

LA POSIBLE DESAPARICIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES Y SU INTEGRACIÓN EN LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

JESÚS QUINTAS BERMÚDEZ

*Profesor de la Universidad de Alcalá (Madrid).
Inspector de Finanzas del Estado (excedente)*

Extracto:

Al hilo de la polémica suscitada por el establecimiento por diversas comunidades autónomas de reducciones y bonificaciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que el autor encuadra dentro de las políticas de *tax shopping*, el trabajo analiza las razones de la resistencia social a esta figura que subyace en estas medidas.

A partir de aquí, el autor da un paso más y propone la plena integración de las adquisiciones lucrativas en el hecho imponible de la imposición personal sobre la renta, desarrollando en profundidad las implicaciones técnicas y normativas de tal propuesta, así como sus efectos sobre la recaudación y las medidas de redistribución recaudatoria precisas.

Incluso en el supuesto de que la propuesta de plena integración no fuese aceptada, el autor sugiere una serie de modificaciones en la actual regulación, para mitigar las desigualdades actualmente existentes y lograr un mayor grado de integración real con las restantes figuras impositivas de imposición sobre la renta.

Palabras clave: impuestos, reformas tributarias, integración impositiva y sucesiones.

Sumario

1. Encrucijada actual.
 - 1.1. Reseña histórica.
 - 1.2. Justificación: revisión crítica.
 - 1.3. *Tax shopping*: ventajas e inconvenientes.
2. Integración plena en la imposición sobre la renta general.
 - 2.1. Planteamiento general.
 - 2.2. Determinación y división de la herencia.
 - 2.3. Seguros de vida.
 - 2.4. Adjudicaciones dinerarias. Cuentas a cobrar y a pagar.
 - 2.5. Excesos de adjudicación.
 - 2.6. Usufructos.
 - 2.7. Beneficios fiscales.
 - 2.8. Gastos de última enfermedad y entierro.
 - 2.9. Renuncia al diferimiento.
 - 2.10. Coste de adquisición desconocido.
 - 2.11. Integración de las donaciones.
 - 2.12. Situaciones transitorias.
 - 2.13. Instrumentación normativa.
3. Efectos recaudatorios y distribución territorial.
 - 3.1. Impactos tributarios y recaudatorios.
 - 3.2. Incidencia sobre los ingresos de las comunidades autónomas.
 - 3.3. Aspectos político-competenciales.
4. Aspectos internacionales.
 - 4.1. Corrección de la doble imposición.
 - 4.2. Obligación real.
5. Sugerencias alternativas.
 - 5.1. Tributación sobre el caudal relicto.
 - 5.2. Situaciones de parentesco.
 - 5.3. Tipos impositivos y escalas.
 - 5.4. Doble imposición.
 - 5.5. Comprobación de valores.
 - 5.6. Beneficios fiscales.
6. Conclusiones.

1. ENCRUCIJADA ACTUAL

En los últimos años ha surgido un amplio debate acerca del mantenimiento o supresión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Visto desde nuestro país y con la peculiar perspectiva que supone el que, de hecho, se trate de un impuesto de ámbito regional, en lugar de estatal (como ocurre en la mayor parte de los países), parece que se trata de un mero fenómeno de *tax shopping* (vid. 1.2, más adelante). Sin embargo, ello no debe hacernos perder la perspectiva de que se trata de un debate más global: la conveniencia de mantener esta figura, atendiendo tanto a su impacto recaudatorio como a su adecuación a los fines extrafiscales pretendidos y, por lo tanto, a una evaluación de su equidad económica y social. De todo ello, debiera alcanzarse una conclusión en términos de justicia y eficacia que debiera conducir, coherentemente, a una decisión política.

Obviamente, la decisión puede ser la supresión o el mantenimiento del ISD. Si se opta por la supresión, ha de analizarse la forma de realizar esta considerando los efectos inducidos sobre la equidad, coherencia y suficiencia del resto del sistema fiscal (análisis que parece haberse obviado hasta la fecha). Si se opta por el mantenimiento, la propia existencia del debate debe llamar la atención sobre los defectos de la actual situación que han originado en gran medida el mismo, que habría que tratar de corregir.

Si bien el presente trabajo trata de mantenerse en todo momento en el plano técnico, sin otro condicionamiento ideológico que el de la aceptación de la propiedad privada y de la libertad individual y la necesidad de reglas de comportamiento social mayoritariamente adoptadas y efectivamente aplicadas, en esta primera parte se exponen los factores que, en mi opinión, permiten alcanzar la conclusión previa a la decisión política. Aunque intentaré actuar con ecuanimidad, no puede descartarse que algunos razonamientos puedan estar teñidos de subjetividad, por lo que de antemano me disculpo.

1.1. Reseña histórica.

La propia denominación que todavía se utiliza con relativa frecuencia («derechos reales») pone de manifiesto el origen de esta figura impositiva y su entronque común con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en el «impuesto del sello real» que necesariamente figuraba antiguamente en toda cédula de otorgamiento o reconocimiento de títulos y propiedades. Bajo tal encuadre, la tributación de la adquisición de riqueza se regulaba de manera sustancialmente uniforme y se configuraba como una imposición sobre el tráfico jurídico.

Solo en la segunda mitad del siglo XX se produce en España el cambio de ubicación del ISD al ámbito de la imposición directa, consolidándose así el primer paso de su integración en la imposición sobre la renta, al establecerse la no consideración como incremento de patrimonio de las adquisiciones sujetas a ISD, y la consideración como valor de adquisición a efectos de la imposición sobre la renta del valor establecido en el ISD, como figura expresado en los apartados 2 y 7 del artículo 20 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, por la que se reformaba el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Un siguiente paso del proceso de integración se produce a través de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, que todavía regula actualmente el ISD, ya que, al establecer que recae únicamente sobre las adquisiciones lucrativas realizadas por personas físicas, produce la integración en el Impuesto sobre Sociedades (IS) de las adquisiciones lucrativas realizadas por entidades.

Por lo tanto, en la actualidad el ISD ha sido suprimido respecto de las entidades, integrándose totalmente en el IS, mientras que se mantiene, siguiendo un esquema tradicional, respecto de las personas físicas.

1.2. Justificación: revisión crítica.

Al margen de que la figura viniera existiendo, aunque de forma fragmentaria, con anterioridad. La generalización conceptual y espacial del ISD está estrechamente ligada al surgimiento de las doctrinas sociales en el siglo XVIII, al mismo tiempo que el surgimiento de una imposición general sobre la renta y el debate sobre la progresividad y la redistribución. De hecho, la progresividad y la redistribución aparecen constantemente en la justificación del ISD, de forma directa e indirecta.

No siendo este el momento oportuno para abordar una exposición y crítica de las teorías y argumentos vertidos a lo largo del tiempo sobre estas materias (que, por otra parte, pueden encontrarse en obras generales sobre Hacienda Pública), me limitaré a examinar los argumentos, positivos y negativos, más habitualmente expuestos en relación con la justificación, ventajas e inconvenientes del ISD.

A) *Redistribución de riqueza.*

Se trata de la justificación más tradicional del ISD: evitar una excesiva concentración de riqueza en un grupo relativamente reducido de personas, ya que ello crearía situaciones de mayor desigualdad. El trasfondo colectivista de este argumento hace que entre en conflicto con un modelo de organización social basado en hacer compatible la igualdad de derechos (y de obligaciones) de todos los individuos con el reconocimiento de la libertad individual y de su obligado corolario económico, la propiedad privada.

Desde la premisa del modelo de organización social señalado, las principales críticas a esta justificación pueden resumirse:

- a) Se trata de una justificación ideológica, y no económica.
- b) La decisión sobre el nivel «aceptable» de desigualdad resulta arbitraria y no tiene en cuenta la utilización y utilidad social de los bienes cuya adquisición se grava.
- c) Si el ISD pretende corregir una distribución «inadecuada» de la riqueza, quiere decir que tal inadecuación se ha producido, sin haberse corregido con anterioridad.
- d) Dependiendo del número de herederos, normalmente el propio mecanismo de la herencia produce una redistribución de riqueza en lotes más pequeños.
- e) El gravamen no implica necesariamente una redistribución de la riqueza, sino una mera transferencia de parte de ella al Fisco, sin que haya de revertir directa y necesariamente sobre otros ciudadanos.
- f) El desmembramiento de la titularidad de bienes explotados o mantenidos conjuntamente puede implicar mayores costes que beneficios sociales.
- g) La existencia del gravamen puede modificar los comportamientos individuales en relación con los estímulos al trabajo, la inversión, el ahorro y el consumo.
- h) La riqueza no es el único motivo de desigualdad: las relaciones sociales, la educación y las aptitudes innatas (y, por descontado, la suerte/desgracia) originan también desigualdades de todo tipo, y también económicas.

B) *Gravamen complementario.*

En buena medida, viene a ser una reformulación de la justificación anterior, ya que se basa en la idea de que viene a complementar la tributación previamente soportada sobre el ahorro y/o el patrimonio.

Quizá por ello, la primera objeción es muy similar a una de las anteriores: ello presupone aceptar que la tributación ordinaria es imperfecta, lo cual sin duda es cierto, dada la disparidad de tributación de las diferentes fórmulas de ahorro, tanto en renta como en patrimonio. Pero, precisamente por ello, no parece que el remedio adecuado sea un impuesto que recaee de manera indiscriminada (sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre la heterogeneidad valorativa) sobre la totalidad de los bienes recibidos, y cuya recaudación depende (otra desigualdad) de la mayor o menor extensión de la vida del causante, y no tiene en cuenta la tributación previamente soportada.

Para una mejor comprensión, imagínense dos patrimonios, de igual importe y composición: en un plazo de, por ejemplo, 50 años, el patrimonio (A) se ha transmitido solo una vez por herencia, mientras que el patrimonio (B) se ha transmitido 5 veces. El patrimonio (B), sin otra justificación que la menor duración de la vida de la familia a la que pertenece, habrá soportado una carga fiscal aproximadamente 5 veces superior al patrimonio (A).

C) Progresividad.

Partiendo de la premisa de que la herencia (o, en su caso, la donación) supone una adquisición de riqueza (renta) y que, como tal, pone de manifiesto una capacidad económica, el gravamen permite introducir una mayor progresividad en el sistema fiscal.

Como puede apreciarse, este razonamiento parte ya de considerar el ISD como un gravamen sobre la renta, aunque con una regulación diferenciada. Ahora bien, si se trata de un gravamen sobre la renta no puede mantenerse al margen de la evolución de los modelos de imposición sobre la renta. Por citar solo algunos aspectos: reducción del número de tramos y del tipo marginal máximo, moderación de la progresividad, tendencia al gravamen proporcional del ahorro, mecanismos de corrección de la doble imposición.

Está claro que resultaría más fácil este acompañamiento si, simplemente, el gravamen sucesorio y donatorio formara parte, a todos los efectos, del IRPF, como ya lo hace en relación con las entidades.

Ateniéndonos al caso concreto del ISD español, si de algo no se le puede acusar es de falta de progresividad, sino, por el contrario, de hiperprogresividad, toda vez que la aplicación conjunta de la propia progresividad de la tarifa con los multiplicadores por la consideración del patrimonio preexistente del adquirente y de su relación familiar con el transmitente, da lugar a que la cuota íntegra contenga tres factores de progresividad, cuyas resultantes se muestran a continuación:

Patrimonio preexistente		Grupo de parentesco					
		I y II		III		IV	
Desde	Hasta	coeficiente	t. mín/t. máx	coeficiente	t. mín/t. máx	coeficiente	t. mín/t. máx
0,00	402.678,11	1,0000	7,65% 34,00%	1,5882	12,15% 54,00%	2,0000	15,30% 68,00%
402.678,12	2.007.380,43	1,0500	8,03% 35,70%	1,6676	12,76% 56,70%	2,1000	16,07% 71,40%
2.007.380,44	4.020.770,98	1,1000	8,42% 37,40%	1,7471	13,37% 59,40%	2,2000	16,83% 74,80%
4.020.770,99	en adelante	1,2000	9,18% 40,80%	1,9059	14,58% 64,80%	2,4000	18,36% 81,60%

Es decir, que sin considerar los efectos de las reducciones fijas, el ISD español presenta un factor de progresividad nominal (tipo máximo/tipo mínimo) del 10,67; incluso atendiendo exclusivamente a la estructura de la tarifa, el factor de progresividad es de 5,33, que se mantiene inalterado desde 1987.

La evolución y situación del IRPF son bien diferentes. Partiendo de la Ley 44/1978, en ese momento el factor de progresividad nominal de su tarifa se situó en 3,73, que se fue reduciendo en la medida en la que se produjeron elevaciones del tipo mínimo manteniendo constante el tipo máximo; en 1996, el factor era 2,8. Antes de la última reforma de 2006, se había elevado hasta 3,0

y, tras dicha reforma, se ha visto reducido hasta el 1,75, el valor más bajo en todo el período 1978/2007.

El olvido del ISD en todas las reformas de la imposición sobre la renta no puede ser más evidente, conduciendo a una divergencia cada vez mayor, no por inadvertida menos grave.

D) *Confiscatoriedad.*

Este aspecto se mueve entre dos posturas extremas. De un lado, la de quienes opinan que un impuesto solo puede ser considerado confiscatorio cuando alcanza o rebasa el 100% de la manifestación de capacidad económica gravada, si se trata de impuestos directos, mientras que no habría límite de tipo para los impuestos indirectos. De otro lado, la de quienes consideran que, en general, resulta confiscatorio cuando el Fisco obtiene más que el propio contribuyente y que, en particular, resulta confiscatorio cualquier gravamen sobre una manifestación de capacidad económica previamente gravada (lo que implica el reconocimiento mediante exención de cualquier situación de doble imposición); ha de advertirse, siquiera sea por su valor simbólico, que el límite del 50% ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional Alemán, mientras que nuestro TC se muestra reacio a establecer un límite claro y, desde luego, no se opone a la existencia de tipos impositivos superiores.

En cualquier caso, resulta difícil asumir racionalmente que un gravamen que supera el 80% de la riqueza obtenida, especialmente en los supuestos de herencia, no constituye una confiscación «de facto», especialmente si se tiene en cuenta:

- Por distante que esté el adquirente respecto del transmitente, no lo estará más que la propia Hacienda (que ya se ha cobrado previamente su parte en el proceso de adquisición y mantenimiento de riqueza por el transmitente); por lo que resulta inequitativo que Hacienda se lleve más de 4 veces más que el adquirente. Si se considerase al adquirente y a Hacienda igualmente distantes, no parece que esta debiera llevarse más de la mitad.
- La eventualidad de cualquier interés por aplazamiento, recargo o sanción, por mínimos que sean, conducirá a una confiscación efectiva no solo de todo lo adjudicado por el adquirente, sino que incluso producirá un empobrecimiento adicional de este.

E) *Heterogeneidad valorativa.*

Cada vez que en la literatura hacendística o en la normativa o jurisprudencia tributaria aparecen términos como «valor objetivo» o «valor real», el lector avisado sabe que ello se traduce en la práctica en valores establecidos subjetivamente por la Administración tributaria, en no pocos casos de forma discrecional, resultando luego de dudoso éxito los intentos de combatirlos por parte del contribuyente. Incluso, en ocasiones, se ve sumido en la perplejidad por hábiles disquisiciones judiciales sobre la distinción entre ambos términos que nadie habría imaginado; en otras ocasiones, el

legislador extiende su velo sanador sobre la práctica de establecimiento de valoraciones en masa, a partir de un dato, sobre el que ya no se permite debatir al contribuyente, tan poco adecuado para conocer el valor actual de un bien como puede ser el valor catastral fijado varios años antes.

Con todo, ha de comprenderse la dificultad que entraña la valoración de un conjunto heterogéneo de bienes, en cuanto a su naturaleza, transmisibilidad, existencia o no de mercados organizados, posibilidad de obtener precios de referencia o comparables, etc. Es por ello que no queda más remedio que entrar en una casuística valorativa, lo que conduce, casi inevitablemente, a una situación de heterogeneidad valorativa: es decir, no puede garantizarse que patrimonios iguales tributen en igual medida, ni que un patrimonio superior tribute en mayor medida que otro inferior, dependiendo de la composición de cada patrimonio.

Puede argumentarse que el mismo problema se plantea en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), aunque la contrarréplica es fácil: la extensión de un problema no hace que deba restársele importancia, sino probablemente todo lo contrario. Por otra parte, la diferencia de tipos nominales hace que el problema sea menos perceptible en IP, al margen de la crítica radical que supone la extendida demanda de supresión también de ese impuesto.

F) *Enajenación forzada.*

Sin duda esta es una de las primeras y principales críticas del ISD y, en buena medida, subyace en las justificaciones de esta figura basadas en la redistribución.

Dado que no es habitual que un patrimonio se encuentre invertido de manera principal en dinero, sino en inmuebles, negocios, valores y activos sin liquidez inmediata, el pago del ISD conlleva bien la utilización de patrimonio preexistente del heredero, bien la venta o enajenación de parte del patrimonio recibido. Sin embargo, esta enajenación forzada puede ser contraria a la lógica económica o conducir a la obtención de precios inferiores, en virtud de la inmediatez del pago del impuesto. Es por ello que hay quien afirma que el ISD resulta equivalente a una expropiación, pero que ni siquiera se realiza a favor de los intereses generales, sino a favor de quienes están en condiciones de adquirir ventajosamente los bienes puestos a la venta por los herederos.

G) *Intromisión en el ámbito individual.*

Ya se ha comentado que uno de los factores que conducen a la hiperprogresividad del ISD es el grado de parentesco, al que ha de unirse la del número de herederos, forzosos o por decisión del testador.

En su configuración actual, el ISD discrimina a las familias con menor número de descendientes directos y, de manera especial, a todos aquellos causantes sin descendientes ni ascendientes directos. De esta forma, no solo se hace que factores tales como la salud o las desgracias «entren»

indirectamente en la herencia, sino que también se condicionan decisiones individuales que, con frecuencia, corresponden al ámbito de la intimidad.

Un caso particular es el de la inexistencia de descendientes o ascendientes directos. La decisión más lógica es que el testador instituya como herederos a parientes colaterales o, incluso, a personas con las que le unen lazos de simpatía, amistad o agradecimiento, o por razones de pura filantropía. Sin embargo, en todos estos casos, tal como se ha podido apreciar en la exposición de la carga nominal realizada anteriormente, estas decisiones, incluso si son prácticamente inevitables, resultan penalizadas gravemente por el ISD.

H) *Discriminación respecto de las entidades.*

Ya se ha señalado antes que, en el caso de las entidades, ya se ha producido la plena integración en el ámbito del IS de las adquisiciones lucrativas.

Ello implica que respecto de las entidades, el gravamen resulta estrictamente proporcional, sin que se vea afectado por ninguna de las circunstancias que configuran la hiperprogresividad del ISD: cuantía de la adquisición, parentesco o vinculación, y patrimonio preexistente. Solo la tipología de la entidad adquirente determina la aplicación de un tipo impositivo menor o mayor, que en ningún caso rebasa (en 2008) el 30%. Este tipo impositivo es inferior a cualquiera de los tipos nominales máximos, tal como puede apreciarse en el cuadro antes expuesto. Incluso haciendo referencia a los tipos impositivos del IS existentes hasta 2006 (35%, el tipo general), solo en un caso el tipo máximo del ISD resulta ligeramente inferior: cuando el patrimonio preexistente es inferior a 403.000 euros.

Esta situación resulta difícilmente justificable, ya que hace de mejor condición a una entidad mercantil que a la familia y, sin duda, puede conducir, a medio o largo plazo, a alterar las decisiones sobre la utilización y organización del patrimonio al margen de las convicciones personales y de consideraciones de eficiencia.

1.3. *Tax shopping: ventajas e inconvenientes.*

El fenómeno del *tax shopping* irrumpió con fuerza en la década de los ochenta, principalmente en el ámbito del IS. Básicamente, consistía en la utilización del IS como un factor para que las empresas ubicasen sus inversiones, su actividad y/o su domicilio en un territorio determinado, buscando la optimización de su beneficio neto (después de impuesto).

En una visión más profunda, puede apreciarse que este planteamiento se asienta sobre dos ideas nada nuevas:

- El impuesto es una cuota o precio que debe pagarse por la adquisición de las ventajas jurídicas, sociales y económicas que supone la pertenencia a una sociedad (teoría roussoniana del «contrato social»).

- Para un nivel dado de ventajas, la decisión más eficiente del contribuyente es aquella que minimice su precio (teoría del *homo oeconomicus*).

Personalmente, no creo que sea cierto que los impuestos se fijan para cubrir el nivel decidido de gasto, sino todo lo contrario: conocida la recaudación tributaria previsible, se parte de ella como nivel (por lo general mínimo) de gasto, buscando, y disputando, el acceso a estos recursos, sin tener directamente en cuenta las verdaderas preferencias sociales (por ejemplo, cuantiosos gastos de representación y propaganda, desatendiendo la cobertura de funciones asistenciales).

Por lo tanto, mi desconfianza en el autocontrol de las finanzas públicas por la vía de la gestión cuidadosa del gasto me lleva a saludar con esperanza esta vía indirecta hacia una mayor racionalidad por la vía de la reducción de los impuestos que conlleva, por razones de emulación y competencia, el proceso de *tax shopping*. Y, además, en el caso concreto del ISD puede ser el impulso final para su revisión o supresión.

Dicho esto, no considero que el actual proceso de *tax shopping* que, como consecuencia de su consideración «de facto» como un impuesto autonómico y el papel relativamente secundario en la financiación autonómica, se esté desarrollando correctamente, acertando a señalar los siguientes problemas o defectos:

A) «Reforma estadística».

Se supone que las reformas tributarias responden a un conjunto de consideraciones basadas tanto en la suficiencia recaudatoria como en la búsqueda de determinados efectos económicos, y en la superación de defectos y problemas detectados en la regulación reformada, tratando de alcanzar una más justa distribución de las cargas generales entre los contribuyentes, presentes y futuros.

En la práctica, sin embargo, este planteamiento político-social se ve frecuentemente superado por un planteamiento basado en las denominadas «teorías cínicas de la imposición», según las cuales el impuesto se establece no tanto para ser justo como para recaudar lo que se ha decidido a nivel político. De esta forma, las reformas se basan no tanto en consideraciones de justicia distributiva, como en lograr la mayor rentabilidad política con el mínimo coste recaudatorio, con lo que los defectos y desigualdades del sistema tributario no solo no se corrigen, sino que, con frecuencia, se amplían.

En el caso concreto del ISD, puede plantearse esquemáticamente como una reforma del «95/5»: el 95% de los expedientes aporta el 5% de la recaudación; por lo tanto, el coste de «eliminar» ese 95% de expedientes solo tiene un coste del 5% en términos de recaudación y, para ese 95%, la medida puede presentarse como una supresión del impuesto. Lógicamente, los porcentajes pueden ser diferentes en cada caso concreto, pero el diseño de la medida a partir de las estadísticas recaudatorias es el mismo.

B) *Ilusión recaudatoria.*

Un corolario del planteamiento recogido en el punto anterior es que los recursos administrativos disponibles existentes pueden concentrarse en el 5% restante de expedientes, que aporta el 95% de la recaudación, con la finalidad nada encubierta de incrementarla.

Al mismo tiempo, en la medida en la que exista la posibilidad de desplazarse hacia las zonas con una tributación más reducida, se produce un incremento recaudatorio «gratuito», por la afluencia de nuevos contribuyentes (con posibles efectos inducidos sobre otros ingresos tributarios).

Por lo tanto, sin una supresión global efectiva del impuesto, cabe dudar de la sinceridad de la oferta de una reducción efectiva del nivel impositivo.

Por otra parte, es probable que la mejora recaudatoria que inicialmente produce la medida sea solo una ilusión temporal, ya que:

- La recaudación que pueda proporcionar el 5% restante de expedientes tiene necesariamente un límite que se alcanzará en un plazo relativamente corto; a partir de ese momento, la recaudación se estancará, a expensas del efecto riqueza vinculado a la evolución económica.
- En algún momento, el proceso de *tax shopping* se generalizará, hasta llegar a un punto en el que las diferencias sean poco significativas, por lo que el ritmo de afluencias se irá ralentizando hasta detenerse.

C) *Mayor discriminación.*

Las «reformas estadísticas» corren el riesgo de acentuar la dualización de la política fiscal (unos pagan impuestos; otros reciben las prestaciones y contribuyen decisivamente a decidir los impuestos que no pagan).

En el planteamiento esquemático expuesto, queda claro que el 5% excluido de la reforma ve incrementada la desigualdad y demás efectos negativos del ISD. Además, cualquier justificación basada en mejorar la progresividad del sistema tributario o la distribución de la riqueza queda carente de fundamento, toda vez que, al estar basada la reforma, en todo o en parte, en la situación de parentesco, ocurre que patrimonios mayores soportan una tributación insignificante, mientras que patrimonios incluso modestos soportan tributaciones claramente superiores a las del IRPF, por poner una referencia.

Si se repasan los demás puntos de crítica del apartado anterior, se comprueba que, por lo general, las medidas adoptadas hasta la fecha no solo no corrigen, sino que acentúan los defectos del ISD.

D) Erosión de bases del IRPF.

Antes del actual proceso de *tax shopping*, podía existir una tendencia hacia la minoración de las bases del ISD, siquiera fuera para minimizar la necesidad e impacto de las enajenaciones forzadas. En una visión global del sistema tributario, esta erosión se ve compensada por el hecho de que la base del IRPF se determina en función de la del ISD, por lo que puede afirmarse que lo que no tributa por ISD, tributa por IRPF (dejando al margen los eventuales «arbitrajes» por diferencia de tipos impositivos).

En los casos en los que el *tax shopping* se haya orientado hacia la reducción proporcional en base, o la bonificación en cuota (incluso si se hubiera establecido un límite máximo), de forma que la tributación efectiva por ISD se sitúe en un nivel claramente inferior al tipo correlativo en IRPF (en la actualidad, el aplicable a las rentas del ahorro, 18%), no resulta descabellado suponer que habrá una tendencia a elevar las bases declaradas en ISD, incluso por encima del valor esperado de venta en un momento posterior. Si, como también es de suponer (por tratarse de una reforma estadística del tipo 95/5 y porque, aunque mínima, implicaría una menor recaudación), no se corrigen a la baja estas valoraciones, se producirá necesariamente una erosión de las rentas tributables por IRPF, que puede resultar significativa. Este efecto tal vez no se aprecie en los primeros años, pero parece inevitable a medio plazo.

2. INTEGRACIÓN PLENA EN LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA GENERAL

Del análisis desarrollado en la sección anterior se desprende que, si bien es cierto que el ISD en su configuración actual presenta notorios defectos que hacen indispensable su replanteamiento, la vía de la «seudo-supresión» emprendida a través de las medidas autonómicas de *tax shopping* tampoco resultan ser la solución más adecuada, aun cuando suponen el reconocimiento político de la impopularidad y rechazo crecientes de esta figura.

La solución debe partir de un análisis de los elementos de crítica, tanto los expuestos como otros que pudieran añadirse y que no solo los supere en la medida de lo posible, sino que además ahonde en la integración del sistema tributario en su conjunto y, en particular, de la imposición sobre la renta.

2.1. Planteamiento general.

Algún lector habrá echado en falta, en la revisión crítica de la justificación del ISD, una alusión al argumento de la gratuidad, salvo de manera indirecta. En síntesis, este argumento invoca que puesto que el heredero adquiere lo heredado sin que le cueste nada, es lógico que el Fisco tenga derecho a gravar esta incorporación neta de riqueza.

Ciertamente, no resulta difícil advertir lo arriesgado de esta tesis precisamente en contra de la Hacienda, si se considera que existe una percepción bastante extendida, especialmente como consecuencia de la «dualización» a la que antes se ha hecho referencia, de que existe una desproporción entre lo que se paga por impuestos y lo que se recibe en servicios públicos efectivos. Más aún, esta justificación debiera conducir a prohibir el establecimiento de cargas impositivas nominales superiores al 50% de la adquisición.

En realidad, tanto esta justificación como bastantes de las anteriormente expuestas parten de una confusión entre renta y patrimonio, ya que, si bien se parte de una noción general de renta en la que se incluyen las adquisiciones lucrativas, las justificaciones aparecen basadas preferentemente en una asimilación a la imposición patrimonial. Sin embargo, en los países, casi todos, en los que no existe imposición patrimonial, también se someten a tributación las adquisiciones lucrativas.

Por otra parte, debe recordarse lo ya expuesto anteriormente sobre la inequidad de que un mismo patrimonio soporte, en un período de tiempo determinado, varias veces el gravamen, mientras que otro de igual valor lo soporte solo una vez.

Lo cierto es que, de ser posible, la riqueza no se destruye voluntariamente ni desaparece por el mero hecho del fallecimiento de su titular; se trata, simplemente, de adjudicarla al nuevo titular (sucesor), pero ello no supone la aparición *ex novo* ni de una nueva renta, ni de una nueva riqueza, sino solo una transferencia, un mero cambio de titularidad. En este sentido, puede resultar ilustrativo, e indicativo, el tratamiento de la sucesión de empresa, especialmente en los procesos de fusión y escisión.

Pues bien, considerando que lo único que ocurre es la imprescindible sucesión en la titularidad de una renta acumulada (patrimonio), ya previamente sometida a tributación hasta el límite de la inversión realizada (coste de adquisición), la propuesta no puede resultar más evidente y puede expresarse así:

«Debe suprimirse el ISD, integrando los bienes adquiridos en el patrimonio del sucesor por el coste de adquisición para el testador, determinándose la ganancia o pérdida patrimonial cuando se produzca la enajenación efectiva, por diferencia entre el valor de la enajenación y el coste de adquisición heredado.»

Sin duda, una primera reacción en defensa del *statu quo* es que no se trata de una propuesta sencilla, sino una solución simplista, que no ha tenido en cuenta la casuística que contiene la normativa. Ahora bien, en cualquier decisión de reforma, el principio inspirador debe ser sencillo, sin perjuicio de que su desarrollo normativo contemple los supuestos y situaciones particulares precisos, aunque procurando que ello no suponga una forma de revivir las situaciones que precisamente se trata de superar y que originaron la reforma.

En cualquier caso, se pasa revista a los aspectos que se han considerado más característicos.

2.2. Determinación y división de la herencia.

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que los problemas relativos a la determinación de herederos, determinación del caudal relicto y adjudicación de las porciones hereditarias son esencialmente cuestiones civiles, que, bajo el principio de «integración por traspaso», se dilucidarán en ese ámbito, limitándose el tratamiento inicial en el ámbito tributario a recoger el reparto establecido en el ámbito civil, bien por acuerdo de los interesados, bien según la decisión judicial correspondiente.

De esta forma los supuestos de indeterminación de herederos, herencia pendiente o litispendencia resultan irrelevantes fiscalmente, al desaparecer la imperiosidad de la liquidación por ISD y las consiguientes enajenaciones forzosas.

Probablemente, se planteará una nueva situación, como consecuencia del impuesto diferido. En efecto, es muy posible que porciones hereditarias consideradas de igual valor (o de valor proporcionado, en función de las disposiciones testamentarias) comporten, sin embargo, costes de adquisición heredados diferentes; en tales casos, resulta lógico que los sucesores acuerden ajustes suplementarios para considerar este efecto impositivo. Fiscalmente, estos acuerdos resultan irrelevantes, ya que no alteran el coste heredado ni resultarán deducibles fiscalmente.

Dicho de otra manera, en términos comparativos y referidos al conjunto de la imposición sobre la renta, el planteamiento propuesto «equivale» a dejar exento el coste de adquisición para el testador de los bienes transmitidos, y gravar el exceso en el momento de enajenación por su sucesor.

2.3. Seguros de vida.

Supóngase un seguro de supervivencia contratado y posteriormente percibido a su término por la misma persona: se produce una renta por la diferencia entre el importe percibido y las primas pagadas, que tributará según el impuesto que resulte aplicable (IRPF, IS, IRNR).

Si se introduce ahora la variante de que el tomador y el perceptor sean personas diferentes, en virtud de una situación sucesoria, puede apreciarse que el planteamiento general se cumple si el perceptor se ve sometido a tributación por la renta obtenida en el momento del rescate o término.

2.4. Adjudicaciones dinerarias. Cuentas a cobrar y a pagar.

Tras las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, el tratamiento de este supuesto se trata sin mayor dificultad:

- Las adjudicaciones dinerarias no originan gravamen alguno (a expensas de alguna norma específica para prevenir operaciones de «afloración»), ya que equivalen a un bien con un valor igual al coste de adquisición.

- Las cuentas a cobrar tampoco originarán gravamen alguno, salvo en la parte correspondiente a rendimientos pendientes de cobro devengados, tanto antes como después de la sucesión; la norma se aplica igualmente en los supuestos de partidas indeterminadas en su cuantía por razón de controversia, litigio o trámite de valoración.
- Las deudas y cuentas a pagar no se tienen en cuenta, puesto que constituyen una fórmula de financiación, sin perjuicio del tratamiento que corresponda, según las normas del IRPF aplicables a los intereses y gastos financieros.

Un caso particular es el de las retribuciones por salarios y servicios, percibidas con posterioridad a la sucesión. Aunque la solución teóricamente correcta es la tributación como renta del testador, aplicándose respecto del neto la regla de las adjudicaciones dinerarias, podría considerarse la posibilidad de tributación en los sucesores.

2.5. Excesos de adjudicación.

De acuerdo con el planteamiento expuesto, la solución no precisa apartarse del planteamiento general: el sucesor que reciba el bien «hereda» su coste, por lo que, en términos globales, la renta finalmente gravada es la misma, sean las que sean las adjudicaciones que se realicen.

Únicamente habrá que plantearse la posibilidad de aplicar las reglas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP), a los efectos de tributación por el mismo, saliendo así al paso de posibles conductas de elusión.

2.6. Usufructos.

Se trata de un supuesto donde se aprecia particularmente la simplificación que supone el planteamiento propuesto:

- En tanto mantenga el usufructo, el usufructuario tributará en el impuesto que le corresponda (IRPF, IRNR) por las rentas percibidas, sin deducir coste alguno (porque tributariamente no ha tenido coste).
- En tanto se mantenga el usufructo, el nudo propietario no obtiene rentas, ni por lo tanto tributa.
- Si se extingue el usufructo por cumplimiento del término, tampoco se produce tributación alguna en ese momento; se tributarán por las rentas que se generen posteriormente o, en el momento de enajenación posterior, según la regla general.

El caso particular puede ser el de transmisión del usufructo, o de la totalidad del bien, en un momento anterior al término del usufructo. De acuerdo con el planteamiento realizado, el tratamiento sería:

- Para el usufructuario, tributará por la totalidad del importe obtenido, ya que no es sino el valor actual de las rentas futuras estimadas.
- Para el nudo propietario, tributaría por la diferencia entre el importe obtenido y el coste de adquisición heredado de la totalidad del bien (sin minoración por el usufructo).

No puede descartarse el reparto del coste heredado entre usufructuario y nudo propietario, pero no solo se aparta de la verdadera realidad económica, sino que también introduce mayor complejidad.

2.7. Beneficios fiscales.

Una postura radical es la de supresión total de todos los beneficios fiscales específicos del actual ISD, sin perjuicio de los ya contemplados en la normativa del IRPF o del IRNR. Esta postura resulta congruente con la plena integración en estos impuestos y con el hecho de que ya no se grava la adquisición hereditaria como tal, sino la renta obtenida posteriormente, de igual forma que las de los restantes bienes.

En particular, carecerían de sentido las reducciones por vivienda habitual, empresa familiar y seguros de vida, mientras que las relativas a discapacidad, patrimonio protegido y bienes de interés cultural se integrarían sin dificultad en la normativa de los impuestos de acogida.

Únicamente cabría considerar el traslado a los mínimos personales y familiares de las reducciones por parentesco actualmente contempladas. En tal caso, la solución lógica es que se afectasen a las transmisiones posteriores de los bienes recibidos, hasta agotar su importe.

2.8. Gastos de última enfermedad y entierro.

En la medida en la que se satisfagan con cargo a los bienes del testador, podría plantearse que no habría que hacer ajuste alguno. Sin embargo, basta considerar la situación de un patrimonio absolutamente ilíquido, por lo que el sucesor habría de afrontar estos gastos con cargo a su propio patrimonio; parece que en este caso habría de considerarse un ajuste en la renta del sucesor; consecuentemente, esta regla debe aplicarse también en el primer caso.

Si se establece un límite a este ajuste (que debería operar como reducción de la base), el límite debería ser único para la totalidad de la herencia, prorrateándose su importe entre los sucesores.

2.9. Renuncia al diferimiento.

En el régimen fiscal especial aplicable en el IS a las fusiones y escisiones de empresas, con el que el planteamiento expuesto guarda un evidente paralelismo, se contempla la posibilidad de renuncia total o parcial al diferimiento impositivo de las plusvalías latentes.

No se aprecia inconveniente en recoger la misma posibilidad para las sucesiones entre personas físicas: lo peor que puede ocurrir es que no se utilice.

Mas no puede descartarse que en algunos supuestos de discusión entre los sucesores o de adjudicación parcial de bienes, esta renuncia resulte una opción interesante por razones diferentes a las tributarias, en cuyo caso el Fisco recibirá anticipadamente una parte de la recaudación.

Por razones de control, parece lógico establecer las siguientes cautelas y precisiones:

- Las rentas sometidas a tributación como consecuencia de la renuncia se adjudicarán al testador, pudiéndose acoger, en su caso, a la compensación de bases negativas que este tuviera pendientes.
- La renuncia debe ejercitarse no más tarde de la adjudicación de los bienes a los sucesores y debe figurar en los documentos de división y adjudicación, figurando también el valor resultante de la renuncia, que habrá de considerarse como coste heredero por quien resulte adjudicatario.
- La renuncia puede ser tanto total como parcial y la Administración tendrá derecho a comprobar que el nuevo valor no supera el valor de mercado, cuando la renuncia haya permitido la aplicación de bases negativas u otros créditos fiscales.
- La renuncia no resulta aplicable respecto de los usufructos.

2.10. Coste de adquisición desconocido.

Ciertamente, no puede descartarse que existan bienes mantenidos durante mucho tiempo (pensando a futuro, incluso de varias generaciones), de los que se haya perdido el rastro de su coste originario.

No obstante, no debe exagerarse la importancia de esta situación, si se tiene en cuenta:

- En los inmuebles, su valor de adquisición figura en el Registro de la Propiedad.
- En los bienes inscritos en otros registros públicos y/o administrativos, también suele figurar en estos su valor de adquisición o, cuando menos, su antigüedad.
- En el caso de los valores y participaciones, esto solo afectará a valores muy antiguos, ya que en los más recientes existen diversos registros y bases de datos que permiten aproximarse razonablemente al valor de adquisición.

No obstante, resulta conveniente establecer con carácter general (con independencia de la forma de adquisición, lucrativa u onerosa) reglas de último recurso para estos casos:

- Supletoriedad de las tablas de valoración oficialmente aprobadas a efectos del ITP (específicamente, vehículos, embarcaciones, etc.) y de las fechas de transferencia que figuren en registros administrativos (D.G.Tráfico).
- En valores y participaciones, consideración supletoria del valor nominal, excluida la parte correspondiente a ampliaciones realizadas con cargo a reservas.
- En los demás bienes, reconstrucción del valor originario, si se conoce de manera aproximada la fecha de adquisición, teniendo en cuenta el valor en el momento presente y las revalorizaciones experimentadas, sin perjuicio de tasación pericial referida al momento estimado de adquisición. Otra alternativa, tal vez demasiado radical, sea considerar coste nulo cuando este no pueda determinarse con fiabilidad.

2.11. Integración de las donaciones.

En los apartados precedentes se ha hecho referencia principalmente a las adquisiciones *mortis causa*, en sentido amplio, pudiéndose suscitar la duda de si el planteamiento es directamente aplicable de igual modo a las adquisiciones *inter vivos*.

Ha de observarse que, patrimonialmente, la causa inmediata de la transferencia patrimonial no altera lo esencial: se trata de un traspaso de riqueza que ya ha sido previamente gravada en su proceso de generación y acumulación. Por lo tanto, ha de concluirse que el tratamiento ha de ser sustancialmente el mismo.

No obstante, parece oportuno hacer alguna precisión:

A) *Donación de usufructos.*

Tal vez pudiera pensarse que, en el caso de donación de usufructos u otros derechos equivalentes, debiera considerarse que el donatario recibe en ese momento una renta equivalente al valor presente estimado. Esta opción, sin embargo, presenta dos inconvenientes:

- Resultaría contradictoria con el criterio establecido para las sucesiones, que es más coherente con el principio que inspira el planteamiento propuesto.
- No proporcionaría un valor cierto, sino solo probable, mientras que con la aplicación de la regla general se produce el sometimiento a gravamen, en igualdad de condiciones, de la totalidad de la renta obtenida del usufructo.

Por lo tanto, ha de ratificarse la aplicación de la misma regla establecida anteriormente. Únicamente habría que considerar que, en el caso de usufructos, no cabe la renuncia al diferimiento,

porque no existe verdaderamente tal, ya que el valor del usufructo en las adquisiciones lucrativas habrá de ser necesariamente «cero», de acuerdo con el planteamiento propuesto.

B) *Supresión del gravamen de plusvalías latentes en el donante.*

En este momento, el tratamiento en el IRPF de las plusvalías latentes en el transmitente resulta desigual y discriminatorio, ya que, mientras que se excluyen de tributación en el supuesto de sucesiones, se gravan (sobre valores lógicamente estimados con mayor o menor fortuna) en el supuesto de donaciones.

Esta evidente anomalía resultaría aún más patente en el supuesto de aceptarse el planteamiento propuesto, por lo que sería indispensable su supresión.

2.12. Situaciones transitorias.

Aunque, aparentemente, el planteamiento propuesto no precisa de normas transitorias o de adaptación, resulta conveniente pasar revista, siquiera sea de forma somera, a algunas situaciones que pudieran situarse a caballo entre las dos regulaciones:

A) *Usufructos previamente existentes.*

En los usufructos constituidos con anterioridad a la aplicación del nuevo planteamiento, no puede considerarse que han de tributar la totalidad de las rentas percibidas, sino que, para evitar una duplicidad impositiva, solo puede someterse a tributación el exceso sobre el valor ya gravado.

De paso, sería una buena oportunidad para aclarar y simplificar las normas reguladoras de los usufructos en el IRPF, de las que actualmente, y sin justificación alguna, parecen excluidos los constituidos por adquisición lucrativa.

Aun cuando suponga desviarse en alguna medida del objeto principal del presente trabajo, en estas nuevas normas habría que considerar:

- En el nudo propietario, el importe obtenido debería tratarse, preferiblemente, como rendimiento (regular o irregular según el plazo), aplicándose, en su caso, los mecanismos de corrección de doble imposición (suprimidos actualmente). Alternativamente, podría aplicarse un tratamiento similar al de los derechos de suscripción.
- En el usufructuario, debería considerarse rendimiento la diferencia entre las rentas brutas percibidas y la parte correspondiente del coste o valor de adquisición, aplicándose, en su caso, los mecanismos de corrección de la doble imposición (suprimidos actualmente). Respecto de la determinación de la parte correspondiente del coste o valor de adquisición:

- En el caso de los usufructos temporales, esta parte no sería sino el cociente entre el coste de adquisición y la duración del usufructo (expresados en años o sus fracciones).
- En el caso de los usufructos vitalicios, podría establecerse su duración estimada trasladando coherentemente las reglas de ITP (duración mínima de 10 años, incrementada en un año por cada año de menor edad, hasta un máximo del 70%). Si la duración efectiva es inferior a la estimada, el coste pendiente se imputaría al último año; si es superior, una vez superada la duración estimada no se imputaría coste alguno.

B) *Herencias yacentes y supuestos asimilados.*

En el caso de que, por desconocimiento de los herederos, fideicomisos u otras situaciones equivalentes, no se hubiera producido la liquidación del ISD con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación, parece lógico que se considerase esta aplicable, siquiera fuese de forma opcional.

C) *Declaraciones o liquidaciones no practicadas (devengos anteriores).*

Probablemente se trata de la situación transitoria que requiere un análisis más cuidadoso, tanto en términos hacendísticos como jurídicos.

Debe partirse de preservar en todo caso el derecho de la Administración tributaria a su comprobación e investigación. Ahora bien, en el caso de que esta no se hubiera realizado, se acierta a proponer lo siguiente:

- En cuanto a los bienes que hayan sido declarados, surtirán efecto dichos valores, que serán considerados como coste de adquisición para el adquirente.
- En cuanto a los bienes que no hayan sido declarados, se aplicarán las nuevas reglas (el valor de adquisición será el coste de adquisición para el transmitente).

D) *«Efecto anuncio» sobre las donaciones.*

En la medida en la que el *tax shopping* se ha extendido, al menos en algunos casos, a las donaciones, no puede desconocerse que el anuncio del nuevo planteamiento puede dar lugar a la anticipación de transmisiones lucrativas en el período transcurrido hasta su aprobación, como forma de revalorización de patrimonios a bajo coste.

Ahora bien, en la medida en la que las donaciones vienen sujetas a tributar en IRPF/IRNR sobre la plusvalía latente del donante, no parece necesario introducir medidas de corrección.

E) *ISD satisfecho previamente.*

En las adquisiciones lucrativas realizadas con anterioridad a la introducción de la nueva regulación, normalmente se habrá liquidado el ISD correspondiente, por lo que cabe preguntarse si tal ISD debe ser considerado o no como coste de adquisición, de cara a ulteriores transmisiones.

Si se considera el caso de renuncia, en el que el impuesto sería satisfecho a cargo del transmitente, pero sin reducir, al menos en apariencia, el valor del bien transmitido, parece que la respuesta habría de ser negativa. Sin embargo, tal impresión no resulta acertada, toda vez que no tiene en cuenta que el adquirente recibirá menores bienes en la cuantía precisamente del impuesto. Lo mismo ocurre, en el ámbito del IS, en las operaciones societarias de disolución o devolución de aportaciones, así como en las fusiones y escisiones sin diferimiento impositivo, toda vez que el IS satisfecho por la transmitente reduce el valor del patrimonio recibido por el destinatario o adquirente.

Ocurre, sin embargo, que la regulación actual establece como sujeto pasivo al adquirente, por lo que la adquisición queda valorada por su importe íntegro, sin detracción del ISD. En consecuencia, este ha de constituir una pérdida o, más adecuadamente, un mayor coste de los bienes adquiridos, y así debiera dejarse aclarado.

Una situación más delicada hace referencia al ISD satisfecho sobre adquisiciones dinerarias o, en general, cuentas a cobrar u otros activos equivalentes, ya que, en estos casos, no existirá la posibilidad de recuperar el ISD satisfecho, al no existir transmisión posterior. La solución teóricamente mejor sería el reconocimiento de un crédito fiscal aplicable sobre las ganancias de capital futuras obtenidas en otros bienes, pero, probablemente, la dificultad de control y la previsible escasa incidencia puede excusar el dejar las cosas como están; es decir, no reconocer crédito fiscal alguno en esta situación concreta.

2.13. Instrumentación normativa.

Dejando aparte, de momento, lo relativo a los aspectos competenciales, el planteamiento expuesto lleva a la derogación de la normativa reguladora del ISD y a la introducción, en la delimitación del hecho imponible del IRPF y del IRNR, de dos precisiones:

- La no consideración como renta de las adquisiciones lucrativas, que reemplazaría la actual exclusión de las adquisiciones gravadas por ISD, y
- La determinación de la ganancia patrimonial, en los bienes adquiridos a título lucrativo, del coste de adquisición correspondiente al anterior titular.

Por lo tanto, el nuevo planteamiento no precisa la introducción de un régimen especial en los impuestos de acogida, puesto que, incluso los aspectos que han sido objeto de examen particularizado, pueden incorporarse sin gran dificultad en la regulación general.

Cuestión distinta es que, por razones de presentación y de mejor comprensión, pueda convenir inicialmente decidir la introducción de un régimen especial relativo a los bienes adquiridos mediante adquisición lucrativa.

Lo que sí resultará imprescindible es la elaboración de una exposición de motivos, y una memoria ampliamente difundida, que ilustren sobre la repercusión práctica de los cambios, a fin de evitar confusiones en su aplicación, tanto de los administrados, como de los funcionarios y órganos jurisdiccionales.

3. EFECTOS RECAUDATORIOS Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

La posición crítica frente a las que he denominado «reformas estadísticas» no debe llevar a deducir el desprecio y rechazo de los datos y antecedentes estadísticos. Por el contrario, toda modificación y/o reforma tributaria mínimamente significativa debiera tratar de sacar el provecho posible de ellos, de cara a comprobar su factibilidad. Dicho de otro modo, resulta necesario evaluar el impacto recaudatorio de los cambios propuestos, con la mayor precisión posible, para así decidir su compatibilidad con los otros objetivos y necesidades de la política fiscal.

La crítica estriba en que entiendo que las modificaciones y reformas tributarias deben estar orientadas, en última instancia, a lograr una más justa distribución de las cargas generales, con arreglo a criterios de equidad y capacidad económica, mientras que no resulta ético, aunque pueda parecer estético, aparentar rebajas fiscales cuando, en realidad, se pretende todo lo contrario, cambiando únicamente, de manera encubierta y con frecuencia inequitativa, la distribución de las cargas. Esto último no es sino un engaño.

Por lo tanto, esta Sección se dedica a determinar y, en la medida de lo posible, delimitar o cuantificar tanto los efectos en la tributación y recaudación, como en la distribución de dichos efectos.

3.1. Impactos tributarios y recaudatorios.

En una visión estática, una mayor recaudación implica mayor tributación, y viceversa. Ahora bien, los impactos pueden ser tanto absolutos como temporales y el análisis debe considerar ambos, repasando los efectos producidos por cada uno de los cambios.

El siguiente cuadro muestra los efectos inmediatos de los cambios que implica el planteamiento propuesto:

Aspecto a considerar	Incremento		Disminución	
	Definitivo	Temporal	Definitivo	Temporal
Supresión e integración del ISD Incorporación del coste en el testador	Conceptualmente, supone un mero trasvase tributario de ISD a IRPF/IRNR			
Devengo en la transmisión posterior				X
Sustitución de la estructura de tipos: - elevación del tipo mínimo - reducción de tipos máximos	X		X	
Desaparición reducciones no personales Desaparición <i>tax shopping</i> actual Reducciones personales	X X			
	Depende de la decisión que se adopte al respecto			
Base: deudas no deducibles Base: deducción coste previo	X		X	
Desaparición de prescripciones Desaparición de «erosión de bases»	X X			

Puede verse que los únicos aspectos a considerar que conllevan una disminución de la recaudación son:

- La disminución de los tipos máximos, aun cuando previsiblemente se vea sobradamente contrarrestada por el aspecto contrapuesto de elevación de tipos mínimos. Ha de tenerse en cuenta el carácter enlazado de ambos aspectos, consecuencia de la sustitución de la estructura de tipos del ISD por la del IRPF. Esta presentación disociada es igualmente válida considerando que, en la mayor parte de los casos, resultará aplicable el tipo proporcional del IRPF establecido para las ganancias de capital a largo plazo (y, actualmente, también a otras, aunque no todas, rentas del ahorro).
- La minoración de la base, como consecuencia del planteamiento de traspaso patrimonial, en el coste de adquisición para el testador o donante.

El resto de los aspectos suponen bien efectos temporales, bien incrementos tributarios y recaudatorios.

¿Significa, entonces, que el planteamiento no es sino una forma encubierta de alcanzar un aumento de la tributación y recaudación? Para responder a esta pregunta, debe considerarse:

- Este es un trabajo espontáneo y no financiado, directa o indirectamente, por órgano o entidad con intereses tributarios o recaudatorios, directos o indirectos; solo me he limitado a dejar patente el impacto inicial del planteamiento propuesto, cosa que hubiera podido eludir si mi interés fuese el que se expresa en la pregunta.

- Con independencia de cuál sea su impacto recaudatorio, el planteamiento propuesto conduce a una mayor igualdad en el sostenimiento de las cargas generales y solventa adecuadamente la mayor parte de las críticas y aspectos negativos del ISD.

3.2. Incidencia sobre los ingresos de las comunidades autónomas.

La posibilidad de evaluar con precisión el impacto recaudatorio previsible de cualquier modificación y/o reforma tributaria depende principalmente de dos circunstancias relativas a las estadísticas tributarias:

- La disponibilidad de tales estadísticas, no solo referidas a los datos de recaudación agregados, sino también a las magnitudes, y su distribución, de los distintos componentes del proceso liquidatorio del impuesto.
- La intensidad y profundidad del cambio propuesto. Especialmente en los casos de reformas profundas, normalmente las estadísticas elaboradas con la estructura preexistente no suelen tener información de algunos o bastantes de los parámetros del nuevo modelo.

Precisamente en el caso que nos ocupa, no parecen fácilmente accesibles los datos de la explotación de las declaraciones presentadas, aunque no tengo dudas de que tales datos existen y, por lo tanto, podrían utilizarse para hacer simulaciones algo más ajustadas.

En cualquier caso, el reducido peso recaudatorio que, como en seguida se verá, tiene el ISD lleva a deducir que el principal efecto recaudatorio a corto plazo del planteamiento propuesto, que es el diferimiento del pago de impuestos entre el momento de la adquisición lucrativa y el de la transmisión posterior de los bienes recibidos, no resulta significativo si se consideran las cifras globales de recaudación por los impuestos de titularidad estatal.

Ocurre, sin embargo, que, a efectos recaudatorios, el ISD es un ingreso de las comunidades autónomas mientras que el IRPF continúa siendo un ingreso estatal, si bien el 30% de su recaudación figura cedido también a las comunidades autónomas. Por lo tanto, el cambio de modelo propuesto produce en ellas un doble efecto negativo:

- La pérdida inmediata de la recaudación obtenida del ISD.
- La recuperación diferida y parcial (solo el 30%) a través de la cesión de ingresos del IRPF.

Para apreciar la magnitud del problema, procede examinar la evolución reciente de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas, a partir de la información obtenida del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Agencia Tributaria, referida al año 2005:

	Ingreso CC.AA.		Recaudación cedida	
	Mill. €	% s/Total	30%	31,54%
IRPF	18.947	27,46%	18.947	19.920
ISD	2.479	3,59%		
IP	1.250	1,81%		
I. medioamb.	46	0,07%		
Otros	569	0,82%		
I. Directos	23.291	33,75%	18.947	19.920
IVA	18.136	26,28%	18.136	19.067
TPO	8.535	12,37%		
AJD	6.864	9,95%		
II.EE.	11.201	16,23%	11.201	11.776
Tr. Juego	112	0,16%		
I. medioamb.	352	0,51%		
IGIC	493	0,71%		
Otros	18	0,03%		
I. Indtos.	45.711	66,25%	29.337	30.843
Total	69.002	100,00%	48.284	50.763

Incremento de recaudación cedida

2.479

El cuadro muestra, en la primera columna numérica, los ingresos tributarios de las comunidades autónomas en 2005. En la tercera columna numérica se han aislado los ingresos tributarios que corresponden a impuestos con recaudación cedida por el Estado al 30%, mientras que en la cuarta columna numérica se muestra el efecto de incrementar dicha cesión en aproximadamente un 5%, alcanzando así el 31,54%; en tal caso, este incremento compensaría totalmente el efecto inmediato de la supresión del ISD.

Resulta lógico suponer que la situación no será demasiado diferente si se toman en consideración datos referidos a 2007 o, incluso, las estimaciones para 2008.

Es decir, incluso si se considerase como definitivamente irrecuperable la pérdida de recaudación del ISD, su impacto resultaría claramente asumible. Pero, por otra parte, hay que tener en cuenta que, dado que la supresión del ISD se compensaría con un aumento de bases (y, por lo tanto, de cuotas) en IRPF/IRNR, el efecto neto a medio plazo sería, en el peor de los casos, inapreciable, y, en el mejor, favorable para las comunidades autónomas (y probablemente también para el Estado).

3.3. Aspectos político-competenciales.

Incluso las propuestas de reforma tributaria mejor fundamentadas técnicamente y más viables recaudatoriamente tropiezan con frecuencia con el formidable obstáculo de la factibilidad u oportu-

nidad políticas. En este caso, en particular, la propuesta, al entrar de lleno en el marco de las relaciones entre diferentes esferas políticas, se enfrenta a que este obstáculo sea aún mayor, por un doble motivo aparente:

- Supondría un recorte inmediato a las competencias de las comunidades autónomas en materia de política fiscal.
- Pondría fin a ventajas concedidas por las políticas de *tax shopping*.

Sin embargo, si se examina la cuestión con mayor detenimiento, puede apreciarse que ello no es necesariamente así:

- El hecho de la supresión misma del ISD ratificaría precisamente el éxito final del *tax shopping*.
- Al no producirse pérdida de recaudación inmediata, si se acuerda un ajuste del porcentaje de recaudación cedida en la línea antes señalada, y, a medio plazo, un incremento de la recaudación, se generarán nuevas posibilidades futuras de *tax shopping*.

Quizá el punto más espinoso pueda ser el de que la recaudación suprimida no sea totalmente homogénea, ya que, mientras que en unas comunidades autónomas será una recaudación «de máximos», en las que hayan practicado *tax shopping* será una recaudación «de mínimos». Pero, por otra parte, las primeras achacarán a las segundas que precisamente el *tax shopping* ha producido trasvases recaudatorios interregionales.

4. ASPECTOS INTERNACIONALES

Hasta ahora, la exposición ha seguido un modelo cerrado, como si todos los contribuyentes fuesen residentes y no existiesen impuestos equivalentes extranjeros que pudieran gravar, en todo o en parte, las adquisiciones lucrativas, lo cual se acomodaría a la dualidad establecida entre IRPF e IS, de un lado, e IRNR, de otro.

Sin embargo, el ISD mantiene el enfoque tradicional de distinguir entre obligación real y obligación personal y, por otra parte, no puede descartarse (como de hecho no lo hace la normativa actual) la posibilidad, dentro de la obligación personal, de doble imposición internacional.

A ello se une el que, para bien y para mal, solo existen dos convenios internacionales para evitar la doble imposición en el ámbito del ISD.

Resulta, por lo tanto, necesario completar el planteamiento propuesto de incorporación a la imposición general sobre la renta considerando estos aspectos internacionales.

4.1. Corrección de la doble imposición.

Uno de los criterios tradicionales en la ordenación normativa y administrativa de los tributos es el de «estanqueidad», que puede proyectarse sobre cada uno de los cinco elementos componentes del hecho imponible (objetivo, subjetivo, espacial, temporal y cuantitativo). Sin embargo, este criterio ha entrado en crisis hace algunos años, precisamente en favor del de integración, atendiendo a consideraciones de neutralidad e igualdad.

En la situación actual, tanto el IRPF como el ISD abordan la doble imposición mediante el mecanismo de deducción de la cuota del impuesto previamente soportado, con el límite (en el caso de la doble imposición internacional) del impuesto correlativo español. Este mecanismo se acomoda al criterio de estanqueidad ya que, en la casi totalidad de las situaciones, el devengo impositivo tiene lugar simultáneamente en las dos tributaciones.

En el planteamiento propuesto, sin embargo, el criterio de estanqueidad quiebra cuantitativa y temporalmente, puesto que:

- La renta se considera gravada no en el momento de la adquisición lucrativa, que se considera como un mero traspaso, sino en el de la transmisión posterior.
- La renta gravada no viene dada por el importe de la adquisición lucrativa, sino por la diferencia entre el valor de transmisión para el sucesor y el valor de adquisición para el testador/donante.

Por lo tanto, no puede mantenerse el mecanismo actual, al menos no en los mismos términos. Por si no ha quedado claro, el impuesto previamente pagado guarda relación con el coste incorporado por el sucesor, aunque también es cierto que también ha recaído sobre la estimación de plusvalía latente. Al mismo tiempo, en el momento presente la integración del ISD en IRPF/IRNR se hace considerando como valor de adquisición para el adquirente el valor establecido a efectos del ISD.

En consecuencia, la solución más adecuada técnicamente que se correspondería, además, con la posibilidad de renuncia al diferimiento examinada en el apartado 2.9, consiste en:

- Tomar como valor de adquisición el establecido como base para la aplicación del ISD o tributo equivalente extranjero.
- Incorporar asimismo al valor de adquisición la parte del ISD o tributo equivalente extranjero.

Este tratamiento podría estar condicionado a que el tipo impositivo aplicado no resultase inferior al mínimo que pudiera establecerse al respecto (*vid.* apartado 5.3 posterior).

Alternativamente (o subsidiariamente, si se estableciese la norma cautelar indicada en el párrafo precedente), podría considerarse el mantenimiento de la norma general (mantenimiento del valor de adquisición para el testador/donante), en cuyo caso, al gravar la renta de la transmisión posterior por el sucesor, habría de permitirse la corrección de la doble imposición, computando el ISD o tri-

buto equivalente satisfecho en el momento de la adquisición lucrativa, superando el criterio de estancamiento temporal. Ha de cuidarse que, en el ámbito de la UE, este tratamiento podría considerarse discriminatorio si en la regulación general se contempla la posibilidad de renuncia ya indicada.

Inevitablemente, este tratamiento llevaría a la revisión de los convenios de doble imposición en materia de ISD actualmente vigentes (Francia y Suecia).

4.2. Obligación real.

Dado que el nuevo modelo plantea el diferimiento de la tributación hasta el momento de la posterior transmisión de los bienes, pueden darse situaciones de pérdida de recaudación como consecuencia de que:

- El contribuyente deje de ser residente en territorio español;
- Los bienes sean trasladados fuera del territorio español, tratándose de contribuyentes no residentes.

Una forma de salir al paso de estas situaciones, por lo demás no excesivamente frecuentes de momento (y compensadas también por las que se produzcan en sentido opuesto) es el establecimiento de un impuesto de salida (considerar devengado el impuesto en ese momento); no obstante, es probable que esta medida pudiera ser considerada discriminatoria en el ámbito de la UE.

De todos modos, merece mayor atención lo que constituye la obligación real en sentido estricto: los no residentes que adquieren lucrativamente bienes situados en España (ISD) o que obtienen rentas de bienes situados en España (IRNR). Si las normas de delimitación fuesen las mismas en ambos impuestos, no existiría mayor problema. Pero, precisamente, este es el problema, las normas de delimitación de la tributación por obligación real no son plenamente concordantes, como puede apreciarse en los cuadros que se ofrecen a continuación:

Obligación real ISD: Bienes o derechos que estén situados o puedan ejercitarse o hayan de cumplirse en territorio español			
	General	Francia	Suecia
Seguros de vida contratados con aseguradoras españolas o en España por entidades extranjeras que operen	X		
Bienes inmuebles que radiquen en E	X	X	X
Bienes muebles afectos a inmuebles, explotaciones o establecimientos industriales situados en E	X	X	X
Bienes muebles que habitualmente se encuentren en E	X		
Bienes muebles que se encuentren efectivamente en E al fallecimiento		X	X
			.../...

.../...			
Acciones de sociedades por acciones inscritas en E, salvo que estén efectivamente en el otro Estado			X
Barcos, aeronaves, automóviles y demás vehículos de motor matriculados en E		X	
Bienes intangibles, según la residencia del causante		X	
Patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual inscritos en E		X	
Posibilidad de determinar el tipo considerando la totalidad de bienes		X	
Resto de los bienes según el Estado de residencia			X

Ha de aclararse que la «X» indica los supuestos en los que se establece la tributación en España (E) por obligación real, pero ello no implica que los supuestos no marcados no supongan tributación, sino que, bien no se contemplan específicamente, bien que se encuentran subsumidos en otro.

IRNR: Rentas que se consideran obtenidas en España			
	General	OCDE	UE
Rentas de actividades o explotaciones económicas realizadas en E mediante establecimiento permanente (EP)	X	X	
Rentas de actividades o explotaciones económicas realizadas en E sin EP, con algunas excepciones	X		
Rendimientos del trabajo (RTP) por actividad desarrollada en E	X	X (con matices)	
RTP por retribuciones públicas satisfechas por Admón. española	X		
RTP por retribuciones satisfechas por empresas españolas, por empleos en buques o aeronaves	X		
Pensiones y prestaciones similares derivadas de un empleo prestado en E o satisfechas por empresa establecida en E	X	X	
Retribuciones de administradores	X	X	
Dividendos y rentas asimiladas por participación en empresas españolas	X	X (limitada)	No en filial-matriz
Intereses satisfechos por residentes o EP en E	X	X (limitada)	No (con matices)
Cánones satisfechos por residentes o EP en E	X		No en filial-matriz
Otros rendimientos del capital mobiliario satisfechos por empresas residentes o EP en E	X		
Rendimientos derivados de inmuebles situados en E, o de EP en E	X	X	
Ganancias patrimoniales (GP) de valores emitidos por residentes en E	X	X	
GP de bienes muebles situados, o derechos que deban cumplirse, en E	X		
GP de bienes inmuebles	X		
GP por ganancias de juego	X		

En el caso del IRNR, debe aclararse adicionalmente:

- España tiene establecidos numerosos convenios de doble imposición que, aunque inspirados en el modelo de la OCDE, contienen diversas especialidades que tampoco son comunes a todos los convenios.
- En la columna relativa a la UE, se han marcado exclusivamente las excepciones contempladas específicamente por las directivas comunitarias aprobadas.

La conclusión que puede extraerse es que, si bien es cierto que existen discordancias, estas obedecen a muy diferentes causas, pero, en cualquier caso, las dos situaciones de mayor relevancia cuantitativa (inmuebles y participaciones en sociedades) tienen un tratamiento sustancialmente coincidente, por lo que no parece imprescindible introducir modificaciones.

5. SUGERENCIAS ALTERNATIVAS

Con alguna frecuencia, se plantean alternativas en términos dicotómicos («o lo que hay, o lo que se propone»). Especialmente cuando la alternativa supone un cambio drástico con la situación anterior, o cuando, aunque no sea así, se percibe como un cambio drástico, es frecuente que quien tiene que decidirse por dar curso a la propuesta sienta una peculiar sensación de vértigo, tendiendo a aplazar, a veces de forma indefinida, la decisión.

En otras ocasiones, se plantea la posibilidad de impulsar alternativas eclécticas que, sin romper tan drásticamente con el pasado, supongan un avance que, aunque no tan decidido, se prevé que encuentre menores resistencias.

Pues bien, ante tal eventualidad, en esta Sección se expone una serie de sugerencias que permitirían paliar, en mayor o menor medida, los aspectos más criticados de la actual regulación del ISD español, pero sin forzar el paso último de su absorción por los impuestos generales sobre la renta. Puede, incluso, que el examen de estas sugerencias, que se ofrecen no como propuestas independientes sino como una alternativa coordinada y seria de reforma, permita apreciar más claramente la conveniencia del cambio de modelo.

5.1. Tributación sobre el caudal relicto.

De las dos configuraciones tradicionales del ISD, el gravamen del caudal relicto y el gravamen de las porciones hereditarias, la regulación española ha seguido la segunda. Al combinarse con un gravamen hiperprogresivo, conduce a situaciones de inequidad y falta de neutralidad. Por otra parte, ese planteamiento no se compadece con la gestión práctica del impuesto, articulada sobre la base de la presentación conjunta de las declaraciones de las diversas porciones hereditarias; cuando

no se hace así, por algún motivo, el riesgo de aplicación de criterios no homogéneos de valoración y de aparición de situaciones de sobreimposición o infraimposición del caudal relicto es fácilmente apreciable.

Por el contrario, un planteamiento de tributación sobre el caudal relicto centraría la liquidación del impuesto en un solo expediente y procedimiento, y, además, permitiría una mayor igualdad en el tratamiento de las adquisiciones individuales, dado que, en definitiva, el impuesto vendría a recaer sobre la herencia, en lugar de sobre los herederos, que percibirían una porción hereditaria neta.

Esta opción llevaría a considerar a los sucesores bien como sustitutos, bien como responsables a los efectos de garantizar la declaración y pago de la deuda tributaria, lo que conduciría, a su vez, a plantearse:

- El carácter solidario o mancomunado de la deuda o de la responsabilidad de los sucesores.
- La atribución de la condición de representante (aunque, de hecho, este aspecto ya figura abordado en la actual LGT).
- La posibilidad de exoneración individual mediante la presentación de liquidaciones parciales de cada sucesor.

La aceptación de la sugerencia que se expone en el apartado dedicado a los tipos impositivos permitiría mejorar la adecuación del impuesto a la capacidad económica, haciendo menos imprescindible este cambio de configuración.

5.2. Situaciones de parentesco.

No parece discutible que el grado de parentesco no guarda relación con la capacidad económica, por lo que no resulta justificado graduar la cuantía del impuesto atendiendo a dicha circunstancia.

Por lo tanto, la sugerencia es clara: excluir la consideración del grado de parentesco a los efectos de establecer la carga nominal del impuesto, sin perjuicio de lo que luego se dirá en el apartado dedicado a los beneficios fiscales.

Esta sugerencia alcanza todavía mayor sentido en un momento en el que se está produciendo una flexibilización de la regulación de las situaciones de convivencia y familiares.

5.3. Tipos impositivos y escalas.

Dado que la ubicación del ISD como un impuesto parcial sobre la renta se admite pacíficamente, su estructura de tipos impositivos no puede quedar al margen de los cambios producidos en

el IRPF. En particular, los tipos mínimos y máximos del ISD no debieran ser en ningún caso superiores a los correspondientes del IRPF, sino inferiores, dado que:

- La base del ISD es el valor total de los bienes, sin tener en cuenta el coste de adquisición para el transmitente.
- Se trata de una renta claramente extraordinaria e irregular, generada, por lo general, en un período dilatado.
- El pago del ISD no deja de suponer una anticipación impositiva, al recaer sobre bienes que no han sido todavía transmitidos a terceros.
- En el caso de entidades, las adquisiciones lucrativas tributan al tipo del IS, que, en el caso más general, es (30%) claramente inferior a cualquiera de los tipos máximos alcanzables en ISD (a partir del 34%) y al tipo máximo del IRPF (42%).

Dado que, además, las adquisiciones lucrativas, bajo la actual regulación, no dejan de ser ganancias de capital, ha de tenerse en cuenta que el tipo aplicable a las mismas es estrictamente proporcional (18%).

Teniendo en cuenta todo ello, la sugerencia es elegir entre una de estas opciones:

- a) Tipo proporcional, en la banda del 9% al 12%.
- b) Tarifa progresiva, con un tipo mínimo similar al actual (7,65%) y un tipo máximo igual al general del IS (30%).

Ni que decir tiene que, en cualquier caso, debieran suprimirse los coeficientes multiplicadores en función del parentesco y del patrimonio preexistente del adquirente que se contienen en el artículo 22 de la LISD.

5.4. Doble imposición.

En la actualidad, las situaciones de doble imposición que se contemplan en la regulación del ISD son:

- Doble imposición internacional, por impuestos extranjeros soportados sobre la misma adquisición, respecto de la que se aplica el mecanismo tradicional de corrección mediante deducción en la cuota limitada por el impuesto español correlativo, tal como se ha comentado anteriormente.
- Doble imposición sobrevenida: cuando unos mismos bienes son objeto de una segunda o posterior adquisición lucrativa dentro de los 10 años siguientes, el artículo 20.3 de la LISD

establece la reducción de la base de estas adquisiciones ulteriores en el importe de las cuotas satisfechas en las adquisiciones precedentes.

Respecto de la primera, no resultaría preciso introducir cambio alguno. Sin embargo, respecto de la segunda, se aprecia claramente que resulta un paliativo insuficiente de una situación de exceso de gravamen; por ello, la solución más adecuada sería bien considerar únicamente el incremento de valor, bien la deducción en cuota del impuesto previamente satisfecho. Esta segunda opción parece de más fácil aplicación y comprobación.

5.5. Comprobación de valores.

Probablemente, el lector habrá tenido conocimiento de las críticas al actual proceso de *tax shopping* que afecta al ISD, por entender, dicho de manera un tanto abrupta, que rompe la uniformidad del «mercado fiscal» español y que puede inducir a los contribuyentes a cambios de residencia basados en situaciones de ventaja fiscal.

Resulta curioso, y a veces sorprendente, comprobar que:

- La situación de ventaja fiscal ya existe, desde hace años, en relación con determinadas regiones.
- Algunas de las críticas provienen de regiones que, en otros aspectos, postulan planteamientos regionales diferenciados.
- El efecto de ventaja fiscal, atendiendo a los datos recaudatorios, es notablemente inferior al que puede obtenerse cuando se establecen tratamientos diferenciados para promover la localización o domiciliación de empresas o para trasladar el lugar de realización (y contabilización) de los ingresos tributarios.
- Los cambios de residencia vinculados al ISD serán necesariamente reducidos, por limitaciones económicas, sociales y familiares, y, en mayor o menor medida, conllevarán una demanda de servicios asistenciales en la región de acogida.
- Situaciones de ventaja o desventaja comparativa también pueden producirse por la aplicación de criterios diferentes en relación con la comprobación de valores, en cuanto a la fijación de bases, selección de contribuyentes, y criterios sancionadores.

Y resulta curioso y/o sorprendente que sobre estos aspectos no se hayan levantado voces críticas, ni sobre los problemas, reales y potenciales, de erosión de bases de IRPRF/IRNR, vinculados al ISD.

En consecuencia, se acierta a plantear estas sugerencias:

- Establecimiento de unas normas comunes de valoración, principalmente de los inmuebles, que podrían estar basadas en los criterios de tasación hipotecaria y que, en todo caso, deben

atenerse preferentemente a los valores medios de mercado más recientes. En todo caso, debiera proscribirse la aplicación de multiplicadores, con frecuencia discrecionales/arbitrarios, sobre valores catastrales, cuya antigüedad es muy dispar y que recoge muy defectuosamente los valores recientes de mercado.

- En los casos de prescripción del ISD, consideración como valor de adquisición, a los efectos del IRPF/IRNR, del que habría resultado aplicable según las normas del IP, para de esta forma no hacer de peor condición al contribuyente que ha declarado por los valores mínimos establecidos en el artículo 18 de la LISD y que no ha sido comprobado, que al que no ha formulado declaración en el período de prescripción.

5.6. Beneficios fiscales.

Lo primero que ha de observarse, en relación con el *tax shopping*, es que la única forma radical de anularlo es suprimir la cesión de competencias normativas a las comunidades autónomas. Mientras esta cesión exista y se extienda a la comprobación de valores, reducciones de la base imponible, tipos y tarifas, y bonificaciones, la posibilidad de *tax shopping* subsistirá. Por lo tanto, la disyuntiva es: «café para todos» o *tax shopping*.

Dicho esto, se exponen a continuación diversas sugerencias, con relación con los diversos beneficios fiscales que actualmente se contienen en el ISD, con independencia de si están afectados o no por el *tax shopping*.

A) Reducciones personales y familiares.

Lo primero que ha de decirse es que el planteamiento actual de estas reducciones resulta criticable en un doble sentido:

- Al estar basadas en el grado de parentesco, no hacen sino volver a incidir sobre una circunstancia que ya se considera en los coeficientes multiplicadores utilizados para establecer la carga impositiva nominal.
- Su nivel actual es claramente reducido y no guarda relación con los establecidos a efectos del IRPF e IP y no se viene ajustando a la inflación.

Habida cuenta de que, en la regulación actual, lo que grava el ISD es una adquisición de riqueza (patrimonio), la propuesta consiste en plantear dos reducciones:

- Reducción general en línea con la establecida a efectos del IP, para la totalidad del caudal relicto.
- Reducción complementaria de tipo personal por cada sucesor (basada en un multiplicador de los mínimos familiares del IRPF, lográndose así la actualización automática) y para los mismos supuestos contemplados en la normativa del IRPF.

B) Reducciones por vivienda habitual y empresa familiar.

Ambas reducciones comparten un planteamiento común, especialmente en lo relativo al período de mantenimiento, si bien la correspondiente a la vivienda habitual contempla un límite máximo a la cuantía de la reducción.

Una crítica común a ambas reducciones es el inusual período de mantenimiento requerido en la normativa estatal subsidiaria (10 años), que ha llevado en la práctica a que varias comunidades autónomas lo hayan reducido a 5 años. Además, basta el defecto de cumplimiento de un día para que se pierda la totalidad de la reducción, lo cual lleva a considerarlo desproporcionado.

En cuanto a la reducción por empresa familiar, ha de plantearse una crítica que resulta también aplicable al IP. La participación de un miembro del grupo mayoritario, aunque no participe activamente en la gestión del negocio familiar, puede beneficiarse de la reducción; sin embargo, la participación minoritaria de un empleado (o jubilado) no puede acogerse a ella. Esta situación conduce a una evidente desigualdad de tratamiento y que puede llevar a situaciones en que adquisiciones mayores tributen menos que adquisiciones mucho menores.

En consecuencia, las propuestas que se plantean en este punto son:

- Reducción del período de mantenimiento hasta acomodarlo al período de prescripción (4 años).
- Consolidación de la reducción a razón del 25% anual, de forma que la pérdida de beneficios sea proporcional al plazo de incumplimiento del requisito de mantenimiento.
- Actualización automática del límite de la reducción por vivienda habitual, en forma coordinada con el IP.
- Aplicación de la reducción en ISD (y de la exención en IP) también a las participaciones de trabajadores, empleados y jubilados, con independencia del porcentaje de participación.

C) Bonificaciones de la cuota.

Una revisión de las reducciones personales y familiares en la línea expuesta anteriormente, probablemente paliaría en buena medida el impacto del *tax shopping*, especialmente para las herencias más modestas.

Otra medida que podría limitar los efectos de cambio de residencia es la unificación de los puntos de conexión para la fijación de la competencia territorial entre las sucesiones y las donaciones, ya que ello dificultaría que, a través de beneficios aplicados a las donaciones por una comunidad autónoma, se erosionen los ingresos tributarios que correspondería en la sucesión a otra.

Con todo, más que impedir el *tax shopping*, resulta actualmente más realista limitar la amplitud de las bonificaciones que puedan concederse, mediante:

- Establecimiento de un tipo mínimo que podría situarse entre el 5% y el 10% (de mantenerse la tarifa actual, no podría ser superior al que contiene la propia tarifa).
- Establecimiento de un porcentaje máximo de bonificación, que podría situarse entre el porcentaje de participación en la recaudación del IRPF y, por ejemplo, el 50% (que vendría a equiparar el tipo efectivo con el de las ganancias de capital a largo plazo en el IRPF).
- Exigencia de que la bonificación afecte a todos los contribuyentes, sin distinción por grupos de parentesco, evitando así la mayor desigualdad a la que conducen buena parte de las medidas de *tax shopping* adoptadas, que suelen limitarse a los actuales Grupos I y II.

6. CONCLUSIONES

La subjetividad resulta inherente a la persona y, por ello, la objetividad, entendida en términos absolutos, resulta tan impredecible como impracticable. Cuestión distinta es la imparcialidad, que lleva a estudiar y exponer los asuntos desde todos los puntos de vista relevantes, señalando los aspectos positivos y negativos de cada uno, sin resaltar excesivamente unos ni omitir otros, en aras a justificar la conclusión que se pretende.

Es por ello que considero oportuno advertir de algunos posicionamientos personales:

- Preocupación por la dualización fiscal que se viene produciendo en los últimos tiempos, y a la que he aludido en este trabajo.
- Preferencia por sistemas fiscales integrados, como forma de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, simplificar las cargas indirectas y reducir los costes de gestión.
- Convencimiento de que los impuestos fuertemente progresivos no son necesariamente más justos, al precio de quebrar, en muchas ocasiones, la neutralidad más allá de lo estrictamente necesario, alterando las decisiones y comportamientos individuales.
- Legitimidad de la elección por el contribuyente de las fórmulas legales más ventajosas de cara a minimizar legalmente el pago de los impuestos, y proscripción de las aplicaciones administrativas y/o jurisprudenciales basadas en criterios teleológicos, que no hacen con frecuencia sino decidir arbitrariamente qué comportamientos, de los compatibles con la ley, son o no aceptables.
- Conveniencia de mecanismos, directos o indirectos, que impidan el crecimiento, de otra forma incontrolado, de las exacciones fiscales.
- Creencia de que la norma más compleja no es, necesariamente ni probablemente, la mejor, sino que es una forma de remendar planteamientos defectuosos o de acentuar posiciones de ventaja.

- Convicción de que el principio de igualdad ante la ley es igualmente aplicable en el ámbito tributario y que consideraciones de eficacia o de la utilidad social de los impuestos no justifican la dispar posición jurídica de Administración y administrado que con frecuencia se observa en la normativa tributaria y en la doctrina jurisprudencial.

Comoquiera que estos posicionamientos personales pueden ser tanto causa como consecuencia de reflexiones como las contenidas en este trabajo, me parece oportuno ponerlas de manifiesto, para que el lector se prevenga a los efectos de valorar las conclusiones alcanzadas, que son las siguientes:

- 1.^a El ISD, tanto con carácter general como en la normativa española actualmente vigente, carece de justificación suficiente, especialmente atendiendo a los altos tipos impositivos establecidos.
- 2.^a El ISD no cumple con las funciones pretendidas de redistribución e igualdad, y grava de forma muy desigual a los contribuyentes, en razón de la heterogeneidad valorativa de los bienes y a los factores de hiperprogresividad que contiene, que no se acomodan al principio constitucional de capacidad de pago. Adicionalmente, grava de manera injustificadamente distinta a las adquisiciones lucrativas de personas y de entidades.
- 3.^a La percepción social de estos defectos ha llevado a que diversas comunidades autónomas hayan establecido medidas para reducir su impacto que afectan a la mayor parte de los contribuyentes, lo cual por otra parte no ha hecho sino incrementar la desigualdad de trato. La adopción de estas medidas ha dado lugar a un proceso de *tax shopping* regional y presenta un riesgo, a medio plazo, de erosión de las bases de IRPF/IRNR.
- 4.^a Una solución más equitativa y general sería la supresión del ISD, que sería absorbido por IRPF e IRNR. En esencia, consiste en trasladar al sucesor el coste de adquisición para el testador/donante del bien adquirido lucrativamente, gravando la renta cuando el sucesor lo transmita a terceros, por el exceso sobre dicho coste de adquisición del valor de enajenación obtenido.
- 5.^a Esta solución tendría presumiblemente una incidencia recaudatoria positiva a medio y largo plazo, si bien transitoriamente produciría una merma de ingresos para las comunidades autónomas, que podría cubrirse incrementando en un 5% (del 30% al 31,5%) el porcentaje de participación de estas en la recaudación parcialmente cedida de IRPF, IVA e I.I.EE.
- 6.^a Alternativamente, la actual regulación del ISD debiera ser objeto de una reforma de tipo medio, que atenuase, siquiera parcialmente, los defectos y aspectos criticables, y favoreciendo su integración efectiva en el marco de la imposición sobre la renta.
- 7.^a Cualquiera de las dos alternativas resulta practicable en términos normativos sin gran dificultad, tal como queda expuesto en el presente trabajo, y resultaría viable en términos recaudatorios.
- 8.^a Probablemente, el aspecto más problemático de las reformas propuestas es el de alcanzar un acuerdo entre las diversas Administraciones implicadas.

No soy tan iluso como para suponer que este simple trabajo bastará para impulsar la reforma que, en mi opinión, necesita la tributación de las adquisiciones lucrativas, pero no desespero de que resulte de utilidad para quienes se enfrenten a ello o, como mínimo, que pueda generar nuevas aportaciones que nos enriquezcan a todos. Que si tropezamos, sea con los ojos abiertos.

Nota: El lector habrá apreciado la falta de citas y de notas a pie de página. Ello no ha de entenderse como desprecio de las enseñanzas de GOODE, SHOUP, NEUMARK, EINAUDI, MUSGRAVE y DUE-FRIEDLANDER, o, en el ámbito español, de FUENTES, ALBIÑANA y GOTA, entre otros. Incluso alguno pensará que los aludidos son demasiado «antiguos» y que no menciono autores más recientes. En este punto, me viene a la memoria la mordaz crítica a BUCHANAN «lo que es bueno no es nuevo, y lo que es nuevo no es bueno». No quiero decir con ello que no haya enseñanzas buenas en autores posteriores, pero siendo los citados en los que aprendí lo que creo saber sobre imposición, no hay tantas cosas posteriores que sean buenas y nuevas. Al fin y al cabo, hasta la idea subyacente en la conocida «curva de Laffer» puede rastrearse en Adam SMITH. En definitiva, si algo hay de acertado o conveniente en mi trabajo, sea o no nuevo, ello es sin duda gracias a las enseñanzas recibidas; y, si resulta erróneo o descabellado, no puedo hacer responsables a mis maestros de mi mal entendimiento.