

¿Qué puede aportar la imposición sobre la riqueza (y cómo)?

What can wealth taxation do (and how)?

Santiago Díaz de Sarralde Miguez

Profesor de Economía Aplicada. Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
Director de Estudios Tributarios e Investigaciones. Centro Interamericano de
Administraciones Tributarias (CIAT)

Resumen

El objetivo de este artículo será ayudar a situar en un mismo esquema los elementos que deberían tenerse en cuenta para responder a la pregunta inicial –¿Qué puede aportar la imposición sobre la riqueza (y cómo)?– repasando dentro del mismo los argumentos a favor y en contra de la imposición sobre la riqueza y las posibles alternativas de cara al futuro.

Palabras clave: impuestos sobre la riqueza, patrimonio, sucesiones.

Clasificación JEL: H240.

Abstract

The goal of this article will be to help place in the same scheme the elements that should be taken into account to answer the initial question –What can wealth taxation contribute (and how)?– reviewing within it the arguments for and against wealth taxation and possible alternatives for the future.

Keywords: wealth taxation, property, inheritance.

1. Introducción

La pregunta que encabeza este artículo es importante, pero difícil de responder por muchos motivos. En realidad, habría que dar contestación a numerosos interrogantes: qué es la riqueza; qué tipo de imposición sobre la riqueza estamos considerando; sobre qué tipos de activos; qué otros impuestos existen sobre otras rentas o capacidades económicas conectadas con esa riqueza; cómo se distribuyen en cada país las rentas y los activos; cómo evolucionan en el tiempo; qué efectos sobre la eficiencia tienen toda esa confluencia de rentas, patrimonios e impuestos; qué objetivos de redistribución se persiguen: solo sobre la renta o también sobre la riqueza; qué valores, positivos o negativos, se asocian a la desigualdad en renta y riqueza; entre otras muchas. La ventaja con la que contamos es que hay muy buenos trabajos recientes que, de una u otra forma, han tratado la imposición vinculada a la riqueza, en general y en particular para España, reflejando el interés existente en el tema y la inquietud sobre su posible papel¹.

El objetivo de este artículo será ayudar a situar en un mismo esquema los elementos que considero que deberían tenerse en cuenta para responder a la pregunta inicial, repasando dentro del mismo los argumentos a favor y en contra de la imposición sobre la riqueza (apartado 2), para analizar y proponer, posteriormente, posibles alternativas de cara al futuro (apartado 3).

Solo un avance antes de comenzar: veremos que en la actual situación algunas rentas están sobregavadas y otras claramente infragavadas, fruto del conflicto entre objetivos (eficiencia/equidad) y entre los intereses de los propios afectados por la tributación; que la riqueza no es igual al patrimonio a efectos impositivos; que ninguna solución sencilla puede afrontar un problema tan complejo, sino que tendrá que poner en conexión los gravámenes de las rentas y de los patrimonios y, aun así, no será perfecta; y que la consideración de la riqueza a efectos impositivos tiene un papel importante que desempeñar por su capacidad de financiar gastos redistributivos y que fomenten la igualdad de oportunidades, por su potencial de introducir mejoras en términos de eficiencia asignativa y por su papel legitimador del conjunto del sistema y reequilibrador de la contribución de las rentas del capital y del trabajo.

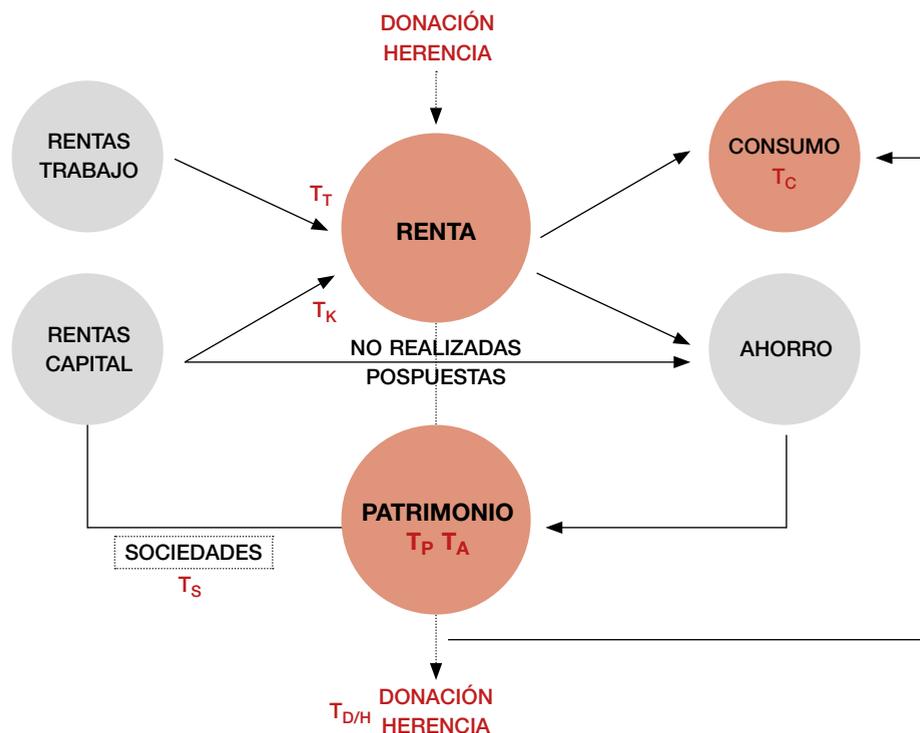
2. Una aproximación global al (difícil) gravamen sobre la riqueza

La Figura 1 refleja de forma simplificada las relaciones entre las distintas fuentes (Capital, Trabajo) y usos (Consumo, Ahorro) de la renta, así como entre la

¹ Son muy recomendables, entre otros, los dos estudios monográficos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) sobre el Impuesto sobre el Patrimonio y el de Sucesiones y Donaciones (OECD, 2018, 2021), el Comité de personas expertas (2022), los trabajos de la Wealth Tax Commission (2021) para el Reino Unido, los estudios de la European Commission (2015a, 2015b), los trabajos del *Informe Mirrlees* del Institute for Fiscal Studies (2010, 2011), la reciente recopilación de Scheuer y Slemrod (2021) o los múltiples trabajos de autores como Emmanuel Sáez y Gabriel Zucman o, para España, de José María Durán y Alejandro Esteller, entre otros.

renta, el consumo y el patrimonio. En este mismo esquema se destacan los elementos que pueden estar sujetos a gravamen (T_x), así como el papel de las Sociedades, Donaciones o Herencias.

FIGURA 1
RENTAS, CONSUMO Y PATRIMONIO: CONEXIONES Y TRIBUTACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

Dependiendo de los recorridos que realicen las distintas rentas y de los niveles relativos de gravamen de cada uno de ellos (fruto tanto de los tipos de gravamen como de la configuración de las bases y de todo el conjunto de exenciones, reducciones y deducciones²), podremos valorar las diferencias en la tributación, la intensidad de las posibles distorsiones en el comportamiento y, dependiendo de nuestros objetivos en términos de eficiencia y equidad, valorar las posibles opciones de configuración del sistema tributario.

² De igual forma, la incidencia real de los impuestos (no la legal o normativa) debería ser el referente para la toma de decisiones, complicando el análisis de cada caso en la práctica, si bien no el esquema de razonamiento.

2.1. Las fuentes de renta

La renta anual es considerada generalmente como la mejor manifestación de la capacidad de pago y una base óptima para construir un sistema tributario eficiente y equitativo. Sin embargo, su tratamiento actual en la mayoría de los países dista de seguir un modelo de gravamen extensivo y homogéneo para todas las posibles fuentes de renta.

En gran parte de los países se someten las rentas del trabajo (junto a las de actividades económicas por cuenta propia y a las rentas del capital inmobiliario, en el caso español) a una mayor progresividad (T_r)³ –sin que las diferencias entre comunidades autónomas alteren significativamente las conclusiones– y estas suponen la mayor parte de la base imponible del impuesto⁴, alejándose, por ejemplo, de la composición de la renta gravable que podría esperarse si la estructura del PIB por fuentes de renta fuese un referente válido.

Por su parte, el gravamen de las rentas del capital (T_K) suele estar protegido de los mayores tipos impositivos, adoptando estructuras duales en los que estas rentas están gravadas con un tipo único o una tarifa con menos tramos y tipos máximos menores⁵ que los de las rentas del trabajo. Este tratamiento se suele justificar por motivos de simplificación, competencia fiscal internacional y fomento del ahorro y la inversión⁶.

Por motivos de simplificación y tomando como justificación la existencia de tipos nominales menores y con progresividad atenuada, en España, los rendimientos del capital y las ganancias patrimoniales no se ven corregidos por la inflación ni por el exceso de progresividad en caso de ser plurianuales ni por la doble imposición con el Impuesto de Sociedades (T_S) en el caso de, por ejemplo, dividendos o plusvalías derivadas de acciones. Todo ello eleva el gravamen efectivo de las rentas del capital pese a sus menores tipos nominales de gravamen, pero mientras para las rentas medias y bajas esto supone que, en realidad, las rentas del capital están siendo más gravadas que las del trabajo (a igual nivel de renta), lo contrario sucede para las rentas más elevadas, las cuales salen claramente beneficiadas por el tratamiento actual dual, pese a todas las carencias en cuanto a su corrección e integración en la base gravable –véase Díaz de Sarralde y Garcimartín (2015)–.

³ Seis tramos (base general) en 2022: 19, 24, 30, 37, 45 y 47 por ciento (sin tener en cuenta el ejercicio las competencias autonómicas).

⁴ En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de 2017, las rentas del trabajo supusieron el 81,3 % de la base imponible (7,3 % actividades económicas; 3,9 % ganancias y pérdidas patrimoniales; 3,4 % capital mobiliario; 2 % capital inmobiliario; 2,1 % resto). La base general representó el 92,88 % de la base imponible y la base del ahorro el 7,12 %. Además, sin tener en cuenta las distorsiones existentes en los tramos más bajos de renta declarada, la renta del trabajo (base general) es la principal en los niveles de renta bajos y medios, mientras que la participación de las rentas del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales (base del ahorro) es claramente creciente con el nivel de renta –véase página 72 y siguientes de Ministerio de Hacienda (2021a)–.

⁵ Cuatro tramos (base del ahorro) en 2022: 19, 21, 23 y 26 por ciento.

⁶ Aun con todas las limitaciones técnicas existentes, publicaciones como *Taxation Trends in the European Union* –European Commission (2022)– nos permiten hacer una comparación entre el gravamen total de las rentas del trabajo y del capital a través de los tipos medios efectivos (TME). En 2020, el TME de las rentas del trabajo (impuestos sobre la renta personal y cotizaciones sociales) fue del 38,5 % (37 % en España), mientras que el del capital fue del 22,4 %, teniendo en cuenta impuestos sobre la renta y el *stock* de capital (28 % en España), y del 15,8 %, teniendo en cuenta solo impuestos sobre la renta (16,8 % en España).

Esta tributación dual reducida de las rentas del capital respecto a las incluidas en la base general pero sin corrección explícita de la inflación, de la doble imposición económica con el Impuesto de Sociedades o del exceso de progresividad –en el caso de tener carácter plurianual–, además de tener un impacto regresivo, atenta claramente contra la neutralidad en cuanto a la elección de las formas en las que realizar una actividad económica (como asalariado, como autónomo empresario o profesional o a través de una sociedad, obteniendo rentas del capital como retribución).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta otro factor fundamental a la hora de valorar el gravamen de las rentas del capital: solamente están sujetas a gravamen las ganancias y rentas del capital distribuidas a las personas físicas, «realizadas» o «puestas de manifiesto» (usando un criterio que podríamos denominar de caja, no de devengo) y no protegidas por algún instrumento jurídico financiero que las excluya –legalmente– de tributación. Esto significa que, por ejemplo, en general, no tributarán en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) los beneficios no distribuidos de las sociedades ni el incremento de valor de los activos hasta el momento, en general, de su venta, ni los rendimientos o plusvalías protegidos en fondos de inversión colectiva o en sicavs. De esta forma, incluso si tras un periodo se realiza y somete a tributación, la rentabilidad después de impuestos de estos capitales será mayor que la que obtenida si se viesan gravados anualmente. Y esta capacidad de mantener las rentas del capital fuera del gravamen a través de estas vías está directamente relacionada con el nivel de renta, capacidad de ahorro y posibilidad de recibir asesoramiento financiero y tributario.

Las justificaciones para este diferimiento de la tributación se basan en los incentivos al ahorro, la dificultad de determinar las variaciones en el valor de los activos no sometidos a frecuente negociación, la inestabilidad en el tiempo de las variaciones patrimoniales no realizadas y los posibles problemas de liquidez que su gravamen anual podría provocar, obligando a la venta (no siempre viable) de los activos subyacentes. Desde otro punto de vista, la posibilidad de reducir la tributación mediante la postergación de la realización de las ganancias de capital (efecto *lock-in*) introduce claras distorsiones en las decisiones de asignación del capital entre las distintas alternativas y debería evitarse por motivos de neutralidad y eficiencia.

Por último, la recepción de donaciones o herencias también puede considerarse como una fuente de renta, una ganancia patrimonial a título lucrativo y, en general, con un gravamen diferenciado frente a las ganancias con contraprestación (onerosas) que habitualmente forman parte de la base de los impuestos sobre la renta personal. Por ello, su naturaleza y opciones de gravamen los trataremos al final, al considerar el papel de la imposición sobre el patrimonio.

2.2. Los usos de la renta

Las rentas gravadas en la etapa anterior pueden utilizarse para el consumo o el ahorro. Por su parte, las rentas del capital no realizadas o pospuestas se incorporan íntegramente en el *stock* de ahorro.

En el caso del consumo, estas rentas se ven sometidas de nuevo a gravamen (T_c) mediante los impuestos generales (Impuesto sobre el Valor Añadido –IVA–, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas) y específicos sobre el consumo (especiales). Pese a que el consumo puede considerarse como la segunda mejor aproximación a la capacidad de pago y suele tener algunas características positivas (como su mayor estabilidad a lo largo del ciclo vital o la obvia exención del ahorro) que podrían justificar la transformación global del sistema impositivo introduciendo impuestos progresivos sobre el consumo agregado anual, el gravamen de los actos individualizados de consumo, en paralelo con la existencia de un impuesto sobre la renta, tiene una finalidad básicamente complementaria y recaudatoria aprovechando sus potenciales ventajas de administración, simplicidad y menores distorsiones de las decisiones de los individuos (al menos si su diseño es de base amplia y con tipos únicos). Una excepción a esta regla serían los impuestos sobre el consumo correctores de externalidades (impuestos verdes, fundamentalmente) o, en general, de comportamientos que se consideren nocivos (bebidas azucaradas, alcohol, tabaco), obviamente destinados a cambiar el comportamiento de los contribuyentes.

En términos distributivos, el gravamen sobre el consumo es proporcionalmente mayor sobre la renta cuanto menores sean estas, dado el lógico crecimiento de la propensión marginal al ahorro con el nivel de renta y, en el caso de algunos impuestos específicos, del mayor consumo de ciertos bienes por parte de las rentas medias y bajas⁷.

Por último, dos precisiones más respecto al consumo y su gravamen. En primer lugar, parte del consumo proviene del uso del patrimonio, tanto en momentos de baja voluntaria o forzosa en el mercado laboral como en la última fase del ciclo vital. En realidad, solo la parte del ahorro y el consiguiente patrimonio transferidos como donaciones o herencias elude la imposición sobre el consumo personal. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, pese a lo anteriormente dicho, sí existe una forma de evitar gran parte de la imposición sobre el consumo, y es precisamente hacer que no aparezca como consumo personal: el uso de sociedades para eludir el IVA sobre el consumo personal, lo que constituye una práctica ilícita que se restringe legislativamente y se intenta controlar administrativamente, si bien tenemos que ser conscientes de la dificultad de su perfecto control y, por tanto, de su potencial relevancia en la realidad.

La renta ahorrada, por su parte, también puede verse sometida a un gravamen adicional como parte de los activos que forman los patrimonios de los ciudadanos, aspecto que abordamos en el siguiente apartado.

2.3. *El patrimonio*

Tras ver cómo se genera la renta, cómo se utiliza y cómo se grava, llegamos de forma natural al resultante de la acumulación del ahorro: el patrimonio. Y este

⁷ Por ejemplo, en 2015 en España la propensión media al ahorro (corregida de los gastos de amortización de la inversión en vivienda) era del -81,7 % en la primera decila (y negativa en las cuatro primeras) y del + 35,4 % en la décima (con una media del +12 %) –López-Laborda *et al.* (2018, p. 295)–.

puede estar, y de hecho está, de nuevo gravado en todos los países del mundo mediante diferentes figuras tributarias. Para analizarlo distinguiremos tres ámbitos: en primer lugar, el más aceptado desde un punto de vista teórico, el gravamen de determinados activos; y, a continuación, los más cuestionados, el gravamen del conjunto del patrimonio (neto, en general) y el de las transferencias de patrimonio⁸.

2.3.1. El gravamen de activos específicos

Algunos activos, en especial los vehículos y los bienes inmuebles, soportan gravámenes individualizados por diferentes razones. Por una parte, se argumenta que constituyen manifestaciones complementarias de la capacidad de pago que pueden utilizarse para financiar a los entes subcentrales y los servicios que prestan dada su conexión con el territorio, para gravar el consumo/posesión de «bienes de lujo» (aunque esta práctica tiene cada vez menos relevancia) o para corregir, de nuevo, externalidades (en forma de impuestos verdes sobre las características más contaminantes, sobre todo, de los vehículos).

En estos casos no existe una conexión directa con la generación de rentas, son impuestos reales –no personales– que deben pagarse en todo caso, aun en ausencia de una capacidad económica plasmada en una variable flujo anual como es la renta y, en general, no graduados en función de esta, sino del valor y características del bien en cuestión.

Tampoco, en general, tienen en cuenta la existencia de deudas conectadas con la adquisición de los bienes (en España, solo en el caso de la vivienda habitual ha existido una compensación indirecta –y en realidad muy imperfecta y no dirigida a compensar este gravamen– a través de la posibilidad de deducción de los gastos o el principal asociados a préstamos para su adquisición).

Y, por último, no suelen considerarse a efectos de lo que llamamos doble (o triple) imposición (si se considera adicionalmente el gravamen de la renta generada para la adquisición del bien y de los impuestos sobre el consumo pagados al adquirirlo).

El argumento para el gravamen de estos bienes, sin tener en cuenta la renta, las deudas o las posibles dobles imposiciones, es que lo que se está sometiendo a imposición es su mera propiedad y potencial utilización, la cual acarrea unos costes públicos (seguridad, carreteras, limpieza y recogida de basuras, daños al medioambiente, etc.) que hay que financiar (o, en el caso de los impuestos correctivos del comportamiento, desincentivar).

Además, el hecho de gravar la propiedad (no la adquisición) y de estar ligados a un territorio con un alto grado de inmovilidad (obvia para inmuebles, relativa para los vehículos) hace que estos impuestos sean considerados en ocasiones menos distorsionantes y especialmente adecuados para la descentralización. Sin embargo, esto no es

⁸ En el análisis de la tributación sobre el patrimonio no nos centraremos en las cuestiones específicas derivadas de su descentralización en España, si bien haremos referencia a las mismas y a su trascendencia en las reflexiones finales.

del todo cierto, ya que el flujo futuro de impuestos sobre la propiedad debería reflejarse en los precios de adquisición (rompiendo la neutralidad entre opciones de consumo) ya que siempre es posible el denominado «voto con los pies», afectando a las decisiones de localización (si bien esto puede considerarse como positivo, al correlacionar prestaciones de servicios públicos y su coste y ser menos distorsionante que permitir impuestos descentralizados sobre la renta o el consumo).

Si se aceptan estos argumentos, de dónde provengan las rentas utilizadas para el pago de estos impuestos sobre bienes específicos y si se produce un sobregravamen por acumulación de diferentes tributos (mayor o menor dependiendo del gravamen, a su vez, de las distintas fuentes de renta) podría no ser tan relevante desde el punto de vista teórico. Sin embargo, es difícil pensar que desde la perspectiva del contribuyente individual se realice esta abstracción y no se tenga la sensación de acumulación de gravámenes, por ejemplo, en el caso de un trabajador que haya pagado el impuesto sobre la renta por su salario, posteriormente los impuestos sobre el consumo al adquirir la vivienda y, adicionalmente, de forma anual el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Por último, e introduciendo una distinción sobre la que volveremos más adelante, mientras que es claro que estos son impuestos sobre la propiedad, sobre una parte del patrimonio, no creemos que sea acertado considerarlos como impuestos sobre la «riqueza»⁹ en la medida en que no introducen una graduación de la carga en función del nivel global del patrimonio¹⁰ (suelen tener tipos impositivos únicos sin mínimo exento) y que la importancia de este tipo de bienes en el patrimonio global es decreciente con el nivel de este¹¹, lo cual resulta relevante a la hora de valorar adecuadamente las estadísticas recaudatorias que se utilicen para medir el alcance de la imposición sobre la «riqueza» en cada país y momento del tiempo.

2.3.2. El gravamen del patrimonio

Los impuestos sobre el patrimonio, generalmente en términos netos, esto es, descontando el endeudamiento, son los más cuestionados por la academia y los menos frecuentes en la experiencia comparada, mientras que, paradójicamente, en las encuestas suelen ser mejor valorados que otros tributos sobre elementos patrimoniales.

⁹ La RAE define riqueza como «Abundancia de bienes y cosas preciosas», mientras que patrimonio se define como «Conjunto de los bienes y derechos propios adquiridos por cualquier título».

¹⁰ En España la única bonificación –potestativa– posible en el IBI por circunstancias personales y familiares es la bonificación del 90 % para titulares de familia numerosa.

¹¹ En España el régimen de vivienda habitual en propiedad es claramente mayoritario (un 77,8 % en 2016, frente a un 66,5 % en la eurozona, según Eurostat, citado en López-Laborda *et al.* (2018). De acuerdo con el Banco de España (2019, p. 9): «La vivienda es el activo más importante de las familias, ya que representa el 54,2 % del valor de los activos reales para el conjunto de los hogares y un 43,3 % del valor de los activos totales. A continuación, los dos activos de mayor peso son los constituidos por otras propiedades inmobiliarias, que representan el 35,3 % de los activos reales y el 28,3 % de los activos totales, y por los negocios relacionados con actividades por cuenta propia de algún miembro del hogar, que suponen el 9,3 % de los activos reales y el 7,5 % de los activos totales. La vivienda pierde peso relativo a favor de otras propiedades inmobiliarias y negocios a medida que aumenta la riqueza neta.»

Justificaciones

Los argumentos que justificarían su existencia pueden clasificarse en dos grandes categorías: aquellos que defienden su gravamen de forma autónoma al funcionamiento y configuración del resto del sistema fiscal y los que lo consideran un complemento de este.

En cuanto a los argumentos de justificación del gravamen del patrimonio en sí mismo, se basarían en que existe una tendencia a la acumulación del patrimonio y el aumento de la desigualdad en su distribución (una desigualdad que es mucho mayor que la de la renta) –véase, por ejemplo, el capítulo 4 de Comité de personas expertas (2022), capítulo 2 de OECD (2018) o el capítulo 1 de OECD (2021)–, que el patrimonio proporciona beneficios más allá de los reflejados por la renta –estatus social, concentración del poder político¹²– y que, por tanto, esta dinámica puede dañar los principios meritocráticos y democráticos en los que pretende basarse la igualdad de oportunidades en la sociedad, motivos por los que estaría justificada una imposición específica correctora de esta tendencia, fundamentalmente de forma exclusiva sobre los más grandes patrimonios, esto es, sobre lo que consensúe que puede considerarse «riqueza». Adicionalmente, y esta vez por motivos de eficiencia, puede justificarse la imposición sobre el patrimonio –de manera independiente del rendimiento y gravamen de las rentas que genere– para incentivar el uso productivo de los recursos acumulados, ya que penalizaría el patrimonio inmovilizado u ocioso (inmuebles vacíos, tierras baldías, artículos de lujo, etc.), frente al que se incorpore a la actividad económica (inmuebles en alquiler, tierras cultivadas, inversión productiva, etc.).

Como complemento del resto del sistema fiscal, puede argumentarse que en muchos países las rentas del capital tienen un gravamen inferior al resto de las rentas e incluso una ausencia total de gravamen (como comentamos respecto a las ganancias no realizadas o pospuestas a través de instrumentos financieros o societarios), lo que la existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio Neto ayudaría a compensar. Por otra parte, se suele aducir la aportación censal e informativa de la existencia de estos impuestos y su utilidad para determinar y controlar las rentas generadas. Por último, ante circunstancias excepcionales de especial y urgente necesidad de recursos se puede plantear la conveniencia de aplicar un impuesto esporádico y puntual sobre la riqueza acumulada (*capital levy*), el cual, si no fuese anticipado ni afectase al comportamiento futuro por no ser recurrente, no sería, en teoría, distorsionante y podría tener un efecto distributivo positivo.

¹² En ocasiones se incluyen argumentos relacionados con el menor sacrificio (en tiempo y esfuerzo) que supone obtener una renta a partir de la inversión «pasiva» del patrimonio respecto a las rentas obtenidas por trabajadores o empresarios y profesionales autónomos, sin embargo, este razonamiento debería llevar a la reforma del tratamiento de las fuentes de renta en el impuesto sobre la renta personal más que a un gravamen del patrimonio.

Críticas

Estos argumentos que constituyen, a la vez, potenciales objetivos de los impuestos sobre el patrimonio neto se enfrentan a distintos problemas y críticas que intentaremos clasificar en tres ámbitos: los estrictamente económicos; los de carácter práctico en su aplicación; y los observables en la realidad y experiencia comparada.

Desde el punto de vista del razonamiento económico, podemos partir de la posible equivalencia existente entre un impuesto sobre el patrimonio que gravase con un tipo t_P un volumen de patrimonio P , con una cuota resultante de $t_P * P$, y un impuesto sobre las rentas del capital (K) de ese mismo patrimonio, con un tipo t_K y una cuota igual a $t_K * K$, siempre que se cumpliese que:

$$t_P * P = t_K * K \quad [1]$$

Y, por tanto:

$$K/P = t_P / t_K \quad [2]$$

En resumen, si la proporción entre las rentas del capital y el patrimonio es igual a la inversa de la ratio entre sus tipos impositivos, ambos impuestos serían equivalentes. Así, por ejemplo, si las rentas del capital equivalen a un 10 % del patrimonio, un impuesto del 1 % sobre el patrimonio generaría la misma carga tributaria que un tipo del 10 % sobre las rentas del capital. Por supuesto, esto también significa que si la rentabilidad del patrimonio (ratio entre rentas del capital y patrimonio) fuese solo del 1 %, ese mismo impuesto del 1 % sobre el patrimonio equivaldría a un 100 % de gravamen de las rentas del capital. Dado que, en general en la experiencia práctica¹³, los tipos de gravamen de los impuestos sobre el patrimonio son de carácter fijo sin discriminar por la composición del patrimonio (diferentes clases de activos y sus distintas rentabilidades) ni por la evolución de sus rentabilidades en el tiempo, normalmente no funcionan de manera intencionadamente coordinada con la imposición sobre las rentas del capital como sustitutivo o complemento de la misma.

Esta simultaneidad entre el gravamen del patrimonio y el de las rentas del capital¹⁴ y su falta de ajuste a las rentabilidades reales respalda las críticas al impuesto del patrimonio por doble imposición de las rentas, imposibilidad de compensar las pérdidas, desincentivo al ahorro y la inversión, penalización del emprendimiento y la asunción de riesgos a cambio de un beneficio a medio o largo plazo, incentivo a la fuga de capitales o a la expatriación de sus propietarios, así como, penalización de los activos de menor rendimiento (con potenciales consecuencias distributivas negativas al estar estos, en general, en manos de contribuyentes con menor capacidad económica y

¹³ Posteriormente, comentaremos las posibles alternativas existentes y el caso particular de Países Bajos.

¹⁴ Así como con otras imposiciones sobre activos particulares —como hemos visto anteriormente— y con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, si bien a efectos expositivos postergaremos la discusión sobre este último factor al siguiente apartado.

asesoramiento económico). Desde otro punto de vista, además, el gravamen del patrimonio supone también una doble imposición a futuro de los activos y sus rentabilidades que se hayan ahorrado –sin tributar en ese momento– para mantener el consumo en la vejez o en momentos circunstanciales de necesidad, momento en el que se «realizarían» tributando en el impuesto sobre la renta.

Estas críticas, si bien no pueden considerarse ciertas, ni falsas, para todas las rentas y patrimonios, ni en todas las ocasiones, muestran los problemas a que se enfrentan los impuestos sobre el patrimonio desligados de la tributación en el impuesto sobre la renta.

En relación con la doble tributación y el sobregravamen, como hemos visto en el esquema inicial, hay tanto fuentes de renta que han sido previamente gravadas en el impuesto sobre la renta como otras que no lo han sido o que han experimentado una tributación inferior a las del trabajo (rentas del capital elevadas, beneficios retenidos, plusvalías no realizadas o puestas de manifiesto), siendo estas más relevantes en los patrimonios elevados. Del mismo modo, la rentabilidad real conjunta de los activos (incluyendo aquellos en los que se registren pérdidas en un periodo concreto) puede ser mayor o menor que la «imputada» indirectamente por el impuesto sobre el patrimonio y, por lo tanto, su gravamen mayor o menor al que le correspondería en el mismo. El problema reside en que el impuesto sobre el patrimonio clásico no distingue entre los activos en función de su rentabilidad real ni de su gravamen previo en el impuesto sobre la renta, razón por la cual de forma acumulada puede dar lugar a tipos impositivos marginales efectivos máximos extremadamente elevados, como los calculados en el estudio citado en OECD (2018, pp. 58 y ss.) que para España y Francia superan el 100 %, con el absurdo resultado de que el ahorro generaría una disminución del patrimonio después de impuestos.

Respecto a la distorsión del ahorro y la inversión, ni la literatura sobre la imposición óptima ni la evidencia empírica proporcionan una respuesta incuestionable. Este es un campo amplísimo de investigación teórica y práctica difícil de sintetizar. Siguiendo el análisis realizado en OECD (2018), los artículos seminales en este campo (Atkinson y Stiglitz, 1976; Judd, 1985; Chamley, 1986) concluían que el gravamen óptimo de las rentas del capital sería cero de cara a no distorsionar la decisión intertemporal entre consumo y ahorro, «sin embargo, estos modelos se basan en supuestos altamente restrictivos que han sido ampliamente rechazados empíricamente, existiendo muchos nuevos modelos que concluyen que los impuestos positivos sobre el capital son óptimos» (OECD, 2018, p. 59), entre otras razones de cara a atenuar las distorsiones del gravamen de las rentas del trabajo sobre la inversión en capital humano.

Una discusión conectada con lo anterior, si bien de mayor detalle, es la de si la denominada «rentabilidad normal» del ahorro –definida como la equivalente a la de los activos sin riesgo y aproximada por la de la deuda pública a medio plazo– debe quedar exenta tal y como se recomienda en el *Informe Mirrlees* (Institute for Fiscal Studies, 2011) como vía para evitar la distorsión entre consumo presente y futuro (compensado por dicha rentabilidad «normal») sin necesidad de llegar a la solución radical de los impuestos sobre el consumo como sustitutivos de los impuestos sobre la renta y con la ventaja de permitir el gravamen de los rendimientos superiores al

normal en el momento en que se produjesen (sin esperar al gravamen de las transferencias de riqueza). En este contexto, los impuestos sobre el patrimonio al gravar una especie de rentabilidad presunta de los activos, que lógicamente debería estar más cerca de las rentabilidades medias, se encontrarían más próximos a un gravamen sobre la rentabilidad normal que, además, dejaría exentas las rentabilidades por encima de la misma, lo cual sería ineficiente (en su distorsión del ahorro) e inequitativo (al ser más frecuentes las rentabilidades superiores a la normal en las inversiones más sofisticadas o de mayor riesgo, solo al alcance de las rentas elevadas).

En todo caso, deben tenerse en cuenta otros aspectos –véase, por ejemplo, Díaz de Sarralde (2014, pp. 121 y ss.)– que matizan estas críticas. En primer lugar, la recomendación de exención de la rentabilidad «normal» del ahorro no es un tema pacífico desde el punto de vista teórico, como demuestran los artículos contenidos en Institute for Fiscal Studies (2010), la publicación «hermana» del *Informe Mirrlees*, en especial el debate establecido entre la contribución de Banks y Diamond (con su crítica teórica y empírica a los modelos que respaldan la exención de las rentas del ahorro) y el comentario de Robert Hall (con su defensa de la exención). Por otra parte, hay argumentos para que, en el contexto de la necesidad de obtener recaudación gravando alguna fuente de renta y en particular los rendimientos del trabajo, el gravamen del ahorro sin dicha exención sea necesario para equilibrar los desincentivos a la inversión en capital humano y la distribución de las cargas de manera equitativa. Por último, no puede obviarse que la recomendación de la exención de la rentabilidad «normal» del ahorro en el *Informe Mirrlees* está integrada en la propuesta de reforma del resto de elementos del sistema, acompañándose del gravamen global –y si fuese posible a lo largo de toda la vida– de todas las transferencias de riqueza (donaciones y herencias) recibidas por los sujetos pasivos y del gravamen íntegro de la denominada «plusvalía del muerto», cuya exención se considera ineficiente –al violar la neutralidad entre las diferentes formas de ahorro– e inequitativa –al dejar dichas rentas, concentradas en los niveles altos, totalmente fuera de gravamen–.

Tras las críticas anteriores respecto a su racionalidad económica, las realizadas desde el punto de vista práctico y de aplicación de los impuestos sobre el patrimonio se centran en los problemas de valoración correcta de los activos y de existencia de liquidez para realizar los pagos que pueden provocar al gravar la titularidad de los bienes (frente al criterio que prevalece en los impuestos sobre la renta al gravar únicamente las rentas y variaciones de patrimonio «realizadas» o «puestas de manifiesto»). Además, su función censal e informativa para el control del patrimonio se enfrenta, o bien a estos mismos problemas de valoración, o bien es innecesaria por existir dicha información en otros registros.

En cuanto a las críticas ligadas a la falta de liquidez para el pago del impuesto, en patrimonios elevados y con un amplio mínimo exento (esto es, en un verdadero impuesto sobre la riqueza) su fundamentación es menos robusta. Por una parte, la liquidez no tiene por qué cumplirse en relación con todos los activos para que sea posible realizar el pago, por otra, hay una parte importante de los activos financieros que pueden «realizarse» parcialmente a voluntad de los propietarios y, por último, esta no

es una consideración que se tenga en cuenta en muchos otros impuestos no ligados directamente a la generación de renta (de forma clara en los impuestos sobre bienes inmuebles, por ejemplo, o indirecta en los impuestos sobre el consumo).

Respecto a las dificultades de valoración, estas se producen, no solo por la inexistencia de un valor de mercado claro y actualizado en algunos casos, sino también por las alteraciones frecuentes y significativas que algunos de los valores pueden tener en el tiempo. Sin embargo, la aplicación de nuevos desarrollos basados en la explotación del *big data* y la inteligencia artificial para la búsqueda de comparables¹⁵, así como la aplicación de cautelas reglamentarias en la valoración (permitiendo el uso de valores históricos a falta de una mejor referencia –y siempre con la posibilidad de prueba en contrario por parte del contribuyente en caso de depreciación– o medias móviles de valoración para activos con gran variabilidad) permitiría atenuar en gran medida estos inconvenientes intrínsecos a la tasación del patrimonio.

Por último, la realidad de los tributos sobre el patrimonio neto y la experiencia comparada muestran que cada vez son menos los países en los que están vigentes¹⁶ y que, en donde lo están, suelen presentar numerosas excepciones –que, a la vez que intentan evitar los problemas de valoración y desincentivo del ahorro, la inversión o el emprendimiento, estrechan la base imponible¹⁷ – así como límites al gravamen conjunto entre el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio relacionados con la renta declarada en el impuesto sobre la renta personal¹⁸, vinculados a evitar posibles problemas de liquidez y el potencial carácter expropiatorio del gravamen, todo lo cual resta capacidad redistributiva al tributo y genera, además, amplias posibilidades –e incentivos– de planificación fiscal y elusión^{19, 20}.

¹⁵ Así como los valores utilizados para el aseguramiento de ciertos activos.

¹⁶ En 1990, 12 países de la OECD tenían impuestos anuales sobre el patrimonio neto, en 2017, únicamente cuatro (OECD, 2018, p. 11).

¹⁷ Las valoraciones de los bienes sin una referencia clara y actualizada de mercado suelen efectuarse a valores contables o históricos, mientras que el ahorro previsional y los activos empresariales suelen excluirse. En España, en 2018 (Ministerio de Hacienda, 2021b), la proporción existente entre las exenciones y la base imponible fue del 76 %. El 86 % corresponde a acciones y participaciones en entidades jurídicas, no negociadas en mercados organizados; el 5,6 % a acciones y participaciones en entidades jurídicas, negociadas en mercados organizados; el 3,4 % a bienes y derechos afectos a actividades económicas; y el 8,1 % a la vivienda habitual (hasta 300.000 euros). Como ya apuntamos previamente, de acuerdo con la Encuesta Financiera de las Familias, la vivienda pierde peso relativo a favor de otras propiedades inmobiliarias y negocios a medida que aumenta la riqueza neta.

¹⁸ En España, la cuota íntegra del Impuesto sobre el Patrimonio, conjuntamente con las cuotas del IRPF, no podrá exceder del 60 % de la suma de las bases imponibles del IRPF (con el límite de reducir hasta un 80 % la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio), con lo cual, la no integración en la base del IRPF de las rentas del capital «no realizadas» o postergadas mediante la retención en sociedades o su protección por determinados instrumentos de inversión (sicavs, fondos de inversión) limita al mismo tiempo el gravamen por patrimonio. Adicionalmente, tampoco se tienen en cuenta las bases y cuotas por ganancias patrimoniales a más de un año. El efecto de esta disposición es claramente regresivo (véase, por ejemplo, el Comité de personas expertas (2022, pp. 674 y ss.) y tiene un impacto muy significativo sobre su capacidad recaudatoria.

¹⁹ Tal y como se apunta en OECD (2018, p. 62), la evidencia empírica apunta en la dirección de que «los contribuyentes tienden a responder en términos reales (esto es, cambios en sus decisiones de ahorro y oferta de trabajo) como último recurso, cuando las oportunidades de elusión o evasión no están disponibles».

²⁰ En cuanto al uso de imposiciones sobre el patrimonio excepcionales y esporádicas, ligadas a necesidades especiales de financiación, la evidencia empírica es escasa. Véase a este respecto Eichengreen (1989), el cual argumenta que su implantación no es sencilla ni, en la mayoría de los casos, lo suficientemente rápida como para evitar que los sujetos potencialmente gravados reaccionen para eludir el gravamen, provocando distorsiones en forma de expatriaciones u otras vías de elusión del gravamen. También se aborda el tema en Wealth Tax Commission (2021).

Reflexiones finales

Existen justificaciones del gravamen de la riqueza como complemento de las rentas del capital, tanto para nivelar su imposición con el de las rentas del trabajo como para incentivar el uso productivo de los recursos, introducir neutralidad entre diferentes opciones jurídicas de realización de las rentas o para gravar las ventajas intrínsecas que proporciona la riqueza²¹.

Sin embargo, en la configuración actual de los impuestos sobre el patrimonio resulta imposible cumplir con estos objetivos de forma eficiente y equitativa, debido, por una parte, a que no discriminan entre los activos cuyas rentabilidades han sido ya sujetas –y en qué medida– a la imposición sobre la renta y los que no y, por otra, a que la solución a estos problemas mediante exenciones de ciertos activos en los impuestos sobre el patrimonio introduce nuevas distorsiones, inequidades e incentivos a la planificación fiscal y la elusión.

La opinión pública se muestra, en general, descontenta con el reparto del gravamen sobre la renta en términos de equidad, reclamando mayor contribución de la riqueza, y, al mismo tiempo, en contra de un doble gravamen y consciente del mal diseño de los impuestos sobre el patrimonio o la riqueza²², estando en la última encuesta del Instituto de Estudios Fiscales (2020) sobre esta cuestión en más de un 70 % de acuerdo con estas tres afirmaciones: «los impuestos que tenemos que pagar por nuestro patrimonio no están bien calculados, por lo que deberían ser revisados» (74,2 %); «las personas con mayor riqueza deberían pagar más de lo que hacen en la actualidad» (75,8 %); «los impuestos sobre nuestro patrimonio deberían desaparecer cuando ya han sido pagados impuestos sobre ellos, como por ejemplo el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones» (72,7 %). Estos resultados justifican el esfuerzo de reforma y la búsqueda de alternativas. Y, para ello, debemos considerar también previamente el análisis del elemento del sistema fiscal más conectado con la imposición sobre el patrimonio, tanto a nivel teórico como de opinión pública: el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

2.3.3. El gravamen de las transferencias de patrimonio

El gravamen sobre las herencias²³ (y de forma complementaria sobre las donaciones²⁴) es el impuesto sobre el patrimonio (sobre su transferencia, en concreto) más

²¹ Como veremos posteriormente en el tercer apartado, en OECD (2018) se apunta repetidamente hacia el estudio de la viabilidad de utilizar la valoración del patrimonio como complemento del gravamen de las rentas del capital en el impuesto sobre la renta personal.

²² En las encuestas, ambos conceptos suelen utilizarse, como en otros ámbitos, de forma no claramente diferenciada.

²³ Incluyendo en ocasiones el gravamen indirecto de la denominada «plusvalía del muerto», como ya hemos anticipado.

²⁴ El gravamen de las donaciones es complementario del de las herencias para controlar la forma más obvia de planificación fiscal o elusión (al tiempo que sirve para controlar el falseamiento de intercambios de mercado a través de donaciones cruzadas).

defendido por la academia como complemento del gravamen de las rentas del capital e instrumento de corrección de la inequidad intergeneracional y el más presente en la experiencia comparada (en 24 de los 36 países de la OECD²⁵) mientras que, al mismo tiempo, su capacidad recaudatoria es baja, presenta en la práctica múltiples deficiencias que limitan la generalidad, eficiencia y equidad de su gravamen, y se encuentra entre los más rechazados e impopulares en las encuestas²⁶. Para su análisis, vamos a proceder como en la sección anterior, enumerando, en primer lugar, los argumentos utilizados para su justificación y, posteriormente, las posibles críticas.

Justificaciones

Comenzando estrictamente por el gravamen de las herencias²⁷, de nuevo podemos clasificar los argumentos a su favor en dos grandes categorías: aquellos que defienden su gravamen de forma autónoma al funcionamiento y configuración del resto del sistema fiscal y los que lo consideran un complemento de este.

Las justificaciones del impuesto de sucesiones por sí mismo se basan –sobre todo, aunque no exclusivamente– en consideraciones de equidad. Por una parte, se argumenta que la herencia recibida debería considerarse desde el punto de vista del beneficiado como una renta más, en igualdad de condiciones –equidad horizontal– con, por ejemplo, las rentas del trabajo. Incluso se defiende, en ocasiones –véase, por ejemplo, OECD (2021, p. 43)–, que debería gravarse incluso en mayor medida que la renta generada por el propio sujeto pasivo, al percibirse sin costes de oportunidad, sin sacrificio del ocio, y, por tanto, con menor esfuerzo, si bien en la realidad se opta por una imposición separada y, en general, menor a la que tendrían de integrarse sin corrección en el impuesto sobre la renta personal²⁸. Por otra, la justificación se basa en el gran (y creciente) efecto que las herencias tienen sobre la acumulación y las desigualdades en la distribución de la riqueza²⁹, las cuales, a su

²⁵ También es relevante que, del resto, diez países lo han eliminado, en general por falta de «apoyo político» (OECD, 2021, p. 73 y ss.).

²⁶ En OECD (2021, p. 128), se recopilan las estadísticas sobre su impopularidad a nivel internacional. En <https://www.20minutos.es/noticia/4525955/0/impuestos-apoyo-ciudadano-encuesta-dym/> puede consultarse una encuesta de 2020 para España en la que se pregunta conjuntamente por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (con un 80,2 % en desacuerdo con su existencia y un 13,9 % a favor, con un elevado consenso entre los votantes de diferentes tendencias políticas) y el Impuesto sobre el Patrimonio (32,8 % en contra y 57,8 % a favor, en este caso con un rechazo relativamente más elevado entre los votantes de partidos de derechas).

²⁷ No vamos a entrar en el posible debate sobre la superioridad del gravamen de la herencia de forma conjunta (gravamen del causante, presente en solo cuatro de los países de la OECD) o de forma individualizada para cada uno de los herederos (la modalidad más extendida y defendida por sus características técnicas).

²⁸ Las razones para ello son variadas y, en general, no explícitas, pudiendo ir desde la corrección de su carácter de rentas plurianuales, las consideraciones respecto a sus efectos en la continuidad de los negocios, las restricciones de liquidez o la necesidad de tener en cuenta circunstancias distintas (grado de parentesco, edad de los herederos, patrimonio previo, dificultades de valoración, etc.) a las normalmente contempladas en los impuestos sobre la renta.

²⁹ «De acuerdo con algunas estimaciones, la participación de las herencias en la riqueza global varía entre el 30 y el 60 % en los países occidentales [...] y en las últimas décadas la evidencia muestra que la proporción de riqueza heredada en la riqueza global ha aumentado en algunos países, esperándose que el número y cuantía de las herencias aumente en el futuro» (OECD, 2021, p. 41). Si bien también hay que tener en cuenta que la evidencia

vez, pueden deteriorar, como ya se argumentó anteriormente, los principios meritocráticos, democráticos y de igualdad de oportunidades en la sociedad. Adicionalmente, el gravamen de las herencias tendría efectos positivos en términos de eficiencia derivados de la corrección de la acumulación de la riqueza (la cual tiene potenciales efectos negativos sobre el uso productivo de los recursos, la competencia en los mercados, los incentivos al trabajo y el ahorro de los herederos, el funcionamiento democrático o la estabilidad social)³⁰.

Como complemento del sistema fiscal en su conjunto, la imposición sobre las herencias podría servir teóricamente de elemento de cierre de los impuestos sobre la renta de carácter anual, gravando directa o indirectamente las plusvalías postergadas y no realizadas («plusvalía del muerto») y compensando el menor gravamen de las rentas del capital.

Por último, debe destacarse que, si bien el grueso de las justificaciones de fondo se solapa en gran medida con las que podrían respaldar la imposición sobre el patrimonio, las características prácticas y administrativas de esta modalidad de gravamen se suelen utilizar para su defensa. En concreto, se argumenta: *a)* que es un gravamen puntual, obviamente, no anual y recurrente, y que gran parte de los procedimientos administrativos deben, en todo caso, realizarse para formalizar el traspaso y registro de la propiedad; *b)* que los problemas de liquidez para afrontar el pago del impuesto serían menores que en un impuesto sobre el patrimonio, en parte porque de cara a la división de la herencia, parte de los activos se venderían en todo caso; *c)* que los potenciales problemas de desincentivos son menos relevantes, al gravar el capital acumulado por el fallecido; y *d)* que no existe doble imposición, al soportar el gravamen el receptor de la herencia, no el causante que generó las rentas cuya acumulación dio lugar al patrimonio transferido.

Críticas

Si bien no siempre resulta viable circunscribir las críticas recibidas por los impuestos de sucesiones a una única dimensión de sus características, a efectos expositivos seguiremos la misma clasificación utilizada anteriormente para los impuestos sobre el patrimonio neto, distinguiendo: las estrictamente económicas; las de carácter práctico en su aplicación; y las observables en la realidad y experiencia comparada.

Desde el punto de vista de su racionalidad y efectos económicos, un punto de partida relevante es si el individuo afectado por el impuesto es exclusivamente el receptor de la herencia, como hemos visto anteriormente que se afirmaba al rechazar la existencia de doble imposición. En este sentido, no cabe ninguna duda de que jurídicamente

reciente basada en microdatos muestra que las herencias disminuyen la desigualdad relativa –no así la absoluta– (OECD, 2021, p. 43), debido al mayor efecto relativo –respecto a la riqueza previa– de las herencias menos cuantiosas, lo cual podría justificar, al menos, la existencia de mínimos exentos amplios en su gravamen.

³⁰ También se argumenta que incentiva las donaciones a organizaciones con fines sociales, si bien en ocasiones con objetivos de planificación fiscal y efectos regresivos.

es así, sin embargo, también es evidente que la persona que genera las rentas que formarán el patrimonio que se transmite, la herencia, anticipa la expectativa de gravamen futuro por el impuesto de sucesiones siempre que su intención sea transmitírsele a otra persona³¹ y, por lo tanto, dicha tributación afectará a su comportamiento (influyendo en su oferta de trabajo, decisiones de ahorro, planificación de su patrimonio de cara a la futura imposición, etc.) y la considerará potencialmente como una doble imposición de sus rentas (en caso de haber sido estas previamente gravadas en el momento de su percepción). Lo que parecen mostrar las encuestas de opinión respecto al impuesto de sucesiones es que esta última es la explicación predominante en la población³². A esto se añade que, como en el caso del impuesto sobre el patrimonio clásico, el impuesto de sucesiones no introduce ningún tipo de conexión con el gravamen previo (o la falta de él) de las rentas que han configurado el patrimonio al objeto de modular la carga impositiva, algo que, por otra parte, sería difícil de realizar.

Los modelos teóricos de imposición óptima en este ámbito no parecen ser concluyentes y «dependiendo de los supuestos adoptados hay modelos que concluyen que las herencias no deberían gravarse, otros que deberían subsidiarse y algunos que los tipos impositivos óptimos serían positivos» (OECD, 2021, pp. 42 y ss.). De forma similar, los modelos teóricos respecto al efecto de la imposición sobre sucesiones en el ahorro de los causantes dan resultados ambiguos (por la posibilidad de efectos renta y sustitución de efecto contrario) o muy dependientes de los motivos particulares de cada individuo para ahorrar³³. Por su parte, la evidencia empírica es escasa, mostrando, en general, un efecto negativo pero reducido de la imposición sobre las herencias en el ahorro de los causantes (OECD, 2021, p. 54 y ss.).

Respecto a lo que sí existe una amplia evidencia es en relación con la planificación de las herencias y las donaciones incentivada por los impuestos sobre estas transferencias patrimoniales, mientras que la respuesta migratoria en reacción al impuesto parece ser mucho más reducida y circunscrita a los individuos más ricos (OECD, 2021, p. 55 y ss.). Asimismo, existen ciertas evidencias de la posibilidad de que el gravamen sucesorio perjudique el emprendimiento y la continuidad de los negocios familiares, en particular pequeños y medianos, provocando problemas de liquidez (OECD, 2021, p. 59 y ss.), si bien en muchas legislaciones como la española la sucesión de la empresa familiar goza de amplias exenciones justificadas precisamente por dicho riesgo.

En cuanto a las críticas de carácter más práctico o administrativo, pese a que se trata de una dimensión en la que se suele defender la imposición de las herencias frente al gravamen anual del patrimonio, ya hemos visto que sus potenciales ventajas con los argumentos de que no genera doble imposición ni desincentivos –al

³¹ En el caso de que no tuviese este objetivo y, por lo tanto, fuese indiferente a lo que sucediese con su patrimonio una vez fallecido, la situación sería diferente.

³² Si bien se argumenta también que pueden existir otras explicaciones parciales, derivadas de la falta de información completa sobre el impuesto o de su confusión con otras figuras impositivas, como comentaremos más adelante.

³³ En caso de ahorrar sin pretensión de dejar una herencia, sino por otros motivos, su gravamen en el momento de la sucesión no sería distorsionante (lo cual podría, como aproximación, respaldar el gravamen mayor de las herencias cuanto menor fuese la proximidad familiar).

gravar el capital acumulado del fallecido— son discutibles y no respaldadas por la percepción pública. Asimismo, las ventajas derivadas de ser un gravamen puntual no recurrente y respecto a la facilidad de consecución de liquidez para realizar el pago, tienen como contrapeso que, precisamente por ser un gravamen único, la cuantía del pago es potencialmente muy elevada (al menos para niveles altos de riqueza y si se pretenden alcanzar los objetivos planteados), dificultando la consecución de liquidez, poniendo en mayor riesgo la continuidad de los negocios (en caso de que estuviesen gravados) e incentivando la planificación.

Por último, la realidad de estos impuestos y la experiencia comparada muestra que, pese a estar más presentes que los impuestos sobre el patrimonio, son claramente impopulares, incentivan la planificación fiscal aprovechando las múltiples excepciones a la generalidad del gravamen (empresa familiar, vivienda habitual, pensiones privadas o seguros, donativos a organizaciones sin ánimo de lucro, etc.), no suelen gravar explícitamente la «plusvalía del muerto»³⁴ y, en consecuencia de todo ello, su recaudación suele ser muy reducida³⁵ y, por ello, lejos de los niveles que deberían resultar³⁶ para pretender alcanzar los ambiciosos objetivos de equidad intergeneracional, corrección de la acumulación de la riqueza y fomento de la meritocracia y la igualdad de oportunidades.

Reflexiones finales

La imposición sobre las herencias (y donaciones) comparte con el gravamen anual de los patrimonios su falta de discriminación en función del gravamen soportado por las rentas que generaron el ahorro, así como las principales dificultades de valoración de los activos y los posibles problemas de liquidez en el pago, sin que la alegación

³⁴ El método más común para su tratamiento en los casos en los que existe un impuesto sobre las herencias —y el utilizado en España— consiste en dejar exenta de gravamen la plusvalía a efectos del impuesto sobre la renta personal y valorar los activos a efectos de su gravamen en sucesiones a precios de mercado (o su aproximación) —*step-up in basis*—, mientras que en los países sin impuesto de sucesiones se suele mantener el valor original del bien, postergando el gravamen de la plusvalía al momento de la venta del activo por parte de heredero —*carry-over basis*—. Canadá es el único país de la OECD que aplica el gravamen como ganancia de capital de la «plusvalía del muerto» en el momento de formalización de la herencia —*transfer-as-realisation approach*— (en España el Impuesto —local— sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana gravaría una parte de esta plusvalía, si bien de forma imperfecta y confusa para el contribuyente). Además, el tratamiento puede diferir en caso de realizarse una donación, por ejemplo, en España el donante debe pagar por la realización de la plusvalía en el IRPF (sin posibilidad de compensar pérdidas en caso de que se produzcan). Para profundizar sobre este particular véase OECD (2021, p. 120 y ss.).

³⁵ La recaudación media (no ponderada) en 2019 en la OECD equivale al 0,36 % de los ingresos impositivos totales, un 0,51 % si solo tenemos en cuenta los países con impuestos sobre sucesiones en vigor. Solo en cuatro países la recaudación supera el 1 % del total de los ingresos (Bélgica, Francia, Japón y Corea) —OECD (2021, p. 75)—. Pese a existir en muchos países tipos nominales elevados, los efectivos son mucho más reducidos y la evidencia empírica existente apunta a su disminución en las últimas décadas pese al aumento de las cuantías de las herencias —OECD (2021, pp. 93 a 100)—.

³⁶ En este punto es relevante recordar la distinción entre riqueza y patrimonio y los impuestos que los gravan, ya que en muchas ocasiones se utilizan las cifras de recaudación del conjunto de los impuestos sobre elementos patrimoniales (incluyendo los impuestos sobre bienes inmuebles y vehículos, que conforman el grueso de la recaudación y que poco tienen que ver con la riqueza) como reflejo de la imposición sobre la riqueza (que en la práctica se circunscribe a los impuestos sobre el patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones, con cifras globales muy reducidas).

de inexistencia de doble imposición en la primera por recaer en un sujeto pasivo diferente (el heredero) parezca suficiente para convencer a la opinión pública ni evitar los efectos sobre el comportamiento de los causantes. Asimismo, pueden compartir parte importante de los objetivos, sobre todo en lo concerniente a la promoción de la equidad intergeneracional y prevención de la acumulación de la riqueza.

Sin embargo, se diferencian fundamentalmente en que el gravamen del patrimonio propone una imposición anual y recurrente, mientras que el de sucesiones (no así el complementario y de control de donaciones) sería único, lo cual, a igualdad de objetivos recaudatorios, implicaría una cuantía a pagar por las herencias mucho más elevada y mayores problemas de cumplimiento. También se diferencian, como hemos visto, en el grado de apoyo popular (mayor para el gravamen del patrimonio) y técnico (favorable, en general, al gravamen de las herencias), mientras que la experiencia comparada ha mostrado una mayor resistencia a la desaparición de los impuestos de sucesiones, si bien en ambos tributos con múltiples excepciones al gravamen general del patrimonio poseído o transmitido, amplias posibilidades de planificación y baja capacidad recaudatoria efectiva.

En el siguiente apartado abordaremos las posibilidades de reforma de estos dos tributos como paso final para intentar responder a la pregunta que encabeza este artículo: qué puede aportar (y cómo) la tributación sobre la riqueza.

3. Alternativas para la viabilidad, eficiencia y equidad de la imposición sobre la riqueza

El primer paso para plantear estas alternativas sería considerar cómo es el gravamen de las rentas del capital en el impuesto sobre la renta personal. Si este se mantiene como actualmente en España (y en la mayoría de los países), con unos tipos impositivos más reducidos que los de las rentas del trabajo y sin incluir las ganancias del capital no realizadas o con gravamen postpuesto, la justificación del papel de los gravámenes sobre el patrimonio y, en particular, sobre la riqueza se ve reforzada, sobre todo en términos de equidad (horizontal y vertical) y legitimidad del sistema, aunque también en relación con los objetivos de eficiencia en cuanto a la neutralidad en el tratamiento de los distintos instrumentos de ahorro e inversión.

En este escenario, la actual falta de consideración de la inflación en los rendimientos y plusvalías, la no corrección de la doble imposición societaria y personal en los dividendos y la falta de ajuste de la progresividad a la plurianualidad en las variaciones patrimoniales no van a poder resolverse con los impuestos sobre la riqueza³⁷, pero sí podrían tener un papel en la nivelación del volumen de la carga entre las rentas del

³⁷ Estos defectos del gravamen en términos de neutralidad (en la elección de las opciones de ahorro y de retribución de la actividad económica) y de equidad vertical (al perjudicar especialmente a las rentas bajas y medias) se corregirían instrumentando una base única de gravamen y utilizando las técnicas disponibles para corregir las rentas gravadas respecto a la inflación, la doble imposición y el exceso de progresividad. Véase, por ejemplo, la propuesta realizada en Díaz de Sarralde y Garcimartín (2015).

trabajo (y actividades económicas) y las del capital con el objetivo de mejorar la equidad vertical del tributo³⁸, así como para atenuar el incentivo a la postergación de la realización de las plusvalías (efecto *lock-in*) y el uso ineficiente del capital.

Como hemos visto, existe una preocupación por este desequilibrio entre fuentes de renta en su contribución al mantenimiento de los gastos y actividades públicas, así como evidencias de la creciente concentración de la riqueza, y tanto la opinión pública como la reflexión teórica económica atribuyen un posible papel a la tributación de la riqueza en su corrección, si bien con importantes diferencias en cuanto a la concreción de los instrumentos más adecuados para ello, ya que tanto los impuestos sobre el patrimonio como los gravámenes de las herencias actuales adolecen de importantes defectos, además de confundirse y solaparse en cuanto a sus objetivos.

En nuestra opinión, tras el repaso realizado a las justificaciones y críticas de las distintas formas de imposición de la riqueza, la búsqueda de una alternativa viable de reforma pasaría por transformar ambos tributos, integrando, por una parte, la consideración de la capacidad económica que aporta la riqueza en el impuesto sobre la renta personal (corrigiendo tanto la doble imposición, como la doble no imposición) y, por otra, reservando para el gravamen de sucesiones y donaciones el papel que la sociedad determine como necesario para la corrección de la acumulación intergeneracional excesiva de la riqueza. Adicionalmente, en ambos casos tendrían que elevarse sus mínimos exentos, mejorarse los métodos de valoración y aplicar facilidades de pago para dificultades transitorias de liquidez.

3.1. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

En el actual IRPF, las rentas del capital pueden diferir su tributación, incluso de forma indefinida, a través de su retención en sociedades, la no realización de plusvalías o la utilización de los instrumentos de inversión diseñados con tal objetivo. Al mismo tiempo, la actual configuración del Impuesto del Patrimonio puede potencialmente provocar una doble imposición muy elevada de las rentas del capital declaradas en el IRPF, al tiempo que se le escapa el gravamen de ciertos bienes por las exenciones, y que el límite conjunto con el IRPF –sesgado en su cuantificación por la no consideración de las ganancias no realizadas ni las plusvalías a más de un año– limita fuertemente su capacidad recaudatoria y redistributiva.

Para avanzar en la corrección de ambos defectos, podrían integrarse elementos de ambos impuestos en el IRPF (desapareciendo el Impuesto sobre el Patrimonio como tributo independiente) de la siguiente forma³⁹:

³⁸ Los intentos de aumentar la progresividad del impuesto, sin corregir el tratamiento dual, mediante elevaciones de los tipos máximos de la tarifa de la base general (la que integra los rendimientos del trabajo y actividades) tienen escaso recorrido recaudatorio, pueden generar fuertes desincentivos a la oferta laboral, dado el actual nivel de tipos, e incentivar la transformación de esas rentas en rentas del capital.

³⁹ Esta propuesta tiene antecedentes en Díaz de Sarralde (2014, p. 132) y Díaz de Sarralde y Garcimartín (2015, p. 137 y ss.).

- En primer lugar, se efectuaría la valoración del patrimonio⁴⁰.
- En segundo lugar, se llevaría a cabo una separación⁴¹ entre el patrimonio productivo⁴² y el patrimonio improductivo⁴³. El patrimonio neto se determinaría descontando las deudas (al margen de las que ya hubiesen sido consideradas al valorar los bienes individualmente) de forma proporcional entre el productivo y el no productivo.
- En tercer lugar, se determinaría anualmente una «rentabilidad base» mínima de los activos representativa del rendimiento medio de las inversiones sin riesgo (la deuda pública a medio plazo podría ser un referente⁴⁴).
- En cuarto lugar, se definiría un umbral de patrimonio para el mínimo exento⁴⁵.
- Finalmente se calcularía: 1) la «base imponible de la riqueza productiva», definida como el patrimonio productivo multiplicado por la rentabilidad base, a la que se restarían las rentas del capital efectivamente declaradas en el IRPF –incluyendo en la resta las pérdidas, en caso de existir– y el mínimo exento (multiplicando el umbral de patrimonio establecido por esa misma rentabilidad base)⁴⁶; y 2) «la base imponible de la riqueza improductiva», definida como el patrimonio improductivo multiplicado por un índice de imputación⁴⁷, restando el remanente, si existe, del mínimo exento aplicado al patrimonio productivo. Ambas bases se sumarían a las existentes en el IRPF en las que se integrasen las rentas del capital para proceder a su gravamen conjunto.

De esta forma:

- Se equilibraría la composición de la base entre las rentas del trabajo y del capital, aumentando la contribución de las últimas.
- Se gravaría anualmente, como mínimo, la rentabilidad básica (sin riesgo) de la riqueza (que se ajustaría a las condiciones de mercado), sin incurrir en

⁴⁰ Partiendo de los criterios actuales y mejorándolos en lo posible para acercarse a los valores de mercado. Podría plantearse efectuar una media móvil del patrimonio a lo largo, por ejemplo, de tres años, para evitar fluctuaciones puntuales en su valor. Ningún bien se consideraría *a priori* exento, excepto por su objeto social (por ejemplo, protección del patrimonio histórico artístico o ahorro a largo plazo por motivos de previsión social –con un determinado límite–).

⁴¹ Aun siendo conscientes de las dificultades, esta distinción entre patrimonio productivo e improductivo contribuiría a mejorar las características del gravamen, si bien no sería el elemento esencial de la propuesta.

⁴² Bienes afectos a actividades económicas; bienes inmuebles y otros bienes arrendados; depósitos; valores representativos de la cesión de capitales a terceros; participaciones en fondos propios de entidades; etc.

⁴³ Incluyendo el capital situado en sociedades patrimoniales sin actividad económica y excluyendo la vivienda habitual por debajo de un mínimo exento –actualmente fijado en 300.000 euros–.

⁴⁴ Como en el caso de la valoración del patrimonio, podría optarse por una media móvil plurianual para suavizar las variaciones coyunturales.

⁴⁵ Que en principio podría ser superior al actualmente vigente en el Impuesto sobre el Patrimonio, tanto por motivos de actualización, como para limitar el gravamen a lo que se determine que constituye el umbral de «riqueza» –teniendo en cuenta que siempre será un cálculo no objetivable y que estará sujeto a los objetivos recaudatorios y redistributivos–.

⁴⁶ En caso de dar un resultado negativo, podría trasladarse al futuro para su compensación con esta misma base.

⁴⁷ El valor más alto entre uno fijo de referencia estable que se estableciese y el aplicado al patrimonio productivo, la rentabilidad base, más un margen adicional, por ejemplo, del 1 %.

doble imposición y gravando las rentabilidades por encima de la misma solo en el momento de su realización⁴⁸.

- Se incentivaría el uso productivo de la riqueza, tanto por la existencia del gravamen en sí, como por la distinción de las bases de patrimonio productivo/improductivo.
- Se atenuaría la falta de neutralidad en el gravamen de las distintas opciones de ahorro y el incentivo al diferimiento (efecto *lock-in*) al gravar parcialmente las rentabilidades y plusvalías diferidas.
- Se reducirían las oportunidades de planificación y elusión fiscal al ensanchar la definición del patrimonio y eliminar exenciones⁴⁹.
- Se mejoraría la capacidad del IRPF como indicador de capacidad de pago y reflejo de la renta global de los individuos a todos los efectos, no solo el de contribución impositiva, sino también para el acceso condicionado a determinadas ayudas públicas focalizadas⁵⁰.

Este enfoque, basado en la complementariedad e integración entre la medición de la capacidad económica a través del patrimonio y la renta, estaría respaldado, en nuestra opinión, por la consideración de las virtudes y defectos de las distintas opciones de gravamen que hemos ido analizando basándonos en nuestro esquema inicial, así como por una creciente preocupación por el desequilibrio en la aportación de las distintas fuentes de renta.

En OECD (2018) encontramos diversas consideraciones que apuntarían en esta dirección. Así, se reconoce que los impuestos sobre el capital actuales no serían por sí mismos capaces de afrontar el aumento de la desigualdad de la riqueza, en particular dada la posibilidad de diferimiento de la tributación por parte de los individuos más ricos, recomendando explorar (en el futuro) la posibilidad de reformarlos para mejorar su capacidad de corrección de dicha desigualdad (OECD, 2018, p. 52). Igualmente, se sugiere la utilización de la riqueza para modular tanto la contribución impositiva como el acceso condicionado a los servicios públicos, afirmando que, en teoría, los impuestos sobre el capital podrían diseñarse para aumentar tanto con el nivel de renta como con el de riqueza (OECD, 2018, p. 53). Asimismo, al analizar los problemas que supone el criterio de caja de la imposición sobre el capital, frente al criterio de devengo de los impuestos sobre el patrimonio, considera la posibilidad de aplicar de forma generalizada el criterio de caja (*mark-to-market*)

⁴⁸ Otra opción sería integrar todas las ganancias de capital no realizadas en la base anual del ahorro (capital) mediante su valoración a precios de mercado, sin embargo, esto implicaría un salto más radical, una mayor exigencia de liquidez y la posibilidad de que variaciones transitorias y coyunturales de los valores de los activos distorsionaran anualmente (en sentido positivo y negativo) las obligaciones tributarias, otorgando además a la valoración de los diferentes activos una trascendencia cuantitativa mucho mayor y una mayor posibilidad de conflictos.

⁴⁹ La distinción entre patrimonio productivo e improductivo podría dar lugar a posibilidades de planificación, por lo que, aun siendo estas menores a las introducidas por las actuales exenciones en el Impuesto sobre el Patrimonio, debería ser evaluada cuidadosamente.

⁵⁰ También para los patrimonios por debajo del umbral de tributación de las bases del patrimonio, ya que su cómputo automático ayudaría a dar una imagen más completa de la capacidad económica.

mediante una valoración anual de los incrementos de patrimonio independientemente de su realización, así como una opción alternativa que consistiría en «diseñar el impuesto sobre la riqueza neta como un impuesto mínimo acreditable frente al gravamen presente o futuro de las rentas del capital y las ganancias patrimoniales [...] reduciendo el efecto *lock-in* generado por los impuestos de capital basados en la realización de las rentas y plusvalías», con el objetivo adicional de eliminar la doble imposición del rendimiento normal del ahorro (OECD, 2018, p. 56). En este mismo sentido, se reflexiona (OECD, 2018, p. 55) sobre las posibilidades de «¿un impuesto sobre la renta presunta del capital o un impuesto sobre la riqueza neta como impuesto sobre la renta potencial?» y se analiza en detalle el caso de la imposición holandesa sobre las rentas del capital, la cual, desde 2001, sustituyó el gravamen directo de las rentas del capital realizadas por la imputación de un porcentaje del valor de los activos en el impuesto sobre la renta (un 4 % del valor de los activos, gravado al tipo fijo del 30 %, lo cual equivaldría a un impuesto sobre el patrimonio del 1,2 %), sistema reformado posteriormente en 2017 (OECD, 2018, p. 77) para ajustar anualmente la tasa de rendimiento imputada (con una media móvil quinquenal) y su cálculo⁵¹, así como para introducir cuatro tramos y cierta progresividad en sus tipos impositivos⁵².

También resulta relevante tener en cuenta las propuestas de reforma realizadas recientemente en EE. UU., un país que carece de imposición sobre el patrimonio, pero en el que ha surgido una clara preocupación por la posibilidad de diferimiento indefinido del gravamen de las rentas del capital no realizadas y por el menor gravamen de estas en todo caso⁵³.

Adicionalmente, debe considerarse que la técnica de integración propuesta tiene antecedentes parciales —si bien sin corrección de la posible doble imposición con el Impuesto de Patrimonio— en el propio IRPF vigente en España en su gravamen de las rentas inmobiliarias imputadas de los inmuebles puestos a disposición del contribuyente, el cual constituye una imposición mínima alternativa al cómputo de los rendimientos inmobiliarios reales en caso de, por ejemplo, alquilar dichas propiedades⁵⁴.

Una forma alternativa de gravar las ganancias de capital no realizadas sería a través del gravamen directo de la «plusvalía del muerto» o, indirectamente,

⁵¹ Mediante una cesta de diferentes activos (y rentabilidades).

⁵² Esta opción elimina la tributación de las rentas del capital por encima de la rentabilidad base media que se establezca como referencia, lo cual, en nuestra opinión, presenta desventajas frente a la alternativa propuesta en el texto, al penalizar determinados activos y reducir la capacidad recaudatoria y redistributiva del impuesto.

⁵³ La más reciente de la Administración Biden se inclina por corregir la diferencia de tipos entre rentas del trabajo y del capital para los contribuyentes más ricos y por gravar la «plusvalía del muerto» en el momento de la transferencia del patrimonio (<https://home.treasury.gov/system/files/131/General-Explanations-FY2023.pdf>). Propuestas anteriores compartían las preocupaciones de fondo, proponiendo, sin embargo, diferentes alternativas, desde un impuesto sobre el patrimonio clásico (si bien con mínimos exentos y tipos más elevados que los existentes en la experiencia comparada, así como bases más amplias) hasta el gravamen con criterios de caja de las ganancias de capital no realizadas, valorando anualmente con criterios de mercado aquellos activos con referentes claros y corrigiendo al alza por el diferimiento la imposición en el momento de la realización del resto.

⁵⁴ Por otra parte, estas rentas del capital inmobiliario (imputadas o efectivas) deberían tener un tratamiento equivalente en el IRPF al resto de las rentas del capital, tal y como se recomienda en el Comité de personas expertas (2022).

mediante el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones si este incluyese en su base todos los activos a valor de mercado sin exenciones. El problema de estas alternativas es que ya han sido probadas y que el resultado ha sido en la práctica la exención o el diferimiento adicional del gravamen de la plusvalía⁵⁵, así como la articulación de exenciones en el patrimonio gravado en Sucesiones. El gravamen de las herencias no hace posible modular la carga impositiva en función de los impuestos pagados previamente por las rentas que configuraron el ahorro (lo que por parte de una mayoría de ciudadanos se consideraría una doble imposición pese a las matizaciones teóricas existentes respecto a este particular) y estas opciones, al realizar el gravamen de una sola vez y por el total del patrimonio transferido o la plusvalía acumulada, implicarían una carga tributaria muy elevada, generando mayores incentivos a la planificación y elusión, así como una mayor oposición basada en los problemas de liquidez y de continuidad de los negocios y empresas.

3.2. El impuesto sobre sucesiones como impuesto sobre la concentración de la riqueza

Como ya hemos adelantado, en este esquema alternativo –una vez integrada la consideración del patrimonio en el gravamen de la renta– el papel reservado para el gravamen de sucesiones y donaciones sería el que la sociedad determine como necesario para cumplir con el objetivo de la corrección de la acumulación intergeneracional excesiva de la riqueza, elevando significativamente sus mínimos exentos, mejorando los métodos de valoración, configurando una base amplia sin excepciones que den lugar a la planificación fiscal y aplicando facilidades de pago para dificultades transitorias de liquidez.

Sería, por lo tanto, un impuesto reservado a los «muy ricos», ya que solo en este caso –dentro del esquema propuesto– estaría justificado, en nuestra opinión, su posible papel como regulador de la acumulación excesiva de la riqueza, su persistencia generacional y los riesgos que todo ello comporta para la existencia de una sociedad democrática. El reequilibrio del gravamen del capital y el trabajo, así como la equidad horizontal en la tributación de las distintas fuentes de renta⁵⁶, quedarían en el ámbito del impuesto sobre la renta integrado con la valoración del patrimonio expuesto en el apartado anterior.

Con estos objetivos, las posibles dobles imposiciones o desincentivos de esta tributación de las herencias quedarían relegados a un segundo plano. Es inevitable que unas medidas que pretendan limitar realmente la acumulación intergeneracional del poder y la riqueza tengan al mismo tiempo ciertos costes en términos de eficiencia.

En todo caso, resulta esencial insistir en que el nivel de imposición sería el que la sociedad determine para la consecución de dicho objetivo, algo a lo que el

⁵⁵ Véase nota 34.

⁵⁶ Incluyendo el gravamen del patrimonio transferido, el cual habría tributado anticipadamente de forma anual a través del impuesto sobre la renta del futuro causante, siguiendo el esquema de integración propuesto.

razonamiento económico puede contribuir exponiendo sus potenciales efectos, pero que no puede determinar *a priori*⁵⁷.

A estas líneas de reforma se les añade en ocasiones la necesidad de mejorar la «narrativa» y explicación del funcionamiento del impuesto (OECD, 2021, p. 129 y ss.)⁵⁸, incluyendo propuestas de acompañar la elevación de su gravamen con la reducción de otros impuestos (en particular sobre el trabajo) e, incluso, otras muy discutibles, en nuestra opinión, como las de constituirlo como un impuesto «finalista» (asignando su recaudación a la financiación de un gasto concreto, como podría ser la educación o la atención a la tercera edad)⁵⁹.

4. Conclusiones

La reforma de la imposición sobre la riqueza y la determinación de su papel en el conjunto del sistema fiscal deben atender a la realidad de la estructura económica y a los efectos globales del conjunto de los diferentes tributos, guiándose por la búsqueda del equilibrio entre las virtudes técnicas en términos de eficiencia y equidad de las diferentes alternativas. Partiendo del diseño de ese modelo coherente, su capacidad recaudatoria puede ajustarse posteriormente a través de sus parámetros básicos (sus tipos impositivos). Con estos criterios, las alternativas propuestas en este artículo proponen: la integración de la consideración del patrimonio en la tributación sobre la renta, reequilibrando la contribución del capital y el trabajo y mejorando la eficiencia del sistema (eliminandose la tributación independiente del patrimonio); y la configuración del impuesto de sucesiones y donaciones como un gravamen exclusivamente sobre los niveles más elevados de transmisión de los patrimonios, en consonancia con sus objetivos en materia de equidad intergeneracional y limitación de la acumulación de riqueza.

En nuestra opinión, estas alternativas adoptadas de forma conjunta tienen ventajas en materia de eficiencia y equidad, si bien es obvio que siguen presentando posibles costes asociados y que muchos de sus aspectos técnicos y de gestión deberían todavía precisarse, en especial en cuanto a la transición a este nuevo modelo, incluyendo en el caso de España la necesidad de recentralizar el gravamen de la riqueza en cuanto a competencias normativas, si bien su recaudación podría continuar siendo compartida e incluso exclusiva de las comunidades autónomas⁶⁰.

⁵⁷ El resultado de este proceso podría ser, por lo tanto, tanto el mantenimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con la capacidad recaudatoria que se decidiese, como su eliminación si se considerase mayoritariamente que sus costes no compensan sus beneficios.

⁵⁸ En el caso español se insiste también en la necesidad de explicar sus diferencias con el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) de carácter local.

⁵⁹ En general, es prácticamente imposible dentro de la dinámica presupuestaria global de un Gobierno que la asignación finalista de un tributo tenga relevancia real, al poderse modular las partidas complementarias para ese mismo fin procedentes del conjunto de la recaudación del sistema al alza o a la baja.

⁶⁰ Un aspecto políticamente muy controvertido en el que no podemos entrar en profundidad en este espacio, pero que en cuanto a sus virtudes en términos de eficiencia y equidad creo que podría ser claramente defendible. Respecto a esta discusión puede consultarse el Comité de personas expertas (2022).

En cuanto a los costes de este papel del gravamen de la riqueza, solo insistir en que es una visión de conjunto la que debe ponderarlos. Todos los impuestos tienen costes y, si bien la magnitud y composición de los gastos públicos a financiar puede y debe ser debatida y reformada, sea cual sea el objetivo recaudatorio, lo que no resulta sostenible es mantener la carga tan preponderantemente como hasta ahora recayendo sobre las rentas del trabajo, las cuales se acepta, además, que pueden estar amenazadas por los avances tecnológicos y la robotización.

Por último, existen otros muchos elementos del sistema fiscal que deberían considerarse en el marco de una reforma global del sistema. En particular, en el ámbito analizado en este artículo, la configuración de los impuestos locales sobre activos (IBI, impuestos sobre vehículos, IIVTNU, etc.), el tratamiento del ahorro previsual (considerando la opción de instrumentos más flexibles y neutrales como las cuentas individualizadas de ahorro-previsión existentes en otras jurisdicciones) o el posible papel de una imposición única sobre el patrimonio (*capital levy*) por motivos extraordinarios de necesidad de financiación tras las recientes, y profundas, crisis por las que hemos pasado. Sin embargo, por motivos obvios, su tratamiento excede la capacidad del presente trabajo.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75.
- Banco de España. (2019). *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2017: Métodos, resultados y cambios desde 2014* (Artículos Analíticos - Boletín Económico n.º 4/2019).
- Chamley, C. (1986). Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. *Econometrica*, 54(3), 607-622.
- Comité de personas expertas. (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Díaz de Sarralde, S. (2014). El impuesto sobre la renta personal en el Informe Mirrlees. En J. Viñuela (coordinador), *Opciones para una reforma del sistema tributario español* (pp. 85-141). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.
- Díaz de Sarralde, S. y Garcimartín, C. (2015). ¿Hay alternativas al modelo fiscal dominante? Una propuesta de impuesto global sobre la renta de las personas físicas. *Ekonomiaz*, 88, 2.º semestre.
- Eichengreen, B. (1989). *The Capital Levy in Theory and Practice* (NBER Working Papers No. 3096). National Bureau of Economic Research.
- European Commission. (2015a). *Wealth distribution and taxation in EU Members* (Taxation Papers, Working Paper No. 60 - 2015). European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- European Commission. (2015b). *Taxing Wealth: Past, Present, Future* (European Economy, Discussion Paper No. 003 | July 2015). European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

- European Commission. (2022). *Taxation Trends in the European Union*. European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- Institute for Fiscal Studies. (2010). *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Institute for Fiscal Studies. (2011). *Tax by Design. The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Instituto de Estudios Fiscales. (2020). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019* (Documentos de Trabajo n.º 9/2020).
- Judd, K. L. (1985). Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model. *Journal of Public Economics*, 28(1) 59-83.
- López-Laborda, J., Marín-González, C. y Onrubia-Fernández, J. (2018). ¿Qué ha sucedido con el consumo y el ahorro en España durante la Gran Recesión? Un análisis por tipos de hogar. *Estadística Española*, 60(197 / 2018), 273-311.
- Ministerio de Hacienda. (2021a). *El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en 2017*. Dirección General de Tributos. Subdirección General de Política Tributaria.
- Ministerio de Hacienda. (2021b). *El Impuesto sobre el Patrimonio en 2018*. Dirección General de Tributos. Subdirección General de Política Tributaria.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD* (OECD Tax Policy Studies No. 26). OECD Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Inheritance Taxation in OECD Countries* (OECD Tax Policy Studies No. 28). OECD Publishing.
- Scheuer, F., & Slemrod, J. (2021). Taxing Our Wealth. *Journal of Economic Perspectives*, 35(1), 207-230.
- Wealth Tax Commission. (2021). *A wealth tax for the UK*. <https://www.ukwealth.tax/>

