

La supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, ¿una asignatura pendiente en Navarra?*

Carla Mares**

En los últimos días, a propósito del Anteproyecto de los Presupuestos de Navarra para 2009, se ha vuelto a poner sobre el tapete la discusión en torno al Impuesto sobre el Patrimonio (IP). Y es que dentro del “hexágono presupuestario” que presentan las cuentas propuestas, el vértice referido a la financiación contempla la supresión de este impuesto en Navarra. No es una cuestión novedosa. Basta recordar como en la campaña electoral de las últimas elecciones generales, la supresión del IP fue una promesa electoral de los dos candidatos más importantes. Ésta fue quizá la ocasión más reciente en que se reabrió este debate.

Siempre que se ha debatido acerca de la fiscalidad necesaria, la idoneidad del IP ha sido un tema de obligada atención. Su creación en 1977 viene motivada, más que por una razón recaudatoria, por una razón de control de las rentas más altas y, en este sentido, podría decirse que se concibe como una medida extraordinaria y temporal para obtener información fiscal. Los años transcurridos desde aquella fecha ponen de manifiesto que la *ratio* de esa figura impositiva ha perdido fuerza. La función censal y de control con que fue pensado, en su origen, este impuesto ya no es tal, en tanto que la Administración cuenta con otros medios mucho más eficaces para controlar las rentas

* Artículo de opinión publicado en el Diario Debate de Navarra, en Pamplona (España) los días 13 y 20 de diciembre de 2008.

** Abogada titulada en la Universidad de Piura. Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra (España) y la Universidad de Bolonia (Italia). Gerente de Tax en EY Perú. Profesora del Módulo de Tributación Empresarial del Máster de Empresas de la Universidad de Piura. Profesora Ordinaria de la Universidad de Piura. Se ha desempeñado como funcionaria de Sunat en la Intendencia Nacional de Principales Contribuyentes en el Área de Recaudación y Cobranza (2001-2004).

y patrimonios de los contribuyentes. Y de otra parte, se puede afirmar que, hoy por hoy, el IP lo soportan fundamentalmente las clases medias. Incluso se ha aludido al contexto comunitario como un referente: este impuesto subsiste sólo aquí, en Suecia y en Francia. Entonces, ¿por qué mantener el IP?

Quienes defienden su vigencia aluden a la función de justicia redistributiva que cumple el IP tras la modificación que sufre en 1991, a fin de complementar el papel que desempeña el IRPF. Si la desigualdad económica que existen en España ha ido en aumento, ¿podemos plantearnos, acaso, la supresión de un mecanismo que podría conseguir el efecto contrario? O, más aún, inmersos en la crisis económica en la que nos encontramos, ¿cabe hablar de una medida fiscal que disminuya los ingresos públicos?

Con respecto a la última objeción podemos señalar que ésta no es tal cuando se miran las cifras de recaudación del IP. Esto es así, no sólo porque no fue concebido con un fin recaudatorio, sino además porque en los últimos años hemos asistido a un proceso gradual de defiscalización de los patrimonios empresariales y profesionales. Que si bien no ha estado exento de justificación o de razones, no responde a unos principios generales ni a una reestructuración coherente y armonizada dentro del conjunto del sistema tributario.

Por poner un ejemplo, pensamos en las llamadas “empresas familiares”. En efecto, no se puede ignorar los obstáculos que la imposición patrimonial representa para ellas, pero —cabe añadir— “no sólo para ellas”. Las quejas que, en su momento, elevaron estas empresas en relación al sistema de impuestos sobre el patrimonio podrían haberlas elevado también todos los demás contribuyentes. Es más, desde la perspectiva del principio de capacidad contributiva, podría decirse que algunos de éstos contarían con mayor respaldo para hacer este tipo de demandas.

A nuestro entender no podemos reducir la cuestión a un simple problema del IP. La cuestión es más general y, por ello, más compleja. El problema se extiende a la tributación sobre el patrimonio, que hasta la fecha no se ha querido afrontar en toda su extensión. Al repasar la historia del sistema tributario español no se oculta que son pocas las reformas que afectan a la estructura impositiva en su conjunto; las más de las veces encontramos reformas que responden a necesidades y enfoques coyunturales y que, en el caso *sub examine*, son causa de que se haya formado esa roca sedimentaria amorfa de la imposición patrimonial en España.

En buena lógica, cuando se produce una reforma estructural suelen aparecer nuevos impuestos que deberían sustituir a los precedentes que cumplían esa misma función. Sin embargo, la lógica tropieza con la avidez recaudatoria. Esto es probablemente lo que ha ocurrido en el ámbito de la imposición sobre el patrimonio. Salvo excepciones, las reformas que han afectado sucesivamente a los impuestos que gravan el patrimonio, no han tenido en cuenta suficientemente el rol que cada uno desempeñaba dentro del sistema, esto explica la superposición de gravámenes difícilmente justificable que ahora encontramos.

No obstante lo expuesto, se podría plantear la nueva configuración de un impuesto ordinario y periódico sobre el patrimonio, a la vista de ciertos argumentos que avalan la conveniencia de un impuesto de este tipo.

El Impuesto sobre el Patrimonio es un instrumento fundamental para controlar la debida aplicación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Éste último adopta un concepto integral de renta, por tanto el control de los ingresos o de las distintas fuentes de adquisición de riqueza tiene un complemento utilísimo en el control del destino de la renta. Si todo lo que se gana es renta, se puede conocer

el importe de la renta ganada mediante el control del destino de la renta (consumo y ahorro). Esta idea es la que ha permitido introducir en el IRPF un elemento de cierre tan poderoso como es el de la presunción de renta por variación de patrimonio (ganancias patrimoniales no justificadas), presunción que se aplica más fácilmente si el patrimonio se conoce a través de un impuesto que lo grave periódicamente.

Desde el punto de vista económico, el Impuesto sobre el Patrimonio induce a colocar los bienes en destinos productivos mejorando de este modo la eficiencia económica del patrimonio. Este efecto se produce porque el contribuyente tratará de pagar el impuesto con la renta obtenida. De otro modo, el impuesto acabará por consumir o agotar el patrimonio.

Sin menospreciar los anteriores, los argumentos más importantes a favor de la existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio son jurídicos.

La Constitución obliga a contribuir en función de la capacidad económica o capacidad contributiva y, además, exige que el sistema impositivo tenga efectos redistributivos puesto que la progresividad, lejos de ser una cuestión de oportunidad política, es un imperativo constitucional.

Pues bien, desde el punto de vista de la capacidad contributiva, no se puede negar que la titularidad de patrimonio es un índice de la misma. Quien tiene patrimonio tiene capacidad de contribuir. Se podrá discutir si su capacidad es mucha o poca, pero es irrefutable que la tiene.

Ello se aprecia de modo evidente si nos colocamos frente a dos personas que no tengan ninguna renta. En el caso de que una de ellas no tenga patrimonio y la otra sí, resulta clarísimo que la que tiene patrimonio está en mejores condiciones que la primera para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos. Es necesario establecer

diferencias entre ambas y esto sólo puede hacerse mediante un impuesto que recaiga sobre el patrimonio. También es importante el argumento de la progresividad y la redistribución de la riqueza, antes mencionado.

A nuestro entender, el principal argumento en contra del Impuesto sobre el Patrimonio es que consume la capacidad gravada. El patrimonio no se reproduce. Si se exige un impuesto periódico sobre el patrimonio, el patrimonio acabará siendo exterminado por el impuesto.

Este razonamiento debe ser matizado. Es cierto que el Impuesto sobre el Patrimonio puede llegar a ser confiscatorio, pero que lo sea o no lo sea depende de su cuantía. Si las tarifas del impuesto son tales que la cuota puede ser pagada con la renta generada por el patrimonio, el impuesto no merecerá reproche alguno desde esta perspectiva.

La confiscatoriedad ha sido el motivo por el que el Impuesto sobre el Patrimonio fue declarado inconstitucional en Alemania, pero ese calificativo no le fue atribuido por su misma existencia, sino porque su cuantía, unida a la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, era muy elevada. El tribunal se basó en el principio de que el uso de la propiedad debe servir por igual al interés privado y al general (así lo proclama la Constitución alemana) para llegar a la conclusión de que la carga tributaria no debe exceder del cincuenta por ciento de los ingresos potenciales del contribuyente.

En nuestra opinión, un impuesto moderado sobre el patrimonio, que pueda ser pagado con la renta, no es objetable desde la perspectiva del principio de no confiscatoriedad.

La legislación española se sitúa en esta línea. El artículo 31 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, establece que la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio, sumada a la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no puede exceder del 60 % de la base imponible de este último. De este modo, el Impuesto

sobre el Patrimonio puede ser pagado con la renta y no puede ser acusado de confiscatorio.

Sin embargo, la utilización abusiva del límite ha obligado a establecer algunos condicionamientos que restan eficacia al mismo.

La limitación de la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio ha permitido a muchos contribuyentes reducir la cuantía de las cuotas de este impuesto mediante la reducción de la renta personal que se consigue aportando el patrimonio a sociedades y no repartiendo beneficios. De este modo se ha socavado la potencialidad recaudatoria del Impuesto sobre el Patrimonio.

Para impedir estas maniobras se ha establecido que la reducción de la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio tiene, a su vez, otro límite: el 80 % de su importe.

Esta solución no es la mejor porque el límite no debe operar en función de la propia cuota del Impuesto sobre el Patrimonio, sino que debe ser la renta, en todo caso, la magnitud de referencia. Las operaciones elusivas se deben impedir tomando como referencia la renta potencial del patrimonio y no su renta real.

Esto no significa ir en contra de lo dicho anteriormente sobre los impuestos que gravan capacidades potenciales porque en este caso se grava una capacidad real (el patrimonio), aunque para evitar el efecto confiscatorio se utilice una magnitud estimada en un porcentaje del valor del patrimonio.

Es una evidencia, no obstante, que la imposición del patrimonio en España no responde a los cánones que hemos defendido en los párrafos anteriores. Existe un Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y un Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y la coordinación con el Impuesto sobre el Patrimonio y con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es deficiente.

Pero no es esto lo más grave. Los defectos de un sistema como el que tenemos en España se han ido agudizando mediante reformas parciales que han creado importantes huecos o inmunidades tributarias, con el consiguiente agravamiento de la injusticia derivada de la propia estructura del sistema.

De ahí que resulte necesaria una reforma profunda del Impuesto sobre el Patrimonio para que, sustituyendo al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que en el caso de Navarra no se aplica, y eliminando exenciones no justificadas, se consiga una imposición patrimonial equilibrada, justa, progresiva y con verdadero efecto redistribuidor de la riqueza.

De los tres impuestos considerados, el de Transmisiones Patrimoniales es el que produce mayores ingresos, a pesar de ser el más alejado de las exigencias del principio de capacidad contributiva. Quizá sea la mayor imperceptibilidad de los impuestos sobre sucesiones y sobre transmisiones lo que explique que se tenga un sistema de imposición patrimonial tan injusto. El Impuesto sobre el Patrimonio, en cuanto impuesto periódico y no vinculado a un hecho excepcional como es la adquisición lucrativa o la transmisión de los bienes, es más molesto aunque sea más justo. Es la falta de capacidad crítica y el desinterés de los contribuyentes agraviados lo que está propiciando que el grueso de la imposición patrimonial en España no sea soportada por quienes poseen patrimonio, sino por quienes adquieren bienes aunque su capacidad contributiva sea muy inferior a la de los propietarios que mantienen su patrimonio inalterado.

Parece ser que es ésta la asignatura pendiente respecto a la imposición patrimonial, no en Navarra, sino en España. Aunque parezca una solución menos inmediata o más compleja entendemos que urge abordarla si se quiere dejar de colocar parches —que esto

son las medidas coyunturales que se estila adoptar— a un traje que requiere ser vuelto a confeccionar.