



"El papel de la imposición sobre la riqueza en el sistema fiscal"

Santiago Díaz de Sarralde Miguez
URJC y CIAT

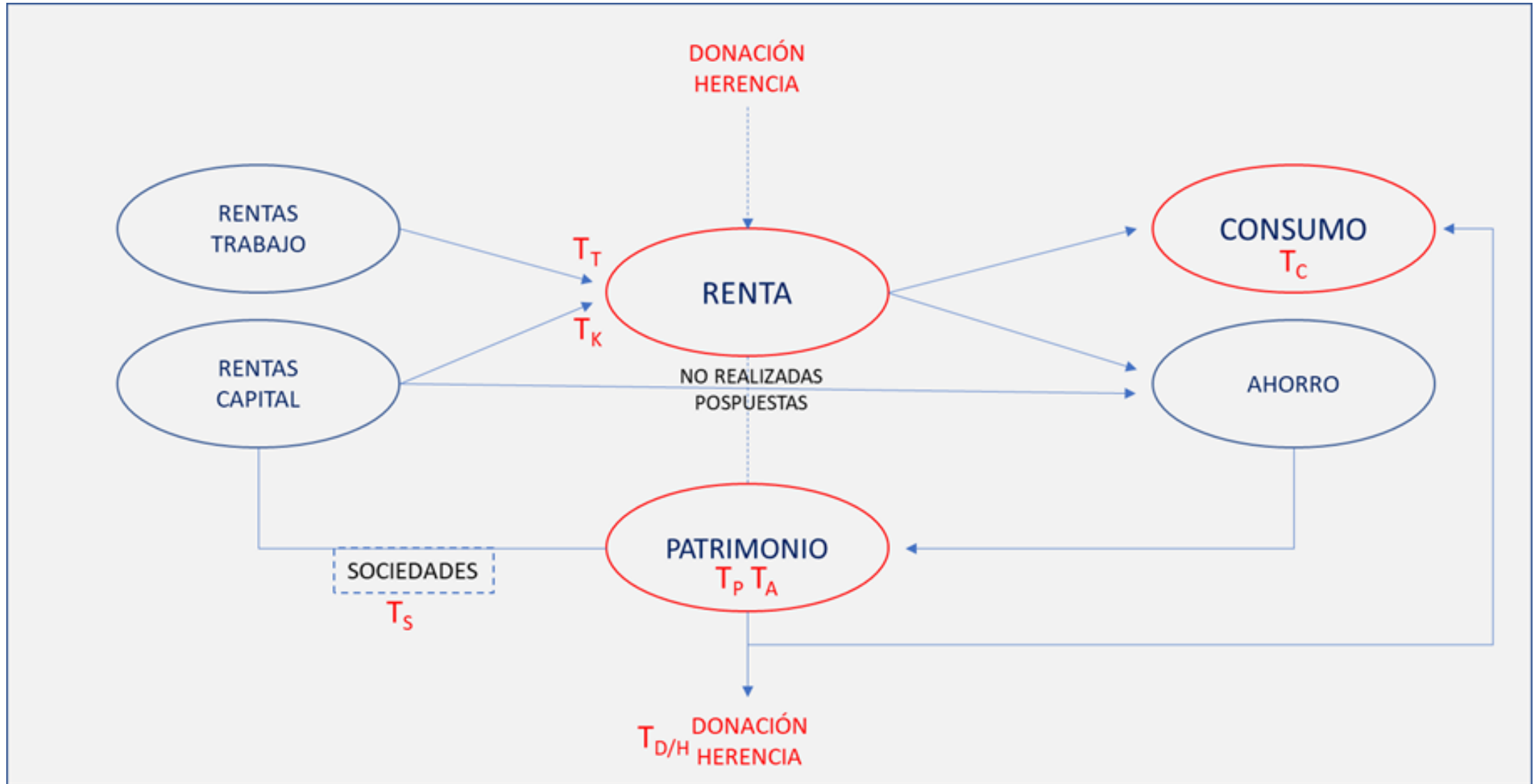
**V Workshop en
Evaluación de
Políticas Públicas**

València, 18 y 19 de abril de 2024
Sala Ignasi Villalonga Villalba
Facultat d'Economia. Universitat de València

Un tema difícil, polémico...pero necesario

- Qué es la riqueza; qué tipo de imposición sobre la riqueza estamos considerando; sobre qué tipos de activos; qué otros impuestos existen sobre otras rentas o capacidades económicas conectadas con esa riqueza; cómo se distribuyen en cada país las rentas y los activos; cómo evolucionan en el tiempo; qué efectos sobre la eficiencia tienen toda esa confluencia de rentas, patrimonios e impuestos; qué objetivos de redistribución se persiguen: solo sobre la renta o también sobre la riqueza; qué valores, positivos o negativos, se asocian a la desigualdad en renta y riqueza; etc.
- En la actual situación algunas rentas están sobregravadas y otras infragravadas, fruto del conflicto entre objetivos (eficiencia/equidad) y contribuyentes; la riqueza no es igual al patrimonio; ninguna solución sencilla puede afrontar un problema tan complejo, habría que poner en conexión los gravámenes de las rentas y de los patrimonios y, aun así, no será perfecta; puede tener un papel importante para financiar gastos redistributivos fomentar la igualdad de oportunidades, mejorar la eficiencia asignativa y legitimar el conjunto del sistema reequilibrando la contribución de las rentas del capital y del trabajo.

RENTAS, CONSUMO Y PATRIMONIO: CONEXIONES Y TRIBUTACIÓN



El gravamen del patrimonio

- A. El gravamen de activos específicos
- B. El gravamen del conjunto del patrimonio
- C. El gravamen de las transferencias de patrimonio
- D. Alternativa para la viabilidad, eficiencia y equidad de la imposición sobre la riqueza (I y II)

A. El gravamen de activos específicos

- Manifestaciones complementarias de la capacidad de pago (inmuebles, vehículos) que pueden utilizarse para financiar a los entes subcentrales y los servicios que prestan dada su conexión con el territorio, para gravar el consumo/posesión de «bienes de lujo» o para corregir externalidades
- No existe una conexión directa con la generación de renta, son impuestos reales – no personales–, no graduados en función de esta, sino del valor y características del bien en cuestión
- Se está sometiendo a imposición su mera propiedad y potencial utilización, la cual acarrea unos costes públicos que deben financiarse
- Con estos argumentos, el gravamen al que haya sido sometida la renta, así como las consideraciones sobre su posible doble-o triple- tributación no serían relevantes teóricamente (si bien desde el punto de vista del contribuyente no siempre es así)
- Por sus características no son impuestos sobre la “riqueza” (son independientes del nivel del patrimonio y, en general, el valor de estos bienes tiene un peso decreciente según crece el patrimonio).

B. El gravamen del conjunto del patrimonio

- Justificación del gravamen en sí mismo:
 - Equidad: tendencia a la acumulación del patrimonio y la desigualdad en su distribución; proporciona beneficios más allá de los reflejados por la renta – estatus social, concentración del poder político – y esta dinámica puede dañar los principios meritocráticos y democráticos
 - Eficiencia: incentivar el uso productivo de los recursos
- Como complemento del resto del sistema:
 - Rentas del capital tienen un gravamen inferior
 - Rentas del capital anuales más gravadas (distorsión; lock-in)
 - Control
 - Urgente necesidad de recursos
- Críticas razonamiento económico:
 - No se ajustan a rentabilidad real de cada activo
 - Posible doble imposición
 - Desincentivos inversión y ahorro (nivel y composición)
- Críticas prácticas:
 - Dificultad valoración
 - Falta de liquidez
- Críticas aplicación:
 - Pocos países
 - Con muchas excepciones
 - Baja capacidad recaudatoria
 - Incentivos fraude o elusión

B. El gravamen del conjunto del patrimonio

- Existen justificaciones del gravamen de la riqueza como complemento del de las rentas del capital, tanto para nivelar su imposición con el de las rentas del trabajo como para incentivar el uso productivo de los recursos, introducir neutralidad entre diferentes opciones jurídicas de realización de las rentas o para gravar las ventajas intrínsecas que proporciona la riqueza
- Sin embargo, en la configuración actual de los impuestos sobre el patrimonio resulta imposible cumplir con estos objetivos de forma eficiente y equitativa, debido, por una parte, a que no discriminan entre los activos cuyas rentabilidades han sido ya sujetas –y en qué medida– a la imposición sobre la renta y los que no y, por otra, a que la solución a estos problemas mediante exenciones de ciertos activos en los impuestos sobre el patrimonio introduce nuevas distorsiones, inequidades e incentivos a la planificación fiscal y la elusión.
- La opinión pública se muestra, en general, descontenta con el reparto del gravamen sobre la renta en términos de equidad, reclamando mayor contribución de la riqueza, y, al mismo tiempo, en contra de un doble gravamen y consciente del mal diseño de los impuestos sobre el patrimonio o la riqueza

C. El gravamen de las transferencias de patrimonio

- Justificación del gravamen en sí mismo:
 - Equidad: debería gravarse -punto de vista del beneficiado- como una renta más -equidad horizontal- o incluso más -sin costes de oportunidad-; efectos negativos acumulación y desigualdad
 - Eficiencia: incentivar el uso productivo de los recursos (del heredero y del generador)
- Como complemento del resto del sistema:
 - Rentas del capital tienen un gravamen inferior y hay plusvalías no gravadas
- Ventajas prácticas:
 - Gravamen único; menores problemas liquidez; no doble imposición heredero; menores desincentivos
- Críticas razonamiento económico:
 - Afecta a incentivos del generador (oferta trabajo; ahorro) que lo percibe como doble imposición (no conexión con otros gravámenes)
 - Modelos imposición óptima no concluyentes
 - Evidencia de incentivos planificación-elusión y desincentivos emprendimiento
- Críticas prácticas:
 - Gravamen único muy elevado; problemas continuidad negocios y liquidez
- Críticas aplicación:
 - Muy impopulares
 - Con muchas excepciones y planificación
 - Baja capacidad recaudatoria y redistributiva
 - Incentivos fraude o elusión

C. El gravamen de las transferencias de patrimonio

- La imposición sobre las herencias (y donaciones) comparte con el gravamen anual de los patrimonios carencias (no discrimina por el gravamen soportado; dificultades valoración y liquidez) y objetivos (equidad intergeneracional y prevención de la acumulación de la riqueza)
- Sin embargo, se diferencia por ser un gravamen único (no recurrente), lo cual, a igualdad de objetivos recaudatorios, implicaría una cuantía a pagar por las herencias mucho más elevada y mayores problemas de cumplimiento.
- También se diferencian, como hemos visto, en el grado de apoyo popular (mayor para el gravamen del patrimonio) y técnico (favorable, en general, al gravamen de las herencias), mientras que la experiencia comparada ha mostrado una mayor resistencia a la desaparición de los impuestos de sucesiones, si bien en ambos tributos con múltiples excepciones al gravamen general del patrimonio poseído o transmitido, amplias posibilidades de planificación y baja capacidad recaudatoria efectiva.

D. Alternativa para la viabilidad, eficiencia y equidad de la imposición sobre la riqueza (I y II)

- El gravamen del capital reducido (y/o postergado para algunas de sus modalidades) respecto al trabajo, así como los fenómenos de acumulación de la riqueza justifican la búsqueda de alternativas
- La reforma del gravamen de las rentas del capital podría atenuar algunas de las distorsiones (gravamen dual sin corrección de inflación, periodo de generación o doble gravamen)
- Adicionalmente, el gravamen de la riqueza podría contribuir (y tiene el respaldo popular –patrimonio- o teórico – sucesiones), sin embargo, en su configuración actual presenta duplicidades e ineficiencias
- Una alternativa viable de reforma pasaría por transformar ambos tributos, integrando, por una parte, la consideración de la capacidad económica que aporta la riqueza en el impuesto sobre la renta personal (corrigiendo tanto la doble imposición, como la doble no imposición) y, por otra, reservando para el gravamen de sucesiones y donaciones el papel que la sociedad determine como necesario para la corrección de la acumulación intergeneracional excesiva de la riqueza. Adicionalmente, en ambos casos tendrían que elevarse sus mínimos exentos, mejorarse los métodos de valoración y aplicar facilidades de pago para dificultades transitorias de liquidez.

D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

- En el actual IRPF, las rentas del capital pueden diferir su tributación, incluso de forma indefinida, a través de su retención en sociedades, la no realización de plusvalías o la utilización de los instrumentos de inversión diseñados con tal objetivo.
- Al mismo tiempo, la actual configuración del Impuesto del Patrimonio puede potencialmente provocar una doble imposición muy elevada de las rentas del capital declaradas en el IRPF, al tiempo que se le escapa el gravamen de ciertos bienes por las exenciones, y que el límite conjunto con el IRPF –sesgado en su cuantificación por la no consideración de las ganancias no realizadas ni las plusvalías a más de un año– limita fuertemente su capacidad recaudatoria y redistributiva.
- Para avanzar en la corrección de ambos defectos, podrían integrarse elementos de ambos impuestos en el IRPF (desapareciendo el Impuesto sobre el Patrimonio como tributo independiente)

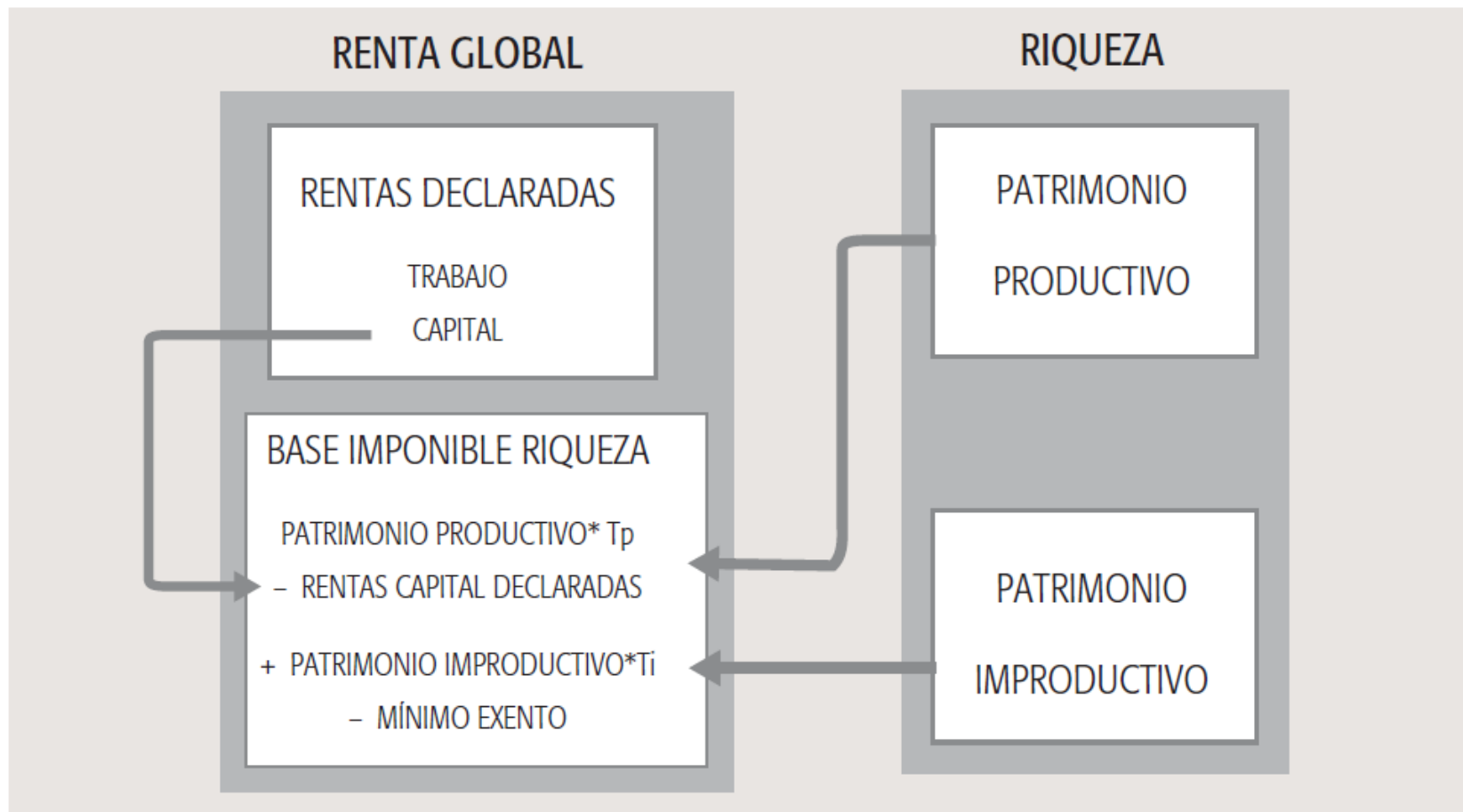
D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

- En primer lugar, se efectuaría la valoración del patrimonio .
- En segundo lugar, se llevaría a cabo una separación entre el patrimonio productivo y el patrimonio improductivo . El patrimonio neto se determinaría descontando las deudas (al margen de las que ya hubiesen sido consideradas al valorar los bienes individualmente) de forma proporcional entre el productivo y el no productivo.
- En tercer lugar, se determinaría anualmente una «rentabilidad base» mínima de los activos representativa del rendimiento medio de las inversiones sin riesgo (la deuda pública a medio plazo podría ser un referente).
- En cuarto lugar, se definiría un umbral de patrimonio para el mínimo exento .
- Finalmente se calcularía: 1) la «base imponible de la riqueza productiva», definida como el patrimonio productivo multiplicado por la rentabilidad base, a la que se restarían las rentas del capital efectivamente declaradas en el IRPF –incluyendo en la resta las pérdidas, en caso de existir– y el mínimo exento (multiplicando el umbral de patrimonio establecido por esa misma rentabilidad base) ; y 2) «la base imponible de la riqueza improductiva», definida como el patrimonio improductivo multiplicado por un índice de imputación , restando el remanente, si existe, del mínimo exento aplicado al patrimonio productivo. Ambas bases se sumarían a las existentes en el IRPF en las que se integrasen las rentas del capital para proceder a su gravamen conjunto.

<https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/downloadPDF?R01HNoPortal=true&idpubl=84®istro=9>

D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

Gráfico nº 4. ESQUEMA DEL IMPUESTO GLOBAL SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS



<https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/downloadPDF?R01HNoPortal=true&idpubl=84®istro=9>

Cuadro nº 5. **TRIBUTACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA IRGPF. CONSECUENCIAS SEGÚN CAPACIDAD DE PAGO DEL CONTRIBUYENTE**

D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

TRIBUTACIÓN ACTUAL	Contribuyente			
	A. Trabajador	B. Inversor	C. Inversor	D. Propietario
IRPF				
Base General	60.000	0	0	0
Base Ahorro	0	60.000	0	0
Rentas no declaradas	0	0	60.000	60.000
Cuota	16.847	11.626	0	0
IP				
Patrimonio	300.000	2.700.000	2.700.000	2.700.000
Exento	0	0	0	2.700.000
Mínimo	700.000	700.000	700.000	700.000
Base gravada	0	2.000.000	2.000.000	0
Cuota	0	17.142	17.142	0
Cuota Reducida (hasta en un 80%)	0	3.428	3.428	0
IRPF+IP actual				
Cuota	16.847	15.054	3.428	0
IMPUESTO GLOBAL PROPUESTO				
Rentas totales declaradas (trabajo y capital)	60.000	60.000	0	0
Rentas no declaradas	0		60.000	60.000
Patrimonio	300.000	2.700.000	2.700.000	2.700.000
Base Riqueza previa (imputando el 3%)	9.000	81.000	81.000	81.000
Resta rentas capital declaradas	0	-60.000	0	0
Resta mínimo (hasta 700.000 al 3%)	-9.000	-21.000	-21.000	-21.000
Base riqueza (previa – declaradas y min.)	0	0	60.000	60.000
Base Global (Base Riqueza + Declaradas)	60.000	60.000	60.000	60.000
Cuota IRGPF	16.847	16.847	16.847	16.847

Fuente: Elaboración propia.

<https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/downloadPDF?R01HNoPortal=true&idpubl=84®istro=9>

D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

- Se equilibraría la composición de la base entre las rentas del trabajo y del capital, aumentando la contribución de las últimas.
- Se gravaría anualmente, como mínimo, la rentabilidad básica (sin riesgo) de la riqueza (que se ajustaría a las condiciones de mercado), sin incurrir en doble imposición y gravando las rentabilidades por encima de la misma solo en el momento de su realización .
- Se incentivaría el uso productivo de la riqueza, tanto por la existencia del gravamen en sí, como por la distinción de las bases de patrimonio productivo/improductivo.
- Se atenuaría la falta de neutralidad en el gravamen de las distintas opciones de ahorro y el incentivo al diferimiento (efecto lock-in) al gravar parcialmente las rentabilidades y plusvalías diferidas.
- Se reducirían las oportunidades de planificación y elusión fiscal al ensanchar la definición del patrimonio y eliminar exenciones .
- Se mejoraría la capacidad del IRPF como indicador de capacidad de pago y reflejo de la renta global de los individuos a todos los efectos, no solo el de contribución impositiva, sino también para el acceso condicionado a determinadas ayudas públicas focalizadas .

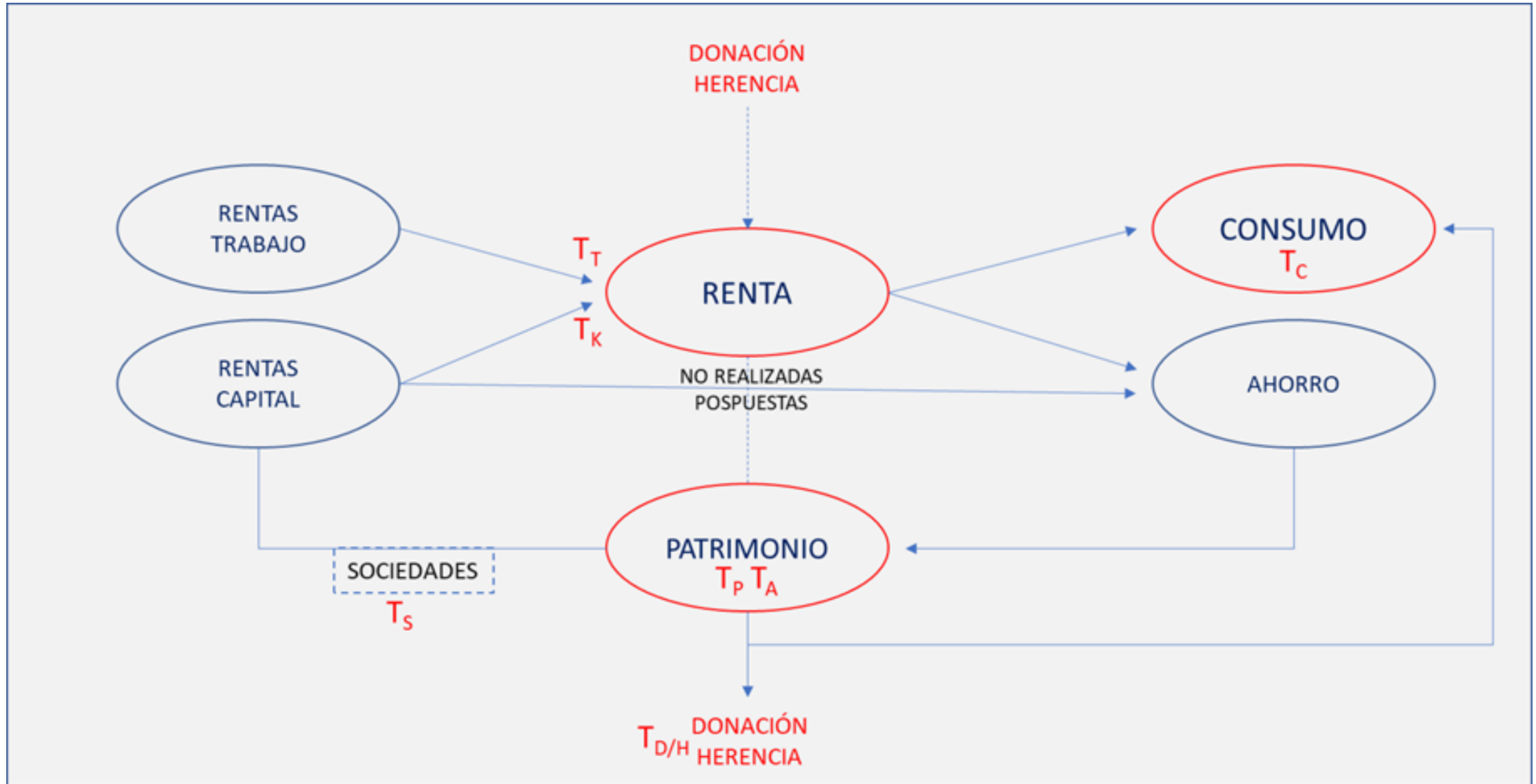
D.I. La integración de la consideración de la riqueza en el impuesto sobre la renta

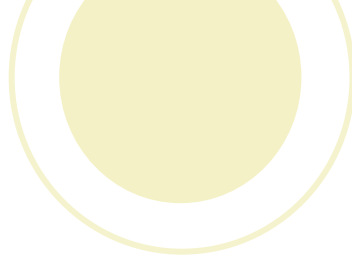
- En OECD (2018) encontramos diversas consideraciones que apuntarían en esta dirección.
- Impuestos sobre el capital actuales no serían por sí mismos capaces de afrontar el aumento de la desigualdad de la riqueza, en particular dada la posibilidad de diferimiento de la tributación por parte de los individuos más ricos, recomendando explorar (en el futuro) la posibilidad de reformarlos para mejorar su capacidad de corrección de dicha desigualdad (OECD, 2018, p. 52).
- Igualmente, se sugiere la utilización de la riqueza para modular tanto la contribución impositiva como el acceso condicionado a los servicios públicos, afirmando que, en teoría, los impuestos sobre el capital podrían diseñarse para aumentar tanto con el nivel de renta como con el de riqueza (OECD, 2018, p. 53).
- Asimismo, al analizar los problemas que supone el criterio de caja de la imposición sobre el capital, frente al criterio de devengo de los impuestos sobre el patrimonio, considera la posibilidad de aplicar de forma generalizada el criterio de caja (mark-to-market) mediante una valoración anual de los incrementos de patrimonio independientemente de su realización, así como una opción alternativa que consistiría en «diseñar el impuesto sobre la riqueza neta como un impuesto mínimo acreditable frente al gravamen presente o futuro de las rentas del capital y las ganancias patrimoniales [...] reduciendo el efecto lock-in generado por los impuestos de capital basados en la realización de las rentas y plusvalías», con el objetivo adicional de eliminar la doble imposición del rendimiento normal del ahorro (OECD, 2018, p. 56).
- En este mismo sentido, se reflexiona (OECD, 2018, p. 55) sobre las posibilidades de «¿un impuesto sobre la renta presunta del capital o un impuesto sobre la riqueza neta como impuesto sobre la renta potencial?» y se analiza en detalle el caso de la imposición holandesa sobre las rentas del capital, la cual, desde 2001, sustituyó el gravamen directo de las rentas del capital realizadas por la imputación de un porcentaje del valor de los activos en el impuesto sobre la renta (un 4 % del valor de los activos, gravado al tipo fijo del 30 %, lo cual equivaldría a un impuesto sobre el patrimonio del 1,2 %), sistema reformado posteriormente en 2017 (OECD, 2018, p. 77) para ajustar anualmente la tasa de rendimiento imputada (con una media móvil quinquenal) y su cálculo, así como para introducir cuatro tramos y cierta progresividad en sus tipos impositivos.
- Otras opciones (gravamen de la “plusvalía del muerto” o impuesto de sucesiones) y se han probado y no funcionan, suponen un gravamen muy elevado de una sola vez que impide la continuidad de la actividad económica y que no permiten distinguir entre las rentas que han sido o no gravadas con anterioridad.

D.II. El impuesto sobre sucesiones como impuesto sobre la concentración de la riqueza

- En este esquema alternativo –una vez integrada la consideración del patrimonio en el gravamen de la renta– el papel reservado para el gravamen de sucesiones y donaciones sería el que la sociedad determine como necesario para cumplir con el objetivo de la corrección de la acumulación intergeneracional excesiva de la riqueza, elevando significativamente sus mínimos exentos (sería un impuesto sólo para grandes fortunas), mejorando los métodos de valoración, configurando una base amplia sin excepciones que den lugar a la planificación fiscal y aplicando facilidades de pago para dificultades transitorias de liquidez.
- Con estos objetivos, las posibles dobles imposiciones o desincentivos de esta tributación de las herencias quedarían relegados a un segundo plano. Es inevitable que unas medidas que pretendan limitar realmente la acumulación intergeneracional del poder y la riqueza tengan al mismo tiempo ciertos costes en términos de eficiencia.

RENTAS, CONSUMO Y PATRIMONIO: CONEXIONES Y TRIBUTACIÓN





Gracias



www.ciat.org

