

Asensi Descalç i Tormo

Imposició patrimonial **El context espanyol i una proposta** **per al País Valencià**



Asensi Descalç i Tormo

Imposició patrimonial El context espanyol i una proposta per al País Valencià



Imposició patrimonial

El context espanyol i una proposta per al País Valencià

Asensi Descalç i Tormo
asensi.descals@uv.es
Departament Economia Aplicada
Universitat de València

Resum:

La imposició patrimonial juga un paper clau en qualsevol sistema tributari que tinga com a objectiu la justícia impositiva i la funció redistributiva. El principi de progressivitat que la Constitució Espanyola atorga al sistema tributari seria paper mullat sense la important funció dels impostos que analitzem en aquest document: l'impost sobre el patrimoni i l'impost sobre successions i donacions.

En un sistema fiscal descentralitzat com l'espanyol, la cessió dels impostos sobre el patrimoni al nivell subcentral —autonòmic— pot acabar produint problemes a causa de l'imperfecte sistema de finançament autonòmic que, com que no exigeix l'adequada corresponsabilitat fiscal, pot portar a una espiral a la baixa en els diferents governs autonòmics, que acaben buidant de contingut aquests impostos, no sols pel que fa a la seua recaptació sinó també pel paper que haurien de jugar en el sistema tributari. En aquest text estudiem aquestes qüestions i presentem unes propostes de reforma.

Continguts

Imposició patrimonial	3	
L'impost sobre el patrimoni net (IPN)	6	
L'impost sobre successions i donacions (ISD)		20
Resum i recomanacions finals	34	

La imposició patrimonial constitueix una forma clàssica de gravamen de la capacitat de pagament. Actualment, en el context de l'Estat espanyol, és la forma més des-centralitzada de gravamen, i això el converteix en una preocupació molt rellevant per a qualsevol govern autonòmic, més enllà de la capacitat recaptatòria d'aquesta forma de gravamen.

Farem primer un aclariment de les figures tributàries que componen aquesta forma de tributació, per a centrar-nos després en dues que són especialment sensibles pels efectes sobre la justícia fiscal i, per tant, pel seu impacte polític.

En l'estudi, tot i tindre un enfocament i preocupació especialment per al País Valencià, no podrem deixar de fer referència a l'autèntic marc legislatiu en què ens trobem pel que fa als tributs, és a dir el de l'Estat espanyol, que de fet és el subjecte actiu en els impostos dels quals ens ocuparem.

Imposició patrimonial

L'ús del patrimoni com a forma d'imposició és clàssic; de fet és anterior a l'ús de la renda com a forma de mesurar la capacitat contributiva de les persones, i això per raons purament de capacitat de control i mesura (valoració de les bases imposables) de les administracions públiques: sempre ha estat més fàcil detectar i valorar actius —especialment els immobiliaris— que són estocs, que no els fluxos —les rendes.

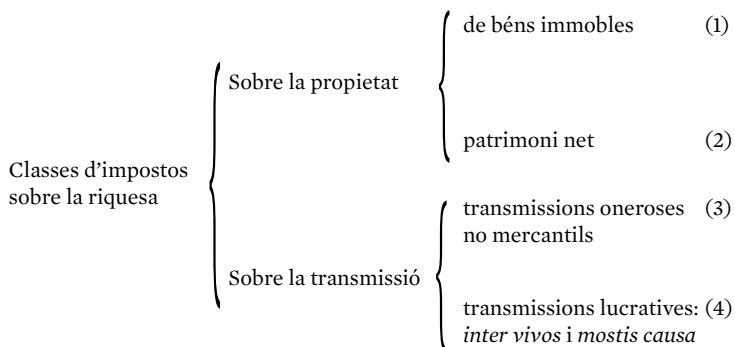
Al llarg del temps van desenvolupant-se diferents maneres d'imposició patrimonial que des d'un punt de vista econòmic —no necessàriament jurídic—, es poden agru-

par en formes diferents d'imposició (vegeu esquema següent), segons el moment triat per al gravamen:

Així tindrem impostos que graven la tinença del patrimoni, per una banda, o que graven la transmissió d'aquest patrimoni. En cada una d'aquestes categories hi ha dues classes d'impostos ben coneguts. En el primer bloc, es pot gravar la propietat de certes formes patrimonials en particular, o bé de tot el patrimoni net d'una persona sense fer distincions de formes patrimonials. En el primer cas tenim els impostos sobre la propietat immobiliària, com l'actual IBI a l'Estat espanyol, i en el segon cas l'impost sobre el patrimoni net.

En el segon cas, la transmissió del patrimoni, es distingeixen els impostos que graven la transmissió onerosa d'actius dels que graven la transmissió lucrativa —donacions o herències. És a dir, en el primer cas es graven les transmissions no mercantils (entre particulars), o siga, en general les que no són gravades per l'impost sobre el valor afegit (IVA); es tracta de l'impost sobre transmissions patrimonials (ITP). En el segon cas les donacions i successions són gravades a través de l'impost sobre successions i donacions.

Esquemàticament, el quadre d'impostos sobre el patrimoni quedaria així:



Curiosament, les quatre formes patrimonials pertanyen en l'Estat espanyol a nivells subcentrals. El cas (1) és un impost local, l'impost sobre béns immobles, versió

L'impost sobre transmissions patrimonials (ITP) és el que menys relació guarda entre el que es paga i la capacitat de pagament del qui paga.

moderna d'un impost molt més antic que era l'impost cadastral.

Els impostos (2), (3) i (4) estan cedits al 100 % en la seua recaptació al nivell autonòmic. L'interés d'aquest informe pels motius que hem assenyalat al començament

basat en l'impacte sobre la justícia fiscal, se centrarà en les figures (2) i (4): l'impost sobre el patrimoni net i l'impost de successions i donacions.

Deixarem, per tant, de banda un impost, el de transmissions patrimonials, que ha seguit una evolució a l'Estat espanyol contrària, pel que fa a la recaptació, als dos impostos que estudiarem aquí. De fet és un impost indirecte que, per tant, no pot personalitzar-se i adaptar-se a les diferents capacitats de pagament dels que el paguen —en general els adquirents en les transmissions de béns no subjectes a o exemptes de l'IVA, com ara vehicles de segona mà o immobles de segona o ulterior transmissió.

Sí que podem dir, d'entrada que és l'impost que menys relació guarda entre el que es paga i la capacitat de pagament del qui paga i que és per tant, un impost al qual caldria donar menys importància recaptatòria en un enfocament tributari basat en la justícia fiscal. Una altra cosa és que com tots els impostos indirectes són més fàcils d'administrar i, fins i tot, solen tindre menys cost polític per a l'administrador.

L'impost sobre el patrimoni net (IPN)

Es tracta d'un impost que grava la propietat de qualsevol classe d'actius que pertanyen a persones físiques. Té en comú amb l'IBI que és un impost directe i que grava la propietat, però és un impost més general perquè no discrimina cap mena d'actius. Això, a més, li permet estar dissenyat com un impost personal i, per tant, grava el patrimoni d'una persona física en un moment donat, en el cas nostre el 31 de desembre de l'any.

L'impost té en compte els deutes personal o càrregues que recaiguen sobre actius declarats en l'impost, per la qual cosa el que grava és el patrimoni net de la persona física.

Situació actual a l'Estat espanyol de l'impost sobre el patrimoni

Caldria distingir la situació actual d'aquest impost (en avant IPN) a l'Estat espanyol, dels plantejaments més de fons que es poden fer per a reclamar la seua existència o per a desaconsellar-la.

Els fets són que en el conjunt de l'Estat l'impost va patir una fortíssima davallada en la recaptació, en part atribuïble al nostre sistema de finançament autonòmic, que va fer pesar molt més els rèdits polítics d'anar augmentant els mínims exempts i les bonificacions que no el cost en termes de menor suficiència financera de les comunitats autònomes.

Quadre 1. Quotes meritades per l'impost sobre el patrimoni net (€).

	Estat	País Valencià	C. Madrid	Catalunya	Andalusia
2007	2.121.466.743	215.183.830	634.394.471	533.638.247	162.367.442
2008	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0
2011	739.487.523	0	0	386.127.158	88.993.634
2012	929.412.601	119.607.688	0	432.457.905	84.033.780
2013	929.596.559	111.860.169	0	421.336.705	83.202.914
2014	937.029.703	107.081.616	0	429.310.577	80.418.497
2015	1.003.028.322	110.164.406	0	464.348.920	77.899.303

Font: AEAT i elaboració pròpia.

L'IPN arriba a un pic de recaptació el 2007 per a tot l'Estat, però també en totes les comunitats autònomes. Tot i que no és un impost que pretenga una gran potència recaptatòria, el 2007 les quotes meritades són més de 2.100 milions d'euros. Catalunya i Madrid destaquen com a comunitats autònomes més potents en nombre de patrimonis declarats i en les corresponents quotes meritades. El País Valencià, no obstant això, exhibeix sempre unes quotes meritades majors que Andalusia amb una població molt menor.

El 2008 el govern de l'Estat decideix «renunciar» a l'IPN, almenys de moment. La llei continua en vigor però s'aplica una bonificació del 100 % i s'eximeix de l'obligació de presentar la declaració.

El 2011 es torna a introduir l'impost però la recaptació se situa aproximadament en la meitat del darrer exercici fiscal, a causa, com ara veurem, de les bonificacions autonòmiques. El País Valencià, fent ús de les competències legislatives, estén la bonificació del 100 % fins al 2012, i la Comunitat de Madrid la manté fins hui, tot i que reintrodueix l'obligació de presentar declaració formal per a contribuents per damunt d'un llindar alt (2 milions d'euros).

A la davallada en les recaptacions, s'uneix l'heterogènia situació per comunitats autònomes. Farem un petit resum per a exposar eixa situació.

L'IP és un impost estatal i, per tant, excepte el que se cedeix de capacitat normativa a les comunitats autònomes és comú a tot el territori, en particular la definició de la base. Això vol dir normes comunes per a valorar els béns i drets de contingut econòmic així com els deutes deduïbles per arribar a la base imposable. Això no obstant, la llei de finançament de les comunitats autònomes de 1980 els donava capacitat normativa en l'IP en:

- Exempcions del patrimoni protegit dels discapacitats.
- Mínim exempt.
- Tipus de gravamen.
- Deduccions i bonificacions pròpies de la Comunitat i complementàries a les de l'Estat.

Després de la recuperació de l'impost el 2011, la llei de l'Estat fixa aquests elements que s'apliquen per defecte si la CA no ha legislat una altra cosa:

- Exempció de l'habitatge habitual fins a 300.000 €
- Mínim exempt de 700.000 €.
- Obligació de presentar declaració quan la quota a ingressar ix positiva o, en tot cas, quan el valor dels béns i drets del contribuent és més de 2 milions d'euros. Per exemple, subjectes passius amb deutes que determinen bases negatives o prou reduïdes per a no contribuir o, com ara veurem, el cas de contribuents a Madrid on la quota sempre serà nul·la.

- Una tarifa general aplicable per defecte, amb tipus de gravamen que van del 0,2 % fins al 2,5 % per a patrimonis no exempts superiors a uns 10,6 milions d'euros (aplicable a parir d'eixa xifra).

No obstant això, la diversitat autonòmica s'ha deixat veure més que mai en aquests darrers anys des de la reintroducció de l'impost, malgrat que la capacitat normativa autonòmica ja hi era.

En el cas del País valencià:

- El mínim exempt es rebaixa a 600.000 €, però es puja a 1 milió de € per discapacitat.
- D'altra banda els tipus de la tarifa s'apugen (el primer tipus passa a ser del 0,25 % i van pujant tots fins al màxim que passa al 3,12 %), tot i respectar l'estructura amb el mateix nombre i amplària dels trams de base liquidable.

Però l'heterogeneïtat dins l'Estat és manifesta:

- Altres comunitats autònomes rebaixen encara més el mínim exempt (Catalunya i Extremadura, 500.000 €; Aragó, 400.000 €).
- Diverses comunitats autònomes (Andalusia, Cantàbria, Galícia, Astúries, Balears, Catalunya, Extremadura i Regió de Múrcia) modifiquen la tarifa en el mateix sentit de respectar l'estructura estatal però apujant els tipus, tot i que el País Valencià mostra una pujada lleugerament major.
- En els territoris forals, les diferències no són molt grans. Tenen una exempció més gran per habitatge habitual (400.000 €) i un mínim exempt general també una mica més alt (800.000 €) a Àlaba i Biscaia. A Navarra, s'ha rebaixat el mínim exempt per habitatge habitual (250.000 €) respec-

te a la norma estatal general, així com el mínim exempt general (550.000 €)

En aquests territoris, els canvis han estat abaixar (i no pujar) els tipus màxims de la tarifa.

Quadre 2: Tarifa de l'IPN aplicable al País Valencià.

Base liquidable fins a (€)	Quota Euros	Resta base liquidable fins a (€)	Tipus marginal
0,00	0,00	167.129,45	0,25 %
167.129,45	417,82	167.123,43	0,37 %
334.252,88	1.036,18	334.246,87	0,62 %
668.499,75	3.108,51	668.499,76	1,12 %
1.336.999,51	10.595,71	1.336.999,50	1,62 %
2.673.999,01	32.255,10	2.673.999,02	2,12 %
5.347.998,03	88.943,88	5.347.998,03	2,62 %
10.695.996,06	229.061,43	en avant	3,12 %

Arguments a favor i en contra de l'impost. Propostes de reforma

Davant tota aquesta situació hauríem de tindre un criteri per a fer un plantejament crític, tant del camí que ha seguit i està prenent aquesta figura dins del sistema tributari de l'Estat (que és el nostre marc legal) com de l'heterogeneïtat que presenta en els diferents territoris autonòmics.

Funcions d'un impost sobre el patrimoni net

Factor de discriminació contra les rendes de capital. En efecte, donat que l'impost personal sobre la renda grava totes les rendes, també les de capital, el gravamen de l'IPN suposa un doble gravamen sobre les rendes del capital. Però ho fa de manera implícita, és a dir, suposa

un gravamen sobre les rendes que potencialment pot generar un patrimoni, sense que açò supose que hi haja rendes efectives.

Aquesta discriminació pot ser considerada un argument contra l'IPN, però també pot ser considerat un argument a favor. En efecte, des dels primers economistes clàssics s'ha defensat la distinció de les rendes sense esforç (capital) de les rendes amb esforç (treball, activitats empresarials o professionals). Per raons estrictes d'equitat s'haurien de gravar més les rendes que no necessiten esforç i que, de fet, deixen temps per a dedicar-se a altres activitats.

El paper en l'objectiu de reduir la desigualtat. El sistema econòmic porta a un creixement en les desigualtats en patrimoni, molt més grans encara que les desigualtats en renda. No podem fer una política per a compensar la tendència a la desigualtat en el benestar sense atacar la desigualtat de fons que és més gran: la desigualtat patrimonial.

A més, aquesta tendència a créixer del capital acumulat en patrimonis es fa més gran com més gran és el propi patrimoni. Aquest argument el reprendrem més avant quan parlem de l'impost sobre les herències.

Grava tant el patrimoni productiu com l'improductiu. En aquest cas, més que d'un argument d'equitat, es tracta d'un argument a favor pel paper que pot jugar l'impost per a incentivar l'activitat econòmica, el creixement econòmic i, en darrera instància, el benestar general.

Pensem que l'impost valora tot el patrimoni i, en gravar-lo tot de manera indiscriminada, el que fa és augmentar el cost d'oportunitat de tindre elements patrimonials ociosos que, tot i no generar renda, són gravats com si en generaren.

Com és habitual en totes les polítiques fiscals d'incentius econòmics, se suposa que això ajudarà a fer que més elements patrimonials es posen en el mercat a generar rendes, per exemple, posar immobles en lloguer, o terres a explotar directament pel propietari o arrendar per a ser explotades pels arrendataris, o fins i tot obres d'art en exposició pública, etc.

Hi ha també un argument d'eficiència econòmica. Enfront de l'alternativa d'apujar els tipus marginals màxims en l'impost sobre la renda de persones (IRPF), l'IPN pot oferir una recaptació que desincentive menys l'esforç econòmic i que modifiqui menys les decisions econòmiques durant la vida activa de la persona. Pensem que l'IPN grava una base imposable —el valor del patrimoni net d'una persona— que és producte de l'acumulació econòmica, de l'estalvi, resultat de decisions econòmiques del passat. És en aquest sentit que per raons d'eficiència també és aconsellable mantenir l'impost, enfront de l'alternativa d'haver d'apujar els tipus en l'IRPF.

Però potser el paper més important que se li reserva en la pràctica a l'IPN és el de figura de control i valoració, central en l'esquema renda-patrimoni-successions. En efecte, pel que fa a l'IRPF, l'IPN permet que l'administració tinga coneixement i controle les fonts productives que generen rendes que han de gravar-se en l'IRPF. Diguem-ne que és un paper important encara que després l'impost aplicara un tipus zero.

Però, a més de controlar les fonts productives de rendiments, també permet controlar els actius que, no generant rendiments, sí que poden generar plusvàlues que també han de gravar-se en l'IRPF. De nou, es tracta d'un paper de control de l'administració necessari per a

un efectiu funcionament de la imposició personal sobre la renda.

Finalment, l'IPN pot tancar el cercle de les rendes ocultes a l'administració tributària, en la mesura que finalment s'acumulen en patrimonis que l'IPN pot detectar i, així, ser gravats, com diu la llei de l'IRPF, com a patrimonis no justificats amb les rendes declarades, tractant-los com si foren incorporacions de renda —regals o premis rebuts— al marge de les sancions tributàries que calga.

¿Què en podem traure de tot això per al cas espanyol i valencià que ens ocupa?

Pretenem que aquestes reflexions servisquen per a bastir una proposta respecte al paper que l'IPN hauria de tindre en el finançament valencià, però, com ara explicarem, la proposta no pot deixar de banda el cas de tot l'Estat espanyol, que és el marc tributari de referència, atés que l'IPN és un impost estatal cedit en la recaptació i gestió i, de manera limitada, en la capacitat normativa.

La primera raó a què hem de referir-nos és als tipus de gravamen, és a dir, al nivell de tributació de l'impost, més enllà de l'estructura de la tarifa de gravamen.

Que l'estructura de tipus siga progressiva, açò és, que el tipus marginals —i mitjans— vagen creixent amb el valor del patrimoni net personal, és coherent amb la preocupació per l'equitat de l'impost, per una banda, i amb l'objectiu redistributiu, donada la tendència dels patrimonis a créixer més ràpidament que la renda de l'economia, per l'altra.

Ara bé, que l'impost siga progressiu no suposa res respecte del nivell de tributació. Ací hem de recordar el que hem vist en parlar de les funcions de l'impost. L'impost implica un gravamen afegit sobre les rendes

suposades (potencials, imputades) de tot el patrimoni d'una persona; i això s'aconsegueix prenent com a base el valor patrimonial però gravant-lo a tipus baixos que equival a gravar directament la renda a tipus més alts.

L'impost sobre el patrimoni implica un gravamen afegit sobre les rendes potencials de tot el patrimoni d'una persona.

Naturalment, amb la diferència que ací no cal que es produïsquen de manera efectiva rendes, i d'ací vénen part dels efectes positius per a mobilitzar recursos ociosos. En resum, no oblidem que gravem valors estoc —

valor de béns i drets nets de deutes— per a gravar valors de flux potencials.

No oblidem, a més, que l'IPN, no pretén reduir el propi patrimoni. No pretén ser confiscatori. És a dir, l'impost del patrimoni —sancions tributàries a banda— s'hauria de poder pagar amb la renda del període.

Això s'aconsegueix amb tipus de gravamen baixos, però necessita alguna norma més. Pensem què passa amb les persones amb patrimonis alts però rendes baixes o nul·les: haurien de reduir l'estoc patrimonial per a fer front al pagament de la quota d'IPN.

Aquest problema ja està abordat, sense portar al límit l'argument que en alguns casos buidaria de contingut l'impost sobre el patrimoni. Es tracta de l'article que limita la tributació en IPN a través del límit conjunt de les quotes d'IRPF i IPN respecte a la renda del període —base IRPF— (art. 31 Llei 19/1991, de l'IPN). La llei de l'Estat fixa aquest límit en el 60 % de la base de l'impost sobre la renda i, en cas de superar-se, la quota de l'IPN es redueix fins que es complisca la restricció, sempre que la reducció en la quota de l'IPN no passe del 80 %. És a dir, la norma assegura una tributació mínima de la

quota sorgida de la declaració de l'impost, però, òbviament, l'objectiu per a no reduir l'estoc patrimonial, minva la potencialitat que tenia en la mobilització productiva de recursos, així com el seu paper redistributiu i equitatiu.

L'IPN espanyol, des de la primera llei de 1978 (50/1978) fixava una escala que coincideix amb l'actual, que per defecte s'aplica a tot l'Estat (tipus marginals des del 0,2 % fins al 2,5 %). Com hem vist el govern valencià, fent ús de les seues competències normatives, que hem exposat abans, ha apujat els tipus (ventall de 0,25 % a 3,12 %)

No hi ha un criteri absolut de quin tipus de gravamen és adequat o excessiu, però tinguem present que un tipus del 3,12 % sobre el patrimoni equival a gravar una renda potencial del 10 % del capital amb un tipus de gravamen del 31,2 %. I recordem que, en molts casos, serà un gravamen afegit al de l'impost sobre la renda.

D'altra banda, hem de pensar que el que importa és el gravamen efectiu i hi ha més elements de l'impost que hi influeixen.

Si hi afegim els relativament baixos costos de canviar la residència buscant millors en la fiscalitat dins l'Estat espanyol, no sembla recomanable augmentar més els tipus de gravamen de la tarifa.

L'efecte d'impulsar canvis de residència, es veu també afectat pels altres elements que hem vist que afecten, i molt, la tributació efectiva: mínims exempts, deduccions i bonificacions.

L'element que en la pràctica afecta més la tributació efectiva i el nombre de persones afectades per l'impost és el del mínim exempt general, però també l'exempció per a l'habitatge habitual. Més enllà de les recaptacions, que ja hem vist abans com han evolucionat, el que més

ha canviat entre la situació d'abans de la suspensió en el gravamen de l'IPN el 2008 i la posterior reintroducció de l'impost han estat els mínims exempts que per al conjunt de l'Estat passaren de poc més de 100.000 € als 700.000 € esmentats abans, i l'aplicació d'una exempció de 300.000 € (o més en algunes comunitats autònomes) per a l'actiu més important (habitatge habitual) en la majoria de famílies, en un país on tothom considera imprescindible la compra d'un habitatge.

Quadre 3: Nombre de declarants amb quota positiva en l'IPN.

	2007	2014	2015	Var '14/'07	Var '15/'07
País Valencià	114.886	17.786	18.509	-84,52 %	-83,89 %
Catalunya	251.555	69.335	70.828	-72,44 %	-71,84 %
Madrid	166.603	0	0	-100,00 %	-100,00 %
Andalusia	84.454	16.221	15.888	-80,79 %	-81,19 %
Total estatal	967.793	157.275	163.449	-83,75 %	-83,11 %

FONT: AEAT i elaboració pròpia.

Aquesta taula mostra de la manera més evident el paper residual que l'IPN té ara mateix en el context del sistema tributari espanyol.

Junt amb els quadres 1 i 2 ja podem detectar que alguna cosa especial i negativa està passant en el cas valencià. La caiguda en el nombre de declarants ha estat per a tot l'Estat important, però el País Valencià mostrava el 2015 una caiguda prou més important que la de Catalunya i també lleugerament major que la d'Andalusia. El cas de Madrid esbiaixa les dades perquè, òbviament, l'impost no es grava allà per mitjà d'una bonificació al 100 %. De fet es podia veure també en el quadre 1, a partir de la variació de les quotes meritades per l'impost.

Quadre 4: Variació en les quotes meritedes abans i després de la «suspensió» de l'IP.

	Espanya	P. València	Madrid	Catalunya	Andalusia
2007	2.121.466.743	215.183.830	634.394.471	533.638.247	162.367.442
2014	937.029.703	107.081.616	0	429.310.577	80.418.497
2015	1.003.028.322	110.164.406	0	464.348.920	77.899.303
Var 14/07	-55,83 %	-50,24 %	-100,00 %	-19,55 %	-50,47 %
Var 15/07	-52,72 %	-48,80 %	-100,00 %	-12,98 %	-52,02 %

Font: AEAT i elaboració pròpia.

Catalunya, tot i no haver pujat els tipus i aplicant un mínim exempt més baix i probablement millorant les tasques d'inspecció i gestió de l'impost transferit, és la comunitat autònoma que menys baixa en declarants, però sobretot és amb diferència la que menys ha reduït la seua recaptació. El 2015 ja estava en una caiguda de menys del 13 % respecte al darrer exercici de referència (2007), enfront d'una caiguda del 50 % en quotes meritedes per a l'Estat i les comunitats autònomes que comparem. De nou, el cas de Madrid introdueix un fort biaix pel seu pes i per la nul·la recaptació.

Atés que les bonificacions, tret del cas de Madrid que són del 100 %, no tenen un pes excessiu en el conjunt de l'Estat, la pujada del tipus de gravamen no ha impedit que el País Valencià patisca una variació més forta que la mitjana de l'Estat (si traiem del càlcul Madrid). En definitiva, és el mínim exempt i la gestió de l'impost el que explica les diferències dins l'Estat i per on haurien d'anar en part les reformes al País Valencià.

Consideracions respecte a les diferències territorials dins l'Estat en l'IPN

En tractar-se d'un impost al qual hem atribuït les funcions que hem vist anteriorment, és d'especial importància si la tributació efectiva per l'IPN en els diferents territoris autonòmics és deguda a factors estructurals del territori, al criteri polític a l'hora de legislar sobre els elements sobre els quals hi ha competència normativa, o simplement a falta d'interés en la gestió de l'impost.

El fet que l'impost tinga una funció redistributiva i de reforç de l'equitat del sistema tributari, fa més preocupants les diferències en la tributació efectiva, especialment quan només es deuen a diferències en les tasques de gestió i recaptació de l'impost.

Però el problema és més greu per la funció de control i valoració de tot el sistema renda-patrimoni-successions. Aquest impost perd bona part de la seua raó de ser si no funciona la necessària cooperació entre l'Agència Tributària de l'Estat i les administracions o agències tributàries autonòmiques.

Fora de les diferències territorials l'assumpte més conflictiu de l'impost, pel que fa a l'equitat, són les exempcions de béns i drets concrets. La lògica d'un impost com l'IPN es basa en el fet que va en favor de l'eficiència i de l'equitat de l'impost. Són indiferents les classes de béns i drets que conformen el patrimoni d'una persona: el gravamen s'estableix sobre el seu valor global. Tanmateix, hi ha dues classes d'actius que gaudeixen d'exempcions en particular: una és l'habitatge habitual, fins a un valor màxim; i l'altra són els actius afectes a activitats econòmiques, complint uns requisits no quantitativs sinó qualitativs.

La primera de les exempcions ressenyades, pensem que no produeix greus conflictes amb l'equitat horitzon-

tal perquè es tracta d'un actiu que la gran majoria de la població a l'Estat posseeix. Per descomptat, el benefici fiscal varia amb el valor de l'immoble i és, per tant, una norma que resta progressivitat a l'impost, però l'efecte ve limitat per la quantia màxima que es pot exonerar.

La segona produeix més problemes des del punt de vista de l'equitat i es tracta de la que, en general, gaudeixen les persones amb actius afectes a activitats empresarials que exercisquen de fet com a empresaris o tinguen una participació en l'empresa amb un cert poder de decisió. En la pràctica, les dades de l'AEAT demostren que al voltant del 75 % del total de béns i drets que els declarants tenen afectes a empreses, queden exempts de l'IPN (dades de l'exercici 2015)

L'argument per a introduir aquest benefici fiscal es basa en l'ajut a la petita i mitjana empresa, atés que les accions que són posseïdes pels accionistes de grans empreses no complirien els requisits que hem esmentat més amunt referents a un mínim significatiu de participació en l'empresa.

Evidentment això suposa una falta d'equitat horitzontal que s'ha de justificar en altres principis tributaris, en aquest cas el desenvolupament econòmic i l'ocupació laboral que se'n pot derivar.

En qualsevol cas, és un punt que és poc explicat i debatut en l'esfera pública, i que és molt delicat de justificar, més encara si ve acompanyat d'altres beneficis fiscals en l'impost que analitzarem seguidament.

L'impost sobre successions i donacions (ISD)

L'ISD és un impost directe i personal que grava la transmissió patrimonial lucrativa —no onerosa— des de la perspectiva del receptor, hereu o donatari, atesa la quantia rebuda i a les circumstàncies personals del receptor.

Seria bo que el que no és més que la definició de l'impost fóra ben entés per a no haver de recordar el que és obvi a l'hora de defensar la necessitat d'aquest impost en qualsevol sistema tributari basat en la capacitat de pagament.

En el nostre sistema tributari està en la mateixa situació que l'impost sobre el patrimoni (IPN), és a dir, és un impost cedit al 100 % en la seua recaptació a les comunitats autònomes de règim comú com la valenciana, amb competències en la gestió i inspecció de l'impost i de caràcter normatiu en certs elements tècnics de l'impost.

Es tracta d'un impost, l'ISD, que darrerament està adquirint presència en l'opinió pública i publicada, per diverses raons, entre aquestes que sol presentar-se com un sobregravamen de rendes que ja han tributat, i per un altre aspecte més particular de l'Estat espanyol, que són les marcades diferències normatives que es donen en les distintes comunitats autònomes, que afecten molt l'equitat horitzontal del sistema i que porten a fenòmens de canvis de residència per raons tributàries que, segurament, és l'exemple més palmari d'ineficiència o falta de neutralitat fiscal.

Justificació i crítiques a l'impost sobre successions i donacions

L'ISD s'ha d'aplicar, primer que res, perquè grava una renda (font d'acreciment patrimonial) que escapa a

Renda tant ho és l'obtinguda amb un salari com l'obtinguda per una transmissió que «gratuïtament» ens fa algú.

l'impost sobre la renda (IRPF). És a dir, en un sistema que pretén gravar les persones físiques en funció de la seua capacitat de pagament, i mesurant aquesta, entre altres mitjans, amb la renda percebuda, hem d'entendre —i fer entendre al contribuent— que renda tant ho és l'obtinguda amb un salari o amb el benefici d'un empresari o d'un professional com l'obtinguda per una

transmissió que «gratuïtament» ens fa algú. No hi ha cap argument basat en la capacitat de pagament que pugui rebatre aquest plantejament.

A més, òbviament, aquest impost està íntimament connectat amb l'objectiu redistributiu, en la mateixa línia que passava amb l'IPN o, potser, més encara. Com ja hem dit, l'augment de les desigualtats des del començament del segle és major en patrimonis que en ingressos. Si no gravem les transmissions lucratives —normalment a parents pròxims com ara els fills— el que es fa és perpetuar la desigualtat de partida.

Si per no desincentivar l'esforç econòmic es vol rebaixar la tributació per IRPF, es veurà afectada la capacitat del sistema tributari per a revertir la desigualtat. En aquest cas, una «adequada» tributació sobre donacions i herències compensarà l'efecte redistributiu que perd l'IRPF.

L'impost sobre donacions i successions actua sobre la distribució de la renda d'una manera que pot ser compartida tant per ideologies més col·lectivistes com per les més liberals; actua sobre les situacions de partida (paga l'hereu), i, per tant, actua millorant la igualtat d'oportunitats.

Després, això pot permetre, com hem dit, «relaxar» la tributació sobre les rendes, especialment les obtingudes amb esforç —del treball i empresarials o professionals. En aquest sentit, l'IDS coopera amb l'IPN que acabem de veure, perquè discrimina contra les rendes obtingudes sense esforç.

Concreció de l'ISD en el nostre sistema tributari

En el sistema tributari espanyol, la llei de l'impost que grava les herències (ISD) es regeix amb la Llei orgànica 8/1980, modificada per la llei orgànica 3/2009 i per la 22/2009, que deixa unes àmplies competències per a les comunitats autònomes

Com passa amb l'IPN, la definició de la base imposable és matèria de la llei (estatal). En la base es valora, per al perceptor, el valor patrimonial de l'herència o donació rebuda. En general, la norma de valoració és bastant semblant a la de la llei de patrimoni, i, per tant, tracta d'esbrinar els valors de mercat en el moment de la transmissió.

A la base imposable se li apliquen reduccions que minven el valor real de la transmissió a gravar —base liquidable. En aquest punt és on les comunitats autònomes poden introduir les seues pròpies reduccions sempre que siga per motius socioeconòmics. Es fa difícil pensar que hi puguem haver reduccions en un impost com aquest que no encaixen en aquesta categoria.

A més, les comunitats autònomes poden millorar les reduccions estatals, augmentant els percentatges o ampliant el nombre de persones que se'n poden beneficiar.

L'ISD introdueix en aquest punt una variable nova que té poc a veure amb el principi de capacitat contributiva i que introduirà greus problemes de falta d'equitat horitzontal, en tractar fiscalment els perceptors en

funció del grau de parentiu entre el perceptor —hereu o donatari— i el causant o donant.

La llei espanyola, que no poden modificar les comunitats autònomes, distingeix entre quatre grups que es tenen en compte en el moment de les reduccions i després, per a obtenir la quota íntegra, modificant la que isca de l'aplicació de la tarifa de tipus de gravamen. Convé tindre present quins són aquests grups:

- Grup I: Descendents i adoptats de menys de 21 anys.
- Grup II: Descendents i adoptants de 21 anys o més, cònjuges, ascendents i adoptants.
- Grup III: Col·laterals de segon i tercer grau, ascendents i descendents per afinitat.
- Grup IV Relacions més distants o estranys.

No és el lloc en aquest document d'entrar en el detall de totes les reduccions, però sí que cal exposar ací, com a exemple de l'efecte que poden tindre, que en el cas de la transmissió *mortis causa* (herències) el grup II (un fill de 25 anys, per exemple) té una reducció al País Valencià de 100.000 € (en el moment de fer aquest informe) que no tributen o que pot arribar fins als 156.000 € si té menys de 22 anys, en funció de l'edat (a més joventut, més reducció). Mentre que una persona sense vinculació familiar o un parent com ara un nebot nét, no tindria cap reducció. El govern de la Generalitat valenciana el que ha fet ha estat ampliar eixe esquema de reducció que ja estava en la llei estatal.

Hi ha un argument subjacent en aquest esquema de reduccions que es basa en la idea que els pares també estalvien per als fills, però que hem d'entendre que té un cost en termes de perpetuar la desigualtat i per la

injustícia que introdueix en tractar de manera tan desigual perceptors que, pel que fa a l'herència rebuda, són iguals: se'n diu equitat horitzontal.

Però, a més, en la base s'introdueixen reduccions que insisteixen en la falta d'equitat horitzontal i que tenen difícil justificació, especialment en alguns casos. En destaquem tres.

La reducció per adquisició d'habitatge habitual del causant

S'hi aplica una reducció del 95 %, en el cas de transmissions *mortis causa* de l'habitatge habitual del causant, quan el perceptor (causahavent) siga el cònjuge, descendents o ascendents, o bé un col·lateral que tinga més de 65 anys i haja conviscut els darrers dos anys amb el causant.

Es fa molt difícil justificar d'acord amb els principis tributaris una reducció d'aquesta mena que, a parer nostre, viola el concepte d'impost personal centrat en la persona de l'hereu (causahavent), i on, per tant, no té cap sentit fixar-se en el paper que un cert actiu tinguera en la persona del causant.

Podrien utilitzar-se raons humanitàries per a garantir que els descendents o el cònjuge pogueren continuar vivint en el mateix habitatge, però en tal cas haurien d'exigir-se requisits, com ara, no tindre cap altre habitatge.

Tal com està la redacció de la llei estatal, que en el cas valencià no s'ha tocat, excepte per a elevar més encara el límit de tal reducció (actualment fins a 150.000 €), només ens quedem amb els costos en termes de greu pèrdua d'equitat horitzontal i de capacitat distributiva de l'impost.

La reducció per adquisició de béns del patrimoni històric

Hi ha una reducció en la llei estatal per rebre en herència béns del patrimoni històric, i del 95 % en el valor dels béns, si el causahavent és el cònjuge o descendent i si la titularitat es manté 10 anys.

La Generalitat Valenciana amplia a béns inclosos en el Registre de béns d'interés cultural o en l'Inventari del patrimoni cultural valencià, lligant l'exempció al fet que els béns heretats se cedisquen per a la seua exhibició a organismes públics valencians, i l'exempció varia en funció dels anys de cessió.

Es tracta ací de modificar comportament individuals tendents a aconseguir major exhibició dels béns d'interés cultural: política cultural. ¿Però quin és el cost en termes de l'equitat de l'impost que és el que dona sentit a l'impost?

En qualsevol cas, si el motiu és la política cultural, l'exempció valenciana sembla més ben dissenyada de cara a aconseguir l'objectiu desitjat. La reducció estatal té tots els problemes ja assenyalats de minvar la capacitat de redistribuir i l'equitat horitzontal sense que es garantisca res respecte al manteniment i difusió dels béns del patrimoni històric.

En general, tant en l'exempció estatal com en la valenciana, caldria preguntar-se si no hi ha altres mitjans per a incentivar la conservació i exhibició dels béns culturals amb els diferents nivells de protecció sense el cost en termes d'equitat i redistribució que té utilitzar l'impost de successions i donacions.

La reducció per adquisicions *mortis causa* de l'empresa individual o negoci professional

Aquesta reducció que, cal no oblidar, s'afegeix a la reducció semblant que opera en l'impost del patrimoni,

suposa una exempció sobre el 95 % dels valors d'actius afectes a activitats econòmiques, quan els causahavents siguen els descendents i el cònjuge. També s'hi inclou la cessió de participacions en entitats que porten a cap activitats econòmiques quan el causant tinga una participació mínima del 5 % en el capital i exercira funcions de direcció remunerades. L'exempció en la transmissió *mortis causa* exigeix el manteniment de la propietat de la participació o dels actius afectes un mínim de 10 anys.

Aquesta exempció, en el cas valencià, s'amplia a adquisició *mortis causa* de l'empresa individual agrícola, per part del cònjuge o descendents, que no siga la principal font de renda.

Resumint, el que fa la Generalitat Valenciana és incloure també en l'exempció la transmissió d'empreses agrícoles sense necessitat que es complisca el requisit que hi ha en l'impost del patrimoni que es tracte d'activitat principal d'interessos. Així atén el cas valencià d'agricultura com a activitat complementària, quan el causant siga jubilat, a més de rebaixar de 10 a 5 anys el requisit de manteniment de la propietat heretada en el cas general.

La idea se suposa que és no desincentivar l'acumulació en forma d'activitat econòmica, que actuaria en la persona del causant i en la dels causahavents (mitjançant els requisits de permanència en el patrimoni del receptor).

Aquest és un argument que de fet s'ha utilitzat per a eliminar aquest impost basant-se en l'efecte desincentivador de l'estalvi per a les persones que, se suposa, pensen no sols en la seua vida, sinó en la dels descendents i el cònjuge.

En el cas de l'exempció d'actius i participacions en activitats econòmiques, hi ha també objectius lligats

al desenvolupament o creixement econòmic: ajudar a afavorir el manteniment de les empreses amb requisits de mantenir l'activitat durant uns anys. És cert que la transmissió de les empreses a la següent generació planteja problemes molt variats, que posen en perill la seua continuïtat. Si l'empresa és deixada en herència de diversos descendents i/o el cònjuge, hi ha raons extrafisicals que poden dificultar la continuïtat de l'empresa. És complicat que tots els hereus tinguin la mateixa idea per al futur de l'empresa, altres poden voler vendre's la participació, però la resta d'hereus no disposen de la liquiditat per a quedar-se la participació hereditària, etc.

Hem de posar en relleu que aquests actius poden suposar una part molt important en els patrimonis elevats, i, per tant, les exempcions en les transmissions *mortis causa* d'aquests patrimonis tenen especial incidència negativa en l'efecte redistributiu de l'impost.

En resum, creiem necessari replantejar-se tot l'esquema de reduccions però, malauradament, és difícil poder fer canvis dràstics sense tindre en compte la legislació, no sols estatal, si no el que fan la resta de les Comunitats Autònomes, especialment les veïnes.

Sobre la base liquidable, s'hi aplica una tarifa progressiva que, si no es modifica-se, és la tarifa estatal.

Quadre 5: Tarifa estatal sobre la base liquidable de l'ISD.

Base liquidable	Quota	Resta BL	Tipus marginal
Fins a (€)	(€)	Fins a (€)	%
0,00	0,00	7.993,46	7,65
7.993,46	611,5	7.987,45	8,5
15.980,91	1.290,43	7.987,45	9,35
23.968,36	2.037,26	7.987,45	10,2
31.955,81	2.851,98	7.987,45	11,05
39.943,26	3.734,59	7.987,46	11,9
47.930,72	4.685,10	7.987,45	12,75
55.918,17	5.703,50	7.987,45	13,6
63.905,62	6.789,79	7.987,45	14,45
71.893,07	7.943,98	7.987,45	15,3
79.880,52	9.166,06	39.877,15	16,15
119.757,67	15.606,22	39.877,16	18,7
159.634,83	23.063,25	79.754,30	21,25
239.389,13	40.011,04	159.388,41	25,5
398.777,54	80.655,08	398.777,54	29,75
797.555,08	199.291,40	en avant	34

Aquesta és la que s'aplica a les bases liquidables al País Valencià, llevat d'unes lleugeres modificacions en l'amplària dels trams; tan lleugers que a nosaltres ens escapa el seu sentit, més enllà del possible interès polític per dir que s'ha exercit la competència corresponent.

Òbviament, aquesta és una tarifa que sembla més a la de l'IRPF, si ho comparem amb la que hem vist abans de l'impost sobre el patrimoni net. De fet, s'acusa l'impost de successions de ser més gravós en la tarifa, i hem de fer unes reflexions sobre la qüestió:

1. Recordem que la naturalesa de l'impost de successions és completament diferent de la del patrimoni. Ací el gravamen és més assimilable a un gravamen sobre la renda, que pren la forma de transmissió lucrativa –per

herència o donació— a una persona. De fet, des del punt de vista teòric, res no impediria que aquesta tarifa fóra la mateixa que la de l'IRPF.

Els motius que poden posar-se per a moderar el gravamen de l'ISD respecte al gravamen de la renda, ja s'han tingut en compte en les nombroses reduccions de la base imposable que acabem de veure, motius que escapen al concepte de capacitat contributiva.

2. Això no obstant, en el cas particular d'aquest impost, la quota de l'impost no s'acaba ací, sinó que el resultat d'aplicar la tarifa progressiva de tipus de gravamen a la base liquidable és modificada a l'alça en funció, una vegada més, de la relació de parentiu i, com a element que hauria d'augmentar la capacitat redistributiva de l'impost, el valor del patrimoni previ del receptor de la transmissió. En el cas del País valencià, l'escala de coeficients correctors aplicable sobre la quota íntegra resultant de gravar la base liquidable amb la tarifa anterior, és la següent:

Quadre 6. Taula de coeficients correctors al País Valencià i a l'Estat.

Patrimoni preexistent (€)	Grups I - II	Grup III	Grup IV
De 0 a 390.657,87	1,0000	1,5882	2,0000
De 390.657,88 a 1.965.309,58	1,0500	1,6676	2,1000
D'1.965.309,59 a 3.936.629,28	1,1000	1,7471	2,2000
Més de 3.936.629,28	1,2000	1,9059	2,4000

Això vol dir que el tipus de gravamen mitjà sí que pot ser bastant més alt que el que puga resultar en l'actual tarifa de l'impost sobre la renda de persones físiques, i creiem que

això tampoc se sosté en la funció que té l'impost, i a més pot ocasionar aberracions del principi d'equitat horitzontal.

Pensem que si es multiplica per dos —cas d'un hereu pobre o amb un patrimoni «modest» (primera fila de la tarifa anterior), però sense parentiu proper amb el causant—, aleshores una participació hereditària de 200.000 € composta d'actius financers de tota mena no afectes a cap activitat empresarial o bé d'immobles que no siguin habitatge habitual, aquest subjecte eixiria de la tarifa amb un tipus mitjà de prop del 16 % que, en aplicar la tarifa anterior, es convertiria en un tipus efectiu de prop del 32 %. En el cas de moltes persones en aquest primer tram, i en funció de la naturalesa de l'actiu, això pot suposar desfer-se de l'actiu fent-lo líquid a través de la venda per a poder pagar l'impost.

Per descomptat, un fill que heretara la mateixa participació hereditària, tot i tindre ja un patrimoni substancial de vora 4 milions d'euros, només tributaria prop d'un 7,5 % (coeficient aplicable d'1,2).

Parem atenció, a més, en la poca progressivitat que exhibeixen els trams. Per a un mateix nivell de parentiu (mateixa columna), el coeficient gairebé no varia (variació màxima del 20 %), Tanmateix, per a un mateix nivell patrimonial (tot i que els trams són amplíssims i podem trobar diferències de fins a 2 milions d'euros en el patrimoni previ d'un mateix tram), el grau de parentiu pot fer variar el coeficient fins al 100 %!

Una proposta més centrada en el sentit redistributiu de l'impost, posaria més èmfasi en les diferències de patrimoni previ i menys en les de la relació de parentiu quan, a més, ja han estat introduïdes en la base liquidable via reduccions.

Així, són aquestes correccions les que fan que l'impost pugui suposar un problema per a certs contribuents

i la manera d'apaivagar el malestar dels contribuents a l'Estat espanyol, en els darrers anys, ha estat la més inapropiada perquè ha suposat, *de facto*, una mena d'abandó fiscal per part de les institucions que en tenien les competències.

En efecte, la resposta de les comunitats autònomes ha estat aplicar en aquest punt abans d'arribar a la quota meritable (a pagar) unes abundoses bonificacions que, a més, han variat molt en el territori de l'Estat. Això afegeix un problema d'equitat horitzontal de caràcter territorial que ha portat en alguns casos a situacions que creiem que constitueixen dúmping fiscal, com en el cas de l'IPN, a causa de les particularitats del nostre sistema de finançament autonòmic.

Les bonificacions sobre la quota

En el cas d'algunes comunitats autònomes com la de Madrid, es bonifica amb un 99 % (o siga, *de facto* no es cobra l'impost) tant en les transmissions per herència com per donació, en el cas d'hereus o donataris que siguin descendents, ascendents i cònjuge.

En el cas del País Valencià, la bonificació és més baixa, però en la mateixa línia de bonificar fortament els grups I i II de parentiu, sense tindre en compte la quantia de l'herència o donació:

Al País Valencià hi ha una bonificació sobre la quota en adquisicions *mortis causa* del 75 % de la quota tributària per a hereus/donataris de Grups I (descendents menors de 21 anys) i del 50 % per als de grup II (cònjuges, i altres descendents i ascendents). En els casos de discapacitats que no pertanyen a aquests grups de relació de parentiu, hi ha una bonificació del 75 %.

Hi ha dos comentaris tècnics que hem de fer ací. Un respecte a la forma de fer la bonificació i l'altre respecte al

nivell de la bonificació. Respecte a les variacions territorials i els moviments estratègics a què pot portar per a eludir l'impost ja ens hem pronunciat abans i també en l'àmbit de les variacions en el cas de l'impost del patrimoni.

Respecte a la manera de determinar el percentatge de bonificació que s'aplica a la base liquidable, cal dir que el més correcte seria aplicar tarifes progressives. S'evitarien errors de salt, i permetrien graduar més la bonificació en funció de la variable desitjada, bé siga de la quantia de l'herència/donació rebuda o bé del patrimoni preexistent. Així proposem que el percentatge a bonificar (condonar) de la quota de l'impost s'obtinga prèviament amb una tarifa on eixe percentatge varie (disminuïska) a mesura que augmente la quantia de l'herència o el patrimoni preexistent.

Quadre 7: Recaptació ISD en milions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalusia	194,9	204,3	256,5	281,3	323,5	288,6	309,3	326,3	319,0	344,8	365,3
Aragó	85,0	108,1	136,0	131,5	138,1	119,1	126,8	128,1	135,6	123,8	138,9
Astúries	50,1	56,1	69,1	76,9	75,3	71,5	106,6	103,2	106,7	121,2	106,4
Balears	66,2	71,1	80,8	86,9	59,5	56,4	56,2	54,5	55,7	65,3	82,7
Canàries	32,9	41,5	50,7	54,4	52,3	44,3	47,4	37,3	34,8	54,7	66,4
Cantàbria	23,8	35,4	24,6	34,9	33,8	35,1	42,9	44,1	42,0	76,4	35,4
Castella-LM	43,7	60,6	56,9	72,6	81,6	83,8	80,0	66,1	64,1	65,3	70,3
Castella i Lleó	154,6	184,4	184,9	161,9	124,2	126,2	114,2	118,4	138,5	134,0	165,6
Catalunya	485,4	553,7	665,3	774,9	972,4	44,8	609,5	338,3	339,1	298,3	312,4
P. València	151,8	187,3	210,7	194,0	133,8	108,4	125,7	130,5	123,1	142,9	181,0
Extremadura	18,9	22,7	31,6	37,7	34,6	34,9	39,5	40,9	42,0	54,0	48,8
Galícia	104,2	155,0	190,9	236,7	229,8	156,2	157,1	174,1	191,5	156,5	234,3
Madrid	426,0	522,0	542,2	527,9	409,1	453,4	343,4	354,6	401,2	424,8	431,1
Múrcia	33,7	51,9	49,7	55,8	45,8	32,3	33,9	26,1	33,4	43,0	96,1
Navarra	23,4	23,7	31,5	43,3	47,9	37,9	40,5	37,0	44,9	92,6	51,8
País Basc	46,5	79,1	76,3	76,2	81,8	80,1	70,5	77,1	89,5	105,4	112,4
Rioja	18,6	11,6	15,6	18,3	16,5	15,7	18,7	22,1	16,1	17,9	16,6
TOTAL	1.959,4	2.368,5	2.673,4	2.865,2	2.860,2	2.588,8	2.322,1	2.078,6	2.177,1	2.320,9	2.515,6
Recaptació Consolidada											
Estat	13,7	24,2	34,7	66,1	54,8	68,4	86,2	115,4	110,0	142,5	164,5
TOTAL	1.973,1	2.392,6	2.708,1	2.931,4	2.915,0	2.657,2	2.408,4	2.194,0	2.287,1	2.463,4	2.680,1

Font: Direcció General de Tributs. S. G. de Política Tributària.

Per acabar, oferim unes dades sobre l'evolució de l'impost en el context de l'Estat.

L'ISD no ha arribat a perdre el percentatge de recaptació que hem vist en l'IPN allà on ha arribat a quota zero en alguns casos (Madrid). No obstant això, després d'arribar a un màxim el 2008 de 2,8 milers de milions d'euros (MM€) de recaptació consolidada en tot l'Estat, ha anat minvant fins a poc més de 2 MM€ el 2011, quan comença a remuntar una altra vegada.

És revelador el distint comportament de les comunitats autònomes, respecte al que hem vist en l'impost de patrimoni. Andalusia, per exemple, manté un nivell de recaptació el 2014 major que el de Catalunya, i molt superior al del País Valencià, quan en l'impost de patrimoni estava molt lluny de Catalunya i per davall del País Valencià, malgrat la diferència en població.

Quadre 8. Variacions interanuals de recaptació en ISD (%).

	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13
Estat										
Total	76,4	43,7	90,4	-17,1	24,8	26,0	33,9	-4,7	29,5	15,4
Comunitats autònomes										
Andalusia	4,8	25,5	9,7	15,0	-10,8	7,2	5,5	-2,3	8,1	5,9
Aragó	27,3	25,8	-3,3	5,0	-13,8	6,4	1,0	5,9	-8,7	12,2
Astúries (Principat de)	11,9	23,2	11,3	-2,1	-5,0	49,1	-3,2	3,5	13,5	-12,2
Balears (Illes)	7,4	13,7	7,5	-31,5	-5,2	-0,4	-3,0	2,2	17,1	26,8
Canàries	26,3	22,2	7,3	-3,8	-15,4	7,1	-21,3	-6,9	57,2	21,6
Cantàbria	48,9	-30,4	41,8	-3,2	3,7	22,1	2,9	-4,8	82,0	-53,6
Castella-la Manxa	38,7	-6,1	27,7	12,3	2,7	-4,5	-17,4	-3,1	2,0	7,6
Castella i Lleó	19,3	0,3	-12,5	-23,3	1,6	-9,5	3,7	17,0	-3,3	23,6
Catalunya	14,1	20,2	16,5	25,5	-13,1	-27,9	-44,5	0,2	-12,0	4,7
C. Valenciana	23,4	12,5	-7,9	-31,0	-19,0	15,9	3,8	-5,7	16,1	26,6
Extremadura	20,4	38,8	19,5	-8,4	1,0	13,2	3,5	2,7	28,5	-9,6
Galícia	48,7	23,2	24,0	-2,9	-32,0	0,6	10,8	10,0	-18,3	49,7
Madrid	22,5	3,9	-2,6	-22,5	10,8	-24,3	3,3	13,1	5,9	1,5
Múrcia (Regió de)	54,2	-4,3	12,3	-17,9	-29,6	4,9	-23,0	28,1	28,6	123,8
Navarra	1,6	32,8	37,5	10,4	-20,8	6,7	-8,6	21,3	106,5	-44,1
País Basc	70,3	-3,5	-0,2	7,4	-2,1	-11,9	9,4	16,1	17,7	6,6

Rioja (La)	-37,5	34,2	17,4	-9,8	-5,0	19,0	18,2	-26,9	10,9	-7,5
TOTAL	20,9	12,9	7,2	-0,2	-9,5	-10,3	-10,5	4,7	6,6	8,4
Recaptació consolidada										
Estat	76,4	43,7	90,4	-17,1	24,8	26,0	33,9	-4,7	29,5	15,4
Comunitats autònomes	20,9	12,9	7,2	-0,2	-9,5	-10,3	-10,5	4,7	6,6	8,4
TOTAL	21,3	13,2	8,2	-0,6	-8,8	-9,4	-8,9	4,2	7,7	8,8

Font: Direcció General de Tributs. S. G. de Política Tributària.

Òbviament, això és degut a la diferent estructura de beneficis fiscals i al diferent paper que les administracions assignen a l'impost.

Resum i recomanacions finals

L'impost sobre les herències i donacions és, probablement, el millor instrument tributari per a lluitar per la igualtat d'oportunitats. Fins i tot des d'un liberalisme més clàssic en què la justícia no és menystinguda, un impost que grava les transmissions gratuïtes és fonamental per a garantir la igualtat de partida dels ciutadans —o, si més no, per a minvar la desigualtat de partida.

Però per a fer front a aquests objectius l'ISD hauria de complir alguns requisits.

En primer lloc, cal mantenir la tributació en uns nivells que no siguin merament testimonials si volem que l'ISD complisca els objectius que té encomanats.

Recomanacions: Caldria **revisar a la baixa el nivell de les reduccions de la base imposable i**, sobretot, el nivell —o la mera existència— **de les bonificacions** de la quota, que en alguns casos gairebé eliminen la tributació en casos d'herències rebudes pels fills i cònjuges.

En segon lloc, cal anar donant més pes a la capacitat de pagament que a les relacions de parentiu entre causant o donant i hereu o donatari. Els arguments per a

sostenir aquesta ponderació són més que discutibles des dels principis tributaris d'eficiència econòmica i impuls al creixement i creació d'ocupació. L'argument suposa que els individus, malgrat l'impost de transmissió a cònjuges i fills, prefereixen la continuïtat de les empreses o, en general, estalviar; i per tant, en el cas de relacions de parentiu pròximes, caldria que l'impost no s'aplicara o que fóra molt més suau. Com hem vist, aquesta és la millor manera de garantir la perpetuïtat de les desigualtats i d'evitar una societat en què l'«ascensor social» funcione.

D'altra banda, des que ja en els anys seixanta l'Informe Carter va fer seu el concepte de renda en un sentit ampli com qualsevol forma d'acreixement patrimonial, sense discriminacions, no hi ha dubte que aquestes transmissions gratuïtes rebudes per l'individu han de ser gravades i, a més, en línia amb el que s'exigeix en l'impost que grava la renda dels individus (IRPF).

Recomanació: La taula de coeficients multiplicadors aplicable a la quota **ha de variar menys —o gens— amb la relació de parentiu i molt més amb el patrimoni preexistent del receptor** (causahavent o donatari). Els trams per a distingir els diferents nivells de receptors, han de ser més estrets, amb una progressivitat major que l'actual.

És una redundància fer servir el nivell de parentiu en les reduccions de la base i després en els coeficients multiplicadors. Si es vol mantenir un cert nivell de consideració per als parents més pròxims, les reduccions de la base imposable per a arribar a la liquidable (que poden, en molts casos, exonerar de gravamen) són suficients.

En aquest mateix sentit s'han de repensar i molt les exempcions en les transmissions d'actius concrets: ha-

bitatge habitual, béns del patrimoni històric o d'interés cultural i, sobretot, béns afectes a empreses i negocis més participacions significatives en empreses per a causants amb funcions directives.

Aquestes reduccions que són, en la pràctica, veritables exoneracions del valor d'eixos béns, sabem del cert el dany profund que causen a les possibilitats redistributives i d'equitat horitzontal de l'impost. Tanmateix, és més que dubtosa l'eficàcia en l'objectiu que persegueixen que, per a començar, no és gens clar.

Recomanació: Eliminar la reducció per transmissió de l'habitatge habitual del causant. En un impost personal com aquest no té sentit aplicar beneficis fiscals per la funció que tinguera l'habitatge en el causant. Podria, en tot cas, aplicar-se una reducció per al cas de transmissió d'habitatges que hagen de ser destinats a habitatge habitual pel receptor, en línia amb el tracte preferencial que ja tenen aquests habitatges en l'impost sobre la renda, de manera que no se'ls imputen rendes com sí que es fa en segons i ulteriors habitatges.

L'exempció de béns del patrimoni històric crea greus problemes d'equitat horitzontal, però respon a un bloc de la política cultural tendent a assegurar el manteniment en condicions adequades així com la promoció i exhibició d'aquests béns.

Recomanació: La reducció en la transmissió d'aquests béns del patrimoni històric i altres registres públics de béns d'interés cultural, en tot cas, **hauria d'anar lligada a requisits**, no sols de manteniment de la propietat, sinó de demostrar les **condicions adequades de conservació i**, sobretot, lligar-ho als **compromisos d'exhibició pública**. En aquest sentit, és lloable l'especificitat valenciana de fer dependre la reducció dels béns

d'interés cultural valencià als compromisos de cessió per a l'exhibició en institucions públiques.

En el cas de l'exempció d'actius lligats a activitats empresarials i participacions en entitats, hauríem de filar més prim. Farem uns comentaris i recomanacions al respecte

Aquesta reducció de la base que pot arribar al 95 % del valor patrimonial que es transmet, introdueix un problema nou que no existeix en un impost de participacions hereditàries com l'ISD més convencional, sense aquesta classe d'exempcions. Es tracta de la necessitat d'especificar bé amb la normativa comptable què es consideren béns afectes i quins no podran ser considerats béns afectes en cap cas. Pensem que si aquest punt no es vigila correctament, i aquest és un impost cedit a les comunitats autònomes en què l'agència estatal (AEAT) no se'n preocupant massa —per dir-ho suaument—, l'impost de successions i donacions es pot convertir en paper mullat en el cas d'uns actius predominants en moltes de les grans acumulacions patrimonials. Per tant:

Recomanacions: Cal assegurar com a màxima prioritat que l'Administració pot fer efectiu **el control i compliment de la normativa comptable general respecte a l'afectació fiscal d'actius a activitats empresarials**, i l'específica de l'impost respecte a actius que en cap cas no poden gaudir d'aquests beneficis fiscals.

D'altra banda si l'objectiu és donar suport a la continuïtat de les empreses, en cap cas és més efectiu que els causahavents o donataris hagen de ser més garantia de continuïtat pel fet d'exigir-los mantenir la propietat durant 10 anys (5 al País Valencià). Si l'objectiu és garantir la continuïtat de les empreses, el requisit hauria de ser aquest i no necessàriament el manteniment de la propi-

etat. Per tant, és aquesta la classe de requisit que s'hauria d'exigir.

En aquest sentit, el benefici fiscal de la Generalitat Valenciana, de rebaixar el nombre d'anys o, fins i tot no exigir que l'empresa fóra la font principal de renda del transmissent per al cas d'empreses agràries, no ens sembla adequat perquè dona un gran benefici fiscal sense assegurar-se que s'aconsegueix el que es vol: la continuïtat de les empreses.

Pel que fa a la tarifa, com ja hem comentat més amunt, atés el paper d'aquest impost de ser també el complement de l'IRPF per a gravar l'única font de renda que escapa a aquest impost, no ens sembla que l'actual tarifa estatal —i autonòmica valenciana— siga gens exagerada en el nivell de progressivitat i de tributació. Per a fer aquest judici el més objectiu possible, cal tindre en compte que en la tarifa de l'ISD s'aplica un tipus marginal màxim del 34 % enfront del voltant del 45 % (variant lleugerament per comunitats autònomes) de marginal màxim en l'actual IRPF i això per a bases liquidables de més de vora 800.000 €. De fet, el tipus marginal aplicable per a bases liquidables, o siga creixements patrimonials, després d'aplicar les pertinents reduccions, d'uns 60.000 €, que és el nivell al qual s'aplica el tipus màxim en l'IRPF, està en l'entorn del 14 %. Tanmateix, la quota pot disparar-se en el tipus efectiu de gravamen a través de la taula de coeficients multiplicadors.

Recomanació: Cal reduir, com ja hem recomanat més amunt per altres raons, **els coeficients multiplicadors aplicables en tots els trams de patrimoni, en els grups de parentiu III i IV**. A més, per no perdre la progressivitat que incorpora la tarifa, **el nombre de grups de patrimoni preexistent (nombre de trams), s'haurien d'augmentar i fer més suau el pas d'un tram a un de superior**.

Però tot l'esforç en el disseny de l'impost pot quedar en no-res si apliquem bonificacions en la quota que deixen buit de contingut l'impost i si, a més a més, estan mal dissenyades.

Recomanació: Convé reduir el nivell de les bonificacions, no fer-les dependre del grup de parentiu, que ja seria una tercera redundància en donar beneficis fiscals per aquest motiu. Tanmateix, **el tipus de bonificació s'hauria de calcular de manera progressiva en funció de la variable patrimoni preexistent del receptor**, causahavent o donatari.

Finalment, tal com hem dit més amunt, no podem oblidar el fet que dins d'un sol espai economicopolític, una mena de federació fiscal, les diferències en l'aplicació d'impostos tan sensibles com aquests, poden ocasionar el que en la literatura especialitzada se'n diu «votar amb els peus», és a dir, els contribuents poden fixar estratègicament la seua residència per a evitar, almenys puntualment, l'aplicació de l'impost de successions i donacions, o bé almenys, triar una «versió» de l'impost enfront d'una altra. Recordem que, en ser un impost personal sobre el receptor de la transmissió lucrativa, és la residència d'aquest la que determina la subjecció a una o una altra jurisdicció fiscal —comunitat autònoma.

No es tracta que aquesta font d'ingressos no siga apropiada dins el model de finançament autonòmic, però caldria tindre en compte aquests problemes.

Recomanació: Cal exigir per llei estatal un mínim de tributació en tot l'Estat, competència central encara que la recaptació siga autonòmica i deixar un «tram autonòmic» per a exercir la competència autonòmica i que s'expressen les diferents visions polítiques sobre un impost que afecta una cosa tan sensible políticament

com són la justícia fiscal i les polítiques distributives i contra la desigualtat.

Ara bé, ajudaria a fer que aquest tram no acabara exhibint diferències massa flagrants que el sistema de finançament autonòmic canviara en la línia de fer més corresponsables les institucions autonòmiques. La idea és que assumisquen més el cost, en termes de suficiència financera, que suposa fer concessions fiscals als contribuents buscant el rèdit polític.

Finalment com a darrera recomanació: **Les institucions que tenen els mitjans haurien d'explicar als ciutadans que les concessions en aquest impost solen ser en benefici principalment de les grans herències patrimonials**, i que, per tant, seguint les teories més ortodoxes del «votant mitjà», si aquest estiguera ben informat, no votaria per aquesta mena de reformes i faria que el polític s'ho replantejara.

Publicacions de la Fundació Nexe

www.fundacionexe.org/publicacions

Col·lecció Demos

1. *La política lingüística al País Valencià. Del conflicte a la gestió responsable*, de Susanna Pardines i Nathalie Torres.
2. *El finançament dels valencians. Una insuficiència històrica*, de Rafael Beneyto Cabanes.
3. *Valencians i democràcia. Del malestar a la proposta*, de Carlos Villodres Iglesias.
4. *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, d'Andrés Boix Palop.
5. *El darrer cicle immobiliari al País Valencià. O el progrés de la misèria*, de Josep Lluís Miralles i Garcia.
6. *La ciutat construïda. Del pla urbanístic al procés ciutadà*, de David Estal, Ramon Marrades i Chema Segovia. Pròleg de Josep Sorribes.
7. *Un país nou. Valencianisme, prosperitat i democràcia*, Vicent Flor (editor).
8. *El valencianisme enfront d'Espanya. Una anàlisi estratègica*, d'Amadeu Mezquida.
9. *El tio Canya ha mort. Notes sobre la mecànica sociolingüística del valencià*, de Francesc J. Hernández.
10. *Poder i llengua. Les llengües de l'ensenyament al País Valencià*, de Vicenta Tasa i Anselm Bodoque.
11. *Un model productiu des del territori. Cap a la clusterització de l'economia valenciana*, de F. Xavier Molina.
12. *El dret civil valencià. L'assignatura pendent de l'autogovern*, de J. Tamarit, J. Palao, R. Vera.

Col·lecció Àgora

1. *Valors per a un republicanisme cívic valencià. Idees per a l'acció del valencianisme*, de Joan Alfred Martínez.
2. *L'endeutament dels ajuntaments valencians i les retallades a l'autonomia local (2010-2013)*, de Rafael Beneyto Cabanes.
3. *La qualitat normativa al País Valencià*, Clàudia Gimeno.
4. *Sobre l'aplicació d'un impost turístic al País Valencià*, d'Asensi Descalç.
5. *Imposició patrimonial*, d'Asensi Descalç.

Amb l'Editorial Afers

1. *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Vicent Flor (editor).
2. *Una nova via per a l'empresa valenciana*, Elies Seguí (editor).

missió

La Fundació Nexx té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

fundadors

Els fundadors de la Fundació Nexx són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

objectius

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

valors

La Fundació Nexe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.

temes

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni
- feminisme i diversitat

activitats

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web fundacionexe.org. Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

Amb la col·laboració de



Col·lecció Àgora, núm. 5

Director acadèmic: Elies Seguí

Coordinador del Lab d'Economia: F. Xavier Molina

Primera edició: abril del 2019

© del text: Asensi Descalç i Tormo

© d'aquesta edició: Fundació Nexè (www.fundacionexe.org)

Producció: Jaume Ortola

www.riuraueitors.cat

Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a

08041 Barcelona

ISBN: 978-84-120424-0-5

Dipòsit legal: B 13436-2019

#AgoraNexe5

fundació ▶ nexa

Idees per a la societat valenciana del futur