

## INFORME DEL SENADO FRANCÉS (\*)

De la comisión de Economía, del control presupuestario y las cuentas económicas de la Nación, sobre **el impuesto de patrimonio** (*l'impôt de solidarité sur la fortune - ISF*)

16 DE JUNIO DE 2004

(\*) Traducción realizada por la Asociación Madrileña de la Empresa Familiar - AMEF

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1. UN IMPUESTO DE RENDIMIENTO DECRECIENTE.....	4
2. LA AUSENCIA DE CORRELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL ISF Y LA COYUNTURA ECONÓMICA.....	6
3. LA NO ACTUALIZACIÓN DEL BAREMO TRAS 1997-1999.....	7
4. UN FUERTE IMPACTO SOBRE LA DESLOCALIZACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES.....	8
5. LA NECESIDAD DE LA REFORMA.....	9
6. A MEDIO PLAZO, UN BAREMO SIMPLIFICADO, COMPATIBLE CON EL ATRACTIVO FISCAL DEL TERRITORIO.....	10
CONCLUSIÓN.....	14

## Introducción

El baremo del impuesto de patrimonio, a excepción de la introducción en la legislación económica para 1999 de un nuevo límite al 1,8 %, para los patrimonios netos imponibles superiores a 15 millones de euros, ha estado marcado por una estabilidad notable entre 1997 y 2003. En estos últimos seis años, esta Comisión dispone por tanto de datos comparativos que permiten el análisis completo de un impuesto que suscita argumentos frecuentemente fundados más sobre prejuicios que sobre cifras.

De hecho, las cifras presentadas por este informe general, extraídas en su totalidad de estadísticas oficiales del ministerio francés de Economía, Finanzas e Industria, llaman la atención por su evidencia. La puesta en perspectiva de las mismas, sobre el periodo de seis años, pone de manifiesto disfunciones tales, que llevan a esta Comisión a proponer una “amplia reforma” para, a corto plazo, devolver el ISF a unas tasas más soportables para quienes lo pagan y, a medio plazo, definir una tabla simplificada más compatible con el atractivo fiscal del territorio.

Los principios de base del sistema fiscal, tendentes a gravar los tramos altos, permiten trazar varias hipótesis de trabajo para una reforma del impuesto sobre patrimonio que cobra todo su sentido en el momento en que el exilio de capitales se convierte en una preocupación gubernamental.

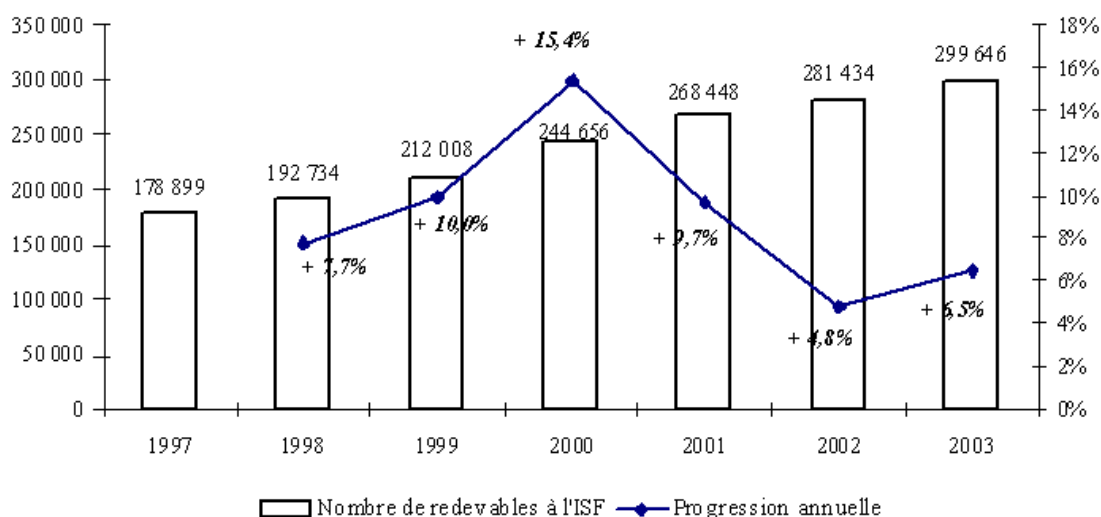
## 1. Un impuesto de rendimiento decreciente

En seis años, el número de contribuyentes del ISF aumentó en un 67,5%, en concreto, pasó de 178.899 en 1997 a 299.646 en 2003. Esto es, el ISF “acogió” en este periodo a más de 120.000 nuevos contribuyentes.

En el periodo 1997-2003, la progresión es continua. El punto de inflexión se registra en 2000, con un aumento superior al 15%, tras el que el número de contribuyentes del ISF se estabiliza.

### Evolución del número de contribuyentes del ISF después de 1997

(en valor absoluto y porcentuales)



### Baremo del impuesto de patrimonio francés

0,72 a 1,16 millones de euros	0,55 %
de 1,16 a 2,3 millones de euros	0,75 %
de 2,3 a 3,6 millones de euros	1 %
de 3,6 a 6,9 millones de euros	1,3 %
de 6,9 a 15 millones de euros	1,65 %
>15 millones de euros	1,8 %

Artículo 885 U du code général des impôts

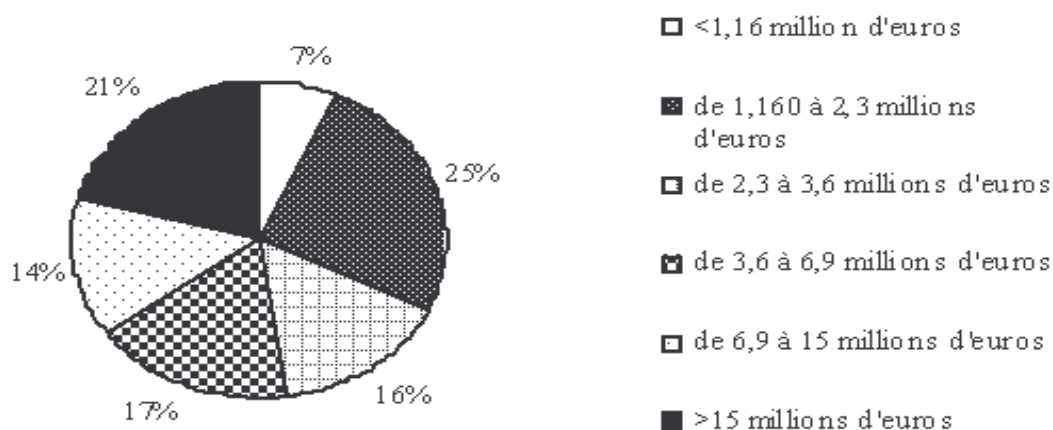
La recaudación del ISF ha pasado de 1.534 millones de euros en 1997 a 2.335 millones de euros en 2003. El aumento de la recaudación de este impuesto se estabilizó en un 52,3% en el periodo de 1997-2003. Tras una fuerte subida durante los años 1998 a 2000, que explica la creación de un nuevo tramo al 1,8 %, los ingresos del ISF entraron en un proceso de estancamiento, cerca del retroceso. De hecho, **entre los años 2001 y 2002, la recaudación por ISF ha sufrido un recorte de cerca de un 5%.**

### Evolución de la recaudación del ISF por tramos de activo neto imponible (periodo 1997-2002 en porcentajes)

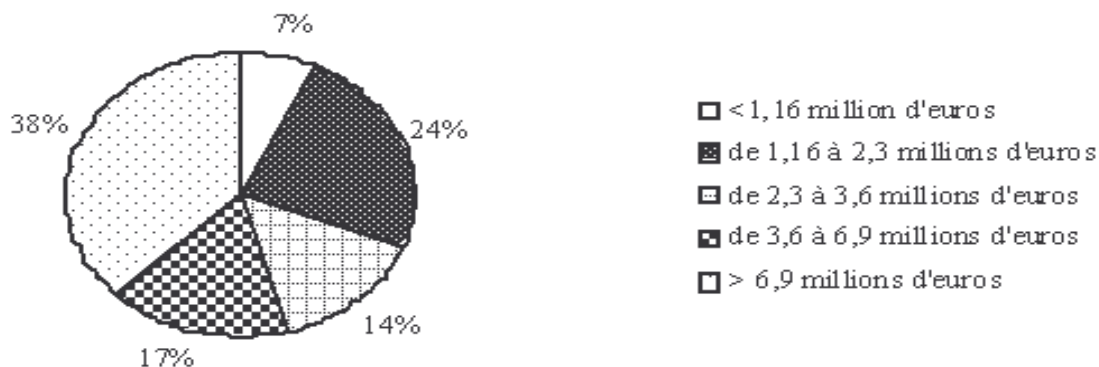
	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 a 1,16 millones de euros	+ 7,3%	+ 9,0%	+ 13,7%	+ 9,6%	+ 4,1%
de 1,16 a 2,3 millones de euros	+ 11,1%	+ 11,5%	+ 20,6%	+ 9,4%	+ 2,1%
de 2,3 a 3,6 millones de euros	+ 12,9%	+ 11,9%	+ 23,4%	+ 9,3%	+ 1,1%
de 3,6 a 6,9 millones de euros	+ 11,2%	+ 13,5%	+ 28,0%	+ 6,7%	- 6,8%
de 6,9 a 15 millones de euros	+ 9,6%	ns	+ 31,2%	+ 6,7%	ns
>15 millones de euros			+ 28,6%	+ 3,1%	-15,1%
<i>2 últimos tramos acumulado</i>	+ 9,6%	+ 13,7%	+ 29,6%	+ 4,5%	-13,2%

En la tabla anterior, el análisis porcentual aporta información complementaria interesante. Muestra que los tramos superiores del baremo son en extremo sensibles a la coyuntura económica: la progresión de ingresos es muy fuerte entre 1997 y 2000. Igual de relevante es el recorte continuado tras ese año. A la inversa, los ingresos del primer tramo del baremo, y en menor medida los dos siguientes, muestran un comportamiento más rígido, a la baja sobre todo, pero también al alza.

### Reparto de la recaudación del ISF por tramos del baremo en 2002



## Reparto de la recaudación del ISF por tramos del baremo en 1997



Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, la contribución de los tramos de 1,16 a 2,3 millones de euros y de 2,3 a 3,6 millones de euros es más importante en 2002 que en 1997. No pasa lo mismo con los dos últimos tramos del baremo (por encima de los 6,9 millones de euros) donde la aportación relativa disminuye, pasando de un 38% en 1997 a un 35% en 2002. **Al final, un 1,6% de los contribuyentes aportan el 35% de la recaudación del ISF. Los contribuyentes del primer tramo, que representan el 47,6% del total, suponen solo un 7% de los ingresos.**

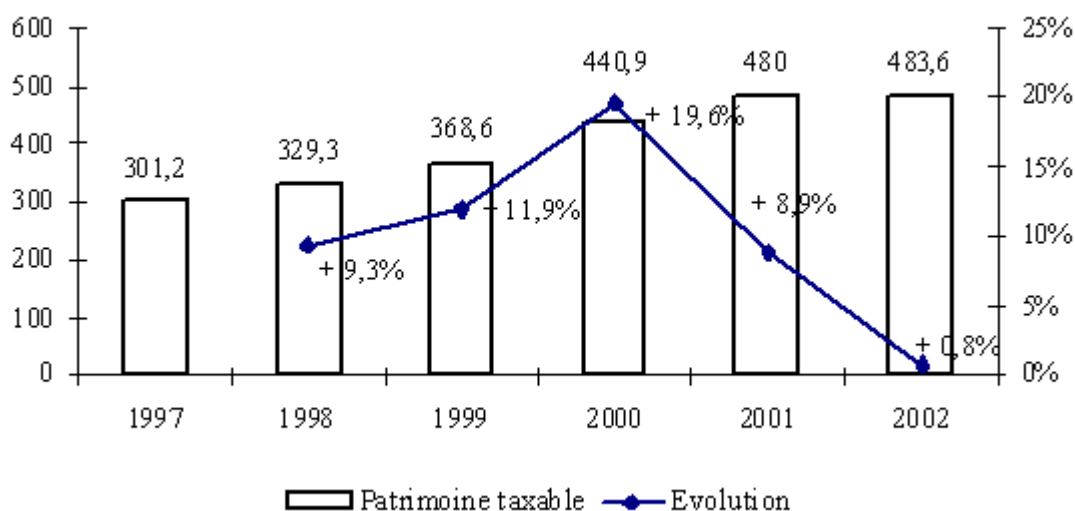
## 2. La ausencia de correlación entre la evolución del ISF y la coyuntura económica.

El periodo de 1997-2002 ha estado marcado por una evolución nominal del PIB relativamente favorable. La progresión acumulada nominal<sup>1</sup> ha sido del 24,6%. Durante el mismo periodo, el índice CAC 40, que evoluciona de forma más dinámica en relación con la coyuntura económica, aumentó en un 102,9%.

Con todo, el patrimonio gravable sujeto a ISF pasó de 301,2 billones de euros en 1997 a 483,6 billones de euros en 2002, sobre una subida nominal del 60,5%.

<sup>1</sup> La progresión real del PIB, tomando en cuenta el deflactor de la inflación es evidentemente muy inferior.

### Evolución del patrimonio tasable de los contribuyentes del ISF de 1997 a 2002 (en miles de millones de euros y en porcentajes)



Por tanto, la evolución del patrimonio imponible, que constituye un indicador de enriquecimiento nominal de los contribuyentes del ISF, sigue insuficientemente la coyuntura económica. Conviene, en efecto, tomar también en consideración el alza de los precios de los bienes inmuebles, particularmente los parisinos. Además, la diferencia entre la evolución nominal del patrimonio de los bienes y la tabla no actualizada desde 1997 permite subrayar el tan artificial carácter del enriquecimiento de la inmensa mayoría de los contribuyentes del ISF.

### 3. La no actualización del baremo tras 1997-1999

La inflación ha experimentado una evolución al alza durante el periodo considerado, pasando del 1,2 % en 1997 al 2,1% en 2003. La subida acumulada de los precios fue por tanto de más del 10% en seis años. No obstante, la actualización del baremo del ISF no ha tenido lugar, llegando a gravarse una “riqueza ficticia”. Así, **cerca de 200 millones de euros de ingresos sobre 2,3 billones de euros corresponden a una parte del gravamen fiscal sobre los contribuyentes que no recibe una contrapartida económica efectiva.**

Esta no actualización del baremo, unida al aumento del precio de los bienes inmuebles hacen pasar de forma automática a un gran número de contribuyentes fuera de las fronteras del umbral lógico del ISF, sin “enriquecimiento real”. Esto lleva lógicamente a un deterioro del rendimiento del impuesto.

#### 4. Un fuerte impacto sobre la deslocalización de los contribuyentes

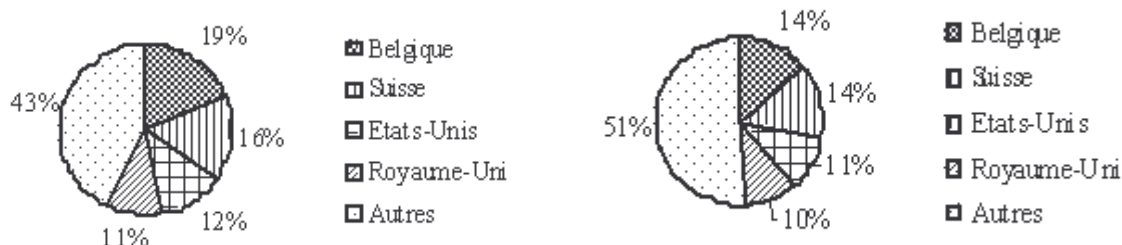
A diferencia de los datos relativos que se tienen sobre la deslocalización de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, que no trazan una tendencia homogénea cada año en aquellos 35.000 que lo hacen por razones diversas, **el cambio de residencia de los contribuyentes por impuesto de patrimonio constituye un buen indicador de deslocalización por razones fiscales.**

Entre 350 y 370 contribuyentes del ISF, prácticamente uno por día, se deslocalizan cada año desde 1997 (primer año con datos de esta naturaleza disponibles). Y este flujo no disminuye. La deslocalización de contribuyentes por razones fiscales constituye un fenómeno estable desde hace seis años. Los datos de 2002, con 350 contribuyentes deslocalizados, no desmienten esta tendencia. Según las cifras de la Dirección General de Impuestos, sólo el 85 % de las deslocalizaciones del año “n” son conocidas a principios del año “n+2”. La realidad de las deslocalizaciones en 2002 debe pues situarse alrededor de 359. Para 2003, ya han sido censados 135 casos, que representan, según las estadísticas de la Dirección General, el 35 % de los casos reales: la cifra de 2003 debe pues situarse alrededor de 357.

La media de unas 350-370 deslocalizaciones al año lleva a que el acumulado en seis años sea de 2.525 contribuyentes deslocalizados por razones fiscales. Convendría tomar en consideración por otro lado el conjunto de la contribución fiscal de los contribuyentes deslocalizados para ver la medida del impacto de esta deslocalización en las arcas públicas. Solo las bases imponibles correspondientes a estos ingresos perdidos en 2002 alcanzan los 1.368,2 millones de euros. **En total, tras seis años, las pérdidas en bases imponibles se elevan a 9.943 millones de euros, es decir, cerca de los diez billones de euros.**

El exilio de contribuyentes del ISF significa que sienten ilegítimo el impuesto sobre patrimonio lo que les conduce a dejar el territorio francés. ¿Dónde se van?

#### Geografía de la localización de contribuyentes del ISF deslocalizados en 2001-2002



La deslocalización de contribuyentes del ISF constituye una pérdida de dinamismo para la economía francesa: se deslocalizan más jóvenes con respecto a la media de pagadores del impuesto (situada en 66 años), pero en una franja de edad mediana y experimentada (45-55 años); más ricos que la media de contribuyentes del impuesto, éstos, entre los que se encuentran muchos de los responsables de la gestión de empresas del país, tienen a su disposición, tras seis años, entre diez y quince billones de euros de capital que pueden invertir en cualquier otra parte del mundo, menos en Francia.

### **5. La necesidad de la reforma**

La filosofía general del impuesto de patrimonio, o de la “solidaridad sobre la fortuna” (*l’impôt de solidarité sur la fortune*), resulta cuestionable para esta Comisión. Su dimensión de justicia social, incluso de revancha social, parece ajena a los contribuyentes que se aperciben, si bien en una situación económicamente cómoda, no ciertamente en posesión de una “fortuna”. Sobre esta idea, nos podemos preguntar si una de las primeras medidas a considerar no pudiera ser la de renombrar con connotaciones mucho menos ideológicas este impuesto, como impuesto especial sobre el patrimonio, por ejemplo.

En términos más económicos, y contrariamente a lo que ocurre con el impuesto sobre la renta, que se actualiza cada año en función de la inflación, la última actualización del baremo del ISF se hizo con la ley de finanzas del año 1996. Desde entonces, los proyectos de ley de finanzas para 1998, 2000, 2001 y 2002 contienen cada uno de ellos un artículo en ese sentido. Pero de forma sistemática han sido rechazados cada año por la Asamblea nacional. El baremo del ISF ha quedado de esta forma bloqueado a su nivel de 1997.

Por otra parte, la ley de finanzas para 1989 introdujo un límite de la cotización del impuesto de patrimonio para evitar que excediera las rentas percibidas a lo largo del año. En efecto, cuando el impuesto de patrimonio se creó por la ley de finanzas de 1982 (nº 81-1160 de 30 de diciembre de 1981), se constató que, tal como entonces fue concebido, podría conducir a que un contribuyente debiera enajenar parte de su patrimonio para hacer frente al impuesto.

Con el fin de poner término a esta situación, se decidió que el montante del impuesto global sujeto al gravamen por patrimonio, a renta y a deducción liberatoria no debía sobrepasar el 70 % de la renta anual global. Este tope se elevó al 85 % por la ley de finanzas de 1991.

Esta Comisión considera que este tope constituye una indeseable incitación a la deslocalización fiscal. Conviene subrayar que por razones que se deben precisamente a la ausencia de un tope razonable en el impuesto sobre patrimonio alemán, la Corte constitucional de Karlsruhe juzgó este impuesto obsoleto e inconstitucional. En efecto, consideró que el impuesto global, incluyendo patrimonio y renta, no podía sobrepasar el 50% de las rentas anuales.

Parece probable que cuando la Corte europea de derechos humanos se pronuncie tarde o temprano sobre el impuesto de patrimonio francés, tendrá en consideración los mecanismos de

tope y juzgará sin duda el límite del 85% contrario al derecho de propiedad y lo declarará objetivamente confiscatorio.

**Antes de tener que hacer frente a una decisión jurisprudencial europea, sería deseable suprimir la anomalía fiscal más reseñable, el “tope del tope”, que constituye un mecanismo de efectos perversos reconocidos y que restan considerablemente atractivos fiscales a nuestro país. Es posible aplicar un baremo de tope más razonable y equitativo, pasando el gravamen del 85 al 70%. El coste de esta medida sería de 200 millones de euros.**

Desde el punto de vista social el patrimonio tasable de los tramos superiores del baremo es particularmente inquietante. En efecto, en estos tramos existe una tasa de imposición marginal que puede llegar al 1,8%. Esto significa que los accionistas de estas sociedades deben obtener una remuneración de su capital superior al 1,8%. Es decir, cualesquiera que sean las circunstancias económicas y la salud de la empresa, los dividendos representan un mínimo del 1,8% del capital invertido. Esta tasa es demasiado elevada para la política de distribución de las empresas.

**Hecha la distribución de dividendos, los accionistas pueden por el contrario vender sus participaciones para evitar el impuesto: estas cesiones pueden provocar la pérdida de control de las empresas y la llegada a las empresas familiares de compradores eventuales que, menos vinculados a los orígenes e idiosincrasia de estas empresas, muchas de éstas bastante veteranas, pueden tomar decisiones de gestión (deslocalización de actividades, cesión de activos o recorte de ciertas inversiones), con consecuencias sobre la creación de empleo en los lugares donde estas empresas generan riqueza.**

Además, la supresión del tramo marginal del 1,8% **cuyo impacto sería en torno a 80 millones de euros**, tiene razones económicas: el rendimiento neto de los activos financieros, antes del impuesto de patrimonio, aun tomando en consideración las diversas deducciones aplicables a que están sujetos, es muy inferior a menudo a este impuesto.

#### ***6. A medio plazo, un baremo simplificado, compatible con el atractivo fiscal del territorio.***

Entre los países de la Unión Europea, sólo España, Finlandia, Francia, Luxemburgo y Suecia gravan cada año, todavía, el patrimonio. Dinamarca y Alemania lo suprimieron respectivamente en 1996 y 1997. Pasó lo mismo en Holanda en 2001.

Este impuesto constituye hoy en Europa una rareza que podemos catalogar de “arcaísmo fiscal”. Francia se distingue por la originalidad de que no sólo no lo ha suprimido sino que lo ha agravado con el paso de los años.

**A todas luces, esta situación no podrá durar de forma indefinida. La convergencia fiscal en el seno de la Unión Europea obligará a Francia a reformar la fiscalidad sobre el patrimonio:** sus vecinos europeos ya están adoptando estas medidas y el principio de libertad de movimiento de los capitales en el seno de la Unión es irrenunciable. Las deslocalizaciones de los patrimonios en fin deben suscitar un debate que lleve a la supresión del ISF.

Por otra parte, el tope situado en un nivel elevado (85%) de las rentas corre el riesgo de ser condenado un día u otro por la Corte europea de los derechos del hombre. El carácter

confiscatorio del ISF, debido al índice en exceso elevado, llama la atención por su evidencia. ¿O es que uno de los principios fundamentales del sistema contributivo no es que el impuesto esté adaptado a las capacidades contributivas de cada uno? **Una reforma de los tramos constituiría así la vía, pasajera, hacia la supresión del impuesto de patrimonio.**

El anuncio efectuado el 6 de mayo de 2004 por el primer ministro Jean-Pierre Raffarin, de establecer una prima para la repatriación de capitales destinada a financiar la seguridad social pudo generar ingresos de 500 a un millar de euros. La evasión fiscal de capital francés es una realidad. El volumen que pueden alcanzar estos capitales es, por definición, desconocido. Los países europeos interesados en esta problemática han ofrecido cifras estimativas muy importantes: un millón de euros de contribuyentes alemanes estarían ubicados en el extranjero. La evasión fiscal que constituye un fraude está incentivada por los siguientes dos elementos:

- Una fiscalidad desincentivadora, sobre todo en materia de fiscalidad del patrimonio.
- La ausencia de armonización fiscal europea.

Ante esta evasión de capitales, caben dos actitudes: no hacer nada o **incitar a los capitales deslocalizados ilegalmente a retornar, a invertir en la economía nacional y a cumplir con los impuestos, derechos y gravámenes correspondientes.**

*Tramos más extensos, tasas más lógicas*

La búsqueda de tasas más lógicas invita a revisar las que estaban en vigor antes de la ley de finanzas de 1999. La cotización suplementaria del 10% sería suprimida.

Hipótesis de baremo para 2005 con la supresión de la sobrecotización:

800.000 a 1,285 millones de euros	0,5 %
de 1,285 a 2,55 millones de euros	0,7 %
de 2,55 a 4 millones de euros	0,9 %
de 4 a 7,64 millones de euros	1,2 %
de 7,64 a 16,615 millones de euros	1,5 %
>16,615 millones de euros	1,8 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 330 millones de euros.

Hipótesis de baremo para 2005 con la supresión de la sobrecotización y del tramo marginal al 1,8%:

800.000 a 1,285 millones de euros	0,5 %
de 1,285 a 2,55 millones de euros	0,7 %
de 2,55 a 4 millones de euros	0,9 %
de 4 a 7,64 millones de euros	1,2 %
> 7,64 millones de euros	1,5 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 370 millones de euros.

*La hipótesis de un baremo de cinco tramos*

Con una tabla muy progresiva como es la del ISF, el paso de tramos constituye un hecho doloroso para los contribuyentes. Hay hoy una permeabilidad muy fuerte entre los dos últimos tramos y por esta razón, se podría crear un tramo único, en el índice del 0,5 %, con una reducción general de los índices, para cada tramo, del orden de 0,2 - 0,3 puntos.

Hipótesis de baremo para 2005 con cinco tramos:

800.000 a 2,55 millones de euros	0,5 %
de 2,55 a 4 millones de euros	0,7 %
de 4 a 7,64 millones de euros	0,9 %
de 7,64 a 16,615 millones de euros	1,2 %
>16,615 millones de euros	1,5 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 650 millones de euros.

*La hipótesis de un baremo de cuatro tramos*

La consideración de mecanismos que conducen a los contribuyentes de los tramos superiores de la tabla a deslocalizarse puede llevar a plantear una revisión más ambiciosa del impuesto, donde el último índice marginal podría bajarse significativamente. Se pueden considerar dos variantes, una que sitúe un índice marginal al 1,4 %, todavía bastante elevado; la otra que lleve el índice marginal al 1,25 %, más realista, pero más costosa para las finanzas públicas.

Hipótesis de baremo a cuatro tramos, después de reducirlo al 1,4%:

800.000 a 2,55 millones de euros	0,5 %
de 2,55 a 4 millones de euros	0,8 %
de 4 a 7,64 millones de euros	1,1 %
> 7,64 millones de euros	1,4 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 580 millones de euros.

Hipótesis de baremo a cuatro tramos, tras reducir al 1,25%

800.000 a 2,55 millones de euros	0,5 %
de 2,55 a 7,64 millones de euros	0,75 %
de 7,64 a 16,615 millones de euros	1 %
> 16,615 millones de euros	1,25 %

Bajo esta hipótesis la recaudación global del impuesto se reduciría en 710 millones de euros.

*La necesidad de una reforma en la base del baremo*

En este marco de trabajo, los únicos contribuyentes que no verían su situación mejorada respecto al ISF serían los situados la “frontera”. Esto podría paliarse con una bajada de 0,1 puntos de tasa, del 0,5 al 0,4 %, para los tasados por el primer tramo.

Hipótesis de baremo en 2005 – cuatro tramos: el primero al 0,4% y el último a 1,4%:

800.000 a 2,55 millones de euros	0,4 %
de 2,55 a 4 millones de euros	0,8 %
de 4 a 7,64 millones de euros	1,1 %
> 7,64 millones de euros	1,4 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 740 millones de euros.

Hipótesis de baremo en 2005 – cuatro tramos: el primero al 0,4% y el último al 1,25%:

800.000 a 2,55 millones de euros	0,4 %
2,55 a 7,64 millones de euros	0,75 %
de 7,64 a 16,615 millones de euros	1 %
> 16,615 millones de euros	1,25 %

Bajo esta hipótesis, la recaudación global del impuesto se reduciría en 870 millones de euros.

El coste de la reforma en estos dos casos es más importante, porque la disminución del índice del primer tramo afecta al conjunto de los contribuyentes.

## CONCLUSIÓN

Desde un punto de vista técnico, el ISF ha devenido en un impuesto cada vez más complejo, a causa de multitud de legislaciones concretas que hubo que añadir para evitar que se penalizase demasiado la iniciativa privada. Su rendimiento retrocede y su recaudación se estanca, mientras que sus efectos depravados son cada vez más patentes.

Además, el contexto en el que está inscrito este impuesto, que ha cambiado profundamente desde su creación, se ha mantenido a lo largo de más de veinte años.

Hemos pasado de una situación de rendimientos nominales elevados a una inflación de dos cifras, a niveles históricamente bajos, lo que tiene como consecuencia la creación de una situación que favorece el éxodo de los profesionales, de los capitales y de las empresas.

De forma paralela, con el progreso de la integración económica europea y de la globalización, este impuesto queda obsoleto dentro del marco económico y político de la economía francesa.

Al tiempo que hoy sólo un pequeño número de países conserva este tipo de impuesto, Francia se caracteriza por conservarlo y de forma particularmente gravosa para el capital tanto en lo que a la transmisión respecta como a la tenencia.

No hay duda de que la situación no es sostenible en el tiempo, así como de que tal impuesto no podrá mantenerse indefinidamente en estas condiciones. Hará falta, tan pronto las finanzas públicas lo permitirán, revisar, si no el principio, por lo menos la tabla, si se quiere preservar el atractivo fiscal del territorio nacional, además de los empleos del país.