

Una propuesta de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones♦

Miguel Ángel Barberán Lahuerta*

Julio López Laborda*

Marta Melguizo Garde*

1. Introducción

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

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

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

* Departamento de Economía Pública. Universidad de Zaragoza.

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

El objetivo último de este trabajo es realizar una propuesta de reforma del ISD, en línea con la experiencia internacional, que permita superar los problemas que la literatura asocia al impuesto y haga posible su pervivencia como un tributo autonómico y armonizado. La propuesta se concreta en el gravamen de la adquisición lucrativa de bienes y derechos mediante un tipo fijo combinado, en su caso, con un mínimo exento de tributación para los familiares más cercanos, que tenga buenas propiedades en términos de recaudación y de impacto redistributivo, a la vez

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

que reconozca a las CCAA la capacidad de fijar los parámetros anteriores dentro de unos márgenes determinados.

El trabajo se estructura en tres secciones, además de ésta. En la sección segunda se realiza un ejercicio de fiscalidad comparada, en la tercera se desarrolla, justifica y evalúa la propuesta de reforma y en la sección cuarta se recogen las principales conclusiones obtenidas.

2. La imposición de las transmisiones lucrativas a nivel internacional

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

2.1.- Impuesto específico sobre lo transmitido. El diseño de sus elementos tributarios se centra en el transmitente, obviándose las características del beneficiario. En la actualidad tres países, todos ellos de la OCDE, tienen un impuesto de estas características.² En EEUU, el impuesto federal grava el total de transmisiones lucrativas realizadas por el contribuyente, declarándose exentas las realizadas entre cónyuges. El impuesto establece varias exenciones: para las herencias y donaciones entre esposos, una exención anual de 12.000 dólares por donatario y una aplicable a todas las transmisiones realizadas en su vida (incluyendo las donaciones) cuya cuantía no supere los 2.000.000 dólares.³ Los tipos de gravamen varían entre el 18 por 100 y el 45 por 100. Además, en EEUU se esta-

² También Dinamarca y Liechtenstein tienen un impuesto sobre lo legado junto con otro que grava la porción recibida. En Dinamarca, la imposición sobre las transmisiones lucrativas "mortis causa" comprende dos impuestos. Uno, sobre el legado del fallecido (salvo en el caso de cónyuges), que es del 15 por 100 sobre un mínimo exento. Otro, sobre la porción dejada a beneficiarios —distintos de esposos, padres, descendientes y sus cónyuges— que elevará la tributación total como máximo hasta el 36,25 por 100. Con respecto a las donaciones, se grava la donación recibida, aunque se distinguen tres escenarios. Las realizadas entre cónyuges no tributan. Las que se realizan a descendientes y sus respectivos cónyuges, padres y abuelos tributan en el Impuesto sobre Donaciones anualmente a un 15 por 100 (sobre un mínimo exento). Por último, las recibidas por el resto de individuos se integran en el correspondiente impuesto sobre la renta del donatario.

³ En el año 2001 se aprobó una normativa que reducía el impuesto gradualmente (aumentando la cuantía de las exenciones

blece un gravamen adicional, el *Generation Skipping Transfer Tax* (GSTT), para aquellas transmisiones lucrativas que saltan a una generación viva (por ejemplo, donaciones a nietos viviendo los hijos). En el Reino Unido, el *Inheritance Tax* (IHT) grava en un 40 por 100 el valor del legado, al que se le añaden las donaciones realizadas en los siete años previos al fallecimiento que superen las 312.000 libras esterlinas, declarándose exentas las transmisiones entre cónyuges. En cambio, las donaciones más allá de ese período no tributan. Nueva Zelanda, que abolió el impuesto sobre sucesiones en 1993, mantiene en la actualidad un impuesto, el *Gift Duty*, sobre las donaciones realizadas durante los doce meses anteriores a la donación. Existe una reducción de 27.000 dólares, tributando el resto según una escala de gravamen con cuatro tipos marginales (5, 10, 20 y 25 por 100).

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

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

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

La modalidad de adquisiciones acumuladas es preferida por la literatura, ya que garantiza un trato más equitativo a los individuos al establecerse un mínimo exento vital y agregar todas las transmisiones sobre el mismo. No obstante, presenta serias desventajas, como sus elevados costes administrativos y de gestión, ya que exige rigurosos controles y el registro de todas las transmisiones lucrativas recibidas. De

y disminuyendo el tipo de gravamen máximo), de manera que en el año 2010, el impuesto sobre legados (no el de donaciones) se derogaría. El presidente Obama ha propuesto aprobar como definitiva la normativa en vigor en 2009, que eleva la exención vital a 3.500.000 de dólares: véase Batchelder (2009).

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA ADQUISICIÓN EN LOS PAÍSES EUROPEOS PARA FAMILIARES DIRECTOS

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

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

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

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

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA ADQUISICIÓN EN LOS PAÍSES EUROPEOS PARA EXTRANOS

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

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

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

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

hecho, sólo Irlanda ha establecido un impuesto de este tipo, el denominado *Capital Acquisitions Tax* (CAT), si bien sólo considera las transmisiones realizadas durante un período de tiempo (en concreto, desde el 5-12-1991). El CAT establece además unos mínimos exentos según parentesco, tributando el resto a un tipo fijo del 20 por 100.

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

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

Por todo ello, ningún país se ha inclinado por este sistema con carácter general. De hecho, los países que lo han adoptado lo aplican sólo a determinadas donaciones⁴ u optan por establecer su tributación a un tipo fijo, ya sea el genérico (en Islandia es el 22,75 por 100, en Lituania el 24 por 100 y en Rusia el 13 por 100) o uno específico de esta categoría de renta, como sucede en Ucrania y Albania, los únicos países que también integran a las herencias.⁵

Salvando las diferencias internacionales existentes entre tipos de impuestos, sistemas fiscales y realidades

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

⁵ En Albania, el tipo de gravamen es del 10 por 100. En Ucrania, los familiares de primer grado tributan al 0 por 100, el resto de familiares al 5 por 100 y los extraños al 15 por 100.

económicas, del ejercicio de fiscalidad comparada se pueden extraer las siguientes tendencias:⁶

1. Con respecto a los familiares directos, se exonera su tributación de manera generalizada, fundamentalmente cuando se trata de cónyuges (más del 70 por 100 de los países analizados). Para el resto de los casos se establecen reducciones o deducciones que mayoritariamente exceden los 76.000 €. En cambio, las transmisiones entre extraños, en general, no se benefician de exenciones ni reducciones. De hecho, más de un tercio de los países no establece ninguna y de los que las fijan, muy pocos superan los 10.000 €.

2. El tipo medio correspondiente a los marginales máximos para familiares cercanos es, aproximadamente, el 22 por 100, mientras que el tipo mínimo ronda el 6 por 100. Para extraños, los tipos máximo y mínimo son, aproximadamente el 33 por 100 y el 15 por 100. Por otro lado, sólo un tercio de los países analizados supera el umbral del 6 por 100, para familiares cercanos, y el 19 por 100, para extraños.

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

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

5. En las últimas décadas, varios países han eliminado este tipo de imposición.⁷ Aun así, parece que, actualmente,

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

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

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

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

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

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

3.1. Supresión del ajuar doméstico

El concepto de ajuar doméstico y su sujeción en el ISD ha sido uno de los aspectos más controvertidos, dado que

⁸ El impuesto portugués grava exclusivamente las sucesiones y donaciones que benefician a alguien distinto del cónyuge, descendiente o ascendiente del transmitente, con independencia de si es residente o no. El tipo general es del 10 por 100, salvo si se trata de donaciones de inmuebles, en cuyo caso, tributan al 10,8 por 100.

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

3.2. Supresión de las reducciones personales y objetivas

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

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

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

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

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

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

3.3. Supresión de los coeficientes multiplicadores

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

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

3.4. Reconsideración de la estructura de tipos de gravamen

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

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

tipos de gravamen más elevados reduciría los costes de eficiencia del impuesto (sobre el ahorro, fundamentalmente). En definitiva, se ganaría, nuevamente, en sencillez, equidad y eficiencia.

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

3.5. La cesión de competencias normativas a las CCAA

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

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

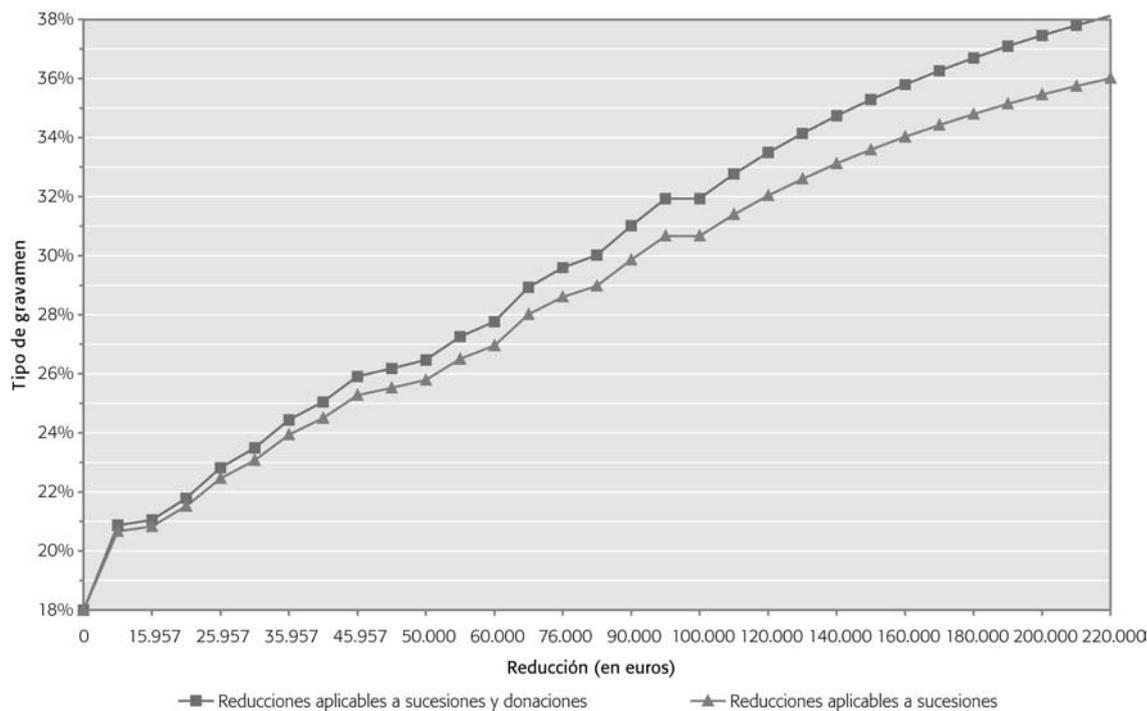
3.6. Simulación de la propuesta

Una vez formulada la propuesta, nuestro siguiente objetivo es encontrar las combinaciones de tipos de gravamen y mínimos exentos que garanticen el mantenimiento de los niveles de recaudación y, en su caso, el potencial redistributivo del impuesto. Para ello, y dada la carencia de información para el conjunto del Estado, hemos utilizado como base de datos el universo de declarantes del ISD en Aragón correspondiente al año 2007 (respetando el anonimato).¹¹ Para estos contribuyentes, hemos calculado la recaudación del impuesto aplicando la normativa estatal, esto es, sin tomar en consideración el ejercicio por la comunidad autónoma de sus competencias normativas en ese ejercicio. El importe agregado de la cuota del ISD as-

¹¹ En Barberán *et al.* (2010) se explica con mayor detalle la base de datos y la metodología empleadas, las simulaciones realizadas en diversos escenarios y los resultados obtenidos, en términos de recaudación y efecto redistributivo.

Gráfico 1

TIPO DE GRAVAMEN FIJO SEGÚN CUANTÍA DE REDUCCIÓN APLICABLE



Fuente: elaboración propia.

ciende a unos 271 millones de euros. A continuación, hemos obtenido las diferentes combinaciones de tipos fijos y reducciones que garantizan esa recaudación, considerando que las reducciones sólo afectan a los grupos de parentesco I y II, y que pueden aplicarse, alternativamente, sólo a las adquisiciones por herencia o también a las donaciones. Los resultados se muestran en el gráfico 1.

De entre los escenarios analizados sobresale uno que tiene varias propiedades interesantes, ya que aproxima nuestro impuesto al de los países de nuestro entorno, garantiza la misma recaudación potencial que antes de la reforma y es también neutral en términos de su efecto redistributivo, medido por el índice de Reynolds-Smolensky. Se trata de la adopción de un mínimo exento o reducción de 76.000 euros (umbral determinado en el ejercicio de fiscalidad comparada) y un tipo de gravamen que, de acuerdo a los datos de Aragón, se situaría en el entorno del 28 por 100.

Es cierto, no obstante, que la recaudación efectiva de las CCAA difiere sustancialmente de la recaudación potencial que se ha tomado como referencia. De hecho, si aten-

demos a la recaudación autonómica consignada en nuestra base de datos, su importe podría garantizarse con una reducción de 76.000 euros y un tipo de gravamen del 9 por 100; y si se elevara la reducción hasta 2.000.000 euros, el tipo debería fijarse en el 15 por 100.¹²

4. Conclusiones

En los últimos años, el sistema fiscal español ha sido escenario de importantes reformas que han adecuado algunas de sus principales figuras a los actuales requerimientos tributarios y económicos. Sin embargo, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se ha mantenido al margen de este proceso de cambio, consolidando una estructura tributaria compleja y con importantes disfunciones respecto a los principios de eficiencia y equidad. A partir del conocimiento de los modelos de imposición sucesoria vi-

¹² Aplicando la normativa aragonesa del ISD, la recaudación en la comunidad autónoma representa un 30 por 100 de la recaudación potencial

gentes en la experiencia comparada, el presente trabajo expone y evalúa una alternativa de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con la que se pretende superar algunas de las deficiencias que actualmente tiene el tributo. En esencia, se propone la eliminación del ajuar doméstico y de las reducciones personales y objetivas, con la excepción de un mínimo personal aplicable a los descendientes y cónyuges, y la aplicación de un tipo fijo de gravamen, excluyendo los coeficientes multiplicadores en función del patrimonio preexistente.

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

Referencias

- BARBERÁN LAHUERTA, M. A., y M. MELGUIZO (2010), "La regulación autonómica en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: eficacia y efecto redistributivo", *Revista de Estudios Regionales*, admitido y pendiente de publicación.
- BARBERÁN LAHUERTA, M. A., J. LÓPEZ LABORDA y M. MELGUIZO (2010), "La imposición lineal de las sucesiones y donaciones. Análisis recaudatorio y redistributivo", *Papeles de Trabajo*, 2, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BATCHELDER, L. L. (2009), "Estate Tax Reform: Issues and Options", *New York University Law and Economics Research Paper*, 2.
- BRUNETTI, M. J. (2006), "The estate tax and the demise of the family business", *Journal of Public Economics*, 90, 1975-1993.
- KESTI, J. (2008), *European Tax Handbook*, Amsterdam: IBFD.