traducen en un descrédito evidente hacia el tributo. Y si esto no fuera suficiente, el contexto normativo en el que se ve envuelto el tributo todavía complica más su posición en el sistema fiscal español. La asunción, a partir de 1997, de amplias competencias normativas por parte de las comunidades autónomas (CCAA, en adelante) de régimen común ha provocado que las presiones sociales encaminadas a debilitar el impuesto se dirijan hacia los gobiernos autonómicos, que han protagonizado una carrera a la baja en este tipo de imposición a fin de no ver mermada su competitividad fiscal con otros territorios vecinos.¹

El objetivo último de este trabajo es realizar una propuesta de reforma del ISD, en línea con la experiencia internacional, que permita superar los problemas que la literatura asocia al

¹ Las CCAA pueden legislar sobre las reducciones en la base imponible, la tarifa de gravamen, la cuantía y los coeficientes del patrimonio preexistente, las deducciones y las bonificaciones, así como sobre aspectos de gestión y liquidación del impuesto.

impuesto y haga posible su pervivencia como un tributo autonómico y armonizado. La propuesta se concreta en el gravamen de la adquisición lucrativa de bienes y derechos mediante un tipo fijo combinado, en su caso, con un mínimo exento de tributación para los familiares más cercanos, que tenga buenas propiedades en términos de recaudación y de impacto redistributivo, a la vez que reconozca a las CCAA la capacidad de fijar los parámetros anteriores dentro de unos márgenes determinados.

El trabajo se estructura en cuatro secciones, además de ésta. En la sección segunda se realiza un ejercicio de fiscalidad comparada, en la tercera se desarrolla y justifica la propuesta de reforma, mientras que en la cuarta se simula y evalúa la misma. Por último en la sección quinta se recogen las principales conclusiones obtenidas.

2. La imposición de las transmisiones lucrativas a nivel internacional

Se han analizado para el año fiscal 2008-2009 más de 30 países que gravan las transmisiones lucrativas pertenecientes a la OCDE (salvo Japón y Corea del Sur), la Unión Europea, además de otros como Croacia, Macedonia, Mónaco, Montenegro y Serbia (Cuadros 1 y 2). En la actualidad, la imposición directa de las transmisiones lucrativas adopta las siguientes modalidades:

2.1.- Impuesto específico sobre lo transmitido. El diseño de sus elementos tributarios se centra en el transmitente, obviándose las características del beneficiario. En la actualidad tres países, todos ellos de la OCDE, tienen un impuesto de estas características.² En EEUU, el impuesto federal grava el total de transmisiones lucrativas realizadas por el contribuyente, declarándose exentas las realizadas entre cónyuges. El impuesto establece varias exenciones: para las herencias y donaciones entre esposos, una exención anual de 12.000\$ por donatario y una aplicable a todas las transmisiones realizadas en su vida (incluyendo las donaciones) cuya cuantía no supere los 2.000.000\$.³ Los tipos de gravamen

² También Dinamarca y Liechtenstein tienen un impuesto sobre lo legado junto con otro que grava la porción recibida. En Dinamarca, la imposición sobre las transmisiones lucrativas “mortis causa” comprende dos impuestos. Uno, sobre el legado del fallecido (salvo en el caso de cónyuges), que es del 15% sobre un mínimo exento. Otro, sobre la porción dejada a beneficiarios -distintos de esposos, padres, descendientes y sus cónyuges- que elevará la tributación total como máximo hasta el 36,25%. Con respecto a las donaciones, se grava la donación recibida, aunque se distinguen tres escenarios. Las realizadas entre cónyuges no tributan. Las que se realizan a descendientes y sus respectivos cónyuges, padres y abuelos tributan en el Impuesto sobre Donaciones anualmente a un 15% (sobre un mínimo exento). Por último, las recibidas por el resto de individuos se integran en el correspondiente impuesto sobre la renta del donatario.

³ En el año 2001 se aprobó una normativa que reducía el impuesto gradualmente (aumentando la cuantía de las exenciones y disminuyendo el tipo de gravamen máximo), de manera que en el año 2010, el impuesto

varían entre el 18% y el 45%. Además, en USA se establece un gravamen adicional, el *Generation Skipping Transfer Tax* (GSTT), para aquellas transmisiones lucrativas que saltan a una generación viva (por ejemplo, donaciones a nietos viviendo los hijos). En el Reino Unido, el *Inheritance Tax* (IHT) grava a un 40% el valor del legado, al que se le añaden las donaciones realizadas en los siete años previos al fallecimiento que superen las 312.000 Libras esterlinas, declarándose exentas las transmisiones entre cónyuges. En cambio, las donaciones más allá de ese período no tributan. Nueva Zelanda, que abolió el impuesto sobre sucesiones en 1993, mantiene en la actualidad un impuesto, el *Gift Duty*, sobre las donaciones realizadas durante los 12 meses anteriores a la donación. Existe una reducción de 27.000 dólares tributando el resto según una escala de gravamen con cuatro tipos marginales (5, 10, 20 y 25%).

Con respecto a las otras formas de imposición, esta modalidad ofrece como ventajas la facilidad de su control y sus menores costes administrativos, dado que concentra la gestión y la inspección en el transmitente, con independencia de cuántos herederos haya y de sus circunstancias personales. No obstante, presenta inconvenientes graves respecto al principio de equidad, tanto horizontal como vertical, dado que no favorece el reparto de la riqueza entre herederos.

2.2.- *Impuesto específico sobre la adquisición lucrativa recibida.* Esta modalidad, que grava al beneficiario por la porción hereditaria o donación recibida, es la más común. De hecho, 20 de los 30 países de la OCDE tienen un impuesto basado en la adquisición, ya que además de los que aparecen en los cuadros 1 y 2, también lo aplican Japón y Corea.

Se distinguen dos submodalidades tributarias, según graven todas las transmisiones gratuitas recibidas a lo largo de toda la vida del perceptor (que denominamos como “adquisiciones acumuladas”) o cada transmisión de manera aislada.

sobre legados (no el de donaciones) se derogaría. El presidente Obama ha propuesto aprobar como definitiva la normativa en vigor en el 2009, que eleva la exención vital a 3.500.000\$: véase Batchelder (2009).

Cuadro 1. Características principales de los impuestos sobre la adquisición en los países europeos para familiares directos

	REDUCCIÓN Cónyuges	REDUCCIÓN Hijos (mínima)	TIPOS DE LA mínimo	ESCALA (%) máximo
Países OCDE-UE				
Alemania*	307.000 €	205.000 €	7	30
Bélgica: Bruselas	15.000 €	15.000 €	3	30
Bélgica: Valonia	12.500 €	12.500 €	3	30
Bélgica: Flandés (herencia)	50.000 €	50.000 €	3	27
Bélgica: Flandes (donación)			3	30
Dinamarca (legado+herencia)	Exentos		15	Prop.
Dinamarca (donación)	Exentos		15	Prop.
España (legislación nacional)	15.956,87€(her)	15.956,87€(her)	7,65	40,80
Finlandia (herencia)	60.000 €	20.000 €	10	16
Finlandia (donación)	4.000 €	4.000 €	10	16
Francia	Ex(her)/76.000€	151.950 €	5	40
Grecia*	95.000 €	95.000 €	1(her)/5(don)	10(her)/20(don)
Hungría			2,5(her)/5(don)	21
Irlanda	Exentos	521.208 €	20	Prop.
Italia	1.000.000 €	1.000.000 €	4	Prop.
Luxemburgo	38.000 €(her)		2(her)/1,8(don)	6,4(her)/3(don)
Países Bajos*	523.667 €	10.000 €	5	27
Polonia	Exentos	Exentos		
República Checa	Exentos	Exentos		
Países OCDE- no UE				
Islandia (herencia)	Exentos	1millon ISK	5	Prop.
Noruega	250.000 €	250.000 €	8	20
Suiza: Basilea	Exentos	Exentos		
Suiza: Berna	Exentos	Exentos		
Suiza: Ginebra (herencia)	5.000 CHF	5.000 CHF	0	6
Suiza: Ginebra (donación)	10.000 CHF	10.000 CHF	0	6
Suiza: Vaud	Exentos	250.000 CHF	1,35	2,86
Suiza: Zug	Exentos	Exentos		
Suiza: Zurich	Exentos	Exentos		
Turquía (herencia)	96.075 YTL	96.075 YTL	1	10
Turquía (donación)	2.216YTL	2.216YTL	5	15
Países no OCDE				
Bulgaria (herencia) ^	Exentos	Exentos		
Bulgaria (donación) ^	Exentos	Exentos		
Croacia (bienes muebles)	50.000 HRK	50.000 HRK	0	5
Lituania: herencia ^	Exentos	Exentos		
Macedonia ^	Exentos	Exentos		
Monaco	Exentos	Exentos		
Montenegro (inmuebles)	Exentos	Exentos		
Rumania (herencia)			0,5	2
Serbia	Exentos	Exentos		
Eslovenia	Exentos	Exentos		

Fuente: elaboración propia a partir de Kesti (2008).

Notas: * Países con reforma en curso ^ Países en los que es un impuesto municipal

Entre paréntesis cuando sólo es aplicable a herencias "(her)" o donaciones "(don)" Cuando se indica en "Prop." significa que el tipo de gravamen es fijo Tipos de cambio oficiales a 20-2-2009 1€equivale a 413,7 ISK; 1,5 CHF; 2,1585YTL; 7,47HRK.

Cuadro 2. Características principales de los impuestos sobre la adquisición en los países europeos para extraños

	CARACTERÍSTICAS PARA EXTRAÑOS			NÚMERO ESCALONES
	REDUCCIÓN	TIPOS DE LA mínimo	ESCALA (%) máximo	
Países OCDE-UE				
Alemania*	5.200 €	17	50	7
Bélgica: Bruselas	1.250 €	40	80	6
Bélgica: Valonia	620 €	30	80	9
Bélgica: Flandés (herencia)	50.000 €	45	65	3
Bélgica: Flandes (donación)		30	80	9
Dinamarca (legado+herencia)		15	36,25	
Dinamarca (donación)	Impuesto sobre la renta			----
España (legislación nacional)		15,30	81,60	16
Finlandia (herencia)	20.000 €	20	32	3
Finlandia (donación)	4.000 €	20	32	3
Francia	1.520 €	60	60	7
Grecia*	6.000 €	20	40	3
Hungría		8(her)/10(don)	40	3
Irlanda	26.060 €	20	Prop.	Prop.
Italia		8	Prop.	Prop.
Luxemburgo		15(her)/14,4(don)	48	
Países Bajos*		41	68	7
Polonia		12	20	3
República Checa	20.000CZK	3,5(her)/7(don)	20(her)/40(don)	
Países OCDE- no UE				
Islandia (herencia)	1millon ISK	5	Prop.	Prop.
Noruega	250.000 €	10	30	3
Suiza: Basilea	2.000 CHF	22,5	49,5	7
Suiza: Berna	10.000 CHF	16	40	
Suiza: Ginebra (herencia)	500 CHF	0	32	
Suiza: Ginebra (donación)	5.000 CHF	0	32	
Suiza: Vaud	10.000 CHF	17,82	25	4
Suiza: Zug	5.000 CHF	10	20	7
Suiza: Zurich		12	42	6
Turquía (herencia)	96.075 YTL	1	10	5
Turquía (donación)	2.216YTL	10	30	5
Países no OCDE				
Bulgaria (herencia) ^	250.000 BGN	5	10	
Bulgaria (donación) ^		5	10	
Croacia (bienes muebles)	50.000 HRK	0	5	
Lituania: herencia ^	10.000LTL	5	10	Prop.
Macedonia ^		4	5	Prop.
Monaco		16	Prop.	Prop.
Montenegro (inmuebles)		12	Prop.	Prop.
Rumania (herencia)		0,5	2	
Serbia		2,5	Prop.	2
Eslovenia	5.000 €	12	39	7

Fuente: elaboración propia a partir de Kesti (2008).

Notas: * Países con reforma en curso ^ Países en los que es un impuesto municipal

Entre paréntesis cuando sólo es aplicable a herencias "(her)" o donaciones "(don)" Cuando se indica en "Prop." significa que el tipo de gravamen es fijo. Tipos de cambio oficiales a 20-2-2009 1€equivale a 28,810 CZK; 413,7 ISK; 1,5 CHF; 2,1585YTL; 1,9558 BGN; 7,47HRK y 3,4828 LTL.

La modalidad de adquisiciones acumuladas es preferida por la literatura, ya que garantiza un trato más equitativo a los individuos al establecerse un mínimo exento vital y agregar todas las transmisiones sobre el mismo. No obstante, presenta serias desventajas, como sus elevados costes administrativos y de gestión, ya que exige rigurosos controles y el registro de todas las transmisiones lucrativas recibidas. De hecho, sólo Irlanda ha establecido un impuesto de este tipo, el denominado *Capital Acquisitions Tax* (CAT), si bien sólo considera las transmisiones realizadas durante un período de tiempo (en concreto, desde el 5-12-1991). El CAT establece además unos mínimos exentos según parentesco, tributando el resto a un tipo fijo del 20%.

2.3.- La inclusión de la adquisición lucrativa en el impuesto sobre la renta del adquirente. Al igual que la anterior, esta modalidad también se centra en el adquirente aunque, en vez de optar por un impuesto específico, integra la transmisión lucrativa recibida en su impuesto sobre la renta.

Su ventaja fundamental es que permite atender a la capacidad económica del perceptor. A cambio, su principal inconveniente es la dificultad de agregar en un impuesto sobre la renta regular o periódico este tipo de transmisiones, claramente irregulares en el tiempo. Ello acarrearía problemas tanto al contribuyente, que podría ver incrementada fuertemente la tributación de sus otras rentas regulares por la percepción de una herencia o donación, como a las arcas públicas si sólo se tuvieran en cuenta las circunstancias de un año. Así, la solución pasaría por establecer reglas específicas que atendieran a las circunstancias del individuo a lo largo de varios años, lo que sin duda complicaría la regulación del impuesto sobre la renta.

Por todo ello, ningún país se ha inclinado por este sistema con carácter general. De hecho, los países que lo han adoptado lo aplican sólo a determinadas donaciones⁴ u optan por establecer su tributación a un tipo fijo, ya sea el genérico (en Islandia es el 22,75%, en

⁴ En el impuesto sobre la renta de México sólo tributan las donaciones recibidas de personas distintas a cónyuges, descendientes y ascendientes que superen en el año tres veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente. Islandia declara exentas en el impuesto sobre la renta a las donaciones recibidas en algunas circunstancias, siempre y cuando no superen un cierto valor. Lituania sólo integra en el impuesto sobre la renta a las donaciones, considerando exentas a las recibidas por esposos, hijos y padres y a las que no superen al año 24 veces el mínimo exento personal del impuesto sobre la renta. Rusia abolió el impuesto sobre sucesiones y donaciones el 1-1-2006 y desde entonces sólo las donaciones de inmuebles, vehículos y acciones recibidas de personas distintas a cónyuges, hijos, nietos, padres, abuelos y hermanos se integran en el impuesto sobre la renta.

Lituania el 24% y en Rusia el 13%) o uno específico de esta categoría de renta, como sucede en Ucrania y Albania, los únicos países que también integran a las herencias.⁵

Salvando las diferencias existentes a nivel internacional entre tipos de impuestos, sistemas fiscales y realidades económicas, del ejercicio de fiscalidad comparada se pueden extraer las siguientes tendencias.⁶

1. Con respecto a los familiares directos, se exonera su tributación de manera generalizada, fundamentalmente cuando se trata de cónyuges (más del 70% de los países analizados). Para el resto de los casos se establecen reducciones o deducciones que mayoritariamente exceden los 76.000 € En cambio, las transmisiones entre extraños, en general, no se benefician de exenciones ni reducciones. De hecho, más de un tercio de los países no establece ninguna y de los que las fijan, muy pocos superan los 10.000€

2. El tipo medio correspondiente a los marginales máximos para familiares cercanos es, aproximadamente, el 22%, mientras que el tipo mínimo ronda el 6 %. Para extraños, los tipos máximo y mínimo son, aproximadamente el 33% y el 15%. Por otro lado, sólo un tercio de los países analizados supera el umbral del 6%, para familiares cercanos, y el 19%, para extraños.

3. La mayoría de los países ha renunciado a escalas de gravamen fuertemente progresivas. Es más, aproximadamente un tercio de los países estudiados opta por tipos fijos y, si consideramos además a los que tienen hasta 3 escalones, el porcentaje de países se incrementa hasta casi la mitad. En cambio, España y EEUU son los únicos países que superan los 9 escalones (además, holgadamente, ya que fijan 16 y 20, respectivamente).

4. Atendiendo a los tipos de gravamen y reducciones tanto a hijos como a extraños, se concluye que los países con un nivel de imposición más alto son EEUU y Reino Unido (los dos países que gravan al transmitente), junto con España, Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Suiza. Todos ellos son los que menos han reformado sus impuestos y los que más presiones están recibiendo para hacerlo. En cambio, los países europeos provenientes de la antigua Europa del Este que, por tanto, sólo recientemente han

⁵ En Albania, el tipo de gravamen es del 10%. En Ucrania, los familiares de primer grado tributan al 0%, el resto de familiares al 5% y los extraños al 15%.

⁶ El análisis debería completarse atendiendo a los tipos de gravamen efectivos (que integrarían las exenciones, reducciones, deducciones y escala de gravamen) pero la información disponible no permite su cálculo.

reconocido la propiedad privada e introducido este tipo de imposición, son los que, en general, tienen los tipos más bajos.

5. En las últimas décadas, varios países han eliminado este tipo de imposición.⁷ Aun así, parece que, actualmente, algunos observan cierto interés en recuperarlo. Así, Italia, tras derogarlo en el año 2001, lo ha reintroducido a partir del 1 de enero del año 2007 después de una profunda simplificación legislativa. En EEUU y en el Reino Unido parece que, tras algún intento encaminado a su eliminación, se está estudiando seriamente una reforma a fondo de sus respectivos impuestos. En Alemania, su tribunal constitucional ha obligado a reformar seriamente el impuesto. Por su parte, Portugal, desde el 1-1-2004, ha sustituido el anterior impuesto directo sobre la herencia y la donación recibida por un impuesto indirecto, el denominado *Imposto do selo*.⁸

6. En la actualidad, además de España, hay tres países de la OCDE en los que la imposición de las transmisiones lucrativas está descentralizada. En Suiza no hay impuesto federal, pero sí los hay a nivel cantonal, e incluso municipal (como sucede, por ejemplo, en Vaud). Si bien es cierto que, desde 1990, al menos 13 cantones han eliminado el impuesto, todavía subsiste en seis de los cantones más importantes. Por su parte, en Bélgica, los impuestos sobre herencias y donaciones son diferentes en sus tres regiones. En Flandes, por ejemplo, se prescinde de las reducciones y se hace tributar por separado a los bienes inmuebles y muebles. Finalmente, en EEUU, además del impuesto federal, están los establecidos por algunos estados, que ni siquiera coinciden en el tipo de impuesto, dado que en 17 casos se grava la porción hereditaria, mientras que en los 6 restantes tributa el legado dejado.

3. Una propuesta de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Una vez descrita la situación del impuesto a nivel internacional, vamos a desarrollar, de manera sintética, una propuesta de reforma mejor alineada con la experiencia comparada, orientada a la corrección de las importantes disfunciones que el tributo tiene actualmente en nuestro país, y que se centra en los aspectos siguientes:

⁷ Entre los países de la OCDE, Australia (1981), Canadá (1985), Nueva Zelanda (derogó el gravamen de las sucesiones en 1993), Eslovaquia (2004), Portugal (2004), Suecia (2005) y Austria (2008).

⁸ El impuesto portugués grava exclusivamente las sucesiones y donaciones que benefician a alguien distinto del cónyuge, descendiente o ascendiente del transmitente, con independencia de si es residente o no. El tipo general es del 10%, salvo si se trata de donaciones de inmuebles, en cuyo caso, tributan al 10,8%.

3.1. Supresión del ajuar doméstico

El concepto de ajuar doméstico y su sujeción en el ISD han sido uno de los aspectos más controvertidos, dado que resulta muy cuestionable la tributación de la adquisición de los bienes personales de otro individuo, cuando éstos estaban exentos en el extinto Impuesto sobre el Patrimonio.⁹ Además, en las actuales sociedades de consumo, los bienes que conforman el ajuar carecen normalmente de valor económico, por lo que no tiene justificación su tributación en un impuesto cuyo gravamen pivota en el valor real de una adquisición patrimonial. Por otro lado, la propia forma de cuantificar este conjunto de bienes complica su liquidación y provoca ineficiencias, penalizando al heredero universal frente al legatario y a la herencia frente a la donación.

3.2. Supresión de las reducciones personales y objetivas

La inclusión de reducciones en el ISD vulnera claramente los principios impositivos. En primer lugar, complica la regulación del tributo, ya que hay que regular específicamente los grados de parentesco, los bienes beneficiados por las reducciones, las circunstancias en que resultan aplicables, etc.; pero también la gestión administrativa, lo que incide muy negativamente en el cumplimiento del principio de sencillez.

Por otro lado, la discriminación entre individuos según parentesco, además de generar complicaciones, dadas las actuales relaciones familiares, vulnera la equidad. Máxime si tenemos en cuenta que en las reducciones personales tanto los parentescos como las edades no responden a la actual realidad socioeconómica de nuestro país y que sus cuantías, al igual que otros muchos elementos cuantitativos de la obligación tributaria, han quedado claramente obsoletas dado que apenas se han actualizado desde su regulación inicial.

Por su parte, las reducciones objetivas suponen frecuentemente, además de un trato desigual para activos que determinan una misma capacidad de pago, un incentivo a localizar la riqueza de los sujetos en aquéllos tratados favorablemente por la norma fiscal a través de diversas estrategias de planificación fiscal.

En cualquier caso, si por circunstancias económicas, objetivos de política económica o la consideración de los efectos externos para el conjunto de la sociedad hay que posibilitar la adquisición lucrativa de la propia vivienda habitual o de las actividades empresariales sin

⁹ De hecho, en la actualidad, ninguno de los territorios históricos del País Vasco (Vizcaya, Álava y Guipúzcoa) ni la Comunidad Foral de Navarra grava el ajuar, como tampoco lo hace ninguno de los países analizados en la sección anterior.

necesidad de malvender los bienes o de cerrar la empresa para pagar el tributo, existen otras medidas de igualdad efectividad y menores costes de eficiencia y equidad. Nos referimos a las facilidades en el pago del impuesto, en línea con lo establecido en la normativa de aplazamiento y fraccionamiento de pago (artículos 39 LISD y 79-85 RISD) y tal como se viene haciendo en otros países (como EEUU o Alemania).¹⁰

3.3. Supresión de los coeficientes multiplicadores

Los coeficientes multiplicadores son uno de los aspectos más criticados por la literatura jurídica y económica, fundamentalmente porque es difícilmente justificable que la progresividad del ISD venga determinada por parámetros ajenos a la adquisición lucrativa. Además de elevar la progresividad teórica del impuesto hasta niveles inusuales, su inclusión tiene difícil encaje en la gestión tributaria, ya que complica el uso habitual del tipo medio, obliga a establecer la “corrección de salto” y requiere la utilización del extinto Impuesto sobre el Patrimonio en los documentos de aceptación de herencia.

Adicionalmente, los coeficientes penalizan el ahorro y atentan a la equidad, ya que si consideramos a dos individuos con idénticas rentas y adquisiciones lucrativas, tributará más el ahorrador que el gastador (por eso se habla de la “tarifa del hijo pródigo”). Por todo ello, ningún otro país (ni los territorios forales) atienden al patrimonio previo del beneficiario. De hecho, algunas de las CCAA de régimen común han establecido coeficientes multiplicadores nulos o inferiores a la unidad.

3.4. Reconsideración de la estructura de tipos de gravamen

Frente a la actual tarifa del impuesto, la adopción de un tipo de gravamen fijo facilitaría las liquidaciones parciales del impuesto para poder disponer de los bienes del fallecido o cobrar seguros y permitiría suprimir el principio de igualdad en la partición, la regla de acumulación de donaciones, las reglas de usufructo y disminuiría los ahorros fiscales de las estrategias de planificación fiscal en la liquidación de la sociedad de gananciales, al tiempo que favorecería su gestión. Adicionalmente, la disminución de los tipos de gravamen más elevados reduciría los costes de eficiencia del impuesto (sobre el ahorro,

¹⁰ Por otro lado, el único trabajo aplicado sobre el particular, el de Brunetti (2006), no permite sostener que los problemas de liquidez determinen la enajenación de las empresas familiares en EEUU, aunque sí encuentra evidencia de la existencia de un efecto positivo del impuesto sucesorio sobre las ventas de empresas familiares.

fundamentalmente). En definitiva, se ganaría, nuevamente, en sencillez, equidad y eficiencia.

Como es sobradamente conocido, la adecuada combinación de un tipo fijo con una reducción o mínimo exento para familiares cercanos (por ejemplo, de los grupos I y II) permitiría dotar de progresividad al impuesto.

3.5. La cesión de competencias normativas a las CCAA

El diseño actual de la cesión del ISD a las CCAA incentiva, como hemos señalado más arriba, la competencia fiscal generalizada entre regiones para atraer bases imponibles de otros territorios y evitar la salida de las bases de la propia región. Tanto la teoría como la experiencia comparada (Australia, Canadá) muestran que el resultado final de este proceso puede ser la desaparición del impuesto.

Para evitar este final del ISD, en el marco de nuestra propuesta, creemos que puede atribuirse a las CCAA la facultad de modificar el tipo de gravamen o la reducción del ISD fijados por el Estado, pero dentro de unos márgenes acordados con el nivel central. De esta manera se garantizarían unos mínimos de recaudación y redistribución en todo el Estado, al tiempo que se permitiría el ajuste de cada Comunidad Autónoma a las demandas fiscales de sus residentes.

4.- Simulación de la propuesta

Para simular nuestra propuesta, dada la carencia de información para el conjunto del Estado, hemos utilizado como base de datos el universo de declarantes del ISD en Aragón correspondiente al año 2007 debidamente anonimizado. (Ver cuadro 3). Aunque la muestra presenta obvias restricciones de carácter regional y temporal hemos de destacar como principal ventaja su universalidad al englobar a todos los herederos con independencia de que sus cuotas sean nulas.¹¹

¹¹ Téngase presente que en este impuesto existe obligación de declarar todos los hechos imponibles aunque finalmente la cuota obtenida resulte nula. Por otro lado, la publicidad de los fallecimientos anuales y el hecho de que para rescatar los bienes del fallecido sea preciso justificar la liquidación del impuesto sucesorio provocan que, en lo que se refiere a las transmisiones “mortis causa”, el cumplimiento tributario de la obligación de presentar declaración sea casi total.

Cuadro 3. Distribución de declarantes por grupos y tipo de transmisión

	SUCESIONES				DONACIONES				TOTAL
	Escalón de coeficiente multiplicador				Escalón de coeficiente multiplicador				
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º	
GRUPO I	350	1	2	1	32	0	0	0	386
GRUPO II	17.664	211	28	19	1.367	18	2	3	19.312
GRUPO III	2.895	42	6	5	275	11	0	2	3.236
GRUPO IV	709	113	0	0	122	6	0	0	950
TOTAL	22.046				1.838				23.884

Fuente: Elaboración propia

Para estos contribuyentes, hemos calculado la recaudación del impuesto aplicando la normativa estatal, esto es, sin tomar en consideración la normativa autonómica aragonesa en ese ejercicio. Tal y como se detalla en el cuadro 4 el importe agregado de la cuota del ISD asciende a unos 271 millones de euros.

Cuadro 4. Distribución de los elementos cuantitativos según grupo de parentesco

SUCESIONES	BASE IMPONIBLE	BASE LIQUIDABLE	CUOTA ÍNTEGRA	CUOTA TRIBUTARIA
I: total	25.108.186,60	13.507.398,39	2.796.358,97	2.803.053,54
1 escalón coeficiente multiplicador	24.665.173,65	13.172.110,84	2.753.619,73	2.753.619,73
2 escalón coeficiente multiplicador	74.316,17	54.368,58	5.505,93	5.781,22
3 escalón coeficiente multiplicador	166.788,77	102.949,27	10.273,90	11.301,29
4 escalón coeficiente multiplicador	201.908,01	177.969,70	26.959,41	32.351,29
II: total	1.421.443.874,64	982.012.598,28	217.407.009,35	218.373.291,37
1 escalón coeficiente multiplicador	1.326.736.069,73	914.655.530,31	202.220.106,95	202.220.106,95
2 escalón coeficiente multiplicador	78.056.463,29	56.126.078,84	12.769.607,01	13.408.087,36
3 escalón coeficiente multiplicador	11.431.226,51	6.876.243,47	1.556.574,13	1.712.231,54
4 escalón coeficiente multiplicador	5.220.115,11	4.354.745,66	860.721,26	1.032.865,51
III: total	163.860.381,54	126.465.337,83	20.880.521,91	33.919.396,28
1 escalón coeficiente multiplicador	148.898.969,36	112.786.942,20	17.295.837,46	27.469.249,06
2 escalón coeficiente multiplicador	7.775.904,59	6.805.784,44	1.546.691,99	2.579.263,56
3 escalón coeficiente multiplicador	714.651,64	544.084,41	83.917,98	146.613,10
4 escalón coeficiente multiplicador	6.470.855,95	6.328.526,78	1.954.074,49	3.724.270,57
IV: total	29.187.939,46	27.282.826,17	3.804.793,69	7.629.158,57
1 escalón coeficiente multiplicador	27.424.968,64	25.603.212,97	3.609.081,67	7.218.163,34
2 escalón coeficiente multiplicador	1.762.970,82	1.679.613,20	195.712,02	410.995,23
3 escalón coeficiente multiplicador	0	0	0	0
4 escalón coeficiente multiplicador	0	0	0	0
TOTAL SUCESIONES	1.639.600.382,24	1.149.268.160,67	244.888.683,92	262.724.899,76
DONACIONES	BASE IMPONIBLE	BASE LIQUIDABLE	CUOTA ÍNTEGRA	CUOTA TRIBUTARIA
I: total	351.298,32	320.898,32	28.620,33	28.620,33
1 escalón coeficiente multiplicador	351.298,32	320.898,32	28.620,33	28.620,33
2 escalón coeficiente multiplicador	0,00	0,00	0,00	0,00
3 escalón coeficiente multiplicador	0,00	0,00	0,00	0,00
4 escalón coeficiente multiplicador	0,00	0,00	0,00	0,00
II: total	52.742.058,73	46.114.770,82	6.403.283,13	6.409.343,38
1 escalón coeficiente multiplicador	51.957.848,13	45.330.560,22	6.297.073,21	6.297.073,21
2 escalón coeficiente multiplicador	723.009,22	723.009,22	100.634,18	105.665,89
3 escalón coeficiente multiplicador	11.321,40	11.321,40	866,09	952,70
4 escalón coeficiente multiplicador	49.879,98	49.879,98	4.709,66	5.651,60
III: total	7.939.864,14	7.926.393,78	947.718,35	1.511.839,96
1 escalón coeficiente multiplicador	7.475.771,14	7.462.300,78	903.683,51	1.435.230,15
2 escalón coeficiente multiplicador	338.093,00	338.093,00	30.701,58	51.197,96
3 escalón coeficiente multiplicador	0,00	0,00	0,00	0,00
4 escalón coeficiente multiplicador	126.000,00	126.000,00	13.333,26	25.411,86
IV: total	3.824.101,25	3.759.200,34	446.835,99	894.264,43
1 escalón coeficiente multiplicador	3.750.629,07	3.685.728,16	440.911,45	881.822,91
2 escalón coeficiente multiplicador	73.472,18	73.472,18	5.924,53	12.441,52
3 escalón coeficiente multiplicador	0	0	0	0
4 escalón coeficiente multiplicador	0	0	0	0
TOTAL DONACIONES	64.857.322,44	58.121.263,26	7.826.457,79	8.844.068,10

Fuente: Elaboración propia.

Una vez formulada la propuesta, nuestro siguiente objetivo es encontrar las combinaciones de tipos de gravamen y mínimos exentos que garanticen el mantenimiento de los niveles de recaudación y, en su caso, el potencial redistributivo del impuesto medido por el índice Reynolds-Smolensky.¹² El valor de referencia, a partir del cual analizaremos si los diversos escenarios considerados mejoran o empeoran el potencial redistributivo del impuesto, será el índice de Reynolds-Smolensky que corresponde a la normativa actual, 0,0304. (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Análisis redistributivo de los diferentes escenarios

Detalle del escenario considerado		Gini después de impuesto	Reynolds-Smolensky
Normativa actual		0,7199	0,0304
Reducción de 15.956,87 € aplicable	sólo a sucesiones tipo 20,83%	0,7316	0,0186
	también a donaciones tipo 21,05%	0,7332	0,0170
Reducción de 47.858,59 € aplicable	sólo a sucesiones tipo 25,51%	0,7225	0,0278
	también a donaciones tipo 26,17%	0,7194	0,0309
Reducción de 76.000,00 € aplicable	sólo a sucesiones tipo 28,59%	0,7204	0,0299
	también a donaciones tipo 29,59%	0,7166	0,0336
Tipo 18%	sin reducción	0,7502	0,0001
Tipo 43% y reducción aplicable	sólo a sucesiones de 1.100.781,00€	0,7279	0,0223
	también a donaciones de 510.862,00€	0,7205	0,02972

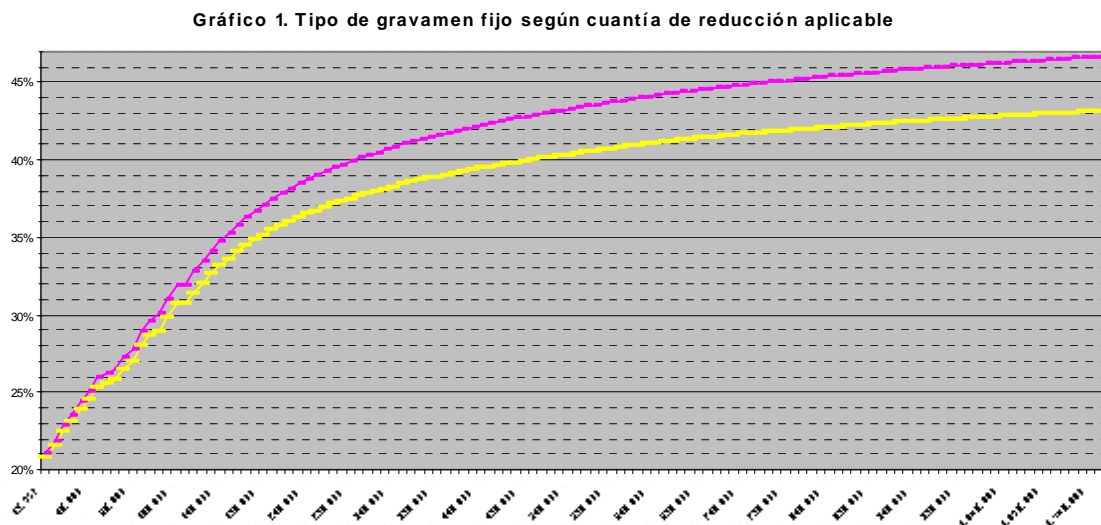
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de no contemplar ninguna reducción ni exención el tipo de gravamen debería igualarse al cociente entre la cuota tributaria y la base imponible sin considerar ajuar. Este tipo es de casi el 18% (curiosamente éste es el tipo de gravamen de la base del ahorro en IRPF en 2009). Por otro lado, si se declararían exentos a los hijos menores de 21 años el tipo fijo resultante sería algo superior, ya que se situaría por encima del 18,10%. En

¹² Dado que se desconoce el patrimonio de los individuos antes de la transmisión el trabajo se limita a cuantificar el impacto redistributivo del ISD sobre las porciones transmitidas por herencia o donación. No obstante, entendemos que si el impuesto se muestra redistributivo sobre una parte de la riqueza (aquella adquirida por medio de una herencia o donación) lo hará también en última instancia sobre el patrimonio acumulado de los sujetos. Por otro lado, el análisis que planteamos sobre el efecto redistributivo del impuesto considera como única diferencia entre individuos el importe de las transferencias recibidas. Así, se podrían tener en cuenta otros factores, como el parentesco, y realizar un análisis más preciso utilizando el criterio de la dominancia de Lorenz generalizada secuencial desarrollado por Atkinson y Bourguignon (1987).

cambio, si la exención englobará a viudo y ascendientes y descendientes los tipos superarían holgadamente el 100%.¹³

A continuación, hemos obtenido las diferentes combinaciones de tipos fijos y reducciones que garantizan esa recaudación, considerando que las reducciones sólo afectan a los grupos de parentesco I y II, y que pueden aplicarse, alternativamente, sólo a las adquisiciones por herencia o también a las donaciones. Los resultados se muestran en el gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia.

De entre los escenarios analizados sobresale uno que tiene varias propiedades interesantes, ya que aproxima nuestro impuesto al de los países de nuestro entorno, garantiza la misma recaudación potencial que antes de la reforma y es también neutral en términos de su efecto redistributivo, medido por el índice de Reynolds-Smolensky. Se trata de la adopción de un mínimo exento o reducción de 76.000 euros (umbral determinado en el ejercicio de fiscalidad comparada) y un tipo de gravamen que, de acuerdo a los datos de Aragón, se situaría en el entorno del 28%.¹⁴

¹³ En concreto serían del 112% si sólo se aplicase la exención a las transmisiones mortis causa y del 144% si se aplicasen también a las donaciones.

¹⁴ Es cierto, no obstante, que la recaudación efectiva de las CCAA difiere sustancialmente de la recaudación potencial que se ha tomado como referencia. De hecho, si atendemos a la recaudación autonómica consignada en nuestra base de datos, su importe podría garantizarse con una reducción de 76.000 euros y un tipo de gravamen del 9%; y si se elevara la reducción hasta 2.000.000 euros, el tipo debería fijarse en el 15%. Aplicando la normativa aragonesa del ISD, la recaudación en la Comunidad Autónoma representa un 30% de la recaudación potencial con la normativa estatal del impuesto. Según Barberán Lahuerta y Melguizo (2010), Aragón se sitúa en una posición intermedia entre las CCAA en cuanto a las medidas tomadas por éstas de reducción de la carga del impuesto.

Por último, partiendo del escenario anterior, a título meramente ilustrativo, se contempla la posibilidad de que cada comunidad autónoma pueda modificar dicha reducción y los tipos del ISD tanto al alza como a la baja, por ejemplo con un límite del 10% (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Variación recaudatoria en función de las modificaciones del tipo y la reducción por las Comunidades Autónomas

Reducción	Tipo de gravamen	Recaudación	Variación recaudatoria (% sobre el inicial)
76.000,00	28,93%	274.709.005,96	1,16%
	31,82%	302.151.419,63	11,26%
	26,04%	247.266.592,30	-8,95%
83.600,00	28,93%	268.122.406,69	-1,27%
	31,82%	294.906.843,45	8,59%
	26,04%	241.337.969,94	-11,13%
68.400,00	28,93%	282.134.854,80	3,89%
	31,82%	310.319.083,30	14,27%
	26,04%	253.950.626,31	-6,49%

Fuente: Elaboración propia.

5. Conclusiones

En los últimos años, el sistema fiscal español ha sido escenario de importantes reformas que han adecuado algunas de sus principales figuras a los actuales requerimientos tributarios y económicos. Sin embargo, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se ha mantenido al margen de este proceso de cambio, consolidando una estructura tributaria compleja y con importantes disfunciones respecto a los principios de eficiencia y equidad. A partir del conocimiento de los modelos de imposición sucesoria vigentes en la experiencia comparada, el presente trabajo expone y evalúa una alternativa de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con la que se pretende superar algunas de las deficiencias que actualmente tiene el tributo. En esencia, se propone la eliminación del ajuar doméstico y de las reducciones personales y objetivas, con la excepción de un mínimo personal aplicable a los descendientes y cónyuges, y la aplicación de un tipo fijo de gravamen, excluyendo los coeficientes multiplicadores en función del patrimonio preexistente.

El trabajo también muestra cómo la propuesta examinada tiene buenas propiedades en términos de recaudación y efecto redistributivo, además de ofrecer un encaje adecuado al ejercicio por las CCAA de sus competencias normativas en el impuesto.

Referencias

- Atkinson, A. B. y Bourguignon, F. (1987), "Income Distribution and Differences in Needs", en Feiwel, G. R. (ed.): *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, Londres: Macmillan, 350-370.
- Barberán Lahuerta, M. Á. y M. Melguizo (2010), "La regulación autonómica en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: eficacia y efecto redistributivo", *Revista de Estudios Regionales*, admitido y pendiente de publicación.
- Batchelder, L. L. (2009), "Estate Tax Reform: Issues and Options", *New York University Law and Economics Research Paper*, 2.
- Brunetti, M. J. (2006), "The estate tax and the demise of the family business", *Journal of Public Economics*, 90, 1975-1993.
- Kesti, J. (2008), *European Tax Handbook*, Amsterdam: IBFD.