

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título: El impacto regional de la reforma del Impuesto sobre el Patrimonio.

Autores y e-mail de todos ellos:

Rubén Amo Cifuentes. Universidad de Valencia. ruben.amo@uv.es

Rafael Granell Pérez. Universidad de Valencia. rafael.granell@uv.es

Amadeo Fuenmayor Fernández. Universidad de Valencia. amadeo.fuenmayor@uv.es

Departamento: Economía Aplicada

Universidad: Universidad de Valencia

Área Temática: Desigualdad y cohesión social de los territorios

Resumen: *(mínimo 1500 palabras)*

La imposición sobre la riqueza ha resultado ser en los últimos años, y especialmente desde la crisis económica de 2008, una cuestión que ha originado un acuciante debate. Desde la última gran recesión económica, la desigualdad en la distribución de la riqueza se ha incrementado notablemente y, además, los gobiernos han necesitado nuevas fuentes de recaudación de ingresos públicos. Así, se ha justificado la aplicación de impuestos progresivos dirigidos a gravar la riqueza de los contribuyentes. Sin embargo, dichos tributos también han dado lugar a numerosas críticas desde el ámbito académico y político.

En España, el grado de descentralización en materia fiscal se ha incrementado paulatinamente desde la construcción del Estado de las autonomías tras la promulgación de la Constitución Española de 1978. Actualmente, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) poseen competencias en numerosos ámbitos, siendo las competencias en materia fiscal las que nos competen en la realización de este trabajo. De tal manera,

la autonomía en la gestión del gasto público se ha tratado de acompañar de la descentralización tributaria mediante la cesión total o parcial de ciertos impuestos.

España se sitúa hoy en día como uno de los países dentro de la Unión Europea con mayor descentralización en el sistema tributario. En este contexto, los dos impuestos que gravan la riqueza, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD en adelante) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP en adelante) están cedidos a las Comunidades Autónomas. Asimismo, las competencias normativas sobre el ISD y el IP que poseen las autonomías dan lugar a un diferente tratamiento fiscal en función de la CCAA donde tenga el contribuyente su residencia fiscal.

Actualmente, la relevancia del debate en torno a las ineficiencias del sistema tributario se visibiliza, por ejemplo, en la creación en España de una comisión de expertos en abril de 2021 para abordar la reforma del sistema tributario español. Del trabajo de dicho comité surgió el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria en marzo de 2022. En el mismo, se analizan y realizan propuestas que mejoren y modernicen diversos tributos entre los que se encuentran el IP y el ISD. De tal forma, se plasma la relevancia y la necesidad de establecer reformas que mejoren la imposición sobre la riqueza en España, la cual presenta en la actualidad diversos problemas en su funcionamiento.

Ante este contexto, el objetivo del presente trabajo es formular y simular propuestas de reforma de la imposición sobre la riqueza con el fin de obtener resultados más equitativos para el caso español. Además, se realizará el análisis de los elementos impositivos del IP para, en base a esto, identificar el origen de las diferencias autonómicas en el gravamen sobre el patrimonio. Una vez justificada la necesidad de revisión de la imposición sobre la riqueza, se procederá a plantear y simular propuestas de reforma del IP con el fin de mejorar su diseño impositivo.

Hasta ahora, diversos autores han abordado la imposición sobre la riqueza y sus efectos redistributivos en numerosos países. Piketty y Zucman (2015) señalan que la desigualdad de la riqueza, los ratios riqueza-ingreso y la riqueza heredada se han incrementado notablemente desde finales del siglo XX hasta la actualidad. Además, esta desigualdad se ha plasmado en una doble dimensión: entre individuos y entre territorios, ya se trate de países distintos o de regiones dentro de un mismo país. En este sentido, la

imposición puede tener un relevante impacto en la distribución de la riqueza a largo plazo (Saez, 2013; Alvaredo et al., 2018; De Pablos, 2020).

Para el caso español también se han realizado trabajos que abordan la imposición sobre la riqueza en general, como el realizado por Durán y Esteller (2014). Asimismo, la cesión de competencias normativas y de la recaudación del IP y el ISD a las Comunidades Autónomas ha tenido importantes implicaciones, generando diversos estudios que analizan por separado cada uno de estos impuestos: la imposición sobre las herencias y donaciones (Barberán y Melguizo, 2007) y el impuesto sobre el patrimonio (Durán, Esteller, Mas, 2020; Tortosa, et al. 2003).

Además, diversos estudios han tratado las ventajas de la imposición sobre la riqueza, así como los problemas prácticos de aplicación de figuras impositivas concretas como el impuesto sobre el patrimonio (Kopczuk, 2019). Entre los aspectos negativos surgidos por la aplicación de tributos que gravan las herencias, donaciones o el patrimonio se ha destacado la movilidad de los contribuyentes con mayor capacidad económica hacia regiones donde la tributación es más laxa, y así, eludir el pago de impuestos (Agrawal, Foremny, Martínez-Toledano, 2020). Otras problemáticas abordadas en la literatura son el bajo cumplimiento fiscal, el cual genera una importante brecha fiscal (Durán, et al. 2018), así como la pérdida de ingresos públicos como consecuencia de la competencia fiscal entre regiones (Fuest y Huber, 2001).

Todos estos fenómenos evidencian la necesidad de promover una mejora en el diseño y la aplicación de la imposición sobre la riqueza. Por ello, es necesario que las políticas públicas, especialmente las políticas fiscales, vayan dirigidas a promover un sistema fiscal progresivo fundamentado en los principios impositivos de equidad horizontal y vertical. Asimismo, en el reciente Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022) se han realizado propuestas dirigidas a mejorar el funcionamiento de impuestos vigentes en el sistema fiscal español tales como el IP.

Tras el correspondiente análisis y estudio de la bibliografía relacionada con la imposición sobre la riqueza, la metodología seguida en el proceso de investigación es de carácter cuantitativo.

La investigación aborda el análisis de distintas políticas públicas, utilizando la microsimulación como principal instrumento. Se trata de una técnica que analiza un elevado número de datos, procedentes de encuestas o registros administrativos, con el fin de obtener prescripciones de utilidad para el agente decisor. En concreto, se utiliza la microsimulación para políticas impositivas que afecten al gravamen sobre la riqueza, estimando de esta manera los resultados de reformas en determinados impuestos. A partir del análisis de estos datos se obtendrá información ajustada del coste de la reforma, de sus efectos sobre la pobreza, desigualdad, redistribución y progresividad. Para poder llevar a cabo la simulación se ha contado con los microdatos de la muestra panel del Impuesto sobre el Patrimonio para el año 2019, provista por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Centrando la aplicación de la microsimulación al IP, impuesto objeto de estudio, se modifican los parámetros de las reformas planteadas en cada uno de los declarantes, para posteriormente calcular los resultados. Así, con esta técnica es posible obtener una alta precisión en todos los declarantes, siendo de gran utilidad para poder comparar con la situación de partida anterior a la reforma y así, evaluar las políticas tributarias.

Una de las propuestas de reforma del Impuesto sobre el Patrimonio sería la planteada en el informe del grupo de trabajo de la Fundación Impuestos y Competitividad (2015), en el que se plantea la posibilidad de eliminar todos los beneficios fiscales del impuesto, es decir, las bonificaciones, deducciones y reducciones, con excepción de aquellos concedidos a las empresas familiares, dado su relevancia para la creación de empleo y el crecimiento económico. De manera compensatoria a la eliminación de estos beneficios fiscales, cabría la posibilidad de establecer un mínimo exento más elevado al actualmente regulado de 700.000€ y que fuera común para todas las CCAA. Con esta propuesta se reducirían parte de las competencias normativas de las CCAA (en pos de una mayor equidad interterritorial) al suprimir la que se considera que es la fuente de la desigual tributación del IP entre autonomías, que es la posibilidad de estas de regular sus propias bonificaciones y deducciones.

De tal manera, basándonos en esta propuesta de reforma de la Fundación Impuestos y Competitividad (2015), se simula una propuesta de reforma el IP que se considera que puede ser de gran interés a la hora de reducir el desigual trato fiscal que existe entre

CCAA. Esta propuesta se fundamenta principalmente en la eliminación de todos los beneficios fiscales, es decir, de la eliminación de todas las deducciones y bonificaciones autonómicas, a excepción de aquellas dirigidas a las empresas familiares. Además, como parte de esta propuesta, en todas las CCAA se aplicaría el mismo mínimo exento (700.000€) y la misma tarifa, que sería la regulada por defecto en la normativa estatal.

Tras simular la mencionada propuesta de reforma, se obtuvieron unos primeros resultados en cuanto a la recaudación del impuesto. Podemos destacar el incremento de 992,3 millones de euros en la recaudación del IP de 2019, que pasaría de 1.170 a 2.162 millones de euros. Además, la reforma tiene un efecto desigual en la recaudación de cada CCAA, como consecuencia de las diferencias en los mínimos exentos, las tarifas y deducciones existentes entre regiones. Por último, hay que destacar el impacto recaudatorio que conllevaría la aplicación del IP en la Comunidad de Madrid, ya que la misma representaría el 48,9% del total.

Además de estos primeros resultados, también se ha simulado la reforma propuesta con distintos mínimos exentos, superiores a los 700.000 euros que se planteaban inicialmente. Como resultado, se destaca que el incremento del mínimo exento, unido a la eliminación de bonificaciones y deducciones autonómicas, seguiría dando como resultado incrementos notables en la recaudación. Además, con un mínimo exento de 2.75 millones de euros, y eliminando los beneficios fiscales, la recaudación del IP sería similar a la obtenida en el año 2019.

En esta primera simulación, también se analizan los efectos redistributivos de la reforma planteada mediante el uso de los índice de Kakwani y de Reynolds-Smolensky tanto para el escenario realista (2019) como para la simulación de la reforma del IP planteada. Los resultados arrojan que, con la reforma, la cuota del impuesto esta más desigualmente distribuida que la renta antes de impuestos y, además, el patrimonio neto sería distribuido más igualitariamente que en el escenario real.

Sin embargo, más allá de estos primeros resultados, nuestra pretensión es la de profundizar en la simulación de posibles reformas en el IP para lograr resultados más amplios y precisos. Por ello, se presentarán los resultados de la simulación de las propuestas de reforma presentadas en el Libro Blanco sobre la reforma tributaria (2022)

referentes a la cesión de competencias normativas a las CCAA de régimen común, que son las siguientes:

- Establecimiento de una norma estatal que se aplicaría en todo el territorio común de manera homogénea. Así, aquellas CCAA que quisieran regular su impuesto sobre la riqueza podrían hacerlo libremente, estableciéndose que la cuota autonómica minoraría la estatal.
- El Estado y las comunidades autónomas podrían regular independientemente, a partir de una única base imponible, el mínimo exento, la tarifa, las deducciones y bonificaciones aplicables, respectivamente, al tramo estatal y autonómico del impuesto. En todo caso, la totalidad de la recaudación por IP correspondería a las CCAA.
- La norma estatal regularía todos los elementos del impuesto hasta la base imponible, que sería común en todo el territorio. A partir de ahí, se establecería un tope máximo para la elevación del mínimo exento, un mínimo para la reducción de la tarifa estatal y un límite máximo a las deducciones y bonificaciones de la cuota íntegra.
- Establecimiento de horquillas que operasen sobre el mínimo exento, la tarifa y las deducciones y bonificaciones, de manera que las CCAA tampoco pudieran elevar la tributación por encima de un determinado umbral.

Al igual que con la reforma simulada en la que se han obtenido unos primeros resultados, en la simulación de estas propuestas se obtendrían, mediante técnicas de microsimulación, los principales efectos recaudatorios y redistributivos de las mismas.

Como conclusión, con este trabajo se pretende analizar las principales fuentes de desigualdad fiscal entre regiones españolas originada por el diseño actual del IP. Así, se proponen y simulan reformas para ofrecer alternativas en el diseño impositivo de estos tributos que permitan lograr una mayor equidad horizontal entre contribuyentes y equidad interterritorial en lo que respecta a la imposición de la riqueza.

Palabras Clave: Impuesto sobre el Patrimonio, Comunidad Autónoma, tributación, desigualdad fiscal.

Clasificación JEL: H24