

# EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN ESPAÑA

Con el propósito de determinar si el impuesto sobre el patrimonio tiene o no un papel reservado en el sistema tributario español aplicable en los próximos años, **Fernando Breña Cruz** analiza, en primer lugar, la evolución de las principales magnitudes del impuesto en base a los datos estadísticos disponibles, fundamentalmente los elaborados por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda. En segundo lugar, examina las perspectivas futuras del tributo, mediante un test de coherencia entre los fines que ha de satisfacer y la estructura de que ha de ser dotado para el cumplimiento de unos u otros fines.

Las conclusiones que se extraen del trabajo son que el impuesto español sobre el patrimonio es un tributo instrumental y con funciones de complementariedad del impuesto sobre la renta. El tributo puede desempeñar un papel importante en el sistema tributario español, pero para ello es preciso lograr un grado aceptable de coherencia entre su estructura y los objetivos que se persiguen con su aplicación (\*).

**A**L tratar de las «opciones fiscales de los años 80», no pueden dejar de analizarse las alternativas de ese tributo siempre polémico que es el impuesto sobre el patrimonio. El impuesto fue introducido en España por el gobierno resultante de las primeras elecciones generales celebradas en 1977, y quizá sean las cuartas elecciones generales, celebradas el 22 de junio de 1986, el marco más adecuado para una profunda reflexión sobre la evolución y perspectivas de este tributo, por más que los partidos políticos no se la hayan planteado en sus programas. No en vano no es tributo neutral desde el punto de vista social y político.

Pero, aun reconociendo el interés que el impuesto suscita en

los planos político y social, no se centrará en ellos la atención. No cuestionamos ni social ni políticamente el impuesto. Tampoco nos hacemos eco de las críticas que, con ropaje técnico, no hacen sino defender una determinada postura política (se ha llegado a decir desde sectores capitalistas que el impuesto es confiscatorio).

El interés se ha centrado en la perspectiva exclusivamente técnica. Ni siquiera la evolución del impuesto desde la perspectiva normativa será objeto de consideración, pues las normas dictadas desde su implantación por la Ley 50/1977, de 14 de noviembre, han sido pocas y no han afectado básicamente a las características estructurales del tributo, ex-

cepto las que han elevado el límite o tope de gravamen.

El objeto de estas notas se circunscribe, pues, a analizar, en primer lugar, la evolución de las principales magnitudes del impuesto en base a los datos estadísticos disponibles, fundamentalmente los elaborados por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Economía y Hacienda. En segundo lugar, se examinan las perspectivas futuras del impuesto, mediante un test de coherencia entre los fines que ha de satisfacer y la estructura de que ha de ser dotado para el cumplimiento de unos u otros fines.

## I. EVOLUCION DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

En el análisis de esta evolución, no siempre ha sido posible partir del primer año de aplicación del tributo (1977, declaraciones presentadas en 1978), generalmente por falta de datos estadísticos. En otras ocasiones, las estadísticas no tienen un adecuado grado de coherencia, pero han sido utilizadas cuando esa carencia no menoscababa su alcance y significado general. Aun con estas limitaciones, que el lector sabrá disculpar, creemos que los datos que se ofrecen permiten obtener una visión bastante completa de la incidencia real del impuesto durante los años de su aplicación.

### 1. Declaraciones presentadas

La evolución del número de declaraciones presentadas (cuadro n.º 1) pone de relieve:

CUADRO N.º 1

## NUMERO DE DECLARACIONES PRESENTADAS

EJERCICIO	Estado (*)	Diputación de Navarra	Diputaciones del País Vasco	Total
1978 .....	464.512	11.635	—	476.147
1979 .....	444.479	12.057	—	456.536
1980 .....	479.390	12.574	—	491.964
1981 .....	487.168	12.652	29.208	529.028
1982 .....	492.655	12.296	37.910	542.861
1983 .....	542.472	14.005	40.597	597.074
1984 .....	601.048	13.046	40.090	654.184

(\*) Se incluyen las correspondientes a comunidades autónomas en que el tributo está cedido.

1.º Que, con la única excepción de 1979, en todos los demás ejercicios se ha producido un ligero incremento en el número de declaraciones presentadas.

2.º Las declaraciones presentadas en 1985 por el ejercicio 1984 (654.184) representan un incremento del 37,39 por 100, respecto del ejercicio 1978, con un incremento interanual situado entre el 2,5 y el 9,5 por 100.

3.º Existe, por otra parte, una tendencia al aumento del número de declaraciones positivas (la evolución porcentual de las declaraciones positivas y negativas se incluye en el cuadro n.º 2),

que en 1980 representaron el 56 por 100, y que han pasado a representar en el ejercicio de 1984 el 64 por 100, con un incremento de nueve puntos porcentuales. Las negativas acusan el decremento correlativo.

## 2. Principales magnitudes del tributo

Para el período 1978-1984, y para las principales magnitudes del tributo (patrimonio bruto, deudas, patrimonio neto, reducciones y base liquidable), se ha elaborado un cuadro (el n.º 3),

cuyas cifras son objeto de consideración a continuación. Por falta de una coherencia mínima en los datos de algunos ejercicios no se ofrecen las relativas a cuota íntegra, cuota líquida, etcétera.

### A) Patrimonio bruto

El patrimonio bruto declarado, que en 1978 fue de 7,5 billones de pesetas, se sitúa en el ejercicio de 1984 en 12 billones de pesetas.

Entre uno y otro ejercicio se ha producido, pues, un incremento del 62 por 100.

En todos los ejercicios ha habido un incremento respecto del anterior, salvo en 1981, en que se produjo una inflexión respecto de 1980.

Un aspecto de interés es el de la estructura o composición del patrimonio bruto, que puede ser examinado con carácter general y por tramos del patrimonio imponible.

### 1) Composición general del patrimonio

Tomando como referencia los cinco últimos años, 1980-1984

CUADRO N.º 2

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DE DECLARACIONES POSITIVAS Y NEGATIVAS EN EL PERIODO 1980-1984

EJERCICIO	% positivas	% negativas
1980 .....	56,15	43,85
1981 .....	59,81	40,19
1982 .....	61,12	38,88
1983 .....	62,19	37,81
1984 .....	64,22	35,78

Nota: Los datos se refieren exclusivamente a los de la columna «Estado» del cuadro n.º 1.

(cuadro n.º 4), la estructura del patrimonio bruto es como sigue:

1.º Los bienes que mayor peso específico tienen son los de naturaleza urbana. El 90 por 100 de los contribuyentes declara bienes de esta naturaleza. El 35 por 100 del patrimonio bruto declarado son bienes de naturaleza urbana.

2.º Le siguen en importancia los títulos o participaciones sin

cotización en Bolsa, que vienen a representar un 18 por 100.

3.º Ocupan el tercer lugar los depósitos en cuenta corriente, con un 13-12 por 100.

4.º Los restantes bienes quedan ordenados, según su mayor o menor peso en la composición del patrimonio, en la forma siguiente:

- Bienes afectos a negocios comerciales e industriales (9-7 por 100).

- Bienes de naturaleza rústica (6-7 por 100).

- Títulos o participaciones con cotización en Bolsa ( 5-6 por 100).

- Demás bienes (3 por 100).
- Deuda Pública (2-3 por 100).
- Otras obligaciones (2 por 100).

- Certificados de depósito (2 por 100).

- Seguros de vida (0,30 por 100).

CUADRO N.º 3

**PATRIMONIO BRUTO, DEUDAS, PATRIMONIO NETO, REDUCCIONES Y BASE LIQUIDABLE DECLARADOS**

(En millones de pesetas)

EJERCICIO	Patrimonio bruto	Deudas	Patrimonio neto	Reducciones	Base liquidable
1978 .....	7.551.050	645.685	7.208.478	2.596.324	4.612.154
1979 .....	8.122.751	381.087	7.646.632	2.445.404	5.502.182
1980 .....	9.502.209	473.688	9.028.520	3.899.444	5.129.076
1981 .....	9.273.253	488.907	8.784.347	3.981.609	5.346.167
1982 .....	9.738.628	618.625	9.230.778	4.114.562	5.069.566
1983 .....	11.047.990	553.266	10.494.719	4.542.319	5.954.494
1984 .....	12.017.973	583.779	11.434.194	4.734.019	6.706.028

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA DEL PATRIMONIO BRUTO (1980 a 1984)**

	1980 (%)	1981 (%)	1982 (%)	1983 (%)	1984 (%)
Urbana .....	34,05	35,37	34,20	33,14	34,75
Rústica .....	7,06	6,09	6,02	6,62	6,57
Bienes afectos a negocios .....	9,00	8,24	7,81	7,28	6,59
Depósitos c/c. ....	13,54	13,04	13,24	13,26	11,90
Certificados de depósito .....	2,31	2,02	2,04	2,03	1,96
Seguros de vida .....	0,29	0,25	0,24	0,23	0,29
Participaciones con cotización en Bolsa .....	5,88	5,94	4,89	5,00	6,12
Participaciones sin cotización en Bolsa .....	16,42	18,46	20,09	18,77	18,34
Deuda pública .....	1,64	1,82	2,12	2,91	3,56
Otras obligaciones .....	2,37	1,75	2,03	2,15	2,34
Participaciones SIM .....	0,30	0,17	0,17	0,17	0,19
Fondos inversión mobiliaria .....	0,18	0,11	0,08	0,09	0,10
Demás bienes y derechos .....	3,30	3,06	3,16	4,62	3,57
Ajuar doméstico .....	3,66	3,68	3,91	3,73	3,72

CUADRO N.º 5

**ESTRUCTURA DEL PATRIMONIO POR TRAMOS DEL PATRIMONIO IMPONIBLE  
(Ejercicio 1984)**

**PATRIMONIO BRUTO**

<i>Tramos niveles de patrimonio Base imponible (En millones)</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rústica</i>	<i>Afectos negocios</i>	<i>Depósitos c/c.</i>	<i>Certifi- cados depósitos</i>	<i>Seguros de vida</i>	<i>Participa- ciones con cotización en Bolsa</i>
Hasta 4 .....	75,29	4,50	4,12	5,09	0,52	0,25	1,24
De 4 a 6 .....	52,90	4,71	6,11	18,03	1,60	0,25	3,01
De 6 a 10,5 .....	47,40	5,60	6,77	18,67	2,02	0,33	4,17
De 10,5 a 15 .....	44,10	6,40	7,63	17,44	2,13	0,35	4,93
De 15 a 20 .....	42,35	6,76	8,03	15,76	2,15	0,32	5,49
De 20 a 25 .....	40,63	6,97	8,18	14,65	2,16	0,31	5,68
De 25 a 50 .....	37,39	7,28	7,98	12,36	2,16	0,30	6,08
De 50 a 100 .....	31,62	7,74	7,15	9,45	2,03	0,28	6,59
De 100 a 250 .....	24,70	7,25	5,70	7,10	1,84	0,29	7,30
De 250 a 500 .....	16,86	6,64	4,34	5,30	1,63	0,21	8,50
De 500 a 1.000 .....	12,88	4,82	3,06	4,79	1,98	0,46	7,28
De 1.000 a 1.500 .....	11,68	5,23	2,93	4,68	1,12	0,10	8,56
De 1.500 a 2.500 .....	5,37	2,41	0,71	2,28	1,45	0,10	11,13
Más de 2.500 .....	4,14	3,44	1,00	3,22	1,14	0,00	10,30

  

<i>Tramos niveles de patrimonio Base imponible (En millones)</i>	<i>Partici- paciones sin cotización en Bolsa</i>	<i>Deuda pública</i>	<i>Otras obliga- ciones</i>	<i>Partici- paciones sociedades inversión mobiliaria</i>	<i>Fondos inversión mobiliaria</i>	<i>Demás bienes y derechos</i>	<i>Ajuar doméstico</i>
Hasta 4 .....	2,55	0,78	0,65	0,06	0,04	1,94	2,97
De 4 a 6 .....	3,08	3,28	1,29	0,11	0,08	2,63	2,92
De 6 a 10,5 .....	3,96	3,74	1,42	0,11	0,09	2,80	2,92
De 10,5 a 15 .....	5,56	3,79	1,51	0,13	0,11	2,99	2,93
De 15 a 20 .....	7,39	3,68	1,65	0,15	0,10	3,22	2,95
De 20 a 25 .....	9,05	3,68	1,69	0,19	0,13	3,54	3,14
De 25 a 50 .....	13,12	3,53	2,07	0,18	0,11	3,74	3,70
De 50 a 100 .....	20,74	3,25	2,63	0,20	0,09	4,00	4,23
De 100 a 250 .....	30,39	3,31	3,35	0,25	0,08	3,93	4,51
De 250 a 500 .....	39,27	4,09	4,24	0,27	0,16	3,84	4,65
De 500 a 1.000 .....	49,69	4,14	3,86	0,44	0,16	4,74	4,70
De 1.000 a 1.500 .....	49,89	2,89	3,12	0,18	0,01	4,88	4,73
De 1.500 a 2.500 .....	58,36	5,61	3,72	0,08	0,12	3,92	4,74
Más de 2.500 .....	61,06	3,20	3,47	0,38	0,00	3,90	4,75

- Participaciones en sociedades de inversión mobiliaria (0,20 por 100).

- Participaciones en fondos de inversión mobiliaria (0,10 por 100).

En el período considerado no se observa ninguna variación significativa en la composición del patrimonio. Si acaso resaltar una pérdida gradual de impor-

tancia de los bienes afectos a negocios comerciales e industriales (en 1980 representaban el 9 por 100 y en 1984 el 7 por 100). No parece, pues, que el tributo haya logrado uno de los objetivos que se le asigna: la alteración de la composición de los patrimonios, abandonando bienes menos productivos por otros más productivos. Puede afirmarse, pues, que la estructura del patrimonio ha

permanecido prácticamente invariable.

2) *Composición del patrimonio por tramos*

La estructura del patrimonio bruto según los distintos tramos de patrimonio imponible (cuadro n.º 5) no es, en cambio, unifor-

CUADRO N.º 6

## DEUDAS DECLARADAS

EJERCICIO	Número de declarantes	Total importe (Millones de pesetas)	Media por declarante (Millones de pesetas)	% sobre patrimonio bruto
1978 .....	131.650	645.685	4,90	8,55
1979 .....	126.612	381.087	3,00	4,69
1980 .....	138.674	473.688	3,41	4,98
1981 .....	145.153	488.907	3,36	5,27
1982 .....	147.779	618.625	4,18	6,33
1983 .....	161.212	553.266	3,43	5,00
1984 .....	163.868	583.779	3,56	4,85

me. Así, partiendo del ejercicio de 1984, puede indicarse:

1.º Los patrimonios bajos se concentran en bienes urbanos y depósitos bancarios. Ambas clases de bienes representan entre un 60 y un 70 por 100 del patrimonio. La importancia de estas dos clases de bienes va reduciéndose gradualmente hasta perder significación en los patrimonios más altos (superiores a 2.500 millones), en los que representan un porcentaje muy por debajo del 10 por 100. A los bienes urbanos y depósitos bancarios le siguen en importancia los bienes afectos a negocios comerciales e industriales y los bienes de naturaleza rústica.

2.º Los patrimonios más altos se concentran básicamente en títulos o participaciones sin cotización en Bolsa, que representan entre el 40 y el 60 por 100, según el tramo del patrimonio que se tome, y en títulos o participaciones con cotización en Bolsa, que vienen a representar el 10 por 100.

3.º Los patrimonios medios están mucho más diversificados. En ellos tienen un peso importante los bienes de naturaleza urbana, los títulos sin cotización en

CUADRO N.º 7

**PATRIMONIO NETO O PATRIMONIO IMPONIBLE.  
DISTRIBUCION POR TRAMOS DEL NUMERO  
DE DECLARANTES, IMPORTES DECLARADOS  
Y MEDIA POR DECLARANTE  
(Ejercicio 1984)**

Tramos de patrimonio imponible (Millones de pesetas)	Número de declarantes	Importe declarado (En millones de pesetas)	Media por declarante (En millones de pesetas)
Hasta 25 .....	468.645	4.546.294	9,7
De 25 a 50 .....	58.005	1.989.728	34,3
De 50 a 100 .....	24.202	1.658.333	68,5
De 100 a 250 .....	10.450	1.538.196	147,1
De 250 a 500 .....	2.059	693.660	336,8
De 500 a 1.000 .....	633	423.767	669,4
De 1.000 a 1.500 .....	150	180.757	1.205,0
De 1.500 a 2.500 .....	82	158.830	1.936,9
Más de 2.500 .....	57	244.628	4.291,7
	564.283	11.434.193	20,2

Bolsa, los depósitos en cuenta corriente, los bienes afectos a negocios, los bienes de naturaleza rústica y los títulos con cotización en Bolsa.

B) *Las deudas*

En relación con las deudas (cuadro n.º 6), se ha de resaltar que su importe se sitúa en el periodo considerado (1978-1984)

entre 400.000 y 600.000 millones de pesetas.

La media por declaración oscila entre 3 millones (1979) y 5 millones (1978), aunque en la mayoría de los casos está en torno a los 3,5 millones de pesetas.

Con excepción del año 1978, en que el porcentaje es mayor, las deudas vienen a representar entre un 5 y un 6 por 100 del pa-

rimonio bruto declarado, porcentaje que no puede calificarse de elevado.

C) *El patrimonio neto, patrimonio imponible o base imponible*

El patrimonio neto experimenta un fuerte incremento en 1980, una inflexión en 1981 y una recuperación sostenida a partir de 1982, situándose en el último ejercicio del que se dispone de datos (1984) en 11, 4 billones de pesetas, cifra que representa un incremento del 58,6 por 100 respecto de la de 1978.

Los datos del ejercicio de 1984 sobre distribución por tramos del número de declarantes, importes declarados y media por declarante (cuadro n.º 7) ponen de relieve que:

1) La media por declaración en el tramo más bajo (hasta 25 millones) es de 9,7 millones de pesetas, mientras que en el más alto (más de 2.500 millones) supera los 4.000 millones de pesetas.

2) La media por declaración a nivel nacional se sitúa en torno a los 20 millones de pesetas.

En la distribución porcentual por tramos para el período 1979-

1984 (cuadro n.º 8) puede observarse en cuanto al número de declarantes:

1) Que entre el 85 y el 90 por 100 de los declarantes tienen un patrimonio neto inferior a 25 millones de pesetas. El número de declarantes en este tramo ha disminuido ligeramente en el período considerado, pasando de un 90 por 100 en 1981 a un 83 por 100 en 1984. Ha aumentado en cambio el número de declarantes en todos los tramos siguientes, fundamentalmente en el segundo (entre 25 y 50 millones) y en el tercero (entre 50 y 100 millones).

2) Patrimonios superiores a 100 millones de pesetas sólo tie-

CUADRO N.º 8

**PATRIMONIO NETO O PATRIMONIO IMPONIBLE.  
DISTRIBUCION PORCENTUAL POR TRAMOS DEL NUMERO DE DECLARANTES  
E IMPORTE DECLARADO EN EL PERIODO 1979-1984**

Tramos de patrimonio imponible (En millones de pesetas)	1979		1980		1981	
	Declarantes	Importe	Declarantes	Importe	Declarantes	Importe
Hasta 25 .....	88,481	48,283	89,007	48,665	89,987	52,936
De 25 a 50 .....	6,399	14,677	6,019	14,030	5,408	13,751
De 50 a 100 .....	3,214	13,447	3,127	13,010	2,874	13,032
De 100 a 250 .....	1,504	12,725	1,447	11,948	1,426	12,845
De 250 a 500 .....	0,292	5,458	0,275	5,086	0,242	4,604
De 500 a 1.000 .....	0,088	3,201	0,087	3,290	0,054	1,994
De 1.000 a 1.500 .....	0,014	0,882	0,018	1,177	0,007	0,524
De 1.500 a 2.500 .....	0,007	0,601	0,013	1,364	0,002	0,285
Más de 2.500 .....	0,001	0,726	0,007	1,430	—	0,029
	100	100	100	100	100	100
Tramos de patrimonio imponible (En millones de pesetas)	1982		1983		1984	
	Declarantes	Importe	Declarantes	Importe	Declarantes	Importe
Hasta 25 .....	89,766	49,986	84,144	40,592	83,056	39,764
De 25 a 50 .....	5,495	12,980	9,651	17,088	10,279	17,401
De 50 a 100 .....	2,895	12,133	4,008	14,148	4,288	14,503
De 100 a 250 .....	1,414	11,884	1,719	13,034	1,851	13,452
De 250 a 500 .....	0,296	5,515	0,336	5,906	0,364	6,066
De 500 a 1.000 .....	0,097	3,499	0,102	3,577	0,112	3,706
De 1.000 a 1.500 .....	0,019	1,257	0,021	1,283	0,026	1,580
De 1.500 a 2.500 .....	0,013	1,413	0,012	1,171	0,014	1,389
Más de 2.500 .....	0,005	1,333	0,007	3,201	0,010	2,139
	100	100	100	100	100	100

CUADRO N.º 9

**NUMERO DE CONTRIBUYENTES CON PATRIMONIOS IMPONIBLES SUPERIORES  
A 100, 500, 1.000 Y 2.500 MILLONES DE PESETAS**

<i>PATRIMONIO IMPONIBLE</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Superior a 100 millones .....	8.054	8.859	8.823	9.086	11.896	13.431
Superior a 500 millones .....	472	611	337	670	778	922
Superior a 1.000 millones .....	98	190	58	190	223	289
Superior a 2.500 millones .....	7	37	3	28	43	57

nen el 2,3 por 100 de los contribuyentes.

Atendiendo al importe del patrimonio neto declarado, se comprueba que:

1.º Se ha producido en el período considerado una disminución del importe del patrimonio declarado por los contribuyentes con patrimonio inferior a 25 millones, en tanto ha habido un incremento de la cantidad declarada por los contribuyentes situados en el segundo tramo (con patrimonio entre 25 y 50 millones de pesetas).

2.º El 93 por 100 de los declarantes con patrimonio más bajo (los comprendidos en los dos primeros tramos, es decir,

con patrimonio inferior a 50 millones de pesetas) poseen entre el 55 y el 60 por 100 del patrimonio neto declarado, en tanto que el 7 por 100 restante de contribuyentes, que son los que tienen patrimonios más altos (superiores a 50 millones de pesetas), detentan el 40 por 100 restante.

Este hecho revela, en alguna medida, el grado de desigualdad que existe en la distribución del patrimonio. Los reajustes observados en los tramos inferiores, más que a los efectos redistributivos del propio tributo, parecen deberse al incremento de valoración de determinados bienes (los urbanos, que tienen un peso muy considerable en los patrimonios bajos) y a la inflación, que habrá determinado el peso

de contribuyentes de un tramo al siguiente.

Por último, se ofrece la evolución habida en el número de contribuyentes con patrimonios más elevados (cuadro n.º 9). Así:

1.º El número de contribuyentes con patrimonio superior a 100 millones de pesetas se ha incrementado entre 1979 y 1984 en el 66 por 100.

2.º Si tomamos en consideración los patrimonios superiores a 500 millones de pesetas, éstos se han duplicado entre ambos ejercicios, pasando de 472 a 922.

3.º 289 contribuyentes declararon en el ejercicio de 1984 un patrimonio neto superior a

CUADRO N.º 10

**REDUCCIONES DE LA BASE IMPONIBLE**

<i>EJERCICIO</i>	<i>Número de declarantes</i>	<i>Total importe (Millones de pesetas)</i>	<i>Media por declarante (Millones de pesetas)</i>	<i>% sobre base imponible</i>
1978 .....	404.591	2.596.324	6,41	36,01
1979 .....	386.216	2.445.404	6,33	31,98
1980 .....	413.298	3.899.444	9,43	43,19
1981 .....	442.401	3.981.609	9,00	45,32
1982 .....	434.276	4.114.562	9,47	44,57
1983 .....	480.720	4.542.319	9,44	43,28
1984 .....	505.143	4.734.019	9,37	41,40

CUADRO N.º 11

**RECAUDACION DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO  
DE LAS PERSONAS FISICAS**  
(En millones de pesetas)

AÑOS	Adminis- tración Central	Generalidad Cataluña	Diputaciones Forales País Vasco	Diputación Foral Navarra	C.A. Andalucía	C.A. Aragón
1978	8.586	—	—	—	—	—
1979	15.567	—	—	—	—	—
1980	17.783	—	—	—	—	—
1981	12.842	—	981	320	—	—
1982	13.421	4.413	1.453	386	—	—
1983	13.243	4.305	1.294	350	—	—
1984	8.784	4.846	1.407	384	1.715	829
1985	9.684	5.522	1.730	435	2.069	1.015

  

AÑOS	C.A. Canarias	C.A. Extre- madura	C.A. Galicia	C.A. Valenciana	C.A. Castilla- León	C.A. Castilla- La Mancha	Total
1978	—	—	—	—	—	—	8.586
1979	—	—	—	—	—	—	15.567
1980	—	—	—	—	—	—	17.783
1981	—	—	—	—	—	—	14.143
1982	—	—	—	—	—	—	19.673
1983	—	—	—	—	—	—	19.192
1984	682	126	769	2.075	—	—	21.617
1985	799	124	836	2.450	1.025	338	26.027

1.000 millones de pesetas. De ellos, 57 tenían un patrimonio superior a 2.500 millones de pesetas.

**D) Las reducciones de la base imponible**

En cuanto a las reducciones de la base imponible (los datos estadísticos para el ejercicio 1978-1984 se recogen en el cuadro n.º 10), en los ejercicios de 1978 y 1979 las reducciones declaradas se situaron en torno a los dos billones y medio de pesetas, lo que representa algo más del 30 por 100 de la base imponible o patrimonio imponible. La media por declarante en dichos ejercicios fue de algo más de 6 millones de pesetas.

A partir del ejercicio de 1980, y

como consecuencia de la elevación llevada a cabo por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año, la cifra de reducciones se incrementa entre un 60 y un 80 por 100, situándose en 1984 en 4,7 billones de pesetas, lo que supone algo más del 40 por 100 de la base imponible.

Habida cuenta de la generalidad de las reducciones, el porcentaje indicado refleja que sólo resulta gravado algo menos del 60 por 100 del patrimonio neto declarado y, por tanto, la escasa incidencia real del tributo.

**E) La base liquidable**

Las cifras de base liquidable permanecen estables hasta el ejercicio de 1982. A partir de 1983 experimentan el aumento

correlativo al aumento del patrimonio bruto declarado, no absorbido por el incremento en las reducciones.

En 1984 la base liquidable fue de 6,7 billones de pesetas, lo que representa algo más del 50 por 100 del patrimonio bruto declarado.

**F) La cuota íntegra**

En relación con la cuota íntegra, únicamente merece destacarse que se ha producido un ligero desplazamiento del peso del impuesto desde los patrimonios más bajos a los más elevados y que el tipo medio del gravamen, como relación entre la cuota íntegra y la base liquidable, es del 0,49 por 100 en 1983 y del 0,46 por 100 en 1984.

CUADRO N.º 12

**COMPARACION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO CON LA DE IMPUESTOS DIRECTOS Y CON LA TOTAL DE IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS (\*)**

AÑOS	1 Impuestos directos	2 Impuestos indirectos	3 Total	4 I. Patrimonio	4/3 (%)	4/1 (%)
1978 .....	588.711	560.121	1.148.832	8.586	0,75	1,45
1979 .....	709.231	633.961	1.343.192	15.167	1,13	2,14
1980 .....	908.495	771.496	1.679.991	17.783	1,06	1,95
1981 .....	1.073.369	976.394	2.049.763	14.143	0,69	1,31
1982 .....	1.266.149	1.098.438	2.364.587	19.673	0,83	1,55
1983 .....	1.561.093	1.422.429	2.983.522	19.192	0,64	1,23
1984 .....	1.842.031	1.735.080	3.577.111	21.617	0,60	1,17
1985 .....	2.132.079	2.074.147	4.206.226	26.027	0,61	1,22

(\*) Incluye ingresos por tributos cedidos y concertados con las comunidades autónomas desde el año 1981.

**G) Cuota líquida**

Respecto a la cuota líquida, cabe resaltar que el tipo medio efectivo del gravamen, en cuanto expresión de la relación entre cuota líquida y base imponible, se sitúa en el 0,27 por 100 en 1983 y en el 0,26 por 100 en 1984, lo que muestra la escasa importancia del peso real del tributo. En este resultado tiene una influencia destacada la cuantía de las reducciones.

**H) Deuda tributaria**

Resaltamos, en relación con la deuda tributaria, que la media por declarante (con declaración positiva) es de setenta y dos mil pesetas en 1983 y de setenta mil en 1984.

**3. Recaudación**

El estudio de la evolución recaudatoria del impuesto en el período 1978-1985 (cuadro n.º 11), pone de relieve que hasta el año 1984 no se logró alcanzar los

CUADRO N.º 13

**PRESUPUESTO Y COBERTURA DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS FISICAS**

AÑOS	Presupuesto (Millones de pesetas)	Cobertura
1978 .....	18.000	47,7
1979 .....	14.000	108,3
1980 .....	18.800	94,6
1981 .....	23.500	58,8
1982 .....	18.565	96,1
1983 .....	19.704	67,2
1984 .....	23.000	65,1
1985 .....	9.800 (*)	98,8

(\*) Sólo Estado y CC.AA. en que el tributo no se ha cedido aún.

20.000 millones de pesetas, cifra de recaudación real esperada en la Memoria que acompañó al Proyecto de Ley. Como es sabido, el rendimiento del tributo está cedido a las comunidades autónomas.

De 1978 a 1979 la recaudación prácticamente se duplica, debido quizás al arraigo del tributo, desconocido en los momentos iniciales de su aplicación. A partir de ese año, y hasta 1984, se ob-

serva un cierto estancamiento en la recaudación, que en cuatro años sólo experimenta un incremento del 23 por 100. En este último año se produce un incremento significativo, y en 1985 se ha incrementado el 20 por 100 respecto de 1984.

A pesar de los incrementos recaudatorios habidos en los dos últimos años, lo cierto es que desde 1981, y con una ligera recuperación en 1982, se ha produ-

cido una pérdida de importancia del tributo, como se demuestra comparando la recaudación del mismo con la de los impuestos directos y con la total de impuestos directos e indirectos (cuadro número 12)

Se observa que el impuesto ha perdido importancia, tanto respecto de los impuestos directos (el 2,14 por 100 en 1979 y el 1,22 por 100 en 1985) como en relación a la total recaudación impositiva (el 1,13 por 100 en 1979 frente al 0,61 por 100 en 1985). De todos los años considerados, es precisamente en los de 1984 y 1985 en los que el tributo tiene un menor peso específico.

En cuanto al grado de cobertura del presupuesto (cuadro número 13), con la única excepción del año 1979, en que la recauda-

ción fue superior a la cifra presupuestada, en todos los demás años el presupuesto ha quedado sin cubrir. Las desviaciones menos significativas se producen en los años 1980, 1982 y 1985.

#### 4. La gestión inspectora en el impuesto sobre el patrimonio

La gestión de la inspección del Estado —la de las comunidades autónomas ha sido prácticamente inexistente— (cuadro n.º 14), medida por el incremento habido en el número de actas incoadas y en la cuantía de la deuda tributaria derivada de ellas, puede calificarse de espectacular hasta el año 1983. Las actas se incrementaron en un 294 por 100 y la

cuantía de la deuda tributaria en un 575 por 100. Con todo, el número de actas respecto al número de declarantes, como la cuantía de la deuda tributaria respecto a la recaudación total, es muy reducido, lo que pone de relieve la necesidad de una potenciación de las actuaciones inspectoras en este tributo. En 1984 se produce una baja en la gestión, que se manifiesta tanto en el número de actas como en la cuantía de la deuda tributaria. Se incrementa, en cambio, la media por acta. En 1985 se logra una cierta recuperación del nivel de gestión.

#### 5. El fraude en el impuesto

El fraude en cualquier tributo es siempre difícil de evaluar. Por

CUADRO N.º 14  
GESTION INSPECTORA

	1979	1980	1981	1982
Número de actas incoadas con deuda tributaria .....	1.468	3.013	4.642	5.137
Porcentaje de $\Delta$ del número de actas en cada año respecto del año anterior .....	—	105,24	54,06	10,66
Porcentaje del número de actas sobre declarantes....	0,31	0,67	0,96	1,05
Deuda tributaria total (en miles) .....	136.173	404.075	614.247	878.976
Porcentaje de $\Delta$ de la deuda tributaria en cada año respecto del año anterior .....	—	196,73	52,01	43,09
Porcentaje de la deuda tributaria sobre recaudación total del impuesto (*) .....	0,89	2,27	4,78	4,92
Media por acta .....	92.760	134.100	132.323	171.107
	1983	1984	1985	
Número de actas incoadas con deuda tributaria .....	5.795	3.873	4.968	
Porcentaje de $\Delta$ del número de actas en cada año respecto del año anterior .....	12,80	—33,17	28,27	
Porcentaje del número de actas sobre declarantes....	1,17	0,71	0,82	
Deuda tributaria total (en miles) .....	919.148	768.567	779.220	
Porcentaje de $\Delta$ de la deuda tributaria en cada año respecto del año anterior .....	4,57	—16,39	1,38	
Porcentaje de la deuda tributaria sobre recaudación total del impuesto (*) .....	5,23	3,87	3,26	
Media por acta .....	158.610	198.442	156.847	

(\*) Excluidos País Vasco y Navarra.

otra parte, el marco de esta colaboración no es el adecuado, ni por su extensión ni por su alcance, para abordar un tema tan complejo y difícil como el fraude. Incluso el único estudio que se ha realizado en España sobre el tema no ha podido ser muy preciso. Nos referimos al informe presentado a la Comisión para Evaluar el Fraude Fiscal, elaborado por un grupo de trabajo constituido en el Instituto de Estudios Fiscales.

La conclusión general del informe, que está referido al ejercicio de 1980, es la siguiente: el fraude, si existe, debe de ser bajo, excepto en el caso de los bienes afectos a negocios comerciales e industriales y en el de las acciones y participaciones sin cotización en Bolsa, donde cabe que el fraude sea mayor (recuérdese al respecto que esta última clase de activos es precisamente el principal componente de los patrimonios más elevados). Otra cosa es que (añadimos nosotros), por aplicación de los criterios legales de valoración, quede sin gravar una parte importante del valor del patrimonio.

## II. PERSPECTIVAS DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

El estudio de la evolución del tributo efectuado en base a los datos estadísticos disponibles nos ha mostrado una realidad cuyas principales características son las siguientes:

1.<sup>a</sup> El impuesto se encuentra estabilizado y su recaudación estancada. Su estructura le impide seguir una evolución paralela a la de los restantes impuestos directos y a la recaudación impositiva en general.

El defecto estructural que más directamente ha impedido al tributo seguir la evolución económica y que, en definitiva, más negativamente ha repercutido en su falta de potencialidad para allegar recursos radica en los criterios de valoración. El repudio al valor de mercado como principio general de valoración y el recurso a criterios valorativos heterogéneos para los distintos bienes han determinado, en general, valores muy alejados de los reales y una gran disparidad en el valor atribuido a los distintos bienes. La consecuencia no podía ser otra que una cierta petrificación de las bases impositivas y, por ende, una rigidez en su potencialidad recaudatoria.

2.<sup>a</sup> El impuesto no ha producido alteración alguna en la composición de los patrimonios ni estimulado la adquisición de activos más productivos. Tampoco se observan efectos positivos en el terreno de la política redistributiva. Únicamente ha satisfecho unos fines instrumentales, mejorando el control de la renta, pero ni siquiera este objetivo ha sido desarrollado con plena efectividad.

3.<sup>a</sup> En cuanto al peso real del impuesto, por más que algunos grupos sociales o económicos pretendan hacer ver otra cosa, es muy reducido, gravando sólo el 60 por 100 del patrimonio declarado y siendo también muy reducido el tipo efectivo de gravamen.

Puede afirmarse, pues, que los resultados del impuesto son acordes con la concepción del mismo recogida en la exposición de motivos del proyecto de ley: concepción transitoria, impuesto simplificado y valoraciones sencillas. Naciendo con estas características, difícilmente podían es-

perarse otros resultados que los obtenidos.

Ante esta realidad, ¿cuáles son las perspectivas que se ofrecen al impuesto sobre el patrimonio?. No entrando a discutir su propia subsistencia en el sistema, una respuesta a esta interrogante, desde el plano exclusivamente técnico, sólo puede darse desde una consideración de los fines que se pretendan conseguir con el tributo, en cuanto que la estructura que deba asumir el impuesto dependerá de aquella elección, ya que cada objetivo o fin requiere una estructura determinada. En este sentido, propiamente no cabe hablar de un único impuesto sobre el patrimonio, sino de varios impuestos, según que su estructura sea adecuada para alcanzar unos u otros fines. Es frecuente invocar en defensa del impuesto las múltiples funciones que puede desempeñar, olvidando que el cumplimiento de las variadas funciones que se proclaman estará condicionado por el diseño estructural que se haya hecho del tributo. Es frecuente que los rasgos estructurales de un impuesto dado estén en contradicción con los fines que se proclaman respecto del mismo.

La conclusión resulta clara: no existe una estructura ideal para el impuesto sobre el patrimonio, ya que ésta dependerá de los objetivos elegidos para ser cubiertos por aquél, y esta elección se sitúa en el nivel de decisión que corresponde al político.

Caducado y desfasado el proyecto de ley del impuesto sobre el patrimonio neto que se remitió al Congreso de los Diputados en 1978, el gobierno resultante de las últimas elecciones generales, para culminar la reforma tributaria iniciada en 1977, tendrá que

decidir qué objetivos quiere lograr con este tributo y darle una estructura coherente con aquéllos.

Desde el punto de vista técnico, hay que tener en cuenta que:

a) *Para conseguir un sistema tributario más equitativo*, los rasgos estructurales del impuesto han de ser los siguientes:

1. Sujeción de las personas físicas y de las sociedades. Se atiende a la capacidad de pago, con independencia de quien la ostenta.

2. Mínimo exento bajo y no relacionado con la renta. Se atiende a la capacidad de pago autónoma que revela el patrimonio.

3. Ambito objetivo muy general, con reducidas exenciones.

4. Progresividad para las personas físicas y proporcionalidad para las sociedades. Tipos de gravamen reducidos.

5. No existencia de límite o tope de gravamen a la tributación conjunta de la renta y el patrimonio.

6. Valores próximos a los de mercado.

b) *Para efectuar una discriminación cualitativa de las rentas*, la estructura del impuesto ha de responder a las características siguientes:

1. Mínimo exento, de forma que la tributación efectiva comience en niveles de patrimonio productores de renta no inferiores al mínimo existente en el impuesto sobre la renta.

2. Proporcionalidad. La renta no es más fundada al incrementarse el patrimonio.

3. Los niveles de los tipos de gravamen dependerán del nivel de discriminación deseado.

4. Existencia o no de tope de gravamen según que la discriminación se plantee entre rentas ganadas o no ganadas «efectivas», o entre rentas ganadas «efectivas» y no ganadas «potenciales».

c) *Para lograr una redistribución del patrimonio*, el impuesto ha de tener una estructura que responda a los siguientes principios:

1. Sujeción de las personas físicas exclusivamente, porque lo que se pretende corregir son las desigualdades personales.

2. Mínimo exento elevado.

3. Amplia base.

4. Fuerte progresividad, con tipos de gravamen elevados, más altos que la tasa de rendimiento esperada del patrimonio, para que el impuesto se pague con el patrimonio y no con la renta.

5. No existencia de límite o tope de gravamen.

d) *Para conseguir una mejor y más eficiente utilización de los recursos económicos*, las características estructurales del tributo han de ser:

1. Sujeción de las personas físicas exclusivamente. De la propia naturaleza de las sociedades hay que deducir un uso racional de los recursos.

2. Mínimo exento alto.

3. Amplia base, eximiendo algunos bienes de inversión.

4. Proporcionalidad o muy reducida progresividad. Tipos de gravamen medios, es decir, lo suficientemente elevados para estimular la inversión, pero no

tan altos que penalicen la posesión de bienes productivos.

5. No existencia de límite o tope de gravamen.

6. Homogeneidad en la valoración de los distintos bienes.

e) *Para obtener una mayor eficiencia en la gestión administrativa del sistema tributario*, los perfiles estructurales del impuesto han de ser los siguientes:

1. Sujeción de las personas físicas exclusivamente.

2. Amplia base.

3. Criterios de valor de mercado, si han de utilizarse las valoraciones en relación con herencias, donaciones y transmisiones. Valoración a precio de coste o adquisición, si se han de utilizar las valoraciones para determinar incrementos patrimoniales en el impuesto sobre la renta.

f) Finalmente, para que el impuesto permita *obtener un volumen de ingresos satisfactorio*, los rasgos estructurales del mismo han de ser:

1. Sujeción de las personas físicas y las sociedades.

2. Mínimo exento bajo.

3. Amplia base, con reducidas exenciones.

4. Progresivo. Tipos de gravamen de cierta entidad.

5. No existencia de límite o tope de gravamen

Si, como es normal, se pretenden alcanzar varios objetivos, será preciso graduar éstos y ajustar la estructura del tributo de forma que satisfaga todos ellos, aunque en distinto grado.

Sólo logrando una coherencia entre fines y estructura se podrán evitar situaciones como la

que ofrece el actual impuesto sobre el patrimonio español, que sólo cumple, como ha quedado indicado, un fin instrumental de mejora de la gestión administrativa, cuando del mismo se proclamaron además los siguientes objetivos:

1) Gravar la capacidad autónoma que proporciona el patrimonio, que no cumple por la exclusión de las sociedades, la existencia de un tope de gravamen y la aplicación de criterios de valor muy alejados de los valores reales.

2 ) Discriminar cualitativamente las rentas, objetivo no cumplido porque el mínimo exento está desvinculado del impuesto sobre la renta y el impuesto es progresivo (la discriminación existente no obedece a parámetros establecidos).

3) Apoyar la progresividad del impuesto sobre la renta, objetivo que se contradice con la existencia de un límite o tope de gravamen.

4) Corregir la desigualdad en la distribución del patrimonio, fin que no puede lograrse por el reducido nivel de los tipos de gravamen y la existencia del tope de gravamen.

5) Incentivar la mejor utilización del factor capital, objetivo que no puede lograrse porque el reducido nivel de tipos no estimula la alteración en la composición de los patrimonios, por la falta de homogeneidad en los criterios de valoración y por la existencia del límite de gravamen.

La conclusión que puede obtenerse respecto del impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas español es que se trata de un tributo fundamentalmente instrumental,

con funciones de complementariedad del impuesto sobre la renta de las personas físicas. No existe, pues, un grado aceptable de coherencia entre su estructura y los fines o funciones que se proclamaron respecto del mismo, puesto que su papel dentro del sistema se proyecta esencialmente en el plano de la eficiencia administrativa. Parece que el objetivo para este tributo debe ser el de encontrar esa coherencia. Para ello es necesaria una definición precisa y previa de los fines que pretenden alcanzarse, y luego una armonización de los elementos estructurales que sirven a los distintos fines.

#### NOTA

(\*) Trabajo presentado al Seminario «Opciones fiscales de los años 80», celebrado en Santander los días 14 al 18 de julio de 1986.