

“PRESENTE Y FUTURO DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES EN EXTREMADURA”

INTRODUCCIÓN

A la hora de analizar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en adelante ISD, en Extremadura tenemos que situarlo en el contexto de una estructura presupuestaria de ingresos donde su cuantía representa en torno al **2,2 %** del total de **ingresos impositivos** de la CCAA y el **0,6 %** del total del **Presupuesto** de la CCAA según datos del último Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2007.

Es significativo que desde que entró en vigor el nuevo sistema de financiación autonómica la recaudación impositiva ha ido experimentando enormes crecimientos que luego detallaremos e intentaremos explicar, pero precisamente los impuestos llamados sobre el capital (Sucesiones y Donaciones y Patrimonio han permanecido estancados o incluso decreciendo año tras año).

Centraremos el análisis comenzando con la situación actual del ISD en este contexto presupuestario y la explicación del crecimiento de los ingresos impositivos en los últimos años. En segundo lugar estableceremos una comparativa con otras CCAA referentes para Extremadura en muchos sentidos como son Madrid y Andalucía explicando el fenómeno de la “**deslocalización**” de los contribuyentes, para acabar en un tercer apartado proponiendo posibilidades de mejora en la tributación de este impuesto en nuestra CCAA.

1. CONTEXTO ACTUAL DEL ISD EN EXTREMADURA

Como decíamos al principio y así se puede comprobar en el reciente Proyecto de Ley de Presupuestos de la CCAA de Extremadura para el 2007, la recaudación por el ISD que está prevista en el mismo gira en torno a **28 millones de €**, cifra que representa una insignificante cantidad en el total de los ingresos donde predominan por este orden el IVA (449 Mill. €), IRPF (305 Mill. €), e IIEE (258 Mill. €) seguido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (195 Mill.€) que ha aumentado considerablemente en los últimos años. En conjunto la recaudación impositiva rondará los 1.295 millones de € con un crecimiento del 52% en los cuatro últimos años.

- Es obvio como se ha argumentado desde la Junta de Extremadura que este crecimiento espectacular es debido al **dinamismo económico** ya que a un mayor crecimiento económico habrá una mayor recaudación tanto en los impuestos directos que gravan la renta y la riqueza (IRPF, IS, Patrimonio, ISD) como en los indirectos que gravan el consumo y la circulación de la riqueza (IVA, ITPAJD, IIEE).

También es cierto que son precisamente esas regiones más dinámicas como Madrid, Cataluña o Valencia las que más han bajado o eliminado impuestos (IRPF o ISD). La teoría es bien fácil de explicar en teoría, si reduces los impuestos, las familias dispondrán de más renta disponible para consumir, invertir y crear riqueza y empleo. Para redistribuir renta y riqueza existen figuras impositivas en nuestro sistema fiscal como son el IRPF o el ISD pero también existen políticas de gasto para ayudar a esas rentas más necesitadas y no precisamente tiene que ser el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones el elemento redistribuidor, entre otros motivos debido a su escaso potencial recaudatorio amén del efecto nocivo y desincentivador que tiene sobre el ahorro.

La idea de subir **impuestos progresivos = políticas de izquierda**, hoy día no necesariamente va unidas, de hecho gobiernos del PSOE tanto en el ámbito estatal como autonómicos han reducido estos impuestos como son el IRPF (próxima reforma) y el ISD como veremos en el caso de Andalucía después.

- Además de esta teoría del dinamismo y crecimiento, existen otros motivos que explican esta subida de la recaudación bajo mi punto de vista. No hay que olvidar que tras la cesión de tributos a las CCAA todas se han sumado a **subir los impuestos** que gravan las transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados logrando una subida espectacular de la recaudación en los últimos años (pensemos en el tráfico inmobiliario e hipotecas en los últimos años). Asimismo han aparecido figuras impositivas nuevas como son el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos o tributos propios que en el caso de Extremadura somos pioneros dos de ellos como son el llamado Impuesto Bancario o el de Solares sin edificar.
- Por último también existe una relación directa entre la **mejora de la gestión e inspección** de los tributos que hace pensar, en un aumento de la recaudación, pues el volumen de expedientes que se gestionan hoy día es mayor al de hace unos años y se gestionan de una forma más eficiente (aunque hay que seguir avanzando). Todo esto conlleva a una mayor recaudación y menor elusión fiscal.

Una vez vista esta breve explicación teniendo en cuenta que hay muchas variables que podrían explicar el aumento en los ingresos impositivos lo que sí es cierto respecto al ISD, es que este crecimiento global de los ingresos no se puede trasladar al ISD o Patrimonio ya que diversas normas tributarias han ido creando beneficios fiscales en estos impuestos que han estancado o disminuido la recaudación. Aún así en **Extremadura** es el sitio de España donde es **más caro heredar o donar** tanto a cónyuge, hijos como a otros parientes más lejanos, teniendo este impuesto un gran rechazo por parte de los contribuyentes y lo he podido comprobar de cerca tanto en mis años de experiencia en Mérida como ahora en Badajoz.

Podría afirmar que junto con el de Solares sin edificar, el ISD es el impuesto de **mayor rechazo** por los ciudadanos extremeños, que perciben y manifiestan doble imposición, injusticia tributaria amén de su dudosa no confiscatoriedad ya que hay herederos que tienen que vender parte del patrimonio del fallecido para satisfacer el impuesto. La constitucionalidad está en tela de juicio pero no solo en la ciudadanía, sino en otros foros y existen multitud de estudios, libros e informes que versan sobre la **inconstitucionalidad** del impuesto. La antigua idea de que los ricos pagan para redistribuir a los pobres no es válida pues las personas con recursos económicos buscan economías de opción mediante reducciones de la empresa individual, sociedades holding, o participaciones en entidades que eluden la carga tributaria, si es que no han planificado fiscalmente la herencia **fugándose de Extremadura** y al final la realidad es que este impuesto recae sobre los ciudadanos de clase media.

Fuera de esta polémica, lo cierto es que **muchas CCAA** independientemente del color político, **han reducido** considerablemente este impuesto pudiendo dedicar gran parte de sus recursos humanos y técnicos a otras cuestiones más relevantes. No hay que olvidar que en Extremadura los tributos cedidos mediante un convenio con los Registros de la Propiedad se recaudan además de las Oficinas Gestoras de Badajoz, Cáceres, Mérida y Plasencia en 22 Oficinas de Distrito Hipotecario que tienen un coste elevado en el capítulo presupuestario, a pesar de la escasa dotación de personal y de medios técnicos que he podido comprobar en el Servicio Fiscal de Badajoz en contraposición a Servicios Centrales en Mérida.

2. COMPARATIVA DEL ISD CON OTRAS CCAA DE ESPAÑA

Comenzaremos diciendo que todas las comparaciones son odiosas, pero lógicamente a la hora de abordar este tema siempre tienes que comparar tu presión fiscal con la del vecino, máxime cuando se produce un agravio comparativo en ciudadanos de un mismo territorio y Estado, que está ya produciendo el famoso fenómeno de la “**deslocalización**” del impuesto con estrategias de cambio de residencia en zonas limítrofes e inversiones en otras zonas más rentables fiscalmente. Más tarde haremos alusión a alguna de ellas.

- Si hay algún ejemplo claro de lo que ha conllevado el actual **Estado de las Autonomías** y el nuevo sistema de financiación autonómica en España donde se dotan a las CCAA de mayor “**corresponsabilidad fiscal**” y capacidad normativa para regular cuestiones relevantes como son la tarifa, reducciones y bonificaciones que en definitiva guardan relación directa con la cantidad a pagar, este ejemplo es el ISD. Todas las CCAA se han lanzado, y de hecho lo han utilizado como **reclamo electoral**, a reformar en mayor o menor medida el ISD. Es el impuesto donde existen más diferencias de unas CCAA a otras.
- Esto es así en mayor o menor medida debido al **elevado grado de competencia** que se le ha atribuido a las CCAA con relación a este impuesto, de ahí que se hable de su supresión en muchos foros y en algunas CCAA, sin saber que si alguien lo puede suprimir es el Estado, no olvidemos que la Ley 29/87 que regula el impuesto es estatal. Lo que sí es cierto es que las CCAA aún sin poder suprimirlo pueden modificar sin límites la tarifa e introducir deducciones y bonificaciones en la cuota otorgando un poder decisivo sobre el **importe que quieren que paguen sus ciudadanos** eliminando el pago en algún caso o dejarlo de forma testimonial como instrumento de control como ha ocurrido en Madrid recientemente con las donaciones de padres a hijos.

A continuación veremos de forma esquemática, los **puntos de conexión** para determinar la CCAA competente, la capacidad normativa o **competencias** atribuidas a las CCAA y lo que han modificado las CCAA de **Extremadura, Madrid y Andalucía**. Podríamos ver todas las CCAA pero no se trata de un exhaustivo análisis comparativo y hemos elegido esas dos CCAA por los siguientes motivos:

1º En primer lugar por la referencia que siempre hay que tener con la CCAA de Madrid ya que es un gran foco de inversión y de posible “deslocalización” del impuesto al igual que Andalucía por su proximidad con Extremadura.

2º Precisamente con esas dos CCAA tenemos el mayor flujo de documentos y transferencias por expedientes que se declaran ellos incompetentes para gestionar y recaudar y viceversa de acuerdo a los puntos de conexión que ahora veremos.

3º Cada CCAA está gobernada como sabemos por un color político distinto y aunque hay teorías que avalan que precisamente las gobernadas por el PP han rebajado impuestos como la Renta o Sucesiones no es del todo cierto como dijimos al principio y veremos a continuación, pero aún así me ha parecido interesante introducir este matiz y coger de ejemplo dos CCAA gobernadas bajo distintos colores políticos.

A) PUNTOS DE CONEXIÓN Y CCAA COMPETENTE EN EL ISD

➤ En herencias y cantidades percibidas por seguros de vida	Residencia habitual del causante o fallecido.
➤ En donaciones de bienes inmuebles	CCAA donde radique el inmueble.
➤ En donaciones de demás bienes	Residencia habitual del donatario.

Estos tres puntos son de suma importancia a la hora de entender todo el problema ya que determina la CCAA competente en cuanto a la normativa a aplicar así como la CCAA que ingresa el rendimiento económico del tributo.

B) CAPACIDAD NORMATIVA DE LAS CCAA EN EL ISD

<ul style="list-style-type: none">➤ Mejora de las reducciones estatales en la base tanto para transmisiones “mortis causa” como inter-vivos.➤ Introducción de nuevas reducciones en la base tanto para transmisiones “mortis causa” como inter-vivos.➤ Modificación de la tarifa, sin ningún límite.➤ Modificación de las cuantías y de los coeficientes del patrimonio preexistente.➤ Introducción de cualquier tipo de deducción y bonificación del impuesto.➤ Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
--

Luego, existe una gran capacidad de autogobierno con el impuesto.

C) MEDIDAS DE EXTREMADURA EN EL ISD

- Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de reforma fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 16/12/02 - BOE 23/01/03)
- Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de reforma en materia de tributos cedidos (DOE 31/12/05 – BOE 16/02/06)

<i>MEDIDA ADOPTADA</i>	<i>IMPORTE</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Reducciones mortis causa		
-Por parentesco Grupo I (menores de 21 años)	18.000 €+6.000 (por año menor de 21)	Límite de reducir hasta los 13 años.
-Para minusválidos	De 60.000 a 180.000 €	Depende del grado
-Por adquisición de vivienda habitual del causante Con carácter general Vivienda de protección pública	Del 95% al 100% 100%	Requisitos.
-En adquisiciones Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias	100%	Requisitos.
-En adquisiciones de empresa individual, negocio profesional y participaciones en entidades	100%	Requisitos.
-En el ISD equiparación de parejas de hecho a los matrimonios.		

D) MEDIDAS DE MADRID EN EL ISD

- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM 30/12/04 - BOE 18/02/05)
- Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM 30/12/05)

<i>MEDIDA ADOPTADA</i>	<i>IMPORTE</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Reducciones mortis causa		
-Por grado de parentesco	Según grupo	Grupo I y II 100000 €

-Por adquirente minusválido	55.000 ó 153.000 €	Depende del grado
- Por adquisición de vivienda habitual del causante	95%	Requisitos.
-En adquisiciones de empresa individual, negocio profesional y participaciones en entidades	95%	Requisitos.
-Por adquisición de Bienes del Patrimonio Histórico	95%	Requisitos.
-Por cantidades percibidas de los seguros de vida.	100%	Límites
-Por indemnizaciones a los herederos de afectados por el Síndrome Tóxico o por terrorismo	99%	
Bonificaciones		
-En adquisiciones mortis causa por sujetos pasivos del Grupo I (menores de 21)	99%	
-En adquisiciones inter vivos por sujetos pasivos Grupo I y Grupo II (hijos cónyuge ascendientes y adoptantes)	99%	Esta ha sido la última medida estrella, incrementándose un 560% las donaciones en los 9 primeros meses en Madrid

E) MEDIDAS DE ANDALUCIA EN EL ISD

- **Ley 10/2002, de 21 de diciembre**, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. (BOJA 24/12/02 - BOE 16/01/03)
- **Ley 18/2003 de 29 de diciembre**, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas (BOJA 31/12/03 - BOE 30/01/04)
- **Ley 3/2004, de 28 de diciembre**, de medidas tributarias, administrativas y financieras. (BOJA 31/12/04 - BOE 21/01/05)

<i>MEDIDA ADOPTADA</i>	<i>IMPORTE</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Reducciones mortis causa -Mejora en la aplicación de reducciones y coeficientes multiplicadores mediante la extensión del concepto de familia: Equiparación de parejas de hecho a familia y tratamiento de los adoptados, y acogimiento familiar.		

-Mejora de la reducción de la base imponible por adquisición mortis causa de la vivienda habitual.	99,99%	
-En adquisiciones mortis causa por adquirentes de los grupos I y II cuando el patrimonio del causante no supere los 500.000 € .Base imponible de cada sujeto pasivo inferior a 125.000 € y en primer tramo de patrimonio preexistente.	100%	Requisitos y ojo! no actúa como mínimo exento.El que esté por encima se aplica regla general.
-En adquisiciones mortis causa por sujetos pasivos discapacitados cuya base imponible no sea superior a 250.000 €	Cantidad hasta que base liquidable=0	

A simple vista se puede decir que Extremadura tiene medidas similares en cuanto a la adquisición de la vivienda habitual, empresa individual o negocio profesional, participaciones en entidades o explotaciones agrarias. Sin embargo en las adquisiciones restantes del caudal hereditario en lo que respecta a cónyuge e hijos existen muchas diferencias de una CCAA a otra.

Veamos rápidamente **dos ejemplos** numéricos que ilustran mejor estas diferencias.

1º Una **donación de padre a hijo** de una vivienda sita en **Extremadura** valorado en 360.000 € pagaría en Extremadura 70.731 € (20% del bien donado) sin embargo si está sita en **Madrid** pagaría 707,31 € (**100 veces menos**) debido a la bonificación del 99% antes aludida.

2º Una **herencia de un padre** (viudo por simplificar) a 3 hijos siendo el patrimonio del causante también 360.000 € si el causante o fallecido era residente en **Andalucía** supone que los hijos no paguen por la herencia, sin embargo si el fallecido residía en **Extremadura** determina que cada hijo pague algo más de **13.000 € por el ISD** luego en total cerca de 40.000 € (11,11% de la herencia) A grosso modo. Suponemos que no hay reducción por vivienda habitual y que 360.000 es la masa hereditaria neta sin inclusión del ajuar doméstico ni cargas, por no complicar los cálculos.

Lo cierto es que hay casos donde en función del patrimonio preexistente del heredero y la lejanía en parentesco puede llegar a alcanzar tipos del **81%**. Esto sería el caso extremo ya que en el ISD a más lejanía en el parentesco y más patrimonio preexistente de los herederos por aplicación de unos coeficientes multiplicadores, pueden alcanzar esa cifra que acabamos de decir.

FENÓMENO DE LA “DESLOCALIZACIÓN”

- Por último en este apartado me gustaría analizar brevemente el fenómeno de la “**deslocalización**” de los contribuyentes en un impuesto que grava factores móviles. Pensemos que en el ITPAJD al gravar en esencia en el lugar donde radique el inmueble da igual el tipo de la CCAA colindante pues el inmueble no se puede mover y tributará

en aquella CCAA en que se encuentre sin embargo en el ISD en el concepto **herencia se grava en la residencia habitual del causante durante los últimos 5 años**. Esto ha provocado que CCAA como **Cantabria y La Rioja** comenzaran con la competencia fiscal ya que precisamente son colindantes con los territorios forales donde no tributan por este impuesto. Sin ir más lejos **Asturias** con gobierno socialista introdujo desde 2004 la práctica exención del impuesto a los descendientes menores de 21 años, precisamente esta CCAA está rodeada por tres regiones como **Galicia, Castilla-León y Cantabria** que tienen la misma medida.

Esto pone de manifiesto la **dificultad de que Extremadura** siga en la actual situación pues se podrá eludir la tributación con cambios de residencia no solo a Madrid sino ahora también a Andalucía (piénsese que el traslado de residencia durante los últimos 5 años tiene consecuencias recaudatorias para las CCAA en otros impuestos como el Impuesto sobre el Patrimonio o IRPF donde si se perdería un gran potencial de recursos económicos ya que actualmente se encuentra cedida a las CCAA el 33% de su recaudación). Las distancias hoy día no son un problema sino el tiempo, el cual se verá reducido con la capital española cuando llegue el deseado **AVE**.

Lógicamente la **Ley 21/2001** que establece el nuevo sistema de financiación de las CCAA establece medidas cautelares para evitar cambios de residencia a última hora y es precisamente que tendrá que ser la residencia de los últimos 5 años pero aún así se producen esos cambios para eludir el tributo.

Otro ejemplo que se está produciendo ahora es que tras la reciente eliminación de donaciones de padres a hijos en la CCAA de Madrid es que residentes en Extremadura antes de donar a sus hijos bienes muebles ya sean acciones, participaciones fondos de inversión o dinero que tributarían en Extremadura si el donatario reside en ella, es que invierten en un piso en Madrid y se lo donan después a sus hijos ya que en este caso el punto de conexión es Madrid donde no tributa apenas.

Estos son solo dos ejemplos de la multitud de casos de planificación fiscal que se pueden dar y que de hecho estamos percibiendo desde la Dirección General de Ingresos de la Consejería de Hacienda y Presupuesto.

3. POSIBILIDADES DE MEJORA EN LA TRIBUTACION DEL ISD EN EXTREMADURA

Aunque la Comunidad extremeña ha introducido, respecto al ISD, mejoras y beneficios fiscales en la Ley 8/2002 de Reforma Fiscal y Ley 9/2005 de Reforma en materia de Tributos Cedidos sobretodo en aspectos que apuntamos anteriormente como adquisición de la vivienda habitual, empresa individual o negocio profesional o adquisición de explotación agraria, lo cierto es que queda mucho camino por recorrer para evitar precisamente el efecto de la deslocalización que vimos anteriormente.

Todo dependerá de la voluntad a la hora de decidir pero sería interesante y beneficioso creemos, para la sociedad extremeña que se eliminaran los tabúes y se reformara profundamente el ISD en el sentido antes apuntado, es decir eliminación o alivio de la tributación al menos a los parientes más cercanos así como simplificar este impuesto sin duda el más complicado de gestionar y liquidar.

Este alivio en la renta disponible de los ciudadanos en un momento preocupante de gran endeudamiento familiar, liberaría ahorro para acometer inversiones en el cada vez mayor tejido empresarial extremeño.

A la hora de la verdad las personas somos como las empresas y nos instalaremos a vivir donde mejor nos resulte la calidad de vida y por consiguiente los menores costes. Uno de los **costes a evaluar, será el fiscal**. Una familia que ha vivido toda su vida en Extremadura tendrá más aliciente a quedarse en ella si percibe que no tendrá un coste importante para su generación inmediata cuando él fallezca.

La contrapartida en los presupuestos de la CCAA creo que apenas se notaría, de hecho hubo intentos anteriormente y estudios que no vieron la luz, donde cuantificaban los beneficios fiscales en poco importe, comparado con la evolución de los ingresos que hablamos al principio.

Sin ir más lejos la última **reforma fiscal de la Ley 9/2005** cuantificaba los beneficios fiscales en **12,6 millones de €** y ha tenido gran acogida en los ciudadanos que ven reducida la carga tributaria a la hora de adquirir su vivienda habitual en el ITPAJD o deducciones autonómicas en el IRPF por el alquiler por poner algún ejemplo. Ese importe cuantificado en 12,6 millones de € supone la mitad del total de recaudación del ISD.

Sería cuestión de estudiar y evaluar las posibles medidas a tomar, y el beneficio fiscal que representaría, se nos antoja atrevido proponerlas ya, pero deberían ir en el sentido apuntado anteriormente y perceptible ya en Andalucía y Madrid con un **alivio claro a familiares directos tanto cónyuge como hijos en herencias y en donaciones**. En cualquier caso serían mayores los beneficios colectivos que la pérdida de ingresos en particular que conllevaría.

Badajoz a 29 de octubre de 2006
LICENCIADO EN ECONOMIA



Fdo.: Luis García Doncel.