

El impuesto sobre sucesiones a debate: una reflexión sobre las propuestas del Comité de Expertos

Miguel Ángel Barberán Lahuerta y María Carmen Trueba Cortés*

La suficiencia de las haciendas autonómicas y la necesidad de dotar a estos entes de los mecanismos para generar los recursos suficientes para el desarrollo de sus competencias se ha erigido como un tema de debate permanente y como uno de los grandes retos que habrá que afrontar en los próximos meses. En este sentido, la aportación económica de los impuestos cedidos a las comunidades está llamada a ser uno de los pilares sobre los que habrá de asentarse el nuevo modelo de financiación autonómica. Así, impuestos como el de sucesiones van a tener que reconsiderarse, tanto en sus estructuras tributarias como en su función de fuente de ingresos para las arcas territoriales. Ciertamente, el contexto en el que se exige en la actualidad presenta numerosas disfunciones que lo desacreditan para cumplir el papel asignado en la financiación autonómica. No obstante, no debería obviarse su potencial recaudador y las importantes funciones que cumple tanto para el funcionamiento del sistema fiscal como para la redistribución efectiva de la riqueza.

En el impuesto sobre sucesiones y donaciones, como en otros tributos cedidos, el marco legal otorga importantes competencias a las comunidades autónomas para la modificación de sus elementos tributarios esenciales lo que, en muchos casos, da lugar a una carrera a la baja en su exigencia entre territorios que le ha llevado a un descrédito en la sociedad, llegando a plantearse abiertamente su supresión. Además, el mantenimiento de una normativa desfasada, compleja y con altos tipos teóricos, no ha ayudado a evitar el rechazo social de este impuesto, exigido en circunstancias dolorosas por la pérdida de algún familiar y difícilmente perceptible, ya que se exige junto con

otros tributos, tasas y gastos protocolarios por la transferencia de la propiedad.

Hasta el momento no ha habido un planteamiento firme de reforma del impuesto sobre sucesiones más allá que el ofrecido dentro del *Informe de Reforma del Sistema Tributario* conocido como Informe Lagares, que aportaba una visión global con espíritu de mejora de nuestro sistema fiscal y, dentro de esta, una propuesta concreta para el impuesto sucesorio y su exigencia territorial. Precisamente, sobre la oportunidad de aplicar estas propuestas de los expertos tratan las siguientes líneas, analizando desde los principales princi-

* Universidad de Zaragoza.

pios impositivos las consecuencias de su posible implantación. Las conclusiones obtenidas pretenden aportar resultados contrastados que contribuyan a alcanzar los consensos necesarios para acometer la necesaria y urgente reforma de este controvertido tributo.

Estructuraremos este artículo en tres apartados en los que se verán el contenido de las principales propuesta concretas de la Comisión para este tributo, la simulación de las comunidades autónomas y el análisis de la propuesta desde los principios impositivos y, finalmente, un bloque de consideraciones finales que recogerán las principales ideas que derivan de este ejercicio de simulación tributaria¹.

Principales ideas del Informe Lagares para la reforma del impuesto sobre sucesiones y donaciones

54

En las siguientes líneas vamos a reproducir las propuestas de modificación del impuesto sobre sucesiones y donaciones que el grupo de expertos para la reforma del sistema fiscal español presentó en febrero de 2014 (véase Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014). Como puede observarse, las sugerencias incluyen algunas propuestas de eliminación de elementos del impuesto, otras de mantenimiento y un tercer grupo de aspectos que deberían incorporarse como novedad.

Las consideraciones que se proponen son:

- La eliminación de las reducciones por parentesco en la base imponible, por cantidades percibidas por contratos de seguro de vida, por adquisición de la vivienda habitual de la persona fallecida (con excepción del cónyuge supérstite) y por adquisición de bienes del patrimonio histórico artístico.

- El mantenimiento de un régimen especial de reducciones para las personas con discapacidad, por adquisición sucesiva de bienes (para evitar un exceso de gravamen), por adquisición de empresa individual, de un negocio profesional o de participaciones en entidades que sean calificadas de "empresa familiar", para garantizar la continuidad del negocio (el valor de esa reducción no debería superar entre el 50% y el 70% de la base liquidable, calculada previo descuento del mínimo de exención).
- La introducción de un único mínimo exento fijado por el Gobierno para todo el territorio de régimen común y cuya cuantía podría situarse en el entorno de unos 20.000 o 25.000 euros.

Asimismo, a efectos de este impuesto deberían establecerse solo tres grupos de grados de parentesco definidos de la siguiente forma:

Grupo A. Integrado por: cónyuge, ascendientes y descendientes por línea directa, adoptados y adoptantes.

Grupo B. Integrado por: parientes colaterales de segundo y tercer grado y parientes por afinidad hasta el tercer grado.

Grupo C. Integrado por: cualquier otra persona no incluida en los grupos anteriores.

Finalmente, la tarifa de este impuesto estaría constituida por tan solo tres tipos impositivos aplicables en función del grado de parentesco y sin relación a la cuantía ni al patrimonio preexistente de los herederos, de modo que se iría incrementando el tipo de gravamen a medida que nos alejásemos del vínculo familiar.

La Comisión no formula las tarifas concretas de este impuesto, pero a título meramente orientativo considera que esos tipos deben responder a criterios de moderación:

¹ Los autores desean mostrar expresamente el agradecimiento a la Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón por su colaboración, imprescindible para llevar a cabo este estudio.

- El tipo reducido podría situarse en las proximidades del 4-5%.
- El tipo medio debería cifrarse en el entorno del 7-8%.
- El tipo más elevado podría establecerse entre el 10 y el 11%.

Impacto en los principios impositivos de la propuesta de reforma del ISD en distintos escenarios autonómicos

En este apartado vamos a analizar los efectos que tendría la propuesta de reforma de los expertos de llevarse a cabo en los términos recogidos en el Informe de reforma tributaria de 2014². La propuesta, que supondría una modificación de calado en las actuales estructuras del ISD, llevaría aparejado un cambio notable en el cumplimiento de los principios tributarios que justifican su existencia (véase en este sentido, Neumark, 1974: 202 y siguientes). En este artículo nos vamos a referir a algunos de dichos principios más reconocidos por la hacienda pública en el diseño del sistema fiscal, esto es, simplicidad, suficiencia, redistribución e incidencia impositiva. En algunos casos será necesario el uso de sencillos índices estadísticos y de medición de la desigualdad y de redistribución, mientras que en otras situaciones

haremos los cálculos necesarios para contrastar las variaciones en el cumplimiento de los principios seleccionados.

Planteamos para ello un ejercicio de simulación que supone la utilización de los datos obtenidos en la Comunidad Autónoma de Aragón para el universo de declarantes del ISD para 2014, tanto en la totalidad de los individuos como por grupos de parentesco (en relación con este enfoque véase: Barberán, 2005; De Pablos, 2006; Barberán, 2006; Barberán, López Laborda y Melguizo, 2010; Melguizo, 2014, y García Ortiz, 2015). Dadas las dificultades para acceder a datos reales para otras comunidades autónomas y por las diferencias en los niveles de riqueza entre las mismas que condicionarían el resultado, hemos optado por aplicar a nuestro conjunto de declarantes las normativas autonómicas por medio de simulaciones, excepto en el caso de Aragón para el que presentamos estadísticas reales y no simuladas.

El escenario descrito evidencia que la aplicación del ISD es diferente a cada una de las comunidades autónomas, por lo que un análisis exhaustivo de cada una de ellas conllevaría un contenido excesivo para los objetivos pretendidos aquí. Así, para abarcar todos los escenarios de aplicación hemos seleccionado cinco normativas diferentes que recojan los distintos niveles de exigencia y de los mecanismos de modificación de la normativa propuesta por la Ley 29/87³.

² Este apartado recoge algunos contenidos del trabajo de Barberán y Trueba (2018).

³ Además del caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, en primer lugar hemos considerado de interés plantear el escenario más restrictivo, esto es, el que plantea la Ley 29/87 que regula el tributo sin ningún desarrollo normativo por parte de las comunidades autónomas.

En segundo lugar, hemos considerado oportuno seleccionar un caso que estuviese en el extremo contrario al de la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta línea, hemos escogido la Comunidad de Madrid, fundamentalmente porque la aplicación de una bonificación del 99% sobre la cuota ajustada por coeficientes para los grupos I y II de parentesco favorece enormemente a estos colectivos.

En tercer lugar nos hemos centrado en la Comunidad Valenciana, representativa de aquellas que, al igual que Aragón, aplica unas reducciones por parentesco más elevadas para los grupos I y II de parentesco y que, además, se complementa con una bonificación del 75% para el grupo I y de un 50% para el grupo II para el cálculo de la cuota tributaria. Esta combinación de reducciones y bonificaciones propone un interesante escenario que conserva cierta progresividad al plantear unos incentivos fiscales que no afectan a todos los contribuyentes por igual sino que se reparten en función de la cuantía de lo transmitido.

Finalmente hemos elegido la Junta de Castilla-La Mancha, que se comporta de forma similar a la Comunidad de Madrid, aunque con algunas diferencias. En este caso partiendo de la Ley estatal se aplican bonificaciones sobre la cuota ajustada, al igual que la Comunidad de Madrid, para los grupos I y II de parentesco por tramos de base liquidable pero en este caso de forma regresiva.

Los resultados obtenidos de acuerdo con este planteamiento nos permitirán visualizar los efectos que tendría la reforma propuesta, no solamente en un territorio sino en escenarios diversos con distintos niveles de exigencia efectiva.

Datos utilizados y limitaciones del análisis

La utilización de datos reales desagregados de declarantes por este impuesto resulta fundamental para nuestro análisis. Dada la inexistencia de datos a nivel nacional se ha decidido utilizar el universo de declarantes del ISD en Aragón correspondiente al año 2014 (último año disponible al inicio de esta investigación), debidamente anonimizado, que la Dirección General de Tributos del Gobierno de Aragón ha puesto a nuestra disposición⁴.

La utilización de este universo de declarantes eleva el valor de esta investigación desde diversos puntos de vista. En primer lugar respecto a la actualidad de la fuente, ya que se corresponde con datos de 2014 y que recogen los cambios patrimoniales que han podido tener los individuos a lo largo de los últimos años de una situación

económica adversa. En segundo lugar, hemos de referirnos a su universalidad o globalidad, dado que en este impuesto existe obligación de declarar todos los hechos imponibles aunque finalmente la cuota obtenida resulte nula.

Así, los datos de declarantes por este impuesto utilizados alcanzaron los 47.413 donde destacan, principalmente, las transmisiones entre parientes cercanos (grupos I y II). Un desglose de la información sobre los declarantes por este impuesto y sus principales estadísticas para Aragón es el que ofrece el siguiente cuadro:

Con el objetivo de ampliar nuestras conclusiones más allá del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los siguientes apartados utilizaremos este mismo bloque de declarantes para estimar el ISD que resultaría en los territorios seleccionados de acuerdo con su normativa de este impuesto a fecha 2017. Ello nos permitirá analizar en cinco escenarios con diverso grado de exigencia el impacto de la reforma del ISD respecto a los principios analizados.

Cuadro 1

Información básica de declarantes en Aragón 2014

| | Grupos I Y II | Grupo III | Grupo IV | Total |
|---------------------------------|---------------|-------------|------------|---------------|
| Número de autoliquidaciones | 40.143 | 6.091 | 1.179 | 47.413 |
| Recaudación (euros) | 61.158.087 | 61.220.856 | 13.250.541 | 135.629.484 |
| Base imponible agregada (euros) | 1.843.921.228 | 326.425.941 | 51.243.559 | 2.221.590.728 |
| Total reducciones (euros) | 1.443.854.029 | 82.602.192 | 3.840.844 | 1.530.297.066 |
| Base liquidable (euros) | 400.067.199 | 243.823.749 | 47.402.715 | 691.293.663 |
| Tipo medio gravamen (%) | 15,29 | 25,11 | 27,95 | 19,61 |
| Tipo efectivo gravamen (%) | 3,32 | 18,75 | 25,86 | 6,11 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

⁴ De todas estas autoliquidaciones, el grupo más importante (76,56% sobre el total) se corresponde con las liquidaciones de herencias. Le siguen las liquidaciones de extinción de usufructo en los caso de herencias (11,84%), de adicción de herencia (4,74%), de pólizas de seguro de vida por causa de muerte (2,64%), legados (1,52%) y de donaciones (1,39%). El resto se corresponde con liquidaciones ligadas a herencias de pacto al más viviente, acrecimiento por consorcio foral, consolidación parcial del dominio, constitución de usufructo expectante, extinción del usufructo de donaciones, pólizas de seguro por sobre-vivencia, renuncias a usufructos, fiducia aragonesa, renuncias a herencia y sustitución fideicomisaria (6,05%).

Valoración de la propuesta de reforma del ISD de acuerdo con los principios impositivos

Consideraciones sobre el principio de simplicidad

En la actualidad, la regulación de este impuesto es extensa y compleja y está muy lejos de cumplir con los requerimientos de simplicidad que exigiría el cumplimiento de este principio. Su terminología está más próxima a los conceptos de derecho sucesorio que a los términos y procedimientos utilizados en otros impuestos personales lo que, en muchas ocasiones, hace imprescindible asestaramiento externo que encarece y complica el correcto cumplimiento tributario de este impuesto. La situación todavía se complica más por el uso de las competencias por parte de las comunidades autónomas, que ha generado un importante número de reducciones muy singularizadas en sus respectivos territorios y que tienen que ver con sus propios objetivos económicos o sociales.

Frente a esta situación, la propuesta del Comité de Expertos simplifica de forma extraordinaria el entorno del impuesto. Así, entre sus propuestas estaría la eliminación de gran parte de las reducciones específicas y mantener únicamente aquellas que se relacionan con el trato especial de la discapacidad o la transmisión de empresa familiar. En segundo lugar, la propuesta pasa por eliminar la tarifa progresiva y los coeficientes multiplicadores y combinarlos con tipo fijos y mínimos exentos comunes, lo que facilitaría nota-

blemente su cuantificación. También en el ámbito de la adecuación del impuesto al ámbito territorial hay avances en términos de simplicidad. Así, la propuesta fija unos límites máximos y mínimos dentro de los que pudieran moverse las capacidades normativas autonómicas, lo que permitiría ajustarse a las preferencias de los votantes sobre el impuesto pero sin vaciarlo de contenido.

La propuesta del Comité de Expertos reduce en gran medida la complejidad de la liquidación del tributo, mediante una simplificación de sus elementos tributarios y una limitación de la capacidad normativa territorial.

En definitiva, la propuesta de Lagares reduce en gran medida la complejidad de la liquidación del tributo mediante una simplificación de sus elementos tributarios y una limitación de la capacidad normativa territorial.

Efectos sobre la recaudación teórica

Uno de los resortes principales del impuesto en la actualidad es su contribución a la suficiencia recaudatoria. En este sentido es muy oportuno estimar las consecuencias de la propuesta en los distintos escenarios escogidos. En los cuadros siguientes se presentan los resultados de esta estimación por territorios y por grupos de parentesco, tanto en el supuesto de máxima como de mínima tributación de la propuesta del Comité de Expertos⁵.

Cuadro 2

Recaudación comparada desde las propuestas del Informe Lagares para todas las comunidades autónomas

(Variación porcentual)

| | Ley 29/87 | Comunidad de Madrid | Comunidad Valenciana | Junta de Castilla-La Mancha | Comunidad Autónoma de Aragón |
|----------------------------|-----------|---------------------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Recaudación Lagares mínimo | -78,10 | -31,02 | -52,30 | -40,78 | -55,96 |
| Recaudación Lagares máximo | -71,29 | -9,57 | -37,47 | -22,37 | -42,26 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

⁵ En este sentido, se ha optado por considerar como tributación máxima la que plantea una reducción de 20.000 euros y un tipo máximo para cada grupo de parentesco. Por el contrario, la tributación mínima opta por la reducción de 25.000 euros y los tipos mínimos.

Cuadro 3

Variación de recaudación potencial por grupos de parentesco. Propuesta de recaudación mínima

| | Todos los grupos | Grupos I Y II | Grupo III | Grupo IV |
|---|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Recaudación simulada Lagares mínimo Tipos mínimos y red 25.000 | 59.734.067 | 41.695.737 | 14.850.495 | 3.187.835 |
| Recaudación Comunidad Autónoma de Aragón | 135.629.484 -55,96% | 61.158.087 -31,82% | 61.220.856 -75,74% | 13.250.541 -75,94% |
| Recaudación simulada Ley 29/87 | 272.799.614 -78,10% | 188.078.069 -77,83% | 70.562.502 -78,95% | 14.159.043 -77,48% |
| Recaudación simulada Comunidad de Madrid | 86.602.326 -31,02% | 1.880.781 +211,6% | 70.562.502 -78,95% | 14.159.043 -77,48% |
| Recaudación simulada Comunidad Valenciana | 125.252.680 -52,30% | 40.531.135 +2,87% | 70.562.502 -78,95% | 14.159.043 -77,48% |
| Recaudación simulada Junta de Castilla-La Mancha | 100.877.896 -40,78% | 16.156.351 +158% | 70.562.502 -78,95% | 14.159.043 -77,48% |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

Una vez llevada a cabo esta estimación, se comparan los resultados con la recaudación teórica que resultaría para cada comunidad autónoma analizada de acuerdo con el grupo de declarantes utilizado y la normativa propia de cada territorio.

Las cifras obtenidas teniendo en cuenta todos los declarantes muestran una significativa reducción en todos los escenarios contemplados, siendo especialmente relevante si se compara con los potenciales ingresos que proporcionaría la aplicación estricta de la Ley 29/87. En el resto de los escenarios, la comunidad a la que le supondría una pérdida relativa más relevante es a Aragón, resultado evidente ya es la comunidad autónoma que parte de una situación inicial más gravosa.

Si fijamos la atención en los resultados obtenidos para las estimaciones por grupos de parentesco, podemos destacar que, de forma mayoritaria, la consecuencia de aplicar el escenario mínimo del Comité de Expertos es una reducción drástica de la recaudación (en la Comunidad Autónoma de Aragón la reducción en la recaudación es menor que en el resto de los casos porque ya se parte de una situación de elevado gravamen). Este resul-

tado es común en todos los casos, salvo para los grupos I y II de parentesco de aquellas comunidades en las que el tratamiento actual a estos grupos es muy favorable, esto es, Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha. Evidentemente, la reforma que se plantea supondría un gravamen mayor a este colectivo que el que actualmente soportan.

En relación con el principio de suficiencia, la propuesta de los expertos no estaría acorde con lo esperado respecto a un impuesto que debe aportar una recaudación importante. En la práctica totalidad de los casos analizados se produciría una disminución muy notable de la recaudación.

Los resultados son muy similares en el caso de la situación de máximo gravamen planteada por los expertos. De nuevo se observa una reducción evidente en la recaudación, aunque, evidentemente, en este caso porcentualmente un poco menor que en la simulación anterior. Puede observarse que, en este caso, los aumentos en la

Cuadro 4

Variación de recaudación potencial por grupos de parentesco. Propuesta de recaudación máxima

| | <i>Todos los grupos</i> | <i>Grupos I Y II</i> | <i>Grupo III</i> | <i>Grupo IV</i> |
|---|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Recaudación simulada Lagares máximo Tipos máximos y red 20.000 | 78.309.346 | 56.532.852 | 18.003.730 | 3.772.774 |
| Recaudación Comunidad Autónoma de Aragón | 135.629.484 <i>-42,26%</i> | 61.158.087 <i>-7,56%</i> | 61.220.856 <i>-70,59%</i> | 13.250.541 <i>-71,53%</i> |
| Recaudación simulada Ley 29/87 | 272.799.614 <i>-71,12%</i> | 188.078.069 <i>-69,94%</i> | 70.562.502 <i>-74,48%</i> | 14.159.043 <i>-73,35%</i> |
| Recaudación simulada Comunidad de Madrid | 86.602.326 <i>-9,57%</i> | 1.880.781 <i>+290,5%</i> | 70.562.502 <i>-74,48%</i> | 14.159.043 <i>-73,35%</i> |
| Recaudación simulada Comunidad Valenciana | 125.252.680 <i>-37,47%</i> | 40.531.135 <i>+39,48%</i> | 70.562.502 <i>-74,48%</i> | 14.159.043 <i>-73,35%</i> |
| Recaudación simulada Junta de Castilla-La Mancha | 100.877.896 <i>-22,37%</i> | 16.156.351 <i>+249,9%</i> | 70.562.502 <i>-74,48%</i> | 14.159.043 <i>-73,35%</i> |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

recaudación que se obtendría en las comunidades autónomas de Madrid, Valenciana y Castilla-La Mancha son extraordinarios, en algunos casos rondando el 250%.

Por lo tanto, cabe indicar que, en relación con el principio de suficiencia, la propuesta de los expertos no estaría acorde con lo esperado respecto a un impuesto que debe aportar recaudación importante. En todos los casos expuestos, salvo en algunas comunidades autónomas y para determinados grupos de parentesco, se produciría una disminución muy notable de la recaudación.

Consecuencias sobre el objetivo de redistribución y progresividad

El análisis realizado debe fijarse en detalle en las consecuencias últimas que la propuesta tendría respecto al principal de los fundamentos que sirven de soporte a estos tributos en la actualidad, esto es, su contribución última a una distribución más igualitaria de la riqueza que evite la perpetuación de grandes acumulaciones de capital y contribuya a la igualdad de oportunidades.

Para llevar a cabo este objetivo hemos calculado para todos los casos los índices que miden el

Cuadro 5

Índices de redistribución y progresividad, todos los grupos. Escenario mínimo

| | <i>Índice de Gini sin impuestos</i> | <i>Índice de Gini después de impuestos</i> | <i>Índice de Reynolds-Smolensky</i> | <i>Índice de concentración de cuotas</i> | <i>Índice de Kakwani</i> |
|--|-------------------------------------|--|-------------------------------------|--|--------------------------|
| Escenario Lagares mínimo Tipos mínimos y red 25.000 | 0,678352 | 0,673403 | 0,004948 | 0,859624 | 0,181272 |
| Comunidad Autónoma de Aragón | 0,678352 | 0,666755 | 0,011597 | 0,967271 | 0,288919 |
| Simulación Ley 29/87 | 0,678352 | 0,655647 | 0,022705 | 0,858237 | 0,179885 |
| Simulación Comunidad de Madrid | 0,678352 | 0,671626 | 0,006726 | 0,970356 | 0,292004 |
| Simulación Comunidad Valenciana | 0,678352 | 0,665845 | 0,012507 | 0,960821 | 0,282469 |
| Simulación Junta de Castilla-La Mancha | 0,678352 | 0,669353 | 0,008999 | 0,969531 | 0,291179 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

grado de redistribución y de progresividad efectiva a partir del índice de Gini resultante en las distintas situaciones planteadas. La comparación entre los resultados para cada comunidad autónoma y los valores obtenidos con la propuesta de Lagares, con exigencia máxima y mínima, nos revelarán si la propuesta ofrece ganancias o pérdidas en el impacto redistribución respecto a cada caso estudiado.

La propuesta de reforma supone una reducción muy visible de la progresividad y redistribución del ISD, especialmente si se compara con la Ley 29/87, que se caracteriza por una progresividad muy alta y un uso limitado de las reducciones personales.

El cuadro 5 muestra los resultados obtenidos para el total de contribuyentes y con la exigencia mínima recogida en el Informe de la Comisión. Respecto al Índice de Reynolds-Smolensky (RS), la propuesta supone en todos los casos una merma notable de la redistribución última del impuesto. Esta situación es esperada, dado que se limita notablemente la progresividad y se propone una reducción única para todos los contribuyentes. Es de destacar la diferencia entre los valores de la Ley estatal 29/87 y lo obtenidos con la propuesta Lagares, lo que evidencia un cambio notable en los objetivos perseguidos con el impuesto.

Del mismo modo, la progresividad efectiva medida por el índice de Kakwani (K) supone una reducción importante respecto a la obtenida para las comunidades autónomas, las cuales han introducido mejoras para determinados colectivos. No es el caso de los valores obtenidos por la aplicación de la Ley 29/87, situación en la que la progresividad real es más limitada dado que contempla una distribución más homogéneamente repartida para todo el colectivo de contribuyentes.

Los valores obtenidos para la simulación con el gravamen máximo recogidos en el cuadro 6 ofrecen unos resultados muy similares, si bien la pérdida en términos de redistribución es ligeramente inferior dado que los tipos son más altos y la reducción tan sólo de 20.000 euros, lo que conlleva más posibilidades recaudatorias y de que se amplíe el grupo de contribuyentes efectivamente gravado. Incluso los índices de Kakwani quedan en todas las situaciones por encima de los resultados obtenidos por la propuesta en su exigencia de tributación máxima.

Un análisis detallado por grupos de parentesco revela resultados diferentes dependiendo del colectivo y de la comunidad autónoma analizada. Respecto a los grupos de parentesco III y IV, la reforma planteada supondría una reducción acusada y en todos los casos tanto en términos de redistribución como de progresividad efectiva. No está tan claro para los familiares más cercanos. En este caso, para Madrid y Castilla-La Mancha ofrece

Cuadro 6

Índices de redistribución y progresividad, todos los grupos. Escenario máximo

| | Índice de Gini sin impuestos | Índice Gini después de impuestos | Índice de Reynolds-Smolensky | Índice de concentración de cuotas | Índice de Kakwani |
|--|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| Escenario Lagares máximo Tipos máximos y red 20.000 | 0,678352 | 0,671801 | 0,006551 | 0,836976 | 0,158624 |
| Comunidad Autónoma de Aragón | 0,678352 | 0,666755 | 0,011597 | 0,967271 | 0,288919 |
| Simulación Ley 29/87 | 0,678352 | 0,655647 | 0,022705 | 0,858237 | 0,179885 |
| Simulación Comunidad de Madrid | 0,678352 | 0,671626 | 0,006726 | 0,970356 | 0,292004 |
| Simulación Comunidad Valenciana | 0,678352 | 0,665845 | 0,012507 | 0,960821 | 0,282469 |
| Simulación Junta de Castilla-La Mancha | 0,678352 | 0,669353 | 0,008999 | 0,969531 | 0,291179 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

Cuadro 7

Índices de redistribución y progresividad por grupos de parentesco. Escenario mínimo

| | <i>Todos los grupos</i> | | <i>Grupos I y II</i> | | <i>Grupo III</i> | | <i>Grupo IV</i> | |
|---|-------------------------|----------|----------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|
| | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> |
| Simulación escenario Lagares mínimo Tipos mínimos y red 25.000 | 0,0049 | 0,1812 | 0,0041 | 0,1747 | 0,0068 | 0,1648 | 0,0110 | 0,1632 |
| Comunidad Autónoma de Aragón | 0,0115 | 0,2889 | 0,0097 | 0,3121 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Ley 29/87 | 0,0227 | 0,1798 | 0,0188 | 0,1632 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Comunidad Autónoma de Madrid | 0,0067 | 0,2920 | 0,0003 | 0,1775 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Comunidad Valenciana | 0,0125 | 0,2824 | 0,0070 | 0,3060 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Junta de Castilla-La Mancha | 0,0089 | 0,2911 | 0,0029 | 0,3136 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

ganancias en redistribución, dado que amplía la tributación para este grupo que actualmente está fuera del gravamen por las generosas bonificaciones. En el resto de los casos, la propuesta reduce la redistribución para los declarantes de los grupos I y II, casualmente en aquellos casos que utilizan la reducción personal como instrumento para mejorar su tributación efectiva.

El análisis con el escenario máximo de tributación no cambia lo que hemos advertido en el caso anterior. Si acaso todavía hace más intensos los cambios para las comunidades de Madrid y Castilla-La Mancha en los grupos I y II, que resul-

tarían muy afectados por la propuesta al aumentar notablemente la tributación del colectivo y, consecuentemente, la aportación de muchos más contribuyentes al objetivo de la redistribución de la riqueza.

En el resto de las situaciones analizadas, la propuesta en su versión más exigente reduce tanto la redistribución como la progresividad en todos los casos, salvo en el grupo IV en el que la progresividad real aumenta, consecuencia de la ampliación de reducción hacia este grupo que en la actualidad no cuenta con incentivo personal alguno.

Cuadro 8

Índices de redistribución y progresividad por grupos de parentesco. Escenario máximo

| | <i>Todos los grupos</i> | | <i>Grupos I y II</i> | | <i>Grupo III</i> | | <i>Grupo IV</i> | |
|---|-------------------------|----------|----------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|
| | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> | <i>RS</i> | <i>K</i> |
| Simulación escenario Lagares máximo Tipos máximos y red 20.000 | 0,0065 | 0,1586 | 0,0049 | 0,1521 | 0,0076 | 0,1483 | 0,0117 | 0,1451 |
| Comunidad Autónoma de Aragón | 0,0115 | 0,2889 | 0,0097 | 0,3121 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación 29/87 | 0,0227 | 0,1798 | 0,0188 | 0,1632 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Comunidad Autónoma de Madrid | 0,0067 | 0,2920 | 0,0003 | 0,1775 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Comunidad Valenciana | 0,0125 | 0,2824 | 0,0070 | 0,3060 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |
| Simulación Junta de Castilla-La Mancha | 0,0089 | 0,2911 | 0,0029 | 0,3136 | 0,0751 | 0,1617 | 0,0368 | 0,0997 |

Fuente: Barberán y Trueba (2018).

En definitiva, la propuesta de reforma supone un paso atrás en el cumplimiento del objetivo de redistribución. Esto sucede, de forma global, para todas las situaciones analizadas, si bien en algún caso concreto se obtienen incrementos en la redistribución. Esta consecuencia sucedería en los casos de familiares directos de algunas comunidades que han introducido mejoras de mucho impacto para estos colectivos. Fuera de estos casos la reducción de redistribución y progresividad es muy visible y ofrece niveles máximos con la comparación con la Ley 29/87, que se caracteriza por una progresividad muy alta y uso limitado de las reducciones personales.

Análisis de incidencia, ganadores y perdedores según la propuesta

Nos vamos a fijar en último lugar en valorar cómo podría incidir en el conjunto de declarantes por este impuesto la aplicación de la reforma. En este sentido no podemos proponer unos efectos respecto a la incidencia de forma generalizada ya que cada territorio analizado combina incentivos que afectan de forma diversa a los elementos esenciales del tributo. En unos casos se opta por la bonificación en cuota, mientras que otros plantean reducciones en la base o modificación de la tarifa. Además, cada grupo de parentesco ofrecerá resultados distintos ya que las ventajas fiscales aplicadas en la actualidad se concentran, básicamente, en los parientes cercanos⁶.

Los grupos III y IV, que en la actualidad no tienen importantes incentivos personales, son los grandes beneficiados de la propuesta, ya que incrementarían la reducción personal en todos los casos, reducirían el tipo de gravamen efectivo y desaparecerían los coeficientes multiplicadores de la cuota íntegra. Esta situación se da para todas las comunidades autónomas seleccionadas y la ganancia para este colectivo tiene mayor intensidad cuanto mayor es la transmisión hereditaria.

Los resultados para el grupo de los parientes más cercanos no son tan homogéneos, dado que vienen determinados por la comunidad autónoma y la cuantía de la transmisión. Los casos de Madrid y Castilla-La Mancha son los que ofrecen mayor porcentaje de perjudicados por la propuesta, dado que se elimina las bonificaciones de la cuota y se introduce una modesta reducción de 20.000-25.000 euros. Precisamente, aquellos que reciben una herencia por debajo de estos niveles son los que podrían ser ganadores de implantarse la reforma propuesta.

En la propuesta del Comité de Expertos prácticamente todos los contribuyentes saldrían ganando en comparación con la aplicación de la Ley 29/87. Es evidente, por tanto, que lo que se pretende es una rebaja generalizada en la exigencia del ISD que, de llevarse a cabo, permitiría una mejor aceptación social del mismo y, por tanto, posibilitaría su supervivencia.

En el caso de la Comunidad Valenciana y Aragón habría que realizar un análisis más detallado. Mientras que la propuesta podría perjudicar a todos aquellos que están por debajo de las reducciones actuales en dichos territorios, habría otro colectivo de declarantes claramente beneficiados por la reforma, que serían aquéllos que reciben transmisiones más elevadas dado que pasarían de tributar por una tarifa progresiva a hacerlo con un tipo lineal claramente menor. Consecuentemente, son los contribuyentes que se sitúan en los tramos medios de la tarifa los que resultarían perjudicados, mientras que las grandes transmisiones serían claramente beneficiadas.

Por último, la comparativa con la aplicación de la Ley 29/87 no deja dudas de que, prácticamente, todos ganarían con la propuesta de reforma. Es evidente pues que, tanto las disposiciones de los entes territoriales como las propuestas firmes de

⁶ Para mayor detalle véase el trabajo de Barberán y Trueba (2018) donde se exponen de forma detallada los resultados del análisis de incidencia por tramos de la tarifa y grupos de parentesco de acuerdo con el conjunto de declarantes de la Comunidad Autónoma de Aragón

reforma pretenden una rebaja generalizada en la exigencia de este impuesto que, de llevarse a cabo, permitiría una mejor aceptación social y, por tanto, posibilitaría su supervivencia.

A modo de conclusión

Al margen del detalle de la información expuesta en los epígrafes anteriores, el análisis llevado a cabo de la propuesta del Comité de Expertos nos permite llegar a una serie de consideraciones que de forma sistematizada exponemos a continuación:

- El ISD es en la actualidad un impuesto muy controvertido, cuya regulación data de 1987 y que claramente ha quedado superada en el tiempo. Los entes territoriales encargados de su gestión han impulsado un conjunto diverso de reformas a la baja y de competencia fiscal entre ellas. En este sentido, la propuesta de reforma planteada por los expertos mantiene esa tendencia y limita el uso competencial del impuesto por parte de las comunidades autónomas, ofreciendo ganancias en términos de equidad horizontal entre territorios.
- El hecho de que sea un impuesto cedido dificulta enormemente la posibilidad de utilizar estadísticas que nos permitan anticipar los efectos de cualquier propuesta de reforma. Además, las evidentes diferencias de riqueza entre territorios complica la posibilidad de extrapolar los resultados entre territorios. A pesar de estas dificultades, el análisis detallado que hemos realizado pretende aproximarse a la realidad de este impuesto y valorar desde los principios impositivos las consecuencias de su posible aplicación.
- La propuesta analizada supone una reducción notable de la complejidad actual en la liquidación de estos tributos. Además, acorta la distancia en el tratamiento en función del grupo de parentesco y pasa por alto muchas de las reducciones actuales con el fin de conseguir un impuesto más equitativo.
- En relación al objetivo de recaudación, el marco propuesto reduce notablemente los ingresos percibidos por los territorios. El motivo principal de esta reducción es su extensión a todos los grupos, la aplicación de un tipo lineal moderado y la desaparición de los coeficientes multiplicadores. Las mermas recaudatorias se dan en todos los escenarios, si bien la intensidad es mayor en aquellas comunidades que actualmente tienen una normativa más exigente, en nuestro análisis Aragón y Comunidad Valencia.
- Respecto al principal de los soportes que tiene el impuesto en la actualidad, la redistribución de la riqueza, la propuesta supone un paso atrás. El modelo tributario planteado no logra disminuir en gran medida la desigualdad existente entre las transmisiones, tal y como demuestran los resultados obtenidos del índice de Reynolds-Smolensky. No obstante, las diversas situaciones contempladas evidencian retrocesos distintos dependiendo de los grupos de parentesco analizados: así, sigue siendo muy progresivo en los grupos III y IV lo que permite que, en su conjunto, la propuesta proporcione cierta capacidad redistributiva y de progresividad real.
- No hay un resultado claro respecto a la incidencia última que tendría esta propuesta dado que puede beneficiar o no a los contribuyentes dependiendo del territorio considerado, del grupo de parentesco y de la porción hereditaria. En general, los grupos III y IV son los grandes beneficiados según los términos de la propuesta. Por el contrario para los familiares más cercanos hay que considerar cada caso aisladamente, si bien las grandes herencias quedan favorecidas y también algunos territorios que en la actualidad mantienen cierto gravamen para este colectivo.

Referencias

- BARBERÁN, M. A. (2005), "El comportamiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ante los principios básicos de la imposición", *Revista Asturiana de Economía*, 32: 95-117.

— (2006), "Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; un análisis con datos de panel", *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 177-/2: 25-57.

BARBERÁN, M. A.; LÓPEZ LABORDA, J., y M. MELGUIZO (2010), "Una propuesta de reforma del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones", *Cuadernos de Información Económica*, 217: 37-45.

BARBERÁN, M. A., y C. TRUEBA (2018), La propuesta de la reforma del ISD de la Comisión Lagares: una aplicación al caso de Comunidad Autónoma de Aragón, *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 2/2018.

GARCÍA ORTIZ, A. (2015), La imposición patrimonial en España: estudio de sus futuras reformas y sus repercusiones en el impuesto sobre patrimonio y

en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, *Papel de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, P.T. 11/15.

MELGUIZO, M. (2014), "Presente y futuro del ISD regional", *XL International Conference on Regional Sciencie*, Zaragoza, 20-21 de noviembre de 2014.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014), *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario*, Madrid.

NEUMARK, F. (1974), *Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Original de 1970.

PABLOS, L. DE (2006), Incidencia y tipos efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, *Papel de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, P.T. 4/06.