



SENADO
XII LEGISLATURA
REGISTRO GENERAL
ENTRADA 89.899
14/02/2018 14:42

A LA MESA DEL SENADO

El Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de acuerdo con lo establecido en los artículos 174 y 175 del Reglamento de la Cámara, solicita la tramitación de la siguiente **Moción para su debate en la Comisión de Hacienda y Función Pública**, por la que se insta al Gobierno a **impulsar y articular los medios necesarios para una modificación legislativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**.

Exposición de motivos

En España el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones está cedido a las Comunidades Autónomas, las cuales tienen capacidad normativa, de gestión y de recaudación sobre el mismo.

Originalmente, la cesión de tributos estatales se circunscribía a la recaudación territorializada de determinadas figuras, que básicamente consistían en el Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. A tal recaudación se acompañaban la cesión/delegación de facultades de gestión (liquidación, inspección y recaudación). La autonomía en relación con estas figuras estaba, pues, bastante limitada.

Sin embargo, a partir de los años 90 del pasado siglo, no sólo se amplía la "cesta" de los tributos cedidos (sobre todo, incluyendo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) sino que la cesión se amplía a las facultades normativas, con mayor o menor extensión para cada figura cedida, y de acuerdo con el principio de corresponsabilidad fiscal que pretende que las Haciendas autonómicas pasen de ser meras Haciendas de transferencias (esto es, meros agentes de gastos a partir de unos ingresos obtenidos mediante transferencias verticales procedentes de la instancia central), a "corresponsabilizarse" en la obtención de los ingresos necesarios para financiar los programas de gasto. El ejercicio de estas competencias normativas representa en la actualidad la principal manifestación del poder tributario de las Comunidades Autónomas.



El desafío de la corresponsabilidad fiscal de las Haciendas autonómicas ha visto cómo últimamente se adoptaban determinadas decisiones normativas por parte de algunos territorios, que han generado comportamientos de competencia fiscal a la baja entre Comunidades Autónomas mediante diversos beneficios fiscales, promoviendo el cambio de domicilio fiscal como medio para eludir el pago del tributo en aquellas Comunidades.

De este modo cuando una Comunidad Autónoma bonifica o rebaja los tributos autonómicos (en particular, en los impuestos de naturaleza personal), obliga al resto a escoger entre hacer lo mismo o asumir pérdidas en la recaudación. Es paradigmático, por ejemplo, el caso del Impuesto sobre el Patrimonio en la Comunidad Autónoma de Madrid, donde residen contribuyentes con alto poder adquisitivo, pero que a su vez, por la decisión de esta Comunidad de no gravar dicho tributo, conlleva, además de una pérdida muy significativa de ingresos (cerca de 600 millones de euros anuales), el riesgo de una pérdida para otras Comunidades Autónomas, dado que pueden producirse cambios de residencia por motivos pura y exclusivamente fiscales.

En esta moción nos ocuparemos del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el cual está puesto en duda por algunos sectores sobre dos argumentos principales: por una parte, con el argumento de la supuesta “doble imposición”, se justificaría que las herencias no deberían ser objeto de imposición porque el fallecido ya había pagado impuestos por esos bienes previamente. Sin embargo, desde el punto de vista técnico, es un argumento harto peregrino, entre otras cosas porque los hechos imponible no son los mismos (la obtención de renta en el IRPF del fallecido, y la adquisición a título lucrativo o gratuito en el caso del Impuesto de Sucesiones y Donaciones). Es más, los sujetos pasivos no coinciden. Pero es que añadido a lo anterior, hay que recordar que la plusvalía latente de los bienes transmitidos (la comúnmente denominada “*plusvalía del muerto*”), está exenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por lo que la supuesta doble imposición no existe.

Por otra parte, se argumenta que este impuesto acaba recayendo sobre rentas medias que no pueden afrontar el pago del impuesto. Pese a que el diseño de este impuesto debe ser mejorado, se trata de un impuesto progresivo con una finalidad redistributiva.

Efectivamente el diseño del Impuesto de Sucesiones y Donaciones necesita ser actualizado, en el sentido de conseguir que su recaudación sea más progresiva y efectiva. Es necesaria una armonización de los mínimos exentos y de los tipos impositivos entre Comunidades Autónomas para garantizar la igualdad y evitar la competencia a la baja entre territorios.



El Impuesto de Sucesiones y Donaciones cuenta con una larga tradición tanto en España como entre los países de su entorno. Existe una importante tradición republicana que plantea la necesidad de este impuesto tanto para contribuir al sostenimiento de las Administraciones Públicas como para garantizar la igualdad de oportunidades. Este impuesto trata de atenuar la acumulación de riqueza en muy pocas manos y permite que las instituciones dispongan de recursos para mejorar la equidad y ofrecer oportunidades a la mayoría de la sociedad que no tiene el respaldo de grandes herencias.

Durante los últimos años las desigualdades sociales han aumentado en todo el mundo y de forma destacada en España. Este aumento de la brecha entre quienes acumulan una gran riqueza frente al resto de la sociedad supone un riesgo tanto para la cohesión como para el progreso económico a largo plazo. La herencia de grandes fortunas libres de impuestos supone reforzar esta tendencia puesto que a menudo quienes las reciben pueden acaparar más y más tan solo a través de rendimientos de capital.

El Estado social y la democracia requieren de esfuerzos activos que aseguren la igualdad de oportunidades, la garantía de los derechos sociales y la cohesión social. La Constitución fija la obligación de que las y los ciudadanos contribuyan al sostenimiento de las instituciones en función de su renta y de su riqueza.

En este contexto, y de acuerdo con las recomendaciones y conclusiones del último "Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de Financiación Autonómica", de Julio de 2017, las medidas que deben adoptarse en la propuesta de modificación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, deberán abordar, por lo menos, las siguientes cuestiones:

-Fijación de cuotas efectivas mínimas, una vez practicadas las deducciones, reducciones y bonificaciones, a fin de evitar la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas.

En los anteriores párrafos ya hemos apuntado los efectos de la competencia fiscal que, al final, sólo perjudica al conjunto de las Haciendas autonómicas, mermando los ingresos tributarios y por tanto su capacidad de gasto e inversión en servicios públicos, los cuales deben estar garantizados con ingresos tributarios mínimos; y ello sólo puede conseguirse a través de una armonización mínima de las normativas en cuanto, al menos, las cuotas efectivas mínimas.

Esta misma medida ha sido también propuesta por la Comisión de Expertos.



-Actualización de los tipos impositivos de gravamen, que deberán ser progresivos, así como de las bases imponibles en la regulación estatal.

Como recuerda el Informe de la Comisión de Expertos, *“Aunque la renta per cápita española casi se ha triplicado en este periodo de tiempo, no se han modificado ni las bases imponibles ni la tarifa previstas en la norma original. Resulta por tanto urgente una actualización de la normativa básica del impuesto que debería servir también para establecer una base liquidable homogénea y para revisar ciertos elementos de la estructura del tributo”*.

No podemos estar más de acuerdo todos los grupos parlamentarios con esta afirmación. La Ley del Impuesto de Sucesiones y Donaciones data del año 1987, y a día de hoy no ha sufrido modificación en un elemento tan importante como los tipos impositivos y las bases imponibles, que son el exponente más directo del principio de capacidad económica.

Junto a ello, urge también una reestructuración y actualización de los tipos impositivos en el caso de patrimonio preexistente de los/as sucesores/as y herederos/as, que es el supuesto en el que más se debe manifestar la naturaleza personal del impuesto, debiendo ajustarse a los principios de progresividad y capacidad económica del artículo 31 de la Constitución Española.

-Mejora técnica de los puntos de conexión y de la aplicación de la normativa autonómica y estatal, evitando planificaciones fiscales agresivas o sobreimposiciones injustificadas.

El Comité de Expertos advierte también en su Informe que la nueva regulación estatal del Impuesto de Sucesiones y Donaciones *“debe tratar de evitar los problemas técnicos no resueltos de su descentralización actual, como los que tienen que ver con los puntos de conexión o las cláusulas antielusión para evitar estrategias frecuentes de traspasos previos de los hechos imponibles hacia figuras con menor o nula tributación (...)”*.

Para saber exactamente de lo que estamos hablando, pongamos un ejemplo gráfico: el Sr. A, residente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, dona a su hijo, residente en la Comunidad Valenciana, un inmueble situado en la Comunidad Autónoma de Madrid. ¿Qué Comunidad Autónoma sería la que asumiría la competencia para gestionar y hacer suyo el rendimiento correspondiente al Impuesto de Sucesiones y Donaciones?

En el artículo 32.2.b) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen



común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se regula el punto de conexión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que fija que:

"2. Se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de los sujetos pasivos residentes en España, según los siguientes puntos de conexión: (...)

b) En el caso del impuesto que grava las donaciones de bienes inmuebles, cuando éstos radiquen en el territorio de esa Comunidad Autónoma".

Como puede comprobarse, con esta regla fijada por el denominado "punto de conexión" de la norma estatal, tanto la residencia del sujeto pasivo como la del donante en este supuesto son irrelevantes. El punto de conexión empleado en el precepto indicado es de estricta territorialidad, lo cual contradice expresamente la dicción del artículo 11 de la Ley General Tributaria:

"Los tributos se aplicarán conforme a los criterios de residencia o territorialidad que establezca la Ley en cada caso. En su defecto, los tributos de carácter personal se exigirán conforme al criterio de residencia y los demás tributos conforme al criterio de territorialidad que resulte más adecuado a la naturaleza del objeto gravado".

La ineficacia del citado precepto resulta patente en este caso, dado que el Impuesto de Sucesiones y Donaciones es un impuesto de carácter personal. Pero es que además de ser contrario a la Ley General Tributaria, esta deficiencia técnica permitiría que sujetos pasivos residentes fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid pudieran eludir el tributo vigente en su Comunidad, adquiriendo para su posterior donación inmuebles situados en Comunidades Autónomas donde dicho gravamen haya desaparecido o existan exenciones para donaciones entre parientes.

En definitiva, la actual regulación es, además de contraria a la normativa tributaria general, impulsora de planificaciones fiscales elusivas.

Con todo, se generan además situaciones indiscriminadas de sobreimposición cuando los/as herederos/as o legatarios/as, aun cuando hubiera sido por necesidades laborales, tuvieran que haber emigrado al extranjero, y durante dicha estancia hubieran heredado bienes, en cambio su trato fiscal se equipara completamente a aquellas personas que no hubieran estado nunca en territorio español, sin que puedan aplicar ninguna de las reducciones o bonificaciones de las personas residentes en las Comunidades Autónomas (unido, además a la posibilidad de tener que tributar también en el Estado de residencia). Es más, esta situación kafkiana se da, incluso, con cambios de residencia puntuales entre Comunidades Autónomas, aun cuando fuera por motivos laborales.



Por todo lo expuesto, se propone la siguiente

MOCION:

La Comisión de Hacienda y Función Pública del Senado insta al Gobierno a:

Impulsar y articular los medios necesarios para una modificación legislativa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y en particular la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y demás normativa de desarrollo, así como la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se aborden al menos las siguientes medidas:

-Fijación de cuotas efectivas mínimas, una vez practicadas las deducciones, reducciones y bonificaciones, a fin de evitar la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas.

-Actualización de los tipos impositivos de gravamen, que deberán ser progresivos, así como de las bases imponibles en la regulación estatal.

-Mejora técnica de los puntos de conexión y de la aplicación de la normativa autonómica y estatal, evitando planificaciones fiscales agresivas o sobreimposiciones injustificadas.

En el Palacio del Senado, a 14 de Febrero de 2018.

Ferrán Martínez Ruiz

Senador

Ramón Espinar Merino

Portavoz