



ECONOMÍA

LA SUPRESIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

Crece el consenso para acabar con un tributo obsoleto, no equitativo e ineficiente

**Francisco Cabrillo, catedrático de Economía Aplicada,
Universidad Complutense de Madrid**

El Impuesto sobre el Patrimonio es una figura impositiva obsoleta, desterrada de los sistemas tributarios del mundo desarrollado, pero que subsiste anacrónicamente en España. Este impuesto desincentiva el ahorro al imponer una doble tributación a las rentas ahorradas. Quien obtiene una renta paga el IRPF; si ahorra una parte de la renta, esta renta ahorrada tributa de nuevo cada año a través del Impuesto sobre el Patrimonio. El desincentivo a ahorrar es evidente y preocupante en un país con un déficit de ahorro neto del 10% del PIB. El Impuesto sobre el Patrimonio es también contrario a la equidad, porque recae esencialmente sobre los ciudadanos de rentas medias. Los titulares de grandes patrimonios disponen de instrumentos legales que permiten eludir el Impuesto sobre el Patrimonio, instrumentos que han sido además incentivados fiscalmente por el actual Ejecutivo. Finalmente, el impuesto es contrario a la eficiencia: castiga el fruto del esfuerzo laboral y empresarial, haciendo menos atractivo trabajar, ahorrar y asumir riesgos. La pervivencia en España del Impuesto sobre el Patrimonio, que se introdujo en el año 1977 con carácter excepcional y transitorio como mecanismo de control para el IRPF, es ya una anomalía entre los sistemas fiscales europeos. El creciente consenso académico, político y ciudadano acerca de la conveniencia de su eliminación y los primeros pasos dados por la Comunidad de Madrid en este sentido abren la puerta a su pronta eliminación en toda España.

I. Un impuesto “transitorio” que cumple treinta años y ha sido eliminado en el mundo desarrollado

En 1977 la Ley sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal introdujo, por primera vez en España con carácter “excepcional y transitorio”, un impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas. Más tarde, en la Ley 19/1991, del Impuesto sobre el Patrimonio, se abandonaron estos principios de transitoriedad y excepcionalidad y el impuesto se integró plenamente en el sistema fiscal de España. Por fin, en la Ley 21/2001 se cedió el impuesto a las Comunidades Autónomas, a las que se dio, además, una amplia libertad para la fijación del mínimo exento, tipos de gravamen y deducciones. Esta cesión ha mostrado ser relevante a la hora de abrir el debate en España sobre su supresión.

“En los últimos meses hemos aprendido algo interesante del sistema autonómico español: la competencia fiscal funciona. Lo hemos comprobado con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”

En los últimos meses hemos aprendido algo interesante del sistema autonómico español: la competencia fiscal funciona. Lo hemos comprobado con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones cuando, al aprobar las Comunidades Autónomas de Madrid y Valencia las deducciones que lo dejan casi en cero para las transmisiones a título gratuito en el seno de la unidad familiar, otras Comunidades Autónomas –incluso algunas que inicialmente habían mostrado una gran oposición a la medida– han tenido que plantearse la reforma. Es decir, la competencia institucional ha resultado favorable para los contribuyentes de todas las regiones. También para quienes viven en aquellas cuyos Gobiernos se muestran más reacios a reducir la presión fiscal.

“En Europa, en la actualidad, sólo existen impuestos sobre la riqueza en Francia y Noruega”

El siguiente tributo a suprimir –o reformar de forma sustancial– por las Autonomías será, seguramente, el Impuesto sobre el Patrimonio neto. En diciembre de 2006, en su informe sobre la Ley de medidas administrativas y fiscales de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad de Madrid de 2007, el Consejo Económico y Social de esta Comunidad pidió al Gobierno regional una reducción y una reforma sustancial de este impuesto. Aunque inicialmente el PSOE se mostró contrario a la medida, el Gobierno de la Nación habló pronto –aunque de forma muy vaga– de una posible supresión de este tributo o, al menos, de limitarse a utilizarlo como instrumento de control de los ingresos y de las ganancias de capital que tributan en el IRPF. En las últimas elecciones autonómicas, la eliminación *de facto* del Impuesto del Patrimonio ha sido promesa electoral en La Rioja. Y en la Ley de medidas de acompañamiento

a los presupuestos de la Comunidad de Madrid del año 2008 se introduce una reforma importante del impuesto, que implica una reducción de la carga tributaria para dicho año como primer paso hacia su reducción prácticamente a cero en el curso de la legislatura. Los socialistas madrileños, lejos de oponerse a la reforma, la han tachado de tímida y han pedido la eliminación inmediata del impuesto. En el plano nacional, el presidente del Partido Popular anunció como compromiso electoral la supresión del impuesto, y el actual presidente del Gobierno español ha afirmado también, con posterioridad, que de volver a gobernar, lo suprimirá, si bien parece que no existe acuerdo dentro de su Gabinete con respecto a esta propuesta electoral. Resulta claro, en resumen, que en la sociedad española existe ya un consenso bastante amplio con respecto a lo inconveniente que resulta gravar el patrimonio en la forma en la que se viene haciendo desde hace ya treinta años.

Con este tipo de reformas España no hace sino alinearse con otros países europeos. En Europa, en la actualidad, sólo existen impuestos sobre la riqueza en Francia y Noruega, y en ambos casos la carga fiscal que soportan los contribuyentes por este tributo es menor que la española. Además, los nuevos miembros de la Unión Europea, a la hora de diseñar sus sistemas fiscales, no incluyeron en ellos impuestos sobre el patrimonio por considerar que tendrían efectos negativos para sus estrategias de desarrollo económico.

¿Cuáles son las razones por las que ha cambiado la opinión de economistas y de políticos sobre este impuesto? El tributo plantea problemas en lo que se refiere a su eficiencia, a su equidad y su capacidad recaudatoria. Más importancia, sin embargo, habría que atribuir a los cambios que han tenido lugar en la teoría de la hacienda y en la opinión pública en relación con la estructura óptima de un sistema fiscal.

II. Un impuesto contrario a la equidad y a la eficiencia

Desde el punto de vista de la equidad, quienes defienden la existencia de este tributo argumentan que se debe gravar la mayor capacidad de pago que –afirman– supone la mera tenencia de riqueza material. Lo ven, además, como un instrumento de redistribución de la renta.

“Los nuevos miembros de la Unión Europea, a la hora de diseñar sus sistemas fiscales, no incluyeron en ellos impuestos sobre el patrimonio por considerar que tendrían efectos negativos para sus estrategias de desarrollo económico”

Desde el punto de vista de la eficiencia, los defensores de este impuesto argumentan que el Impuesto sobre el Patrimonio incentiva a utilizar el capital de forma productiva. Gracias a él –aseguran– la gente que tenga un patrimonio no lo dejará ocioso ya que, de hacerlo así, se empobrecería cada año.

El tercer argumento de sus defensores es, por fin, de eficacia en la gestión de la Administración Tributaria, puesto que permite tener un mayor control de las fuentes de ingresos de algunos contribuyentes, lo que tiene como efecto un menor nivel de ocultación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Analicemos brevemente cada uno de estos argumentos.

El objetivo de mejorar la gestión tributaria fue muy importante en la decisión de crear el impuesto el año 1977. No cabe duda de que un censo de patrimonios resulta útil a la Administración Tributaria. Pero es evidente que la existencia de tal censo no implica que los patrimonios deban ser gravados con un impuesto adicional. Establecer un impuesto sin otro argumento que el de controlar bases es, en el siglo XXI, un disparate. Por eso es probable que las reformas dirigidas a la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio vayan en la dirección de mantener los instrumentos de control, pero eliminando la tributación.

El pretendido argumento de “eficiencia en el uso de los capitales” es esencialmente antiliberal. Se fundamenta en una supuesta irracionalidad de los agentes económicos, e implica que éstos, en ausencia de intervención, no maximizan la rentabilidad de sus activos ajustada a su preferencia por el riesgo, y sólo se comportan racionalmente en presencia de impuestos, algo que no tiene sentido. Implica que el Estado, mediante la política fiscal, es capaz de orientar de forma adecuada a los contribuyentes en relación con lo que éstos deberían hacer con su propio dinero. Aún más, que debería penalizarlos si no actuaran de la manera que la Administración considere conveniente. Lo más razonable es, sin embargo, pensar que existe una clara asimetría de información entre la Administración Tributaria y el contribuyente, y que éste es quien mejor sabe qué hacer con su patrimonio en cada momento.

“El pretendido argumento de ‘eficiencia en el uso de los capitales’ es esencialmente antiliberal. Implica que el Estado, mediante la política fiscal, es capaz de orientar de forma adecuada a los contribuyentes en relación con lo que éstos deberían hacer con su propio dinero”

En la mayoría de los casos, cada persona hace uso de sus recursos económicos de la forma más productiva posible, teniendo en cuenta las restricciones que plantean tanto la limitada información disponible como la aversión al riesgo. Y cuando un patrimonio se mantiene ocioso, o se obtiene de él una rentabilidad inferior a la que podría ofrecer el mercado, es su propietario quien ha adoptado esta decisión y sus razones particulares habrá tenido para hacerlo así. No parece que ello le haga merecedor de que el Estado le eleve aún más la carga fiscal que ya soporta.

Los defensores del Impuesto sobre el Patrimonio argumentan también que las distorsiones que se generan al sistema económico son mayores en el caso del Impuesto sobre la Renta personal que con el Impuesto sobre el Patrimonio, por lo que sería posible crear un gravamen sobre la riqueza para reducir el Impuesto sobre la Renta. Pero éste no ha sido el curso de los hechos. Como veremos más adelante, los impuestos sobre la riqueza se crearon en momentos en los que los tipos de renta eran muy elevados; y se están suprimiendo al mismo tiempo que se reducen de forma sistemática dichos tipos. No se trataba, en resumen, de “sustituir” un impuesto por otro, sino de elevar –o reducir– la presión fiscal mediante impuestos directos en diferentes momentos históricos.

Desde el punto de vista de la eficiencia, poca duda cabe de que la posibilidad de acumular un patrimonio del que disfrutar en el futuro o que transmitir a los herederos es un poderoso incentivo para trabajar, invertir y asumir riesgos empresariales. Si la Hacienda Pública se apropia sistemáticamente de una parte de ese patrimonio que se va acumulando por el mero hecho de que ese patrimonio exista, y a pesar de que la renta que lo genera ha pagado ya impuestos, el desincentivo a seguir acumulando es evidente.

“La riqueza fue gravada ya en el momento de obtener la renta que, al no ser gastada, pasó a convertirse en capital, por lo que un impuesto a la mera propiedad de este capital eleva aún más la carga fiscal soportada”

En definitiva, la opinión abrumadoramente mayoritaria entre los hacendistas es que, desde el punto de vista de la eficiencia, el Impuesto sobre el Patrimonio es claramente contraproducente.

Pero son, sin duda, los argumentos basados en la equidad y en la redistribución de la renta los más utilizados para justificar este impuesto y, en consecuencia, los que en mayor grado están sirviendo de fundamento a las críticas a su posible supresión.

Se alega, en primer lugar, que el mero hecho de poseer un patrimonio material denota una capacidad contributiva especial: si dos personas –afirman sus defensores– obtienen la misma renta y una de ellas, además, es dueña de un patrimonio, esta última tiene mayor capacidad de pago que la otra, y debe por ello pagar más impuestos. El razonamiento, sin embargo, es equivocado e ignora principios económicos fundamentales de la valoración de activos.

El valor de un activo viene determinado por su capacidad de generar beneficios. Y esto es cierto para cualquier activo, sea éste un bono, un inmueble o el capital humano. El capital humano permite obtener en el mercado de trabajo ingresos superiores a los de una persona que no tenga cualificación

alguna, por lo que la mayor parte de los sueldos y salarios son pagos por la inversión en capital humano que han realizado los trabajadores a lo largo de sus vidas. Por lo tanto, las dos personas de nuestro ejemplo, que obtienen los mismos ingresos, tienen la misma capacidad de pago, aunque sus orígenes sean diferentes.

En realidad, si quisiéramos calcular con precisión el patrimonio de una persona tendríamos que ir mucho más allá de lo que el impuesto hace, pues habríamos de incluir en él desde el valor actual a fecha de hoy de las pensiones que cobrará a partir del momento de su jubilación hasta el valor de su propio capital humano. Afortunadamente, ni la más concienzuda Administración Tributaria ha intentado, hasta ahora, algo similar.

“Uno de los resultados indeseados de un nivel de presión fiscal tan elevado fue crear incentivos negativos a la generación de renta, que acabaron convirtiéndose en frenos importantes del crecimiento económico”

Pero no cabe duda de que el gran objetivo de este impuesto –como el del que grava las herencias y las donaciones– es lograr una distribución más igualitaria de la renta y de la riqueza, elevando la presión fiscal que soportan quienes tienen activos distintos de su propio capital humano. Es bien conocido el hecho de que la distribución de la riqueza tiene mayor grado de desigualdad que la de la renta. Y parte de la doctrina fiscal defiende, al menos desde la obra de John Stuart Mill, que la concentración de riqueza es *per se* inconveniente para el buen funcionamiento de una sociedad libre, ya que puede dar excesivo poder de decisión a las personas o a los grupos sociales más opulentos.

Pero es posible que dos personas tengan la misma renta y distinto patrimonio simplemente porque una de ellas sea más ahorradora que la otra. Es muy discutible, por tanto, que convenga transferir recursos de quien ha ahorrado a quien no lo ha hecho con base en el argumento de la equidad. En efecto, la riqueza fue gravada ya en el momento de obtener la renta que, al no ser gastada, pasó a convertirse en capital, por lo que un impuesto a la mera propiedad de este capital eleva aún más la carga fiscal soportada. Y ésta será aún mayor si existen, además, impuestos específicos sobre sucesiones y donaciones.

III. Un impuesto a suprimir

El objetivo de una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza inspiró que, en las reformas fiscales de la mayoría de los países europeos en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se estableciesen tipos de gravamen en los impuestos sobre la renta que, en algún caso, superaron el 90% en su tramo superior. Y los impuestos sobre la riqueza surgieron

como gravámenes que permitían elevar adicionalmente la presión fiscal, sin distorsionar aparentemente la actividad económica tanto como se elevaba con los tipos casi confiscatorios que se establecieron en renta. Algunos informes de los años 60, entre los que destaca el influyente Informe Neumark sobre la armonización tributaria de la entonces Comunidad Económica Europea, recomendaron expresamente su introducción.

Aunque existen otras experiencias en el mundo, en el caso europeo no puede separarse la tributación sobre la riqueza de aquel modelo fiscal, de claro contenido socialdemócrata, elaborado hace cuatro o cinco décadas. Hoy las cosas se ven, sin embargo, de una forma muy diferente. Pocos economistas tienen dudas en la actualidad de que uno de los resultados indeseados de un nivel de presión fiscal tan elevado es crear incentivos negativos a la generación de renta, que acaban convirtiéndose en frenos importantes del crecimiento económico. No es sorprendente, por tanto, que aquellos países que incluían en su imposición directa la tributación de los patrimonios la hayan ido abandonando paulatinamente hasta convertirla en lo que es hoy, una rareza fiscal muy poco relevante.

La coexistencia de los Impuestos sobre el Patrimonio y de Sucesiones y Donaciones, que aún existe en la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas, implica el pago de un impuesto sobre la riqueza personal cada año (el Impuesto sobre el Patrimonio neto) y, además, un impuesto sobre la misma riqueza cada vez que ésta se transmite de una generación a otra. Por tanto, muchos de los argumentos que se han utilizado para la supresión del Impuesto sobre Sucesiones, como la falta de equidad debida a la diversa composición de los bienes dejados en herencia o la creación de incentivos negativos al ahorro en las familias, son perfectamente aplicables al Impuesto sobre el Patrimonio.

“No es eficiente para un país un Impuesto sobre el Patrimonio que crea incentivos a situar capitales en el exterior o a constituir sociedades para evitar una presión fiscal excesiva. Y no es tampoco equitativo porque no consigue esa redistribución de la renta y la riqueza, que es uno de sus presuntos objetivos”

No es eficiente para un país un Impuesto sobre el Patrimonio que crea incentivos a situar capitales en el exterior o a constituir sociedades para evitar una presión fiscal excesiva. Y no es tampoco equitativo porque no consigue esa redistribución de la renta y la riqueza, que es uno de sus presuntos objetivos. A diferencia de lo que a primera vista podría pensarse, no es éste un tributo que pagan “los ricos”, que tienen formas perfectamente legales para evitarlo en buena medida, sino un impuesto que afecta especialmente a las clases medias. Y tampoco parece muy justo que, dada su deficiente estructura

actual, bienes del mismo valor en el mercado tributen por cuantías diferentes en este impuesto en función de la fecha de adquisición y del valor que fue declarado en su momento. Si a ello añadimos que la recaudación fiscal que obtienen con él las Comunidades Autónomas, aunque no es despreciable, es bastante reducida –algo más del 2% del total de los ingresos fiscales en el caso de la Comunidad de Madrid, que es, con diferencia, la que más recauda con este impuesto– se entiende que una reforma importante, tendente a su eliminación futura, sea hoy un asunto a estudiar por las administraciones fiscales a nivel nacional y regional.

“No es éste un tributo que pagan ‘los ricos’, que tienen formas perfectamente legales para evitarlo en buena medida, sino un impuesto que afecta especialmente a las clases medias”

La coincidencia de los dos grandes partidos nacionales en proponer la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio en la próxima legislatura pone de relieve que será el Estado quien tome la iniciativa de su desaparición de forma homogénea para toda España, en lugar de dejar actuar el mecanismo de la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas. Seguramente sea la mejor solución, aunque plantea el problema de que las Comunidades Autónomas pedirían una compensación por la pérdida de recaudación que pudieran experimentar. Puede pensarse que tal compensación resultaría complicada para una Administración General del Estado que pierde rápidamente competencias y capacidad de gasto frente a las Comunidades Autónomas. Pero cuando se está hablando de conceder a éstas una mayor participación en impuestos realmente importantes como el IRPF o el IVA, el Gobierno podría tener una buena ocasión para suprimirlo en el diseño del nuevo modelo de financiación autonómica que, sin mayor dilación, habrá de plantear. En cualquier caso, parece que la eliminación *de facto* del Impuesto sobre el Patrimonio neto de nuestro sistema fiscal es sólo cuestión de tiempo. Y ésta es una buena noticia.

“Parece que la eliminación *de facto* del Impuesto sobre el Patrimonio neto de nuestro sistema fiscal es sólo cuestión de tiempo. Y ésta es una buena noticia”