

PRESENTE Y FUTURO DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

Miguel Ángel Barberán Lahuerta(*)

1. INTRODUCCION

Desde antiguo los impuestos sucesorios han estado presentes en los sistemas tributarios, si bien su vigencia se ha desarrollado alternando momentos en los que sus exigencias han variado en intensidad, siempre condicionadas por los fines político-sociales del grupo en el poder. En cualquier caso, ha sido una de las figuras impositivas más controvertidas por las antipatías que ha despertado entre los contribuyentes, para los que se trataba de un impuesto difícil de justificar y especialmente molesto por el momento y las circunstancias que concurrían en su exacción. En los últimos tiempos, a nivel político y económico, se viene desarrollando un intenso debate en torno a este tributo que puede desembocar en su desaparición o reducir su presencia hasta límites meramente testimoniales.

Los planteamientos que sobre esta figura tributaria se han ido sucediendo parecen haberse polarizado en torno a dos posiciones excluyentes: su supresión o el mantenimiento como parte integrante en los modernos sistemas fiscales. No han faltado argumentos para mantener vivo ese debate, incluso se utilizan razonamientos ya tradicionales que hoy renacen con más fuerza. Por otro lado, las reformas que se han emprendido sobre sus actuales estructuras tributarias no han hecho sino empeorar su situación, limitando su aplicación a determinados tipos de riqueza, con múltiples exenciones y tratos de favor que han restringido su ámbito de aplicación y han erosionado su credibilidad ante los contribuyentes.

Tal grado de aceptación ha alcanzado este descrédito que en algunos países, como Australia o Canadá, el impuesto prácticamente ha desaparecido, mientras que en otros como Suecia, Austria e Italia se mantiene en niveles meramente testimoniales. Al tiempo, la supresión de este impuesto se encontraba en la agenda de la reforma fiscal norteamericana que ha intentado

llevar a la práctica el presidente George Bush. Esta, junto con otras medidas de carácter fiscal y económico, pretendían favorecer el ahorro y la generación de capitales que diesen lugar a mayores tasas de crecimiento de la economía.

Sin embargo, esta controvertida medida no ha terminado por llevarse a cabo. El presidente de EE.UU. recibió un curioso manifiesto a este respecto. Más de cien multimillonarios le solicitaban que renunciara a suprimir el impuesto sobre las transmisiones de patrimonio. Curiosamente, entre los firmantes figuran algunos de los hombres más ricos del país, los cuales resultarían presuntamente beneficiados. Es el caso de Warren E. Buffet, principal accionista de Coca-Cola y cuarta fortuna de EE.UU., el magnate George Soros y el padre de Bill Gates, presidente de Microsoft. El objetivo de la campaña, resaltado por el propio periódico *The New York Times*, era evitar la creación de una "aristocracia de la riqueza que transmitiera a sus descendientes el control sobre los recursos de la nación, basándose en la herencia y no en el mérito". En consecuencia, los supuestamente mayores beneficiarios de esta medida se alzaban contra ella por entenderla perjudicial para el desarrollo y para la igualdad de oportunidades.

Esa corriente renovadora parece haber llegado también a España, que se suma a ese grupo de países que pretenden revisar este tipo de exacciones. En nuestro caso, a los consabidos argumentos a favor y en contra debemos añadir la compleja situación creada tras la Ley 7/2001. Las amplias competencias que en materia normativa han sido otorgadas a las Comunidades Autónomas de régimen común consolidan una estructura normativa en la que éstas disponen de plena capacidad para modificar elementos clave en su configuración como tarifa, reducciones, deducciones o bonificaciones fiscales. Esta atribución de competencias equipara a estas comunidades con las de régimen foral, en las que el impuesto era prácticamente

inexistente, lo cual puede crear un amplio marco de competencia fiscal entre territorios por atraer la localización de capitales de consecuencias imprevisibles.

El objetivo que se pretende es examinar desde un juicio sereno y bajo el enfoque de los modernos principios tributarios la conveniencia o no de mantener en nuestro sistema fiscal algún tipo de gravamen sobre las transmisiones gratuitas de riqueza. Para ello estructuraremos este artículo en tres partes. En primer lugar, repasaremos las razones que en nuestro tiempo fundamentan su existencia y el papel que originariamente le había sido reservado en los sistemas impositivos. Seguidamente, abordaremos los aspectos más controvertidos que surgen en su aplicación actualmente en la actualidad. Finalmente, y antes de las conclusiones, analizamos las alternativas a su actual diseño, tanto desde el punto de vista del Derecho Comparado como desde las aportaciones de la doctrina.

2. LA JUSTIFICACION DE LOS IMPUESTOS SOBRE TRANSMISIONES GRATUITAS EN LOS MODERNOS SISTEMAS FISCALES

Tradicionalmente, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se ha venido utilizando como un instrumento eficaz al servicio de los intereses que en cada momento ha demandado la sociedad. Así, desde los más diversos postulados teóricos, prácticos e ideológicos, un gran número de economistas ha venido a coincidir en la necesidad de considerarlo como un elemento clave del sistema tributario. La intensidad de este debate ha dado lugar al desarrollo de múltiples y variados argumentos en los que apoyar su justificación.

Uno de sus más remotos fundamentos sería el basado en el principio impositivo del beneficio, considerando al impuesto como una compensación hecha al Estado por los servicios que garantizan el derecho de propiedad y la pacífica transmisión de la riqueza a través de herencias o donaciones. Otras de las teorías lo contemplan como un medio por el cual el Estado controla los patrimonios de los particulares a la vez que participa de esa transmisión, entendiendo que la actividad pública ha sido decisiva en la acumulación de las fortunas individuales. No obstante, las argumentaciones más utilizadas han gozado de un carácter estrictamente tribu-

tario. En este sentido tendríamos que mencionar aquellas que ven en la riqueza un elemento determinante de la capacidad de pago, máxime al observar el consenso con que cuenta la consideración de estas transmisiones gratuitas como ganancias "sin esfuerzo", sobre las que debería recaer un mayor rigor fiscal(1).

Sin embargo, el principal de sus soportes se refiere a su contribución en favor de una distribución más equitativa de la riqueza. Los trabajos realizados al respecto concluyen que herencias y donaciones constituyen el más importante factor de concentración de riqueza (2), por lo que un impuesto razonablemente progresivo que la grave contribuiría a un reparto más equitativo de la propiedad. Asimismo, el gravamen permitirá disminuir el impacto negativo que, respecto a la eficiencia económica, tendría la perpetuación de la acumulación de riqueza en determinados estratos de la sociedad. Esta redistribución de la riqueza, además de un fin en sí mismo, contribuye favorablemente a la consecución de otros objetivos como la igualdad de oportunidades, y a la aplicación de otros principios tributarios, y facilita la reducción de las desigualdades en la distribución de la renta al afectar a algunas de las fuentes que la originan.

No obstante, su persistencia, a pesar de la paulatina pérdida de importancia relativa, nos lleva a pensar en otras funciones estratégicas e imprescindibles para un correcto funcionamiento del sistema tributario en su conjunto. La información que el impuesto puede proporcionar sobre la titularidad de algunas fuentes de renta resulta clave para su tributación efectiva o para la detección de plusvalías que hasta el momento de su transmisión permanecían latentes. Así, al afectar a la universalidad de los bienes que componen un patrimonio se hace tributar periódicamente a algunos activos que, por no realizarse, o no generar una renta regular, quedarían fuera de la imposición.

Ahora bien, la consecución de estos objetivos exige que el funcionamiento del impuesto sea correcto, sin fisuras y sin excepciones ni tratos de favor a determinadas formas de riqueza. Además, su relevancia en términos cuantitativos ha de tener un tamaño suficiente para cumplir con efectividad los objetivos que se le plantean, si bien se ha de combinar con una progresividad limitada a fin de que no afecte a los incentivos y, por tanto, a la generación de riqueza. De ahí, precisamente, derivan algunas de las críti-

cas más severas que sus detractores emplean para cuestionar su conveniencia.

La argumentación en contra del impuesto coincide en resaltar que se trata de un impuesto injusto, anticuado y del que se cuestiona el papel que pueda estar desempeñando respecto a la redistribución de la riqueza. Además, a medida que se van conociendo datos respecto a su situación actual, sus detractores insisten en sus planteamientos argumentando que se trata de un impuesto de incidencia muy desigual y con amplias posibilidades de elusión por parte de los sujetos. Sin embargo, las mayores objeciones se centran en el efecto desincentivo que puede producir sobre el ahorro y la necesaria acumulación de capitales, punta de lanza de un debate más amplio que afecta a otros tributos como es la oportunidad de considerar el patrimonio como objeto de gravamen.

3. LA FISCALIDAD SOBRE HERENCIAS EN LA ACTUALIDAD; EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

3.1. El ISSD como recurso financiero de las Comunidades Autónomas

En España los impuestos sobre las transmisiones gratuitas cuentan con una extensa tradición, estando presentes desde mediados del siglo XIX. En la actualidad, el impuesto se regula por la Ley 29/1987 de 18 de diciembre, adoptando la modalidad de un Impuesto sobre las Porciones Hereditarias. No obstante, ya en 1980 comenzó el proceso de cesión de sus rendimientos a las CC.AA., intensificándose a partir de las leyes 14/1996 y 21/2001, las cuales han permitido que estos entes asuman competencias en materia normativa, otorgando amplia capacidad para modificar tarifas, reducciones o cualesquiera otros elementos de su estructura. De este modo, la fiscalidad española, aunque parte de un mismo tronco común, puede ofrecer diferencias en el tratamiento de estas transmisiones entre distintos territorios. Este marco legal, si bien ahonda en el principio de autonomía financiera de estos entes, entraña algunos peligros evidentes desde la óptica tributaria.

La imposición sobre herencias y donaciones ha proporcionado en el año 2001 la nada despreciable cifra de 1.220 millones de euros a las arcas de los territorios autónomos. Esta canti-

dad, aunque lejos de las que proporcionan otros impuestos patrimoniales como el de transmisiones patrimoniales onerosas, supone un volumen de recursos importante, de forma que cualquier modificación de su aplicación que originase una disminución en sus rendimientos tendría que venir acompañada por fórmulas que compensasen a estos entes para no mermar su ya ajustada capacidad financiera. Los datos de recaudación que ofrece el cuadro 1 suponen un constante aumento de los rendimientos en este impuesto, circunstancia lógica si tenemos presente la evolución del *stock* de riqueza existente y que ésta, precisamente, constituye su objeto de gravamen. En consecuencia, la desaparición del impuesto para estos entes tendría en lo inmediato un impacto importante en sus actuales estructuras financieras, al tiempo que les privaría de uno de los impuestos que, debidamente reformado, cuenta con mayores posibilidades de crecimiento.

Lo cierto es que, hasta fechas recientes, tan sólo en lo que son reducciones de la base imponible se ha hecho un mayor uso del marco competencial por parte de los territorios. No obstante, en la actualidad comienza a haber una toma de posiciones por parte de distintas comunidades que, bien por razones políticas o por la competencia que soportan de las comunidades forales, han planteado diversas modificaciones del impuesto o incluso se han manifestado abiertamente por suprimirlo de facto entre los miembros del grupo familiar más próximo. Este sería el caso de Cantabria o el de otros territorios como Andalucía, La Rioja o Aragón, en los que ya han sido anunciadas medidas en este sentido por sus responsables políticos. En consecuencia, no es difícil imaginar que, con el fin de evitar procesos de "voto con el pie" o cambios ficticios de residencia, las comunidades ofrezcan a partir de tratos de favor a personas, tipos de riqueza o incluso sectores económicos o empresariales, el marco legal más favorable, dando lugar a un intenso proceso de competencia fiscal entre ellas. De mantenerse esta situación, al margen de la erosión que puede suponer para el principio de neutralidad impositiva, lo previsible sería que asistiéramos a una merma de sus rendimientos, lo cual reduciría, sin duda, las posibilidades del impuesto en su capacidad para allegar recursos y como instrumento de redistribución de la riqueza.

Pero no todas las comunidades tendrían lo mismo que perder en una situación como la

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES POR CC.AA.
(Mill. ptas)

Comunidad Autónoma	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Andalucía.....	7.913	7.770	8.036	7.756	8.135	9.710	12.277	12.316	14.565	14.023	13.936
Aragón.....	2.564	4.148	3.568	2.754	3.462	2.977	3.525	3.975	4.738	7.618	7.517
Asturias.....	1.616	1.366	1.429	1.813	2.347	2.759	14.344	3.266	4.310	4.474	4.625
Baleares.....	1.801	1.417	1.627	1.959	1.940	2.378	2.398	3.126	4.593	4.832	5.220
Canarias.....	1.469	1.274	1.266	1.213	1.292	1.539	1.809	2.013	2.496	2.971	2.944
Cantabria.....	1.674	1.456	1.602	1.714	1.673	2.265	8.316	2.465	2.692	3.565	5.187
Castilla-León.....	3.448	4.085	4.100	3.974	4.038	4.573	5.368	5.647	8.768	10.465	11.800
Castilla-La Mancha ..	1.670	1.783	2.002	1.940	1.869	2.272	2.520	2.486	2.535	3.037	3.718
Cataluña.....	12.667	16.308	19.718	18.779	20.485	25.432	32.413	31.488	34.599	36.971	34.956
Extremadura.....	1.264	997	1.154	1.147	1.158	1.144	1.101	1.362	1.724	1.797	1.642
Galicia.....	3.047	2.848	3.202	4.589	4.847	4.642	6.794	7.526	8.487	8.857	10.432
Madrid.....	—	—	13.371	18.892	18.713	18.700	22.138	28.700	19.315	37.142	37.653
Murcia.....	935	1.036	1.338	1.252	1.245	891	1.125	1.435	1.561	1.939	1.985
Navarra.....	440	297	603	516	459	650	385	713	720	1.388	1.501
País Vasco.....	2.911	3.461	4.536	4.182	3.921	3.089	2.708	3.052	2777	3120	4.413
La Rioja.....	424	521	439	775	679	1.238	1.378	1.044	1.584	1.486	1.667
Valencia.....	6749	7513	6.924	7.557	7.616	7.320	9.781	11.038	12.269	14.104	16.580
TOTAL.....	50.592	56.280	61.544	94.273	83.879	91.579	128.380	121.652	127.733	157.789	165.776

Fuente: Informe sobre la Financiación de las CC.AA. y Ciudades Autónomas, ejercicio 1997.

descrita. Un examen de sus rendimientos y del papel que el impuesto desempeña como instrumento de financiación para los entes autónomos evidencia importantes asimetrías, al tiempo que proporciona recaudaciones relativas muy distintas entre territorios. Las cifras que proporciona el cuadro 2 son suficientemente elocuentes, dando lugar a un amplio abanico en el que el impuesto representa desde el 0,62 por 100 de la financiación total en Andalucía hasta el 8,62 por 100 que supone en Madrid. Resulta obvio que una posible rebaja en las exigencias tributarias tendría un impacto muy desigual dado que el nivel de riqueza del territorio y su densidad de población son condicionantes que determinan las capacidades del impuesto. De este modo, algunos representantes políticos podrían apuntarse un importante tanto electoral sin un efecto destacable en sus cuentas.

3.2. Eficiencia económica y fiscalidad sobre herencias y donaciones

A pesar de lo anterior, su papel como tributo cedido no es lo único que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar su oportunidad, sino

que desde otros puntos de vista también puede resultar cuestionable.

Respecto a la eficiencia económica, el debate se centra en comprobar si el impuesto condiciona o limita de algún modo el comportamiento de los particulares en torno a cuestiones como el ahorro o las inversiones en determinados activos patrimoniales. Las conclusiones obtenidas a este respecto niegan ese supuesto efecto desincentivo sobre el ahorro y la inversión, de modo que el efecto sustitución que pudiera darse en el transmitente se compensaría con la merma de las expectativas producidas en los perceptores, induciéndoles a un mayor ahorro y a un mejor empleo de los recursos productivos(3).

Sin embargo, la proliferación de reducciones de la base imponible sí que parece influir en la localización del ahorro en determinados activos como vivienda, planes de pensiones o participaciones en el capital de empresas no cotizadas. Al margen de los objetivos de política económica pretendidos a partir de ellas, lo cierto es que un uso abusivo de estas reducciones puede dar lugar a una pérdida de eficiencia al

CUADRO 2
RELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN DEL ISSD RESPECTO A LA FINANCIACIÓN TOTAL Y EL PIB POR HABITANTE EN 1997

CC.AA.	Recaudación total CC.AA. 1997	Recaudación por ISSD 1997	Porcentaje de ISSD / financiac. total.	PIB por habitante 1997
Andalucía.....	2.252.689	14.023	0,62	1.352.590
Aragón.....	187.460	7.618	4,06	2.150.123
Asturias.....	114.846	4.474	3,89	1.678.960
Baleares.....	68.603	4.832	7,04	2.573.962
Canarias.....	466.696	2.971	0,63	2.016.917
Cantabria.....	69.464	3.565	5,13	1.788.768
Castilla-León.....	372.304	10.465	2,81	1.778.470
Castilla-La Mancha.....	321.740	3.037	0,94	1.565.376
Cataluña.....	1.762.518	36.971	2,09	2.467.120
Extremadura.....	185.048	1.797	0,97	1.332.140
Galicia.....	819.535	8.857	1,08	1.657.641
Madrid.....	430.724	37.142	8,62	2.718.401
Murcia.....	107.840	1.939	1,79	1.608.483
Navarra.....	247.627	1.388	0,56	2.405.143
País Vasco.....	696.369	3.120	0,46	2.201.293
La Rioja.....	31.869	1.486	4,66	2.367.860
Valencia.....	1.036.844	14.104	1,36	2.015.899
TOTAL.....	9.178.209	157.789	1,71	1.988.195

Fuente: Elaboración propia a partir de "Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1988-98)".

modificar la asignación de recursos originaria y condicionar las decisiones de los particulares, los cuales variarían sus preferencias en cuanto a los activos en los que residenciar su patrimonio en función del ahorro fiscal, con el consiguiente exceso de gravamen.

Aún así, el principal pasivo al que podemos referirnos en la praxis cotidiana del impuesto corresponde a los mecanismos de elusión impositiva (véase cuadro 3). Efectivamente, las estrategias de planificación tributaria que permite el entramado de normas fiscales y hereditarias se traducen en un marco de actuaciones que, aún dentro de la legalidad más rigurosa, tienen en común evitar la aplicación del impuesto. Al margen de las conductas plenamente defraudatorias, las extraordinarias posibilidades de planificación fiscal no resultan en vano dado que pueden interferir en la asignación originaria de recursos. Así, actuaciones encaminadas a reducir el patrimonio en vida del titular y convertirlo en consumo presente o la transformación de la riqueza en determinados activos que tienen un trato fiscal favorable constituyen conductas frecuentes que condicionan importantes decisiones privadas. Estas pueden ser de enorme tras-

endencia, pudiendo interferir en el necesario nivel de ahorro para el crecimiento económico, en una inversión excesiva en vivienda habitual o en la constitución de sociedades mercantiles de carácter improductivo. Por otro lado, el contexto de elusión en el que se ve envuelto el tributo le genera una pérdida de credibilidad ante la sociedad, afectando incluso a la equidad en cuanto que no todos los sujetos pueden acceder a las ventajas fiscales en las mismas condiciones.

Finalmente, debemos detenernos en su contribución en pro de una mejor distribución de la riqueza. Su aportación, necesariamente, habrá de ser discreta ya que no grava su objeto imponible de una forma amplia y general sino solamente aquella que se ponga de manifiesto con motivo de una transmisión de forma gratuita. Además, el impacto redistributivo se ceñirá exclusivamente a aquellos sujetos que se vean involucrados en operaciones de este tipo, los cuales representan, por lo general, un porcentaje pequeño de la población. Esto supone que la mayor parte de la riqueza existente, es decir, la que no se transmite por no corresponder el relevo generacional que suponen herencias y

CUADRO 3
ESTRATEGIAS DE ELUSIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES

TÉCNICAS DEFRAUDATORIAS

1. Simular compraventas con los herederos en las que no existe contraprestación por el patrimonio transmitido.
2. Donaciones de pequeñas sumas de dinero o de bienes muebles no declaradas.
3. Hacer partícipes a los herederos de sociedades mercantiles atribuyéndoles títulos valorados por debajo de su valor real o incluso contable.
4. Conversión del patrimonio en activos fácilmente ocultables como dinero líquido, arte, oro.
5. Dejar pasar los plazos hasta que el impuesto haya prescrito.
6. No declarar correctamente el valor de los bienes heredados o bien la ocultación de éstos.

ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA*Actuaciones de carácter previo*

1. Fijar la residencia en algunos de los territorios forales con una regulación más favorable.
2. Conversión del patrimonio en activos que tendrán en su transmisión un trato fiscal favorable como vivienda habitual o empresas mercantiles.
3. Constituir una sociedad cuyo patrimonio esté compuesto por los bienes inmuebles. Las acciones permiten fraccionar fácilmente las donaciones.
4. Realizar aportaciones a un plan de pensiones designando como beneficiarios a los herederos.

A partir de la realización de donaciones

5. Realizar donaciones en vida espaciadas en períodos de tres años.
6. Si pensamos donar una gran cantidad es mejor realizar pequeñas donaciones día tras día para que al acumularse tributen al tipo medio y no a los altos tipos marginales.

A partir de la realización de compraventas

7. Realizar compraventas con los herederos. Especialmente en los casos de bienes que vayan a generar ganancias que estén exentas en el IRPF.
8. Constituir una sociedad mercantil y vender las participaciones a los herederos. Si éstos no tienen patrimonio suficiente para adquirirlas podrían aplazar el pago.

A partir de la confección del testamento y la disolución de la sociedad de gananciales

9. Liquidar la sociedad de gananciales atribuyendo al difunto los bienes que no cuenten con reducciones y aquellos otros susceptibles de generar pérdidas compensables en el IRPF.
10. Hacer testamento declarando herederos además de a los hijos a nietos o sobrinos con el fin de aprovechar las reducciones personales de la base.
11. Dejar todo o parte de la herencia a Fundaciones o mediante la inversión en bienes constituyentes del patrimonio histórico.

Fuente: Elaboración propia.

donaciones, quedará al margen de este impuesto, lo cual limita la intensidad del impacto redistributivo sobre su objeto imponible.

No obstante, con el fin de conocer con mayor precisión su contribución a este objetivo y a partir de un panel de declarantes elaborado específicamente para este cometido, hemos calculado una serie de índices tanto estructurales como de progresión efectiva que ponen de manifiesto la clara vocación de progresividad de la actual estructura tributaria(4).

El cuadro 4 muestra indicadores respecto a los índices de Gini, que en todos los años analizados muestran una desigualdad notable de las transmisiones hereditarias en su cuantía, al tiempo que los índices de Kakwani y Suits confirman un potencial de progresividad alto para el

impuesto, determinando un índice de Reynolds-Smolensky positivo y con valores aceptables en torno al 0,03 y que tiene lugar en todos los tramos de la tarifa. Por lo que se refiere a las donaciones (cuadro 5), la desigualdad en este tipo de transmisiones que demuestran los GBI todavía es mayor, probablemente al coexistir un gran número de pequeñas transmisiones que intentan escapar a la progresividad impositiva con otras de gran importe correspondientes a inmuebles o pequeños patrimonios empresariales. Los índices de Kakwani y Suits si bien son positivos, ofrecen valores inferiores a los de las sucesiones por cuanto que las transmisiones son de escasa cuantía. Los indicadores de progresividad más intensos se concentran en los grupos 1 y 2 en los que no operan los coeficientes multiplicadores. Por fin, el índice de Reynolds-Smolensky es positivo, entre el 0,014 y el

CUADRO 4
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES.
EFECTO REDISTRIBUTIVO GLOBAL

	Sucesiones 1998	Sucesiones 1999	Sucesiones 2000
G BI.....	0,636366	0,613721	0,574504
G BI - C liq.....	0,606255	0,578116	0,540306
II RS.....	0,030109	0,035605	0,034198
C Cliq.....	0,814447	0,844401	0,794024
II Kakwani.....	0,178081	0,230617	0,219520
II Suits.....	0,291041	0,398617	0,335303
tm.....	18,04	19,23	16,86

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

CUADRO 5
IMPUESTO SOBRE DONACIONES.
EFECTO REDISTRIBUTIVO GLOBAL

	Donaciones 1998	Donaciones 1999	Donaciones 2000
G BI.....	0,776194	0,826055	0,674233
G BI - C liq.....	0,762153	0,796788	0,645120
II RS.....	0,014041	0,029267	0,029112
C Cliq.....	0,895007	0,922448	0,82244
II Kakwani.....	0,118013	0,096392	0,148206
II Suits.....	0,259228	0,260067	0,284398
tm.....	21,22	23,21	18,97

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

0,029, operando también en todos los niveles de materia imponible.

3.3. Incidencia efectiva en estos tributos

Visto lo anterior, podríamos pensar que, a pesar de los mecanismos de elusión fiscal, nos encontramos ante un impuesto que contribuye activamente a favor de un mejor reparto de la riqueza declarada. Sin embargo, sus posibilidades quedan notablemente limitadas al comprobar su incidencia efectiva que, a consecuencia de las numerosas reducciones y bonificaciones fiscales, queda restringida a una parte de la riqueza transmitida y a un grupo determinado de sujetos.

Efectivamente, según los datos del Panel de Declarantes utilizado (cuadro 6), la mayor parte de las transmisiones (herencias o donaciones) son de escasa cuantía y tienen lugar entre los componentes del círculo familiar, correspondiendo a los hijos la mayor parte de éstas, con

un 70 por 100 de los casos, y a los cónyuges, con un 16 por 100 en caso de herencias. Su composición se refiere a activos difícilmente ocultables tales como inmuebles o activos financieros o bien se materializan en aquellos otros que cuentan con incentivos fiscales. Estos datos son suficientemente elocuentes como para permitirnos pronosticar que la supresión del impuesto para hijos y cónyuges supondría que se aplicaría a un colectivo tan escaso que, prácticamente, lo relegaría a papel meramente testimonial en el conjunto del sistema impositivo.

Por otro lado, al no abundar las transmisiones de cuantía elevada, el impacto que sobre la riqueza declarada puedan tener las reducciones de la base imponible minorará en gran parte la materia imponible a la que aplicar la tarifa. De entre ellas, hemos de destacar la reducción de carácter personal, que evita totalmente el impuesto en pequeñas transmisiones y en el resto de los casos lo reduce considerablemente. Los datos que ofrece el cuadro 7 ponen de relieve que el porcentaje medio de reducción en los primeros tramos es altísimo, manteniéndose en niveles altos hasta las transmisiones de tipo medio. Además, la media por grupos de parentesco mantiene una tendencia creciente en los años considerados, lo cual nos lleva a pensar que los contribuyentes han ido cogiéndole la medida al impuesto, evitando así la extrema rigurosidad a que puede llevar la aplicación de la tarifa y los coeficientes multiplicadores.

4. ALTERNATIVAS A LOS ACTUALES IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSMISIONES GRATUITAS DE RIQUEZA

Una vez caracterizado el escenario actual de este tributo en nuestro país conviene preguntarnos acerca de las alternativas que pueden plantearse al actual modelo de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Quizás, en este momento, lo "políticamente correcto" sea adherirse a la posibilidad de su supresión; sin embargo, esta postura deja importantes cuestiones en el aire. Así, la compensación a los entes autonómicos por la merma de recursos, los reajustes que exigiría en el conjunto del sistema fiscal o la falta de coherencia respecto a otros impuestos como el de transmisiones patrimoniales son cuestiones a las que sus detractores no dan una solución coherente. Además, esta postura supondría negar la adecuación de la riqueza como

CUADRO 6
AUTOLIQUIDACIONES 2000. TRANSMISIONES ENTRE DISTINTOS GRADOS DE PARENTESCO

	DONACIONES AUTOLIQUIDACIONES		SUCESIONES AUTOLIQUIDACIONES	
	Número	Porcentaje sobre total	Número	Porcentaje sobre total
Hijos menores de 21 años.....	8	3,9	39	1,9
Hijos mayores de 21 años.....	141	69,1	1.290	63,4
Nietos	6	2,9	44	2,1
Cónyuge (Derecho foral)	4	1,9	337	16,5
Padres	3	1,4	21	1
Sobrinos	23	11,2	195	9,5
Hermanos	7	3,4	58	2,8
Sin parentesco.....	10	4,9	44	2,1
Instituciones Benéficas.....	2	1	4	0,19

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos. La información corresponde exclusivamente a autoliquidaciones sobre un total de 194 referentes a impuesto sobre donaciones y 2.032 de impuesto de sucesiones.

CUADRO 7
SUCESIONES. PORCENTAJE MEDIO DE REDUCCION EN LA BASE IMPONIBLE

Tramos base imponible	SUCESIONES 1998					SUCESIONES 1999					SUCESIONES 2000				
	GR 1	GR2	GR 3	GR 4	TOTAL	GR 1	GR2	GR 3	GR 4	TOTAL	GR 1	GR2	GR 3	GR 4	TOTAL
De 0 a 1330000	100	100	95,40	0,19	92,09	100	100	100	0,52	94,52	100	100	98,08	34,72	89,73
De 1.330.000 a 2.659.000		95,38	64,21	0,00	56,68		94,62	68,43	0,79	56,26		96,47	69,18	10,20	53,57
De 2.659.000 a 3.988.000	98,47	77,25	38,21	0,00	69,43	96,23	76,18	30,32	77,76	73,04	96,12	76,47	38,92	0,00	68,94
De 3.988.000 a 5.317.000	86,18	56,04	27,20	1,37	50,64	70,82	56,47	27,02	0,00	50,59	91,00	59,57	27,85	0,00	54,55
De 5.317.000 a 6.646.000	80,81	44,45	22,23	0,00	40,52	62,40	43,44	22,79	0,00	39,60	75,45	47,70	22,09	0,00	43,60
De 6.646.000 a 7.975.000	52,29	37,05	17,14	0,00	34,61	54,98	36,05	17,54	0,00	33,24	71,54	39,51	17,43	0,00	37,28
De 7.975.000 a 9.304.000	69,64	33,56	14,54	0,00	32,22	69,34	29,69	14,59		30,44	70,66	33,65	14,48	3,56	32,51
De 9.304.000 a 10.633.000	43,55	29,00	13,14	0,00	27,64		26,94	12,84	0,00	24,28	84,65	31,78	12,94		34,36
De 10.633.000 a 11.962.000	79,08	25,66	11,39	0,00	25,27	60,81	26,11	10,36	0,00	25,94	93,29	27,76	11,00		25,03
De 11.962.000 a 13.291.000	60,49	23,51	10,08	0,00	22,20	54,86	24,02	9,53	0,00	22,65	54,79	26,44	9,86	0,00	23,78
De 13.291.000 a 19.426.000	37,57	17,73	9,54	0,00	16,99	46,56	16,49	7,91	0,00	16,34	42,74	22,08	10,10	0,00	21,56
De 19.426.000 a 26.561.000	33,39	12,52	5,31	0,00	12,96	25,69	11,86	6,24	0,00	10,73	37,21	17,04	5,36	0,00	14,76
De 26.561.000 a 39.831.000	21,19	8,95	4,08	0,00	7,59	21,99	7,98	3,93	0,00	8,40	24,53	10,86	3,95	0,00	9,88
De 39.831.000 a 66.351.000	20,54	6,14	2,23	0,00	5,35	9,50	5,27	2,50	0,00	5,19	23,70	8,62	2,64		8,24
De 66.351.000 a 132.702.000	9,17	2,81	1,50		3,43		4,93	1,67		4,63	10,69	14,06	1,64	0,00	10,44
Más de 132.702.000		0,63	0,35		0,52		30,95	0,55		28,55		13,99	0,82		12,29
TOTAL	30,90	22,97	10,79	0,11	22,30	37,13	23,11	12,13	20,89	20,37	41,99	31,79	13,35	11,83	28,41

Fuente: Elaboración propia.

objeto de imposición ya que los argumentos utilizados en su contra cuestionan no sólo a éste sino al resto de los impuestos patrimoniales. Por todo ello, resulta conveniente que veamos otras alternativas como son el tratamiento fiscal en otros países y los modelos teóricos diseñados por los autores.

Un seguimiento riguroso del diseño imposi-

tivo en nuestro entorno parece dejarnos un tanto decepcionados. Principalmente se opta por la fórmula convencional de Impuesto sobre las Porciones Hereditarias, existiendo una enorme casuística en cuanto a la configuración de sus elementos esenciales, dirigidos a favorecer a algunos colectivos o a determinadas situaciones. Aun así, en la mayor parte de los casos existen importantes reducciones personales

CUADRO 8
IMPUESTOS SUCESORIOS RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS FISCALES

<i>Imp sucesor./ total ingresos</i>	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997
Austria	0,25	0,22	0,18	0,16	0,16	0,14	0,13	0,11	0,11	0,11
Canadá.....	1,46	1	0,27	0,07	0,03	—	—	—	—	—
Dinamarca.....	0,65	0,35	0,6	0,38	0,47	0,56	0,46	0,48	0,43	0,39
Alemania.....	0,22	0,24	0,14	0,18	0,22	0,34	0,27	0,26	0,3	0,3
Suiza.....	1,12	1,03	0,72	0,75	0,82	0,91	0,91	0,87	0,88	0,88
Italia.....	0,85	0,64	0,21	0,21	0,23	0,14	0,18	0,15	0,17	0,16
Noruega.....	0,27	0,24	0,22	—	0,1	0,15	0,18	0,25	0,24	0,22
R. Unido.....	2,62	2,01	0,82	0,59	0,69	0,66	0,63	0,57	0,62	0,56
Suecia.....	0,39	0,36	0,25	0,21	0,26	0,19	0,14	0,17	0,16	0,19
Japón.....	0,71	0,94	0,97	0,71	1,18	1,41	2	1,94	1,7	1,66
EE.UU.....	2,06	1,68	1,45	1,15	0,82	1,01	1,08	0,98	1,06	1,12
Holanda.....	1,07	0,58	0,37	0,48	0,44	0,5	0,68	0,61	0,68	0,67
Australia.....	2,73	2,67	1,49	0,44	—	—	—	—	—	—
Portugal.....	2,48	1,44	0,93	0,24	0,83	0,5	0,21	0,22	0,21	0,23
Francia.....	0,56	0,72	0,75	0,57	0,61	0,95	0,91	0,82	0,89	1,08
España.....	0,97	0,9	0,76	0,41	0,38	0,42	0,57	0,51	0,51	0,57

Fuente: OCDE Revenue Statistics 1965/1998.

para los miembros del círculo familiar que superan con creces a las del impuesto español, mientras que la tarifa suele ofrecer un abanico más amplio de tipos que van desde el 3 por 100 en Bélgica, el 5 por 100 en Francia y Holanda y el 7 por 100 de Alemania, hasta los máximos del 50 por 100 en Portugal o el 60 por 100 de Francia, siempre para transmisiones fuera del círculo familiar. En cualquier caso, como puede apreciarse en el cuadro 8, su relevancia es mínima dado que en su conjunto su aportación no supera el 0,50 por 100 del total de ingresos públicos.

La literatura económica nos ha dejado variadas e interesantes alternativas como forma de imposición de este tipo de transmisiones, si bien no han pasado de ser planteamientos exclusivamente teóricos. Entre éstas son de destacar la opción de integrar sucesiones y donaciones en el Impuesto Personal sobre la Renta, el denominado Impuesto sobre Adquisiciones Gratuitas de Shoup, que se aplicaría al total de las transmisiones recibidas durante toda la vida del perceptor, o la posibilidad del Impuesto Combinado de Adquisiciones Lucrativas, que comprendería a los actuales impuestos sucesorios y sobre el patrimonio neto y cuya más destacada característica es la de incorporar un elemento temporal que gradúe el gravamen en función del período

en que previsiblemente esos activos van a mantenerse en manos de su titular. Finalmente, debemos referirnos a la propuesta de Rignano, que intentaría evitar la perpetuación de la riqueza en una misma línea familiar sometiendo a un gravamen más intenso a aquellas transmisiones que a su vez han sido adquiridas por el transmitente por herencia o donación.

Estos diseños más o menos novedosos, aunque pretenden adecuar estas exacciones a la verdadera capacidad de pago de los sujetos, difícilmente pueden llevarse sin más a la práctica; sería necesaria una profunda transformación de las estructuras fiscales, así como una ampliación y una adecuación de los sistemas de información con que cuenta la Hacienda Pública. No obstante, podrían incorporar aspectos muy interesantes. Así, un tratamiento fiscal diferenciado entre riqueza creada y heredada supondría un incentivo a la acumulación, generando expectativas favorables para aquellos que utilizarasen patrimonio de manera productiva. Por otro lado, la acumulación a efectos fiscales de transmisiones procedentes de diversas personas y en distintos momentos o la graduación en función de la edad del perceptor supondrían un tratamiento más equitativo y acorde con el principio de la capacidad de pago.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido analizar la situación actual del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones así como sus posibles alternativas, incluida la de su supresión. Las principales conclusiones derivadas de la realización del mismo pueden resumirse de la siguiente forma.

1. De acuerdo con todo lo expuesto hasta aquí resulta evidente que la imposición sobre las herencias requiere con urgencia una profunda revisión de su regulación actual. Las deficiencias que hemos puesto de manifiesto no son más que algunas de las muchas críticas que podríamos hacer al tributo, las cuales lo están postergando a ocupar un puesto en los sistemas fiscales impropio de acuerdo con los fines que tiene encomendados.

2. Desde un juicio coherente con los modernos principios impositivos, iniciativas de tan extrema trascendencia como su supresión no parece lo más acertado para resolver los conflictos que se han generado en la tributación de este tipo de transmisiones. El papel de cierre que tiene asignado este tributo y sus funciones en cuanto recurso financiero de los entes autonómicos exigirían que su desaparición se acompañase de una profunda y minuciosa reestructuración del sistema impositivo por completo, algo que en lo inmediato no parece que vaya a producirse.

3. En cualquier caso, en lo inmediato se hace imprescindible una revisión de algunos de sus elementos esenciales. La tarifa demanda una reducción del gravamen en todos los tramos que debería acompañarse de medidas que permitiesen un ensanchamiento de la base imponible, tales como la minoración de las reducciones u otras referentes a una correcta valoración de los activos sometidos al tributo. Por otro lado, deberían articularse los mecanismos necesarios para evitar las técnicas de elusión impositiva, respecto a las que el ordenamiento está ofreciendo tantas y tan variadas oportunidades.

4. También tendríamos que reconsiderar el papel de los coeficientes multiplicadores por patrimonio previo del heredero. Estos elementos deberían suprimirse ya que no tienen incidencia práctica relevante e incorporan elementos ajenos a la naturaleza de estas transmisiones que ya quedan reflejados fiscalmente en

otros tributos. Incluso el coeficiente multiplicador por parentesco nos parece excesivo e inadecuado, vestigio de una época pasada, en la que los lazos de sangre cumplían una función integradora propia de una sociedad que está evolucionando hacia patrones sociológicos de otro corte. El necesario trato de favor que han de tener las transmisiones entre los miembros más cercanos del grupo familiar podría articularse, como sucede en el Derecho Comparado, por medio de reducciones personales de la base, las cuales han demostrado su perfecta sintonía con el objetivo de la redistribución al tiempo que introducen simplicidad y un marco de posibilidades más amplio para adecuarse a las distintas situaciones.

5. Sin embargo, nuestra impresión es que la situación de estos impuestos no puede dignificarse con un simple lavado de cara consistente en quitar aquí y poner allá. Se hace necesario abordar con imaginación y valentía una reforma de mayor calado que afectase a las estructuras propias de los actuales modelos tradicionales y que bien podrían inspirarse en algunos de los modelos teóricos que hemos visto con anterioridad. De llevarse a cabo, obtendríamos mayor equidad y se generarían múltiples expectativas sobre una mejor y más eficiente utilización de la riqueza.

NOTAS

(*) Universidad de Zaragoza.

(1) Son numerosas las referencias doctrinales en este sentido. Así, Fuentes Quintana (1986), Atkinson (1977), Gerloff (1961), Neumark (1994), o Due (1990), entre otros.

(2) Atkinson (1981), pág. 210, recoge los resultados de las investigaciones de Harbury y McMahon en Gran Bretaña sobre los individuos que dejaron en herencia una considerable riqueza en 1956-57 y 1965. Tomando una muestra de los varones fallecidos, calcularon los patrimonios que habían heredado de sus padres para así examinar en qué medida existían antecesores ricos, excluyendo premeditadamente las transmisiones en forma de regalos o donaciones. El estudio obtiene como conclusiones que más de las dos terceras partes de esos ricos transmitentes habían heredado a su vez cantidades sustanciales. Posteriormente, pueden encontrarse múltiples artículos que avalan esta idea desde distintos puntos de vista;

— Atkinson (1977), págs. 156-174, donde se estudia siguiendo un modelo de ciclo vital el impacto que los impuestos que gravan la riqueza tiene sobre el objetivo de la redistribución de la riqueza.

— Harbury (1974), págs. 163-168, en el cual se afirma que la relación hereditaria padre-hijo es la variable más destacada en la composición de los grandes patrimonios.

— Blinder (1977), págs. 174 y 175, en el que se mencionan

los efectos últimos de las herencias, y que producen, en definitiva, una desigualdad total de rentas.

— Stiglitz (1977), págs. 145-156, que analiza los distintos factores que influyen en la distribución de la riqueza, donde se da especial relevancia a las transmisiones de carácter gratuito.

(3) Véase en este sentido el modelo propuesto en Kotlikoff, L. y Summers, L. (1981).

(4) Dada la inexistencia de información adecuada respecto a las macromagnitudes generales del impuesto, hemos llevado a cabo la elaboración de un Panel de Declarantes por ISSD con un horizonte temporal correspondiente a los años 1998, 1999 y 2000 en el que se pusiesen de manifiesto todas aquellas circunstancias necesarias para llevar a buen término este trabajo empírico. La muestra obtenida corresponde a declarantes de la Comunidad Autónoma de Aragón y se compone de un total de 1.439 liquidaciones y 203 autoliquidaciones de Impuesto sobre Donaciones y 9.188 liquidaciones y 2.032 autoliquidaciones de Impuesto sobre Sucesiones, escogidos de una forma aleatoria.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, A. (1977): "Impuesto sobre el Capital, la redistribución de la riqueza y el ahorro individual" en *Hacienda Pública Española*, nº 45, pp. 156-174.
- (1981): *La economía de la desigualdad*, Ed. Crítica S.A., Barcelona.
- Blinder, A (1977): "Un modelo sobre riqueza heredada", *Hacienda Pública Española*, nº 45, pp. 174-187.
- Due, J (1990): *Análisis económico de los impuestos*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires.
- Fuentes Quintana, E. (1986): *Hacienda Pública: principios y estructura de la imposición*, Ed. Imprenta de Rufino García Blanco, Madrid.
- Gerloff, W. (1961): *Tratado de Finanzas*, Ed. Ateneo, Buenos Aires.
- Harbury, C. (1974): "La herencia y la distribución personal del patrimonio en Gran Bretaña", en *Hacienda Pública Española*, nº 28, pp. 163-168.
- Kotlikoff, L. y Summers, L. (1981): "The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, Agosto, nº 90, pp. 706-732.
- Neumark, F. (1974): *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid (original de 1970, *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, trad. J. Zamit Ferrer).
- Stiglitz, J. (1977): "La distribución de la renta y la riqueza entre los individuos", *Hacienda Pública Española*, nº 45, pp. 145-156.