

LA CONFISCATORIEDAD DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN ESPAÑA

El Impuesto sobre el Patrimonio se ha convertido en un tributo polémico, puesto que el debate político y mediático sobre su aplicación gira, a menudo, en torno a cuestiones morales y éticas. Ante un aumento galopante de la deuda pública, que a comienzos de 2021 se situaba cerca del 120% del PIB, y un déficit histórico muy abultado, que en 2020 rebasó el 11% del PIB, los partidarios de esta gravamen insisten en que una salida “justa” de la crisis pasa por cargar la tributación sobre los hombros de “los ricos”, un discurso que alimenta la aplicación e incluso el aumento de este tributo.

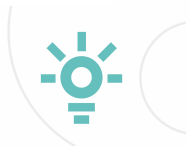
En cambio, tal y como señalan Cadaval y Vaquero (2020)¹, “solo España mantiene el Impuesto sobre el Patrimonio entre los países que forman parte de Unión Europea”. Es cierto que existen algunas figuras tributarias con la misma denominación en Francia o Países Bajos, pero en el país galo se trata, en realidad, de un recargo en el equivalente al IBI, mientras que en el caso holandés consiste en un tributo que sustituye el rol que cumple en España el IRPF de las rentas del ahorro. Fuera de la UE-27, Noruega y Suiza mantienen también un Impuesto sobre el Patrimonio, pero con tipos mucho menores y con una estimación neta de la riqueza del contribuyente que permite reducir notablemente la base imponible. Además, hablamos de países que casi triplican el PIB per cápita español, de modo que el esfuerzo fiscal es mucho menor.²

A pesar de que existe una corriente de pensamiento dentro del campo de la economía que defiende que se grave la acumulación de riqueza con fines de “justicia fiscal” o de “reducción de la desigualdad”, la evidencia empírica demuestra que los efectos son prácticamente nulos en este sentido³. Así lo demuestra un informe de E. N. Wolff que repasa la evidencia disponible y certifica que este impuesto apenas tiene efectos redistributivos.

¹ Cadaval, M. & Vaquero, A. (2020). Propuestas de reforma de la imposición patrimonial en España: El Impuesto de Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En J. Martínez-Vázquez y S. Lago (Dir.), *Desafíos Pendientes de la descentralización y autonomía tributaria* (pp. 245-278). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

² Rallo, J.R. (2020). Las cinco mentiras del impuesto de Podemos a las grandes fortunas. *El Confidencial*. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2020-05-18/cinco-mentiras-impuesto-podemos-fortunas_2598011/

³ Wolff, E. N. (2019). Wealth Taxation in the United States. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 26544*.



Además, muchos expertos en asuntos fiscales suelen insistir en que las consideradas como grandes fortunas cuentan con herramientas que les permiten eludir el pago de este tributo de forma legal, de modo que el aumento previsto de la carga tributaria no se materializa y las clase medias terminan cubriendo la brecha presupuestaria.

Por otro lado, desde el punto de vista de la equidad horizontal, lo cierto es que, con un mismo nivel de renta un individuo que tuviese una mayor tasa de ahorro, acabaría sufriendo mayores niveles de tributación que quien decidiese consumir todos sus ingresos, de modo que este impuesto introduce un claro sesgo en contra del ahorro y la inversión.⁴

En definitiva, existen pocos argumentos para defender el Impuesto sobre el Patrimonio y menos aún para justificar el diseño que hoy tiene este tributo en España. El presente informe trata de arrojar algo más de luz sobre estas cuestiones, sobre todo en lo relativo al gravamen efectivo que soporta la riqueza, la problemática de la doble imposición y el coste que provoca este gravamen en la actividad económica.

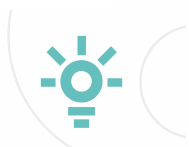
El funcionamiento del impuesto

El Impuesto sobre el Patrimonio está regulado por la *Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio*. No obstante, esta figura impositiva ya existía con anterioridad a tal fecha. En concreto, en 1977 se había introducido dicho gravamen de manera “extraordinaria” y “temporal”. A pesar de tal planteamiento de eventualidad, Patrimonio siguió vigente en nuestro ordenamiento tributario hasta el año 2008.

Ese año, el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero suprime *de facto* (que no *de iure*) el impuesto, al introducir una bonificación en la cuota del 100% y al decretar la eliminación de la obligatoriedad de presentar la liquidación de este. El principal partido de la oposición (PP) respaldó esta decisión y, de hecho, la Comunidad de Madrid había avanzado previamente en esta dirección. Sin embargo, el mismo gobierno de Rodríguez Zapatero recuperó el Impuesto sobre el Patrimonio en 2011, anunciado de nuevo como un tributo transitorio que, en cualquier caso, sigue aplicándose una década después.

Entrando a la implantación de Patrimonio, se trata de un tributo cuyo rendimiento está cedido totalmente a las Comunidades Autónomas, que cuentan con distintas competencias

⁴ Sebastián, M. (2020). Otra vez el impuesto sobre patrimonio. *El Español*. Disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/opinion/20200517/vez-impuesto-patrimonio/490580939_13.html



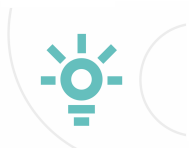
normativas referidas al nivel del mínimo exento, el tipo de gravamen, las deducciones y las bonificaciones de la cuota. Las regiones forales aplican tributos distintos, pero su mecánica es similar al Impuesto sobre el Patrimonio. Ante esta naturaleza descentralizada, y aunque por lo general se aplica por defecto la normativa estatal, lo cierto es que los principales elementos del tributo pueden variar dependiendo de la región de residencia. Por ejemplo, en cuanto al mínimo exento, encontramos que, por defecto, es de 700.000€, a los que habría que añadir 300.000€ de la vivienda habitual para el cálculo de la base imponible (salvo en las provincias vascas, donde llega a 400.000€). Por otro lado, Aragón (400.000€), Cataluña y Extremadura (500.000€) o Comunidad Valenciana (600.000€) han regulado a la baja el mínimo exento, mientras que Álava y Bizkaia han aplicado una exención de 800.000€ y en Navarra se ha fijado un umbral de referencia de 550.000€.

Tabla 1. Esquema tramos Impuesto Patrimonio estatal, 2021.

| Base liquidable Hasta euros | Cuota Euros | Resto base liquidable Hasta euros | Tipo aplicable Porcentaje |
|--------------------------------|----------------|---|------------------------------|
| 0,00 | 0,00 | 167.129,45 | 0,2 |
| 167.129,45 | 334,26 | 167.123,43 | 0,3 |
| 334.252,88 | 835,63 | 334.246,87 | 0,5 |
| 668.499,75 | 2.506,86 | 668.499,76 | 0,9 |
| 1.336.999,51 | 8.523,36 | 1.336.999,50 | 2,3 |
| 2.673.999,01 | 25.904,35 | 2.673.999,02 | 2,7 |
| 5.347.998,03 | 71.362,33 | 5.357.998,03 | 2,1 |
| 10.695.996,06 | 183.670,29 | En adelante | 3,5 |

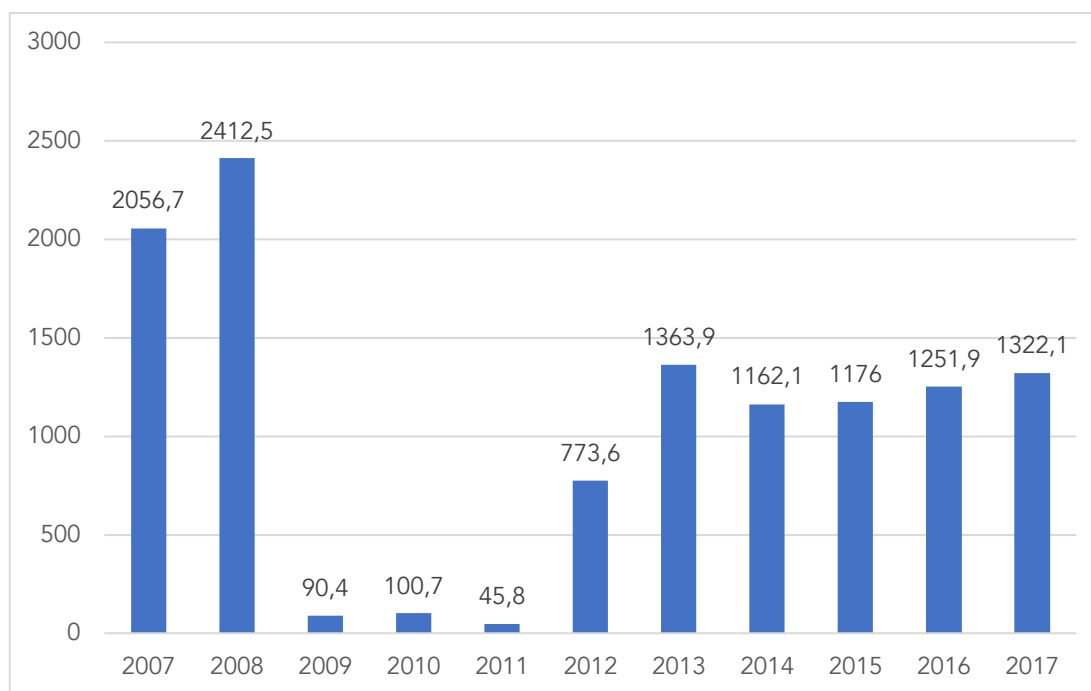
La escala del gravamen en la norma nacional abarca ocho tramos, clara muestra de la complejidad normativa asociada a Patrimonio. Los tipos en vigor varían desde el 0,2 al 3,5%⁵, tal y como se puede apreciar en la tabla 1. Hasta 2020, algunas regiones modificaron estos tipos impositivos para incrementarlos con respecto a lo estipulado en la regulación estatal aunque, con la modificación del tipo marginal, la norma estatal se sitúa de nuevo por encima. En Extremadura, el tipo marginal asciende al 3,75%; en Baleares llega al 3,45%; en la Comunidad Valenciana alcanza el 3,12%; en Andalucía, Galicia y Cantabria se fija en el 3,03%; en Murcia y Asturias se anota un 3%; y en Cataluña se aplica un 2,75%.

⁵ El tipo marginal se incremento en un punto porcentual a finales de 2020.



Algunas regiones han implementado bonificaciones en la cuota. La más destacada es la Comunidad de Madrid, donde la bonificación alcanza el 100%, aunque se mantiene la obligatoriedad de presentar la autoliquidación para aquellos contribuyentes que declaren bienes y derechos con un valor superior a 2.000.000€. Por otro lado, en La Rioja la bonificación en vigor alcanza el 75%, aunque el gobierno regional ha anunciado cambios al alza.

Gráfico 1. Evolución de la recaudación del Impuesto sobre Patrimonio, millones de euros.



Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Tributaria.

Según los datos de la Agencia Tributaria, en España se presentaron 206.037 liquidaciones con base imponible positiva en 2018. Tras considerar el mínimo exento y las bonificaciones, tuvieron que hacer frente al impuesto unas 177.931 personas, que proporcionaron unos ingresos de 1.123 millones de euros al fisco (ver gráfico 1). El grueso de la recaudación se corresponde con el tramo de la base imponible relativa a las personas que declaran una base de entre 1,5 y 6 millones de euros: siendo el 26% de los declarantes, aportan la mitad de la recaudación. El tipo efectivo a nivel nacional es del 0,43%, pero varía notablemente por región, dadas las diferencias en la normativa y a raíz de la diferente composición y distribución de la riqueza por Comunidades Autónomas (ver gráfico 2).

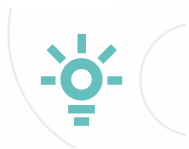
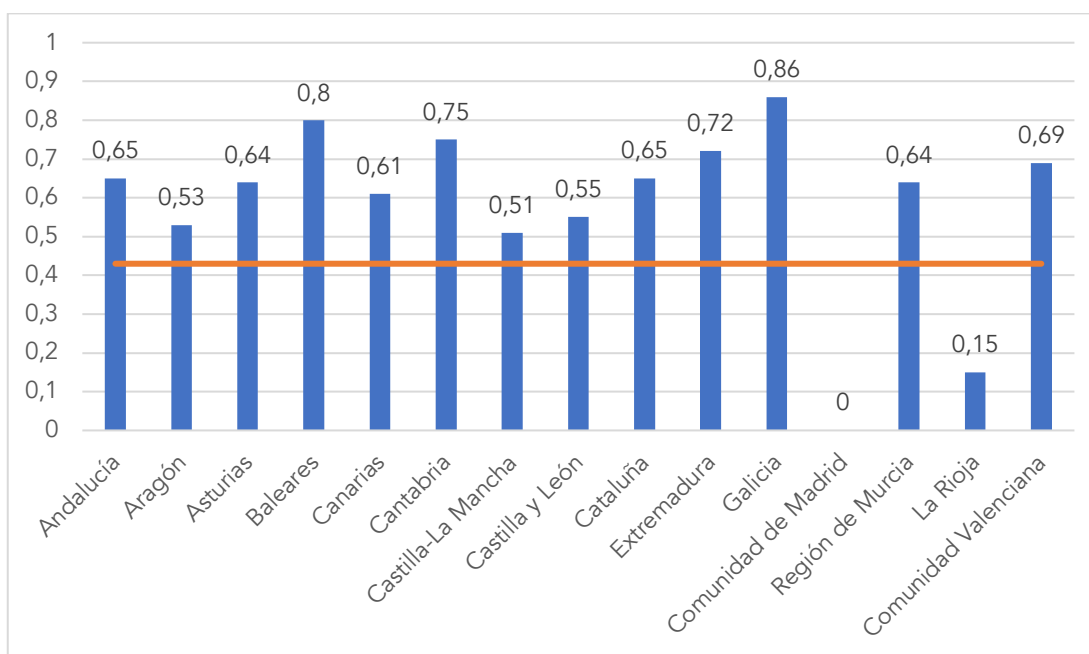


Gráfico 2. Tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio por Comunidades Autónomas, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Tributaria.

Del tipo legal al tipo efectivo

Es cierto que, sobre el papel, hablar de un tipo marginal del 3,5% no parece excesivo, sobre todo si se compara con el tipo marginal que se observa en otros impuestos, como el del IRPF (que en algunas Comunidades Autónomas ronda el 55% a raíz de los cambios introducidos en 2021), o en impuestos como el IVA donde impera un tipo plano o *flat tax* (21%). Sin embargo, como indica Viard (2019)⁶, esto puede resultar engañoso, puesto que se trata de un impuesto *flujo*, que grava cada año el *stock* de capital. Es decir, la unidad de tiempo también importa, ya que, por ejemplo, un gravamen del 2% anual sobre el *stock*

⁶ Viard, A. D. (2019). Wealth Taxation: An Overview of the Issues. *The Aspen Institute*. Disponible en: <https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2019/09/Wealth-Taxation-An-Overview-of-the-Issues.pdf>

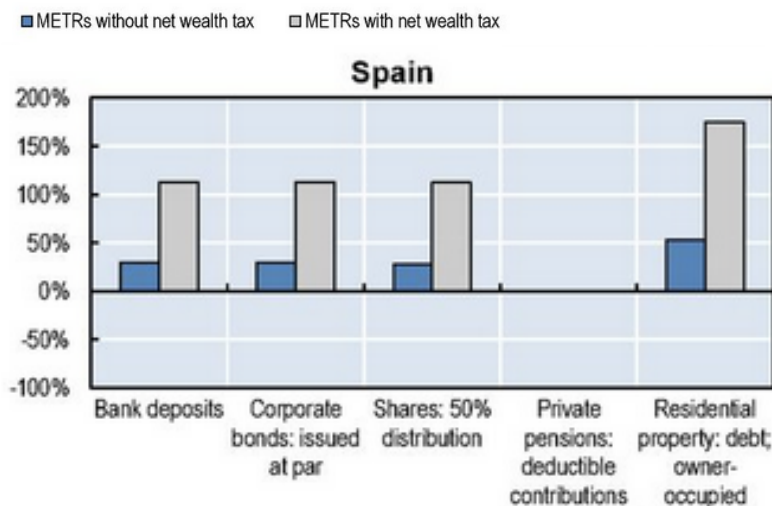


de riqueza se convierte a lo largo de diez años en una *cuña* fiscal del 20%, mientras que, si se gravase al 2% el flujo de capital, la *cuña* fiscal en diez años se mantendría en el 2%.

El Impuesto sobre el Patrimonio, por tanto, grava en función de un presunto retorno que no necesariamente existe. Si la rentabilidad patrimonial es mayor que el tipo aplicado, el propietario retiene parte de la ganancia, pero pierde otra parte ante la aplicación de este gravamen. Y si la rentabilidad patrimonial es menor al tipo o inexistente, el contribuyente lidia con una especie de “expropiación”, entrando en un terreno de imposición confiscatoria. Además, esta circunstancia genera una situación lamentable desde la óptica de la equidad: a más rendimientos, la carga fiscal es *menor*.

Pongamos un ejemplo práctico para entender la dinámica. Si una persona tiene un patrimonio de 10 millones de euros, tendría que soportar el tipo del 3,5%. Pensemos ahora que la rentabilidad que obtiene dicho contribuyente se encuentra en el 3%. En este caso, el gravamen sobre tales rentas alcanzaría el 117%. Sin tener en cuenta otros impuestos, como hace el siguiente apartado del informe, ya estaríamos hablando de que, en nuestro ejemplo, el contribuyente lograría una ganancia de capital de 300.000€, mientras que la cuota a ingresar al fisco alcanzaría los 350.000€, lo que supone una confiscación o expropiación.

Gráfico 1. Tipo efectivo marginal sobre los ingresos del capital en España, con y sin Impuesto sobre el Patrimonio.



Fuente: OCDE.



Según cálculos de la OCDE, recogidos en el gráfico 3, el Impuesto sobre el Patrimonio en España estaría aumentando de manera significativa la carga fiscal soportada sobre los ingresos del capital. En concreto, en España, “los tipos impositivos efectivos marginales alcanzan valores por encima del 100%, lo que significa que el retorno real por completo estaría siendo sustraído por el sistema impositivo, y que, al ahorrar, los ciudadanos ven reducidos el valor real de su riqueza”.⁷

Para seguir explicando esta cuestión de forma práctica, pensemos en un individuo que se dedica al negocio del alquiler de vivienda y que tiene en cartera bienes inmuebles valorados en 1.000.000€, a efectos del impuesto⁸. Aplicando la escala de gravamen estatal, le correspondería pagar 5.490,36€. Pero, de acuerdo con datos del Banco de España, la rentabilidad bruta del alquiler se encuentra en el 4%, de manera que los ingresos del capital serían de 40.000€. Esto quiere decir que el tipo efectivo sería del 13,7%. Volveremos sobre este ejemplo en el apartado siguiente.

A continuación, supongamos que ese 1.000.000€ está movilizado en depósitos bancarios. El rendimiento de este producto, de nuevo según datos del Banco de España, se encuentra en el 0,1%, por lo que anualmente se estarían generando 1.000€. En este caso, el tipo efectivo sería del 549%.

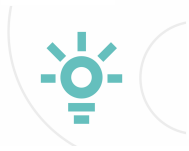
Por último, si el patrimonio está invertido en el Ibex-35 y nos fijamos en el comportamiento del selectivo durante el último cuatrimestre del año 2020 (que es el valor tomado como referencia para el cálculo de la base imponible), encontramos que su patrimonio habría tenido un rendimiento negativo del -15,5%. Por tanto, el consumo de capital habría sido de 155.000€ y, aún así el contribuyente debería hacer frente al pago del impuesto, a pesar de obtener un retorno negativo.

Doble imposición

La carga fiscal soportada por la riqueza depende, también, de la convivencia del Impuesto sobre el Patrimonio con otros tributos que la gravan previamente. Por ejemplo, en países en donde también se tributa en función de la riqueza, como Suiza, se eliminan previamente

⁷ OCDE (2018). The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. *OECD, Tax Policy Studies, No. 26*. París: OECD Publishing.

⁸ Según la normativa, los bienes inmuebles se valorarán según el mayor de los 3 siguientes: valor catastral, el valor comprobado por la Administración, o el valor de adquisición.



otras tasas como el impuesto sobre las ganancias del capital. Por poner otro ejemplo, en Noruega se ha suprimido el Impuesto de Sucesiones. Es decir, aunque sí se adopta un Impuesto sobre el Patrimonio, se han tomado medidas para eliminar otros gravámenes y así evitar la doble imposición. Además, como ya se indicó anteriormente, los tipos fijados son menores y los niveles de riqueza son mayores, de modo que la presión fiscal sobre la riqueza es mucho más baja que en España en los dos únicos países del Viejo Continente que adoptan este gravamen (ninguno de los cuales forma parte de la UE-27).

Para entender mejor el solapamiento de cargas fiscales que sufren los contribuyentes españoles, pensemos por ejemplo en el caso de una vivienda. Tomando como ejemplo el apartado anterior, alquilando un stock de bienes inmuebles valorado en 1.000.000€ y con un rendimiento medio del 4%, el tipo efectivo del Impuesto sobre el Patrimonio sería del 13,7%. Sin embargo, el coste fiscal no terminaría ahí.

Comencemos con las ganancias de capital, de 40.000€, asociadas a estas rentas. A efectos del IRPF, se tratarían como rendimientos del capital inmobiliario. Si no se trata de alquiler de vivienda y son contratos inferiores a los dos años, no habría opción a minoración del rendimiento neto. Estudiaremos los dos casos, aunque si todos los bienes inmuebles alquilados se destinaran a vivienda, el rendimiento sería un 60% inferior.

El tipo impositivo del IBI para los bienes inmuebles de tipo urbano en la banda ancha, y bajo el supuesto de que no se aplican recargos, es del 1,1%. La cuota tributaria, por tanto, sería de 11.000€. Por tanto, la base imponible sería de 29.000€ en el caso de que los bienes inmuebles se destinasen al alquiler de locales comerciales, y 11.600€ en caso de que se destinasen a vivienda. Así, la carga fiscal ascendería a 6.865,5€ y 2.204€, respectivamente.

Es decir, tomando el caso del patrimonio en forma de vivienda dispuesta para alquilar, la cuota adeuda a las diferentes administraciones en forma de impuestos sería de entre 18.694,36€ y 23.355,86€. De este modo, el tipo efectivo soportado por los ingresos del capital se situaría entre el 46,74% y el 58,39%.

Eso sí, estamos dejando a un lado la imposición sujeta al proceso de adquisición (ya sea en forma de IVA, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Plusvalía Municipal y potencialmente Sucesiones y Donaciones), de modo que, en suma, hablamos de hasta siete capas de tributación.



Por otro lado, en el caso de los depósitos bancarios, los rendimientos (de 1.000€) se integrarían en la base imponible del ahorro del IRPF y tributarían a un tipo del 19%, es decir, 190€, a los que se añadirían 5.490,36€ en concepto del Impuesto de Patrimonio. El tipo efectivo sobre esos rendimientos sería, pues, del 568%.

Comportamiento de los contribuyentes: elasticidad y efectos distorsionadores.

Como se comentó anteriormente, la recaudación del Impuesto sobre Patrimonio no es muy relevante dentro del panorama fiscal español, ya que a penas aporta entre el 0,1% del PIB y el 0,25% de los ingresos públicos totales. Sin embargo, su aplicación genera costes relevantes al distorsionar las decisiones de los individuos en relación con cómo distribuyen sus ahorros entre diferentes activos o si, directamente, desincentiva la acumulación de capital.

El hecho de que, entre 2008 y 2011, el impuesto estuviese suprimido para después ser recuperado a finales de ese último año ha propiciado que afloren diversas investigaciones de calidad que permiten observar el comportamiento de los propietarios de riqueza ante la modificación de la tributación patrimonial.

En este sentido, el trabajo de referencia es el realizado por Durán-Cabré et al. (2019)⁹, un estudio en el que se estudia de microdatos de la Agencia Tributaria de Cataluña para el periodo que va de 2011 a 2015. Los autores encuentran que cuatro años después de la recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio en todas las regiones menos en Madrid, la riqueza que conforma la base imponible del citado tributo sí ha aumentado. Más concretamente, un aumento de los tipos impositivos de 0,1 puntos porcentuales generaría un incremento de la riqueza gravable del 0,5%.

Aunque el resultado parece contra intuitivo, los autores indican que puede haber explicaciones razonables. La riqueza genera utilidad per se para los contribuyentes, por lo que para evitar la mayor carga fiscal tratan de incrementar su patrimonio para compensar el coste tributario. Además, los contribuyentes estarían recurriendo a estrategias de elusión fiscal y aplazamiento de ingresos del capital para maximizar el límite exento del impuesto y esquivar su aplicación.

⁹ Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. & Mas-Montserrat, M. (2019). Behavioural responses to the (re)introduction of wealth taxes. Evidence from Spain. *IEB Working Paper 2019/04*.



Los autores encuentran, de hecho, que este último es el efecto que mejor explica lo ocurrido, puesto que, entre 2011 y 2015, por cada aumento de 0,1 puntos porcentuales en los tipos impositivos medios se observó una reducción de las bases imponibles equivalente a 3,24 puntos porcentuales. Esto se tradujo, además, en una menor recaudación, ya que, en cuatro años, la “pérdida” de ingresos con respecto al potencial alcanzable en 2011 acabó siendo 2,6 veces mayor.

Por lo tanto, el Impuesto sobre el Patrimonio provoca importantes distorsiones en la forma en la que se acumula la riqueza con el objetivo de reducir la carga fiscal. Además, aunque no han sido analizados los efectos en el output, ejemplos de tributos similares en otros países como en Francia señalan que el coste económico podría rondar el 0,2% del PIB de manera anual¹⁰, es decir, duplicando la recaudación obtenida (es decir, 2 euros de actividad económica perdida por cada 1 euro de recaudación tributaria).

¹⁰ Pichet, E. (2007). The economic consequences of the French wealth tax (ISF). *La Revue de Droit Fiscal*, 14(5).