

Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Doble Grado en Derecho y Administración
de Empresas

Análisis económico del ITSGF

Presentado por:

Ignacio Cortés Santamaría

Tutelado por:

Jorge Gallud Cano

Valladolid, 2 de julio de 2025

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 2 |
| 2. MARCO TEÓRICO | 4 |
| 2.2 Conceptos básicos de fiscalidad y justicia tributaria | 4 |
| 2.1.1 Fiscalidad..... | 4 |
| 2.1.2 Justicia tributaria..... | 6 |
| 2.1.3 Relación entre fiscalidad y administración de empresas..... | 7 |
| 2.2 Contexto y fundamentos del impuesto de solidaridad | 8 |
| 2.2.1 Origen y motivaciones del impuesto | 8 |
| 2.2.2 Análisis del marco jurídico español y comparativa internacional..... | 9 |
| 2.2.3 Relación con otros impuestos sobre el patrimonio y renta | 10 |
| 2.3 Tramitación jurídica. | 12 |
| 3. IMPACTO TEÓRICO DEL IMPUESTO | 14 |
| 3.1 Implicaciones para las grandes fortunas | 14 |
| 3.2 Efectos sobre la inversión y la actividad empresarial..... | 16 |
| 4. IMPACTO REAL DEL IMPUESTO | 20 |
| 4.1 Posible medida discriminatoria..... | 21 |
| 4.2 Competencias autonómicas | 22 |
| 4.3 El impuesto es potencialmente confiscatorio | 24 |
| 4.4 Índice de Competitividad Fiscal..... | 26 |
| 4.5 Impacto sobre la economía española | 28 |
| 5. CONCLUSIONES | 33 |
| 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 35 |

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la fiscalidad del patrimonio ha flotado en la atmósfera política española, pero el verdadero punto de ebullición llegó en plena salida de la pandemia del COVID 19, en el año 2020, cuando la deuda pública superó el 120% del PIB y el Gobierno se vio forzado a buscar nuevas alternativas de financiación. Fue entonces cuando, casi por sorpresa, de manera prematura, nació el Impuesto Temporal de Solidaridad a las Grandes Fortunas (ITSGF).

Este nuevo tributo, presentado con carácter temporal y solidario prometía, recaudar esos millones extra que las arcas públicas necesitaban para poder apuntalar los diferentes programas de gasto a realizar por parte del Gobierno y también corregir lo que el Ejecutivo calificaba como “vacío normativo” provocado por la bonificación del 100% del Impuesto sobre el Patrimonio en varias Comunidades Autónomas. Su implantación, por enmienda, en el último tramo de la tramitación parlamentaria de la Ley 38/2022, ha desatado grandes críticas por parte de la ciudadanía, así como de las organizaciones empresariales.

El presente trabajo tiene varios puntos de vista. En primer lugar, desde el plano jurídico, porque el tributo ha tenido que superar un recurso de inconstitucionalidad que cuestionaba tanto su forma de gestación como su fondo material. En segundo lugar, una visión económica, ya que el ITSGF irrumpe en un sistema tributario que, pese a la subida de la presión fiscal del 35,6% al 37,4% del PIB entre 2019 y 2024, continúa fiando dos tercios de sus ingresos a las rentas del trabajo y del consumo. Por último, en el plano empresarial, pues el impuesto pone el foco sobre un colectivo, las grandes fortunas, que, además de ser contribuyente, es actor económico clave en la creación de empleo, financiación familiar y atracción de la inversión extranjera.

Es por ello que se documentará y evaluará cómo el ITSGF se inserta en el sistema fiscal español, el encaje competencial con las Comunidades Autónomas, la compatibilidad de este con el Impuesto sobre el Patrimonio y las garantías constitucionales de capacidad económica y no confiscatoriedad. También se realizará un análisis de sus efectos reales y el impacto percibido sobre la

competitividad fiscal, la distribución de la riqueza y las decisiones de inversión. La perspectiva que se va a tomar en el análisis es híbrida: analizar el impuesto como norma jurídica que debe de superar el tamiz del Tribunal Constitucional, pero también como variable económica que incide en el coste de oportunidad de los agentes privados.

El ITSGF se presta como caso de estudio idóneo para testar la tensión permanente entre equidad y competitividad, entre la redistribución que pide la sociedad y la estabilidad jurídica que reclaman los mercados. Esa tensión, lejos de ser un abstracto académico, se concreta en cifras: 623 millones recaudados el primer año y apenas 29 millones el segundo, dos puntos perdidos en el índice de competitividad fiscal, y una deuda pública que sigue sin descender pese al incremento de la presión tributaria.

En esas contradicciones se mueve el presente trabajo: descubrir dónde aporta el impuesto, dónde incumple sus promesas y qué lecciones ofrece para la reforma fiscal pendiente. Con ello se aspira no solo a cumplir un requisito académico, sino a aportar un poco de luz al gran dilema que marca la agenda española de la próxima década: cómo saldar la factura de la crisis sin hipotecar el atractivo inversor y sin renunciar a la justicia distributiva.

2. MARCO TEÓRICO

2.2 Conceptos básicos de fiscalidad y justicia tributaria

Según la RAE la fiscalidad es simplemente un “sistema fiscal o conjuntos de leyes relativas a los impuestos”. Esa definición sirve como punto de partida, pero hay que añadir dos precisiones económico-jurídicas:

- Función económica, ya que la fiscalidad extrae recursos y modula incentivos.
- Función constitucional. El art 31.1 CE exige que los recursos que se obtengan según la capacidad económica y bajo un sistema justo, progresivo y no confiscatorio.

2.1.1 Fiscalidad

La fiscalidad constituye un pilar fundamental en el funcionamiento de los Estados modernos, ya que a través de ella se estructuran los mecanismos mediante los cuales las administraciones públicas obtienen los ingresos necesarios para cumplir sus funciones. En términos generales, se entiende por fiscalidad el conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a la imposición de tributos sobre personas físicas y jurídicas según la doctrina de Sainz de Bujanda. Esta actividad recaudatoria no solo financia los servicios esenciales como la sanidad, educación, seguridad o infraestructuras, sino que también desempeña un papel clave en la redistribución de la riqueza y la corrección de desigualdades económicas y sociales.

La fiscalidad debe de lograr encajar tres objetivos sin generar fricción según la doctrina de Menéndez Moreno, A (2024). En primer lugar, la función de recaudar. Sin ingresos no hay gasto público. Los datos muestran que la presión fiscal media de la OCDE fue del 37,3% del PIB en 2024. En segundo lugar, redistribuir. El principio de equidad vertical exige que quien posee mayor capacidad aporte más, mientras que la equidad horizontal reclama un igual trato a igual renta. En tercer lugar, debe de orientar las conductas, de aquí surgen los impuestos verdes sobre el carbono o estímulos vía deducciones de I+D.

La combinación de objetivos provoca una tensión entre eficiencia y equidad. Esta fricción se produce cuando sube mucho la recaudación y los agentes económicos ajustan su comportamiento. Si el impuesto intenta ser muy progresivo pueden intentar reducirse la base imponible. La *Mirrlees Review (IFS, 2011)* concluyó que “*un buen sistema fiscal recauda, distorsiona poco y es administrativamente simple*”.

Más allá de la teoría, las cifras muestran que España cerró el año 2021 con una deuda pública del 118,3% del PIB tras el shock que supuso el COVID-19. Es precisamente este gran volumen de deuda el que hizo que se crease el ITSGF (Banco de España, 2022).

A) Equidad

Todo sistema impositivo debe ser justo de forma igual a los contribuyentes que se hallan en circunstancias económicas similares evitando que la ley premie o castigue situaciones económicas idénticas según la fuente de renta o la región. Esto es lo que se conoce como equidad horizontal. La equidad vertical, en cambio, pide que quien tiene más recursos debe de contribuir proporcionalmente más, soportando un tipo efectivo mayor. Este principio recoge la idea rawlsiana de que las desigualdades solo son aceptables si favorecen al conjunto, según la teoría de la “justicia distributiva” (Rawls, 1971). La equidad vertical resulta el pilar normativo del ITSGF ya que grava solo a patrimonios netos superiores a 3,7 millones de euros, es decir, es un impuesto dirigido a un 0,1% de hogares que concentran un volumen de riqueza muy superior a la media y cuya contribución había quedado anulada en varias Comunidades Autónomas.

B) Progresividad

Ligado a la equidad, el principio de progresividad establece que el tipo impositivo efectivo debe aumentar a medida que crece la renta o el patrimonio del sujeto pasivo. En el ámbito de la riqueza, la progresividad no solo garantiza la proporcionalidad del esfuerzo, sino que refuerza la idea de que “paga más el que más tiene”. En el caso del ITSGF, se aplica un mínimo exento y una tarifa ascendente que, aun siendo limitada en recaudación, cumple con la función del escalonamiento y refuerza la coherencia vertical del conjunto del sistema fiscal.

C) Eficiencia

Un buen diseño tributario ha de minimizar las distorsiones sobre la asignación de recursos, es decir, no debe desincentivar la inversión productiva ni favorecer comportamientos puramente elusivos. En concreto en el ITSGF, la eficiencia se juega en la frontera entre gravar la riqueza y evitar la fuga de capitales o los traslados ficticios de residencia. Ha habido apenas 86 cambios de domicilio fiscal en 2023, según la Agencia Tributaria. Esta indica que, de momento, el impacto distorsionador ha sido reducido, si bien la duración indefinida del gravamen podría aumentar el riesgo de deslocalización si no se integra pronto en un marco patrimonial estable.

D) Suficiencia y sostenibilidad

El sistema fiscal ha de recaudar lo bastante para financiar el gasto público sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica a largo plazo. Esta idea cobra especial relevancia en un contexto de elevada deuda pública y creciente presión demográfica sobre las cuentas del Estado. Los gravámenes sobre la riqueza sólo desempeñan un papel significativo cuando se insertan en una arquitectura fiscal capaz de generar ingresos estables y de gran base, como dice Piketty (2022). El ITSGF, con 623 millones recaudados en su primer ejercicio, aporta más valor pedagógico que caja. Su contribución a la suficiencia global será marginal mientras no se acompañe de una revisión más amplia de la imposición patrimonial y de una poda sustancial de los beneficios fiscales ineficientes.

2.1.2 Justicia tributaria

La justicia tributaria hace referencia al principio según el cual el sistema debe contribuir a reducir las desigualdades económicas, garantizando así un reparto justo de la carga tributaria. Este planteamiento se basa en la capacidad contributiva de los individuos, asegurando que quienes tienen más recursos soporten una mayor parte del esfuerzo fiscal. Los impuestos sobre el patrimonio son instrumentos diseñados específicamente para corregir las desigualdades extremas y garantizar la redistribución de la riqueza.

La expresión “sistema tributario justo” a que se refiere el art. 31 CE parece apelativa, pero la doctrina ha logrado concretarla en cuatro principios operativos. En primer lugar, se refiere a la capacidad económica donde cada cual aporta según su renta, consumo o patrimonio. Se trata en este caso de capturar la verdadera riqueza, aun cuando adopte formas poco líquidas. En segundo lugar, el principio de generalidad, obliga a que todos los contribuyentes situados en la misma posición jurídica soporten idéntica carga, cualquier exención solo se admite por motivos extrafiscales de especial peso. En este caso las exenciones se justifican sólo por razones extrafiscales de peso. En tercer lugar, la progresividad demanda que el tipo aumente conforme crece la base, en el caso de los impuestos sobre el patrimonio, este escalón marginal reaviva la discusión sobre si puede rozar o no la confiscatoriedad. Por último, la no confiscatoriedad impide que el tributo vacíe de contenido la propiedad es por ello que el Tribunal Constitucional ha usado este límite para controlar los tipos extremos, aunque, como se explica más adelante, ha avalado el tipo confiscatorio del 3,5% del ITSGF por no absorber la renta potencial futura.

2.1.3 Relación entre fiscalidad y administración de empresas

Desde la perspectiva de la Administración de Empresas las decisiones fiscales tienen un impacto directo en la planificación estratégica y operativa de las empresas. Un impuesto que grave a las grandes fortunas puede influir en la gestión de activos, en la estructura financiera y en las estrategias de inversión, de manera particular en empresas familiares.

Además, la percepción del entorno tributario influye en la competitividad empresarial. Un entorno fiscal estable y equitativo puede aumentar la confianza en los inversores y fomentar un crecimiento estable, mientras que las políticas percibidas como punitivas pueden acarrear todo lo contrario. Esto es clave para encontrar un equilibrio entre justicia tributaria y competitividad económica, según la OCDE (2021).

2.2 Contexto y fundamentos del impuesto de solidaridad

2.2.1 Origen y motivaciones del impuesto

El debate sobre la fiscalidad del patrimonio en España tiene ya varias décadas a sus espaldas, pero el punto crítico llegó durante la pandemia. El Estado tenía la deuda disparada y el déficit se encontraba fuera de los márgenes habituales, según datos del Banco de España (2022). Por ello, era necesario generar ingresos rápidos. A partir del verano de 2020, el Ministerio de Hacienda empezó a crear un gravamen de solidaridad dirigido a los patrimonios más altos. Esta propuesta se realizó políticamente entre los años 2021 y 2022 combinando dos elementos, la presión de los mercados por el aumento del coste de la deuda y la percepción social de que las Comunidades Autónomas con la bonificación del 100% del Impuesto sobre el Patrimonio estaban generando una competencia que amenazaba al Estado con vaciar esa figura estatal.

El resultado fue la creación de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, donde se creó el Impuesto Temporal de Solidaridad a las Grandes Fortunas. Este impuesto se concibió como “temporal”, fijó un mínimo exento de tres millones de euros (a los que añade un mínimo exento de setecientos mil euros) y articuló una tarifa progresiva que culmina en el 3,5% para patrimonios superiores a diez millones de euros¹. La exposición de motivos en esta ley se fundamenta en: recaudar, mostrar solidaridad en un contexto de crisis y armonizar un tributo cuya carga efectiva había quedado al arbitrio de cada Comunidad Autónoma. Esta triple fundamentación se repitió en las sesiones parlamentarias, aunque la letra pequeña de este tributo revela otros objetivos: mantener la capacidad redistributiva del Estado frente a la “carrera fiscal” autonómica y frenar así el discurso político que equiparaba bajar el Impuesto sobre el Patrimonio para poder atraer inversión extranjera.

Este impuesto fue creado para dos ejercicios fiscales, pero se ha prorrogado con el Real Decreto – Ley 8/2023, de 27 de diciembre, que va a extender su

¹ Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y de solidaridad de las grandes fortunas. (2022). Boletín Oficial del Estado, 311.

vigencia hasta que se revise la tributación patrimonial en el marco de la financiación autonómica, es decir, la etiqueta temporal con la que este tributo nació se ha visto convertida en un impuesto que va a perdurar en el sistema tributario sin límite temporal.

En el plano jurídico, la Comunidad de Madrid impugnó esta norma alegando una invasión competencial y falta de lealtad institucional. El Tribunal Constitucional mediante la STC 149/2023 ha afirmado que el tributo en ningún caso altera los ingresos autonómicos y grava una capacidad económica nueva, distinta de la que ya existe en otros tributos (Impuesto sobre el Patrimonio)². Esto manda un claro mensaje: el legislador estatal va a tener la última palabra en cuanto a la finalidad recaudatoria.

En consecuencia, la opinión pública se dividió. Las patronales empresariales alertaron de una hipotética “fuga” de grandes patrimonios hacia países vecinos como Portugal o Italia, mientras que los sindicatos acogieron la medida como un paso hacia una fiscalidad más justa.

2.2.2 Análisis del marco jurídico español y comparativa internacional

Desde un punto de vista técnico, el ITSGF es un impuesto directo, de carácter personal y complementario respecto del Impuesto sobre el Patrimonio. Se devenga el 31 de diciembre de cada año, lo que significa que realiza una fotografía del patrimonio neto del contribuyente. Por ello, quien a esa fecha posea un patrimonio neto superior a tres millones de euros, va a tener que presentar, entre los meses de julio y agosto del año siguiente, la autoliquidación del impuesto mediante el modelo 718.

Este impuesto toma el diseño del Impuesto sobre el Patrimonio en las reglas de valoración sobre el patrimonio. Así, para inmuebles se va a tomar el mayor valor entre el valor catastral, valor comprobado por la Administración y el precio de mercado. Para activos financieros, se va a recurrir a la cotización de cierre o al valor neto contable.

² Tribunal Constitucional. (2023, 15 noviembre). Sentencia 149/2023.

El tipo impositivo va a arrancar en un 1,7% sobre la base que exceda los tres millones de euros hasta los cinco millones de euros. Sube hasta el 2,1% entre los cinco y los diez millones. De ahí en adelante, la tarifa será del 3,5%. Cabe señalar que la cuota se va a ver limitada por la cláusula del 60/20 que establece que la suma entre el IP e ITSGF no podrá superar en ningún caso el 60% de la base liquidable del IRPF. No obstante, independientemente de esta regla, siempre será exigible al menos el 20% del ITSGF.

El impuesto no es susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas. De esta manera se pretende evitar que alguna región lo bonifique, neutralizando así lo que ocurre con el Impuesto sobre el Patrimonio. El País Vasco y Navarra, en virtud de sus regímenes forales, han aprobado normas propias que clonan a la estatal, garantizando así la coherencia y evitando la doble imposición.

Realizando una comparación con países vecinos, el ITSGF se coloca en una posición intermedia. Francia sustituyó en 2018 su *Impôt de solidarité sur la fortune* (ISF) por el *Impôt sur la fortune immobilière* (IFI) que solo va a gravar el patrimonio inmobiliario y arranca en 1,3 millones de euros con tipos de hasta el 1,5% (Direction Générale des Finances Publiques, 2024). Por otro lado, Noruega mantiene un sistema dual estatal-municipal con un tipo que puede llegar al 1,1%, aunque establece umbrales mucho más reducidos, en torno a los 160.000 euros. Finalmente, en Alemania y Reino Unido no existe un impuesto general sobre el patrimonio, aunque sí tributos locales sobre inmuebles y gravámenes sucesorios.

2.2.3 Relación con otros impuestos sobre el patrimonio y renta

Es decisivo entender cómo se articula el ITSGF con el resto del sistema para poder entender cuál es el verdadero impacto de este tributo. Se articula como un complemento pleno del Impuesto sobre el Patrimonio. La cuota de este último se deduce íntegramente, de ahí que las bonificaciones autonómicas, al reducir la deducción, eleven automáticamente lo que se paga por este nuevo impuesto. Es por ello por lo que se habla de un “efecto boomerang” ya que lo que se bonifica en este caso por el Impuesto sobre el Patrimonio se va a gravar en el ITSGF.

En relación con el IRPF hay que mencionar de nuevo la regla 60/20. Teóricamente, ese tope protege a todos los patrimonios cuyos rendimientos no permiten atender a una cuota elevada. Por ello, mediante el mínimo obligatorio del 20% de la cuota teórica, el legislador se asegura recaudar siempre alguna cantidad, incluso cuando la renta declarada sea baja en proporción a su patrimonio.

El problema surge cuando el patrimonio se concentra en activos de poca liquidez. Para poder obtener el efectivo con el que pagar el impuesto, no quedará más remedio al contribuyente que vender o endeudarse. Algunos han optado por colocar la deuda personal sobre los activos inmuebles, reduciendo así el patrimonio neto computable.

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) cobra relevancia porque la base de ambos tributos descansa en buena parte sobre los mismos criterios de valoración. Donar en vida participaciones de la empresa familiar, que están beneficiadas por la reducción del artículo 20 LISD puede hacer que el patrimonio del contribuyente el 31 de diciembre sea menos voluminoso y por ello puede rebajar el ITSGF.

Por último, conviene recordar la interacción entre el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR), los convenios para evitar la doble imposición y el ITSGF. Así, un residente fiscal en Francia que ya satisface el Impôt sur la fortune immobilière (IFI) en su país tendrá que autoliquidar igualmente el ITSGF en España si posee aquí bienes inmuebles cuyo valor conjunto supere los tres millones de euros, pues la potestad para gravar esos activos recae en el Estado donde se encuentran situados.

El ITSGF condiciona la planificación patrimonial, empuja a algunas empresas familiares a profesionalizar sus estructuras de gobierno para cumplir los requisitos de exención y, además, ha reabierto el debate sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas. Quizá por eso, más allá de la letra de la ley, su auténtico efecto se medirá, en el corto plazo, por la recaudación y, en el medio plazo, por los movimientos de capital y de residencia (o la ausencia de los mismos).

2.3 Tramitación jurídica.

La creación del impuesto está envuelta en un mar de dudas sobre su constitucionalidad, debido, en primer lugar, al modo de aprobación, (IEE, 2023). Este impuesto ha sido aprobado a través de una enmienda a finales de noviembre, la cual fue introducida en un proyecto legislativo con el que no guardaba relación alguna. En concreto, el ITSGF se incorporó a la tramitación parlamentaria mediante la Enmienda núm.99 presentada durante el debate de la Proposición de Ley de los gravámenes temporales a energéticas y entidades de crédito.

Esto podría suponer un fraude de ley que diera lugar a una inconstitucionalidad en el caso de que la enmienda no esté relacionada con la norma que se pretende enmendar. De ser así, según la STC 136/2011, se estaría vulnerando *“el proceso de formación de voluntad de las cámaras, ya que se delimita el debate parlamentario, el cual garantiza la publicidad, el debate el contraste de opiniones en el procedimiento legislativo”*. Por este motivo, desde el IEE se considera que la tramitación de este tributo se debió de hacer a través de una iniciativa independiente y no por medio de una enmienda.

Sin embargo, resulta conveniente resaltar la justificación del TC tras el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad de Madrid por la presunta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas. La STC 149/2023, de 7 de noviembre, establece: *“La proposición creaba dos nuevas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias cuyo objetivo era aumentar la contribución a las arcas públicas de determinadas empresas del sector energético (art. 1) y financiero (art. 2). Por tanto, la incorporación a dicho texto de una enmienda para establecer el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, con una finalidad recaudatoria (junto a la de armonización de la imposición patrimonial), sí presenta homogeneidad suficiente con el resto de las medidas de la proposición de ley, dado que también se encamina a incrementar los ingresos públicos en un contexto de crisis energética y de precios”*.

De esta forma el TC justifica la relación entre la enmienda y la norma enmendada, donde la finalidad no es la cuestión tributaria sino la contribución

pública, en concreto, la de aumentar el ingreso público por la crisis económica que afectaba a España. Además, esta misma sentencia establece que *“el objeto del proyecto era una serie de medidas tributarias, de forma que cabía apreciar la vinculación entre una enmienda que establece un tributo nuevo y un texto que modifica otros existentes”*.

No obstante, la tramitación acelerada ha generado dudas sobre el devengo del impuesto, especialmente de cara al primer ejercicio. El impuesto fue publicado el 28 de diciembre, entró en vigor el 29 y se devengó el 31. La ley no especifica un carácter retroactivo en cuanto a la temporalidad, lo que genera interrogantes sobre su aplicación (Orón Moratal, 2023). Según el artículo diez de la Ley General Tributaria de 2003, las normas tributarias no tienen efectos retroactivos, a menos que se disponga lo contrario. En el caso del ITSGF, el artículo señala que *“las nuevas normas se aplicarán a los tributos sin periodo impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo periodo impositivo se inicie desde ese momento”*.

Dentro de la LGT, un tributo periódico como es el ITSGF debe de aplicarse a los periodos inmediatamente posteriores a su aprobación, salvo que se disponga lo contrario. Esto sugiere que no debe aplicarse retroactivamente, lo que ha causado preocupación entre los residentes fiscales en España.

El Tribunal Constitucional respondió en la Sentencia 149/2023, aclarando que el ITSGF no se aplica retroactivamente para un periodo impositivo, sino únicamente en relación con una fecha específica (31 de diciembre de 2022 y 2023). Por lo tanto, al entrar en vigor, no había situaciones ya en curso que pudieran haber sido afectadas, lo que implica que la aplicación de la normativa no constituye retroactividad y no vulnera el principio de seguridad jurídica.

3. IMPACTO TEÓRICO DEL IMPUESTO

Como hemos analizado hasta ahora, el ITSGF ha generado un intenso debate en torno a sus efectos económicos. El objetivo principal de este tributo es gravar los patrimonios netos superiores a 3 millones de euros, incrementando así la recaudación fiscal y garantizando una contribución proporcionalmente mayor por parte de quienes tienen una mayor capacidad económica. Así, se ha podido comprobar que, más allá de su recaudación directa, el impuesto incide de forma relevante en la planificación patrimonial de los contribuyentes, así como en sus decisiones de inversión y en la competitividad empresarial del país.

3.1 Implicaciones para las grandes fortunas

Los principales rasgos de este tributo coinciden en esencia con el impuesto sobre el Patrimonio (IP) en términos de regla de valoración, deducibilidad de deudas, límite conjunto con IRPF, mínimos exentos, etc. Para ser más precisos, el impuesto va a afectar a los patrimonios netos superiores a 3,7 millones de euros, pero hay que tener en cuenta que el mínimo exento es de 0,7 millones de euros por lo que los tramos quedarían según la Tabla 1, donde se recoge la escala progresiva con sus correspondientes tipos marginales que van desde el 1,7% al 3,5%, según aumenta el valor del patrimonio neto gravado.

Tabla 1. Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas

| Base liquidable (millones de euros) | Cuota íntegra (miles de euros) | Resto base liquidable (millones de euros) | Tipo aplicable (%) |
|--|-----------------------------------|--|-----------------------|
| 0 | 0 | 3,000,000.00 | 0 |
| 3,000,000.00 | 0 | 2,347,998.03 | 1.7 |
| 5,347,998.03 | 39,915.97 | 5,347,998.03 | 2.1 |
| 10,695,996.06 | 152,223.93 | En adelante | 3.5 |

Fuente: Ley 38/2022, de 27 de diciembre, página 15.

Este tributo no esconde que este nuevo impuesto trata de disminuir las diferencias de gravamen entre las distintas CCAA, especialmente aquellas donde la carga tributaria del IP de los contribuyentes se ha visto reducida total o parcialmente. Como consecuencia, se busca armonizar “por la vía rápida” lo que

puede entrar claramente en conflicto con el principio de autonomía del artículo 156 de la Constitución Española.

El devengo del impuesto será el 31 de diciembre donde se calculará el patrimonio neto del contribuyente. Como se puede ver en la Tabla 1, la tarifa será progresiva entre 1,7% y 3,5%.

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, el Tributo se inserta en el sistema fiscal patrimonial mediante un tope conjunto que resulta decisivo para calibrar su verdadero alcance. En concreto, la norma establece que la suma de las cuotas íntegras del IRPF, IP e ITSGF no podrá superar el 60% de la suma de las bases imponibles del IRPF, En caso de excederlo se deberá de ajustar hasta ese límite con un máximo de rebaja del 80%.

Dicho de otro modo, el impuesto grava la riqueza neta que supera los 3,7 millones de euros, pero lo hace bajo la salvaguarda concebida para que la carga global no vulnere el principio de no confiscatoriedad. Esta cláusula ya señalada anteriormente convierte al ITSGF en un impuesto recaudatorio puro que aporta apenas el 0,04% del PIB, aunque corrige el vacío abierto por las bonificaciones autonómicas al Patrimonio.

Se debe de poner el foco no obstante en las consecuencias que este tributo puede tener sobre el comportamiento de quienes concentran grandes patrimonios, sobre todo en las fases de inestabilidad económica. La experiencia muestra que en los periodos recesivos o de salida de crisis, como ha sido el trienio de 2020 a 2022, los grandes patrimonios actúan a menudo como capital “de emergencia”, aportando financiación a start-ups, aportando fondos a empresas familiares en apuros o realizando compras contra cíclicas de activos inmobiliarios para que se sostenga la demanda.

Al elevar el coste marginal de mantener la riqueza neta en España, el ITSGF introduce un nuevo incentivo para diferir inversiones o dirigir las a Estados con menos presión patrimonial. No se trata de una huida masiva ya que solamente ha habido 86 traslados de domicilio fiscal.

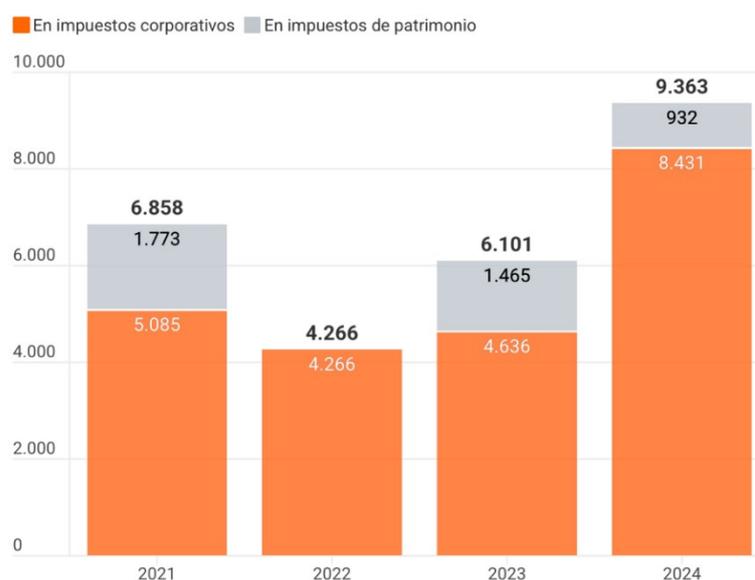
Este impuesto podría conducir a una reducción del gasto discrecional de las personas con mayor poder adquisitivo ya que pueden optar por destinar sus recursos financieros a la planificación y cumplimiento tributario. Esta reducción del gasto puede tener un efecto mariposa en otros sectores como el comercio minorista de lujo, la hostelería y el sector inmobiliario (Almudí Cid, 2023).

3.2 Efectos sobre la inversión y la actividad empresarial

El ITSGF genera un intenso debate en torno a su impacto en la inversión y la actividad empresarial en España. Muchos de los afectados son empresarios, inversores y personas con una alta capacidad para generar riqueza.

En primer lugar, parece que el establecimiento del impuesto puede suponer un desincentivo a la inversión productiva dentro del país. Algunos inversores al ver aumentada su carga fiscal sobre sus patrimonios pueden decidir trasladar su capital a jurisdicciones con un capital más favorable.

Figura 1. Pérdida de ingresos anuales sufrida por la elusión fiscal.



Fuente: El Economista (2024). Estado de la Justicia Fiscal, NBER. Cifras en millones de euros.

Así, tal y como muestra la figura 1, en España la pérdida de recaudación por la elusión del ITSGF se ha agudizado en 2024. En nuestro país se han perdido 8.455 millones de euros durante el último año por el abuso fiscal al que se ven sometidos tanto particulares como multinacionales, según El Economista (2024). La cifra es más grande, ascendiendo a 9.385 millones de euros, lo equivalente a un 0,7% PIB si se suma el coste de la fuga de los grandes patrimonios donde 935 millones han conseguido escapar del sistema tributario.

Esta fuga de ingresos va a intentar ser paliada por el Gobierno mediante una reforma fiscal que incluye un tipo mínimo del 15% a los grupos multinacionales. El Gobierno calcula que esto va a aportar una recaudación extraordinaria de 2.000 millones de euros al año.

Desde el punto de vista empresarial, los empresarios ven reducida su liquidez debido a la obligación de pagar este tributo. Esto puede traducirse en una menor capacidad para financiar proyectos de inversión. Además, uno de los efectos más negativos de este tributo es el impacto que tiene este sobre la inversión extranjera en España. Una mayor presión fiscal sobre los grandes patrimonios desincentiva su llegada en un mundo donde cada vez es más fácil mover capitales con rapidez.

Las decisiones de inversión empresarial se basan principalmente en la rentabilidad percibida de la inversión (ROI) y la estabilidad del entorno económico. El ITSGF altera claramente esta dinámica al aumentar la carga financiera de las personas con más patrimonio neto, que a menudo actúan como inversores clave o propietarios de empresas.

El impuesto impone un coste significativo a las grandes fortunas lo que desincentiva una mayor inversión en los mercados nacionales. Esto supone una reducción de la renta disponible para reinversión y una mayor presión financiera para mantener las operaciones comerciales que existen hoy en día.

Pero los efectos del ITSGF van más allá de las decisiones de inversión, influyendo en la creación de empleo y el crecimiento económico general. El objetivo redistributivo del impuesto canaliza la riqueza de las personas más ricas para financiar programas sociales, lo que, en teoría, puede llegar a estimular la actividad económica al aumentar el poder adquisitivo de los grupos con menores ingresos.

Si el impuesto reduce con éxito esas disparidades económicas, podría conducir a un modelo de crecimiento equilibrado y sostenible. El aumento de la renta disponible entre los grupos con menores ingresos podría impulsar la demanda de bienes y servicios, impulsando la producción y en consecuencia la creación de empleo afirma Varona Alabern, J.E (2023).

Es probable que las empresas exploren diversas estrategias para mitigar el impacto del ITSGF. Una posible respuesta es la reubicación de sus operaciones comerciales en países con entornos fiscales más favorables. Si bien el impuesto se concibe como una medida “temporal”, las empresas lo pueden percibir como una clara amenaza a sus intereses ya que les supondrá una tributación mayor, lo que les va a impulsar a considerar trasladar sus sedes fuera del país para poder esquivar este impuesto y tener menos presión fiscal.

Estas decisiones de reubicación de las empresas son complejas e implican costes para las empresas. Si bien es cierto que estas reubicaciones van a hacer que estas tengan menos presión fiscal también se puede optar por cambios en la estructura de la empresa que puedan minimizar el impacto del impuesto.

El objetivo de este impuesto es promover la equidad económica y financiar programas sociales. Este presenta grandes desafíos para los grandes patrimonios y va a afectar en la creación de empleo, el crecimiento económico y la inversión empresarial. Las empresas se están adaptando ya a esta nueva carga y muchas de ellas están adoptando estrategias de reubicación y promoviendo políticas que equilibren la responsabilidad fiscal con la vitalidad económica. El impacto a largo plazo y su éxito va a depender de la capacidad que tenga este para lograr sus

objetivos redistributivos sin afectar al espíritu emprendedor y el dinamismo económico que impulsa el crecimiento económico de nuestro país.

4. IMPACTO REAL DEL IMPUESTO

Como ya se ha explicado anteriormente, la irrupción del ITSGF a finales de 2022 respondió a una doble intención de reforzar la progresividad fiscal en plena crisis post- COVID 19 y de homogeneizar la tributación patrimonial entre comunidades. El modo en el que este tributo se introdujo, unido al riesgo de confiscatoriedad y a la singularidad del tributo en la UE hizo que el IEE recogiese esas objeciones en un informe.

Las estimaciones en 2022 preveían una recaudación notable que contribuiría a reducir las desigualdades y reforzar la financiación pública. Sin embargo, la liquidación de 2023 mostró ingresos sensiblemente menores a los anunciados debido a las diversas estrategias fiscales de las grandes fortunas para evitar en lo posible el pago del tributo.

En la misma línea, la viabilidad de este tributo a largo plazo depende de la capacidad que este tenga para adaptarse al comportamiento de las grandes fortunas ya que estas pueden deslocalizar sus capitales. Además, el balance redistributivo debe ponderarse junto con el posible desincentivo a la inversión y al consumo de alto valor añadido que son característicos de este tipo de patrimonios.

El ITSGF ha mejorado la progresividad nominal del sistema, pero su contribución a la financiación pública y a la actividad económica resulta hoy en día menor de la que se esperaba con su creación, es por ello que la clave de este tributo reside en cómo afecta al comportamiento de los patrimonios que pretende gravar.

Además, se ha puesto de relieve el contexto económico en el que se encuadra este impuesto. En 2023 los ingresos tributarios superaban en un 30% a los del año 2019, mientras que el PIB solo había crecido durante este mismo periodo de tiempo un 19,5%. Este desajuste representa un claro aumento de la presión fiscal lo que ha llevado a los expertos a considerar el ITSGF como un

impuesto ineficiente que está lastrando la competitividad de España en comparación con otros países de la UE, tal y como señala en sus datos el IEE (2023).

4.1 Posible medida discriminatoria

La introducción del ITSGF ha generado una considerable polémica y numerosos expertos dudan de su constitucionalidad. Entre diversas lagunas legales que se le atribuyen, una de las más destacadas es su carácter discriminatorio.

En particular, se ha señalado que el tributo podría discriminar a los contribuyentes que no son residentes. Tal y como establece la norma, el impuesto comenzará a aplicarse a los patrimonios de 3,7 millones de euros ya que existe una exención de 700.000 euros en su base imponible. Sin embargo, esa exención solo estaba prevista inicialmente para los contribuyentes residentes en territorio español, lo que implicaba que los no residentes no podrían gozar de esa exención lo que para muchos expertos era discriminatorio.

Ante esta situación, el Gobierno de España modificó la normativa a golpe de Decreto-Ley. En concreto se reformó el Título II, Capítulo I, artículo 17, ampliando así la aplicación de la exención de 700.000 euros a los contribuyentes no residentes y, además, se otorgó carácter retroactivo a la modificación. De este modo los no residentes pudieron beneficiarse de la exención tanto en la declaración de 2023 como en la de 2022, permitiéndoseles rectificar esta última y solicitar la devolución de los ingresos debidos.

No obstante, persiste una diferenciación relevante en lo referido al límite conjunto de tributación por IRPF, IP e ITSGF ya que este solo va a resultar aplicable a los contribuyentes sometidos al impuesto por obligación personal, es decir, a los residentes en España. Por el contrario, aquellos sujetos pasivos que estén sometidos por obligación real, los no residentes, no pueden acogerse a dicho límite.

4.2 Competencias autonómicas

Uno de los principales argumentos esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad de Madrid gira en torno a la posible intromisión del ITSGF en las competencias autonómicas en materia de tributos cedidos. Según este argumento, el nuevo impuesto supone un intento de armonización fiscal autonómica sin una reforma previa del bloque de constitucionalidad que rige la financiación de las CCAA, lo que puede constituir un fraude de ley.

Para entender esta crítica, es importante partir del marco normativo vigente. El IP está cedido a las CCAA, que disponen de competencias normativas en diferentes mínimos exentos, tipos de gravamen y deducciones y bonificaciones de la cuota, conforme a lo previsto en la Ley 22/2009³.

En cambio, el ITSGF no está cedido a las autonomías según el artículo Tres. 1. Dos Ley 38/2022 *“El impuesto no podrá ser objeto de cesión a las Comunidades Autónomas”* por lo que es gestionado y recaudado por la Hacienda estatal. Esta diferencia ha generado grandes tensiones ya que puede desvirtuar los efectos de las decisiones autonómicas, como las bonificaciones aprobadas en el IP, al ser *“paliadas”* por este nuevo tributo de carácter estatal de similar configuración.

Desde una perspectiva constitucional, se plantea que la introducción de este nuevo impuesto afecta a las relaciones entre Estado y CCAA, lo que choca frontalmente con el artículo 157.3 CE ya que este tributo debería de haberse regulado mediante Ley Orgánica⁴. Es por ello por lo que se considera que el ITSGF interfiere en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), al incidir en el sistema de financiación sin la forma normativa exigida.

³ Artículo 31 Ley 22/2009: *“1. Se cede a la Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre el Patrimonio producido en su territorio.*

2. Se considera producido en el territorio de una Comunidad Autónoma el rendimiento del Impuesto sobre el Patrimonio que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en dicho territorio.”

⁴ Artículo 157.3 CE: *“Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.”*

Según el TC, en su sentencia 149/2023, de 7 de noviembre, avala la constitucionalidad del impuesto. En dicha resolución se afirma que: *“La autonomía financiera reconocida por el art. 156.1 CE y su concreción en la normativa reguladora del vigente sistema de financiación permiten a las comunidades autónomas reducir a cero la tributación en el impuesto sobre el patrimonio de los residentes en su territorio, introduciendo una bonificación del 100 por 100 de la cuota; pero no les ampara para impedir que las Cortes Generales, en el ejercicio de sus competencias, establezcan un impuesto como el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas, con un objetivo recaudatorio y armonizador.”*

Las competencias tributarias de las CCAA podrían verse comprometidas. En particular, si una CCAA adopta medidas que reduzcan la carga fiscal de los contribuyentes, el Estado podría responder con la creación de figuras impositivas propias, como ocurre con el ITSGF, con el objetivo de preservar el equilibrio recaudatorio y limitar la competencia fiscal entre territorios, según Guijarro, P. G (2023).

Aunque el TC haya validado la creación del ITSGF desde el punto de vista formal y material, persisten críticas sobre el posible vaciamiento de las competencias de las CCAA en materia fiscal, al menos en lo que respecta a los tributos parcialmente cedidos como es el IP.

Tras la creación del ITSGF, diversas CCAA han adoptado medidas normativas para mitigar el impacto de este nuevo gravamen que se resumen en:

Tabla 2. Medidas realizadas por las CCAA

| CCAA | Medidas sobre el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) | Medidas sobre el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF) |
|-----------|--|--|
| Madrid | Bonificación variable del IP en función de la cuota íntegra del ITSGF | La cuota a pagar del ITSGF se absorbe por la cuota del IP, incrementando la recaudación autonómica. |
| Andalucía | Bonificación del 100 % en el IP, con opción inicial de aplicarla en función de la cuota del ITSGF. | Para 2024, se elimina la opción y la tributación se produce únicamente en el IP, quedando la recaudación en la CCAA. |

| | | |
|------------------|--|--|
| La Rioja | Introducción de bonificación variable en el IP, dependiendo del ITSGF. | Los patrimonios superiores a 3,7 millones de euros tributan exclusivamente por el IP. |
| Galicia | Bonificación del 50 % del IP, manteniendo la posibilidad de tributación compartida con el ITSGF. | Se mantiene la tributación compartida para grandes patrimonios. |
| Cantabria | Bonificación en el IP variable según la cuota resultante del ITSGF. | A partir de 2024, la tributación se genera principalmente en el ámbito del IP, aunque pueden darse casos de doble tributación. |
| Cataluña | Mantenimiento de tarifas del IP de los años anteriores, con tramo para bases superiores a 20 millones de euros. | Se busca que la tributación se concentre en el IP, aunque también se aplicará el ITSGF a patrimonios elevados. |
| Asturias | Tipo marginal del IP del 3 %, menor que el tipo del ITSGF (3,5 %), lo que implica posibilidad de doble imposición. | Posibles casos de tributación simultánea por IP e ITSGF debido a tipos marginales dispares. |
| Extremadura | Bonificación del 100 % de la cuota íntegra del IP. | No se implementaron medidas específicas respecto al ITSGF. |
| Islas Baleares | Incremento del mínimo exento del IP para equiparlo al umbral del ITSGF. | La equiparación de los mínimos exentos reduce los contribuyentes afectados por el ITSGF. |
| Región de Murcia | Incremento del mínimo exento del IP para alinearse con el umbral del ITSGF. | Similar a Baleares, busca reducir la base imponible del ITSGF para ciertos patrimonios. |
| País Vasco | Régimen foral propio del ITSGF aplicable en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. | Cada provincia tiene su propia regulación para el ITSGF, adaptando el régimen al contexto local. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuatrecasas (2025).

4.3 El impuesto es potencialmente confiscatorio

Otro de los posibles fundamentos de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad de Madrid hace referencia al supuesto carácter confiscatorio del impuesto. Según argumenta, el ITSGF podría implicar cargas fiscales que superen el 60% de la base imponible del IRPF en el caso de patrimonios no productivos⁵, lo cual iría en contra de los principios de capacidad económica y de la prohibición

⁵ Un patrimonio no productivo es aquel conjunto de bienes y derechos que no generan rentas o rendimientos económicos regulares para su titular. Es decir, son activos que no producen beneficios ni ingresos, o lo hacen de forma mínima o esporádica

de no confiscatoriedad, cuando el esfuerzo tributario resulta excesivo en proporción a la riqueza o renta real.

Como se ha fundamentado anteriormente, el ITSGF queda limitado por el tope del 60%, es decir, una vez calculada la cuota íntegra del impuesto se establece una deducción que limita el impacto del tributo. Por ello, el contribuyente siempre pagará al menos el 20% de la cuota inicial del impuesto.

Esto genera una paradoja fiscal ya que se puede llegar a superar el umbral del 50% de las rentas anuales. Este límite ha sido considerado como expropiatorio por el Tribunal Constitucional de Alemania⁶ y el Consejo Constitucional francés⁷.

Un tributo se considera confiscatorio cuando el esfuerzo económico que implica para el obligado tributario es excesivo y le priva de una porción muy elevada de su patrimonio, dificultando su capacidad de ahorro o inversión. Desde el IEE también se advierte sobre el tipo máximo impositivo del 3,5%. Este porcentaje hoy en día puede superar el rendimiento efectivo de muchos activos, obligando a su venta para hacer frente no solo al ITSGF sino también al IRPF.

Conviene recordar los argumentos presentados por el TC en la STC 149/2023, de 7 de noviembre. El Tribunal sostiene que el ITSGF al tratarse de un tributo sobre el patrimonio, solo tendría un efecto confiscatorio si se demostrase que consume íntegramente el valor de este. Por ello, para que se declare la confiscatoriedad del impuesto, no basta con que supere cierto porcentaje de la renta o que tenga un impacto elevado, sino que debe de evidenciarse que agota el patrimonio gravado.

⁶ Un fallo relevante es el de 22 de junio de 1995 (BVerfGE 93, 121), que trató sobre el Impuesto sobre el Patrimonio (Vermögensteuer). En él, se discutió que una presión fiscal total que superara el 50 % de las rentas disponibles era desproporcionada y, por tanto, podía considerarse confiscatoria.

⁷ Una decisión destacada es la Sentencia n.º 2012-662 DC, de 29 de diciembre de 2012, que analiza el impuesto sobre las grandes fortunas (ISF) y establece que la presión fiscal total no puede ser excesiva, defendiendo el principio de proporcionalidad.

4.4 Índice de Competitividad Fiscal

El análisis del International Tax Competitiveness Index confirma que la posición española ha experimentado un persistente deterioro del Índice de Competitividad Fiscal durante los años 2019 a 2024. España ha pasado de ocupar el puesto 23º en 2019 al 33º puesto en 2024 lo que supone que ha descendido un tercio de la tabla de la OCDE en tan solo 6 años. Este descenso se ve claramente reflejado en la media de la puntuación que otorga el propio índice de competitividad fiscal. Como se observa en la Tabla 3, los cuatro ejercicios previos a la implantación (2019-2022) arrojan un valor promedio de 58,2 puntos, mientras que los dos años posteriores (2023-2024) devuelven un valor de 56,05 puntos. Se trata de una diferencia significativa de 2,15 puntos, lo que en términos porcentuales equivale a una contracción del 3,7% sobre la medida global del periodo, lo que se ve reflejado negativamente en el ranking anual.

Tabla 3. Test de diferencia de medias

| Variable | Situación | Obs | Media | Diferencia | P-valor |
|----------|--------------|-----|-------|------------|---------|
| ICF | NO hay ITSGF | 4 | 58,2 | 2,15 | 0,0723 |
| | SI hay ITSGF | 2 | 56,05 | | |

Las observaciones corresponden a los años 2019 – 2024.

Estos resultados sugieren que, además del retroceso en la clasificación internacional, existe una diferencia significativa que no apunta hacia una buena dirección. España pierde atractivo relativo en el ámbito fiscal precisamente cuando se introduce el ITSGF y se consolidan los nuevos recargos autonómicos a consecuencia de este. Es cierto que, este ICF muestra también los tipos efectivos de Sociedades, beneficios fiscales y la complejidad normativa, pero aparece claramente reflejado en la sección de “Property Taxes” que refuerza la idea de percepción de inestabilidad regulatoria.

Los datos son especialmente relevantes si se comparan con la contribución del impuesto en la recaudación. Tan solo el 0,04% del PIB en 2023, siendo prácticamente nula en 2024 debido al descenso en la recaudación. Por ello, en términos coste-beneficio, cualquier pérdida de inversión extranjera o de iniciativa

empresarial derivada de la caída competitiva de España en el ranking puede superar fácilmente la caja que ha generado el ITSGF. Por un lado, se puede observar que este tributo ha contribuido a erosionar la competitividad fiscal española y por otro la magnitud financiera resulta prácticamente inexistente y apenas va a compensar el daño reputacional.

Las cifras recogidas en los informes anuales de la Agencia Tributaria muestran como los ingresos derivados de la recaudación impositiva han experimentado un notable incremento en los últimos años, pasando de 212.088 millones de euros en el ejercicio 2019 a 271.935 millones en 2023, lo que representa un aumento cercano a los 60.000 millones de euros. A pesar de esta evolución positiva en recaudación, el déficit público no solo no se ha reducido, sino que ha aumentado, situándose en el 3,52% del PIB en 2023, frente al 3,06% registrado en 2019. En paralelo, la deuda pública se ha incrementado desde el 97,70% hasta el 105,1% del PIB durante el mismo periodo.

Esta situación pone de manifiesto el gran problema de las finanzas públicas españolas, ya que el problema no radica en la insuficiencia de los ingresos tributarios sino en un crecimiento descontrolado del gasto público que supera de forma sistemática el aumento de la recaudación. Como consecuencia, se ha producido un deterioro de la competitividad fiscal del país, sin que ello haya conllevado una mejora en el equilibrio presupuestario ni en la sostenibilidad de la deuda pública, lo cual configura un escenario preocupante desde el punto de vista económico.

Resulta imprescindible reconsiderar las políticas de gasto público. La posibilidad de implementar reducciones fiscales sostenibles a medio plazo depende en gran medida de la adopción de medidas orientadas a incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, tal y como señala el IEE. De hecho, este mismo organismo estima que sería posible reducir el nivel de gasto público en aproximadamente 60.000 millones de euros sin que ello implique una merma en la calidad de los servicios públicos esenciales.

4.5 Impacto sobre la economía española

Para comenzar este análisis hay que reconocer cual es el efecto base. España se hundió un 11,3% del PIB en 2020, prácticamente el doble que la media comunitaria⁸. Cuando en el año 2023 aparece un crecimiento positivo del 2,7% de PIB real junto con un crecimiento en el año 2024 del 3,2% hace pensar que la economía española es de las más brillantes y potentes de Europa. Esto se debe principalmente a un efecto rebote y es que el turismo volvió en tromba, hasta 85 millones de visitantes con un gasto superior al 14% que se registró en el año 2019⁹.

A esto hay que sumarle los fondos NextGenerationEU que empezaban a financiar proyectos de transición verde y digital con un volumen de desembolso que ningún socio europeo ha recibido y una reforma laboral en 2021 que disparó el empleo y empujó al consumo interno. Todo esto ha generado un dinamismo que, aun siendo real, este mantenido en gran medida por deuda y ayudas europeas.

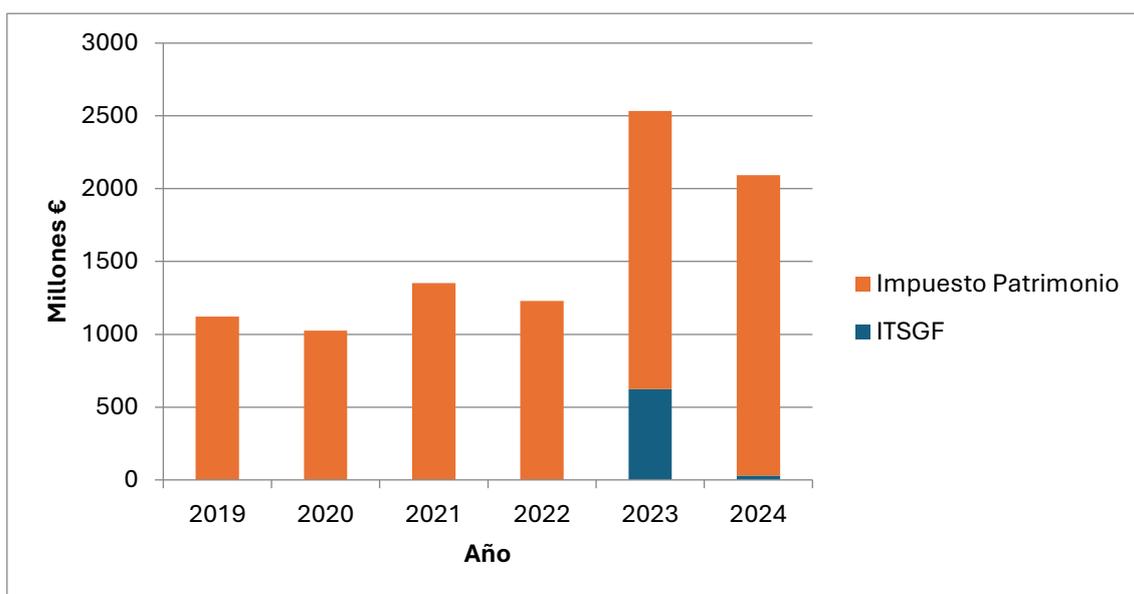
Precisamente esas deudas es el talón de Aquiles de nuestro país. La deuda roza los 1,66 billones de euros, récord absoluto, y aunque la ratio sobre el PIB haya bajado del 120% al 101% lo ha hecho básicamente por la inflación y no porque el Estado esté amortizando el capital.¹⁰

⁸ Eurostat. (2025). Sustainable Development Indicators: sdg_08_10 – Real GDP per capita [Data set]

⁹ Instituto Nacional de Estadística. (2025, 2 febrero). Encuesta de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR). Diciembre 2024 y avance anual [Nota de prensa]

¹⁰ Banco de España. (2025, 18 abril). Boletín estadístico 1/2025 – Serie 17.49. Deuda de las Administraciones Públicas.

Figura 2. Ingresos por impuestos patrimoniales (2019-2024).



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

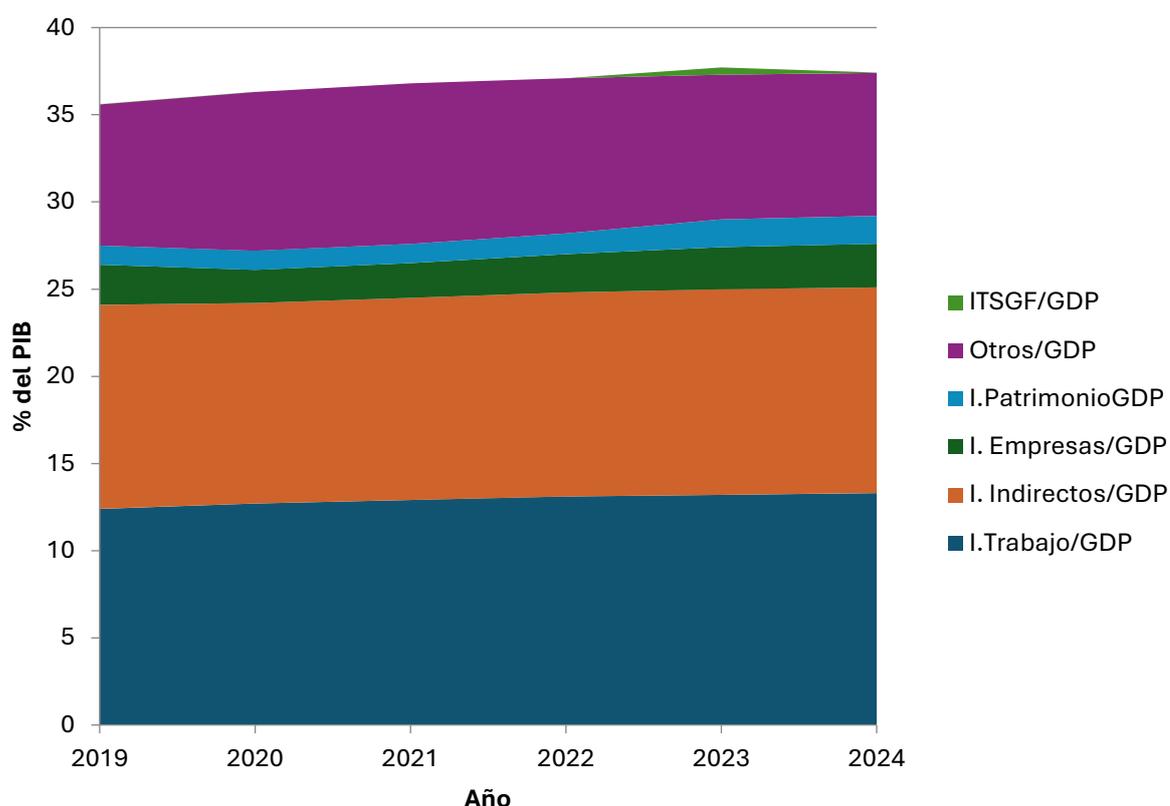
El impuesto es tan simbólico como frágil, su recaudación inicial fue posible porque Madrid, Andalucía y Galicia mantenían el Impuesto sobre el Patrimonio bonificado al 100%. Es por ello por lo que ha bastado con que estas tres CCAA reactivaran esta figura para que la base del ITSGF se evapore y la caja estatal haya pasado a recaudar 29 millones de euros en el segundo ejercicio. ¿Estamos por tanto ante un fracaso? Depende de la vara de medir. Desde la perspectiva de la equidad vertical el tributo ha logrado su propósito inicial, ha logrado disciplinar la competencia fiscal autonómica y ha recordado que la capacidad económica extrema no puede quedarse al margen, sobre todo en un país que va a tener que lidiar con la deuda de la pandemia. Desde el punto de vista de suficiencia, está claro que el impuesto no financia en absoluto la inversión pública que España necesita para que el rebote no se agote cuando no haya más fondos europeos.

El análisis debe centrarse en cómo se van a entrelazar los vectores del crecimiento post pandemia, endeudamiento, redistribución de la riqueza y progresividad patrimonial. Si la deuda sigue aumentando a un ritmo de 60.000 millones de euros anuales y el coste medio de la financiación sube otro punto, el Tesoro va a seguir acumulando intereses. Es por ello por lo que el Gobierno va a tener que elegir entre recortar el gasto, ampliar la base fiscal o confiar en la productividad de nuestro país que hoy en día está apalancada.

El ITSGF, con su potencia recaudatoria modesta no hace más que señalarnos que es más una figura simbólica que recaudatoria. Constituye por tanto una pieza que encaja mejor en la narrativa de la legitimidad fiscal que en la hoja de cálculo del Tesoro. Por tanto, la autonomía del ITSGF no puede desligarse del contexto político. A nivel estatal, el Gobierno de coalición progresista necesitaba una pieza emblemática que acreditara su compromiso redistributivo en pleno ajuste post pandemia.

Para ello, hicieron que las grandes fortunas de nuestro país arrimasen el hombro. El ITSGF opera más como un termómetro de la pugna ideológica que como un motor recaudatorio. El destino es su extinción, integrarse en el IP o transformarse en un impuesto parcialmente cedido a las CCAA.

Figura 3. Presión fiscal en España (2019-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Examinando la Figura 3 podemos observar hasta qué punto la irrupción del ITSGF ha alterado la composición de la presión fiscal en el sistema impositivo español.

Antes de 2023 la franja patrimonial era prácticamente una película casi transparente en comparación con el resto de las capas, la recaudación del Patrimonio, Sucesiones otros gravámenes apenas alcanzaba el 1,1% del PIB, pero, tras la entrada en vigor del ITSGF, se provoca un pequeño salto ya que a cierre de 2023 esa franja asciende al 1,6% y se mantiene así para 2024, provocado sobre todo por aquellas CCAA que se vieron obligadas a bonificar su Impuesto sobre el Patrimonio al 100%.

Desde una visión cuantitativa, medio punto de PIB no transforma el perfil recaudatorio, los ingresos derivados de rentas del trabajo y del consumo siguen siendo más de dos tercios del esfuerzo fiscal y el grueso de los ingresos estatales proviene del IRPF, cotizaciones e IVA. Es por ello por lo que medir la relevancia del ITSGF solo por la capacidad de generar ingresos puede resultar algo engañoso, su verdadero impacto es de naturaleza cualitativa.

Primero de todo hay que destacar el reequilibrio vertical ya que con el ITSGF se reincorporan a la contribución efectiva los patrimonios que se habían quedado desgravados en aquellas autonomías donde se bonificaba el IP al 100%. Esto eleva apenas unas décimas la recaudación patrimonial, pero evita sin embargo que la medida sea percibida como asimétrica para las rentas medias que son realmente las indispensables para sostener al país.

Siguiendo por la labor de armonización territorial y la contención de la competencia entre CCAA y Estado en materia tributaria se debe de explicar que este tributo actúa como un tapón ya que impide que aquellas bonificaciones autonómicas vacíen por completo la imposición sobre el Patrimonio y ha obligado a aquellas CCAA que habían bonificado al 100% su cuota a reactivar dicho gravamen para no ceder la recaudación al Estado.

Este efecto se puede ver en la Figura 3, ya que a partir del año 2023 se produce un ensanchamiento de la franja correspondiente al Impuesto sobre el

Patrimonio resultado, no de la cuota de dicho impuesto sino de la reactivación de este. Así, un impuesto que solo ingresa el 0,04% del PIB ha logrado rescatar en paralelo unos 1500 millones de euros para los presupuestos regionales.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido analizar en profundidad el impacto real del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas en la economía española, un tributo que nació con una doble vocación: reforzar la progresividad fiscal y armonizar la tributación patrimonial en un contexto marcado por las tensiones derivadas de la crisis de la COVID-19 y la guerra de Ucrania.

Para llevar a cabo el estudio se han revisado los conceptos básicos de fiscalidad y se han sentado las bases teóricas de equidad horizontal y vertical, progresividad, eficiencia y suficiencia mientras se ha analizado el entramado jurídico que ha dado lugar a este tributo, la tramitación como enmienda a la Ley 38/2022 y el dictamen del Tribunal Constitucional que avaló su constitucionalidad.

Tras este análisis se han evaluado los efectos teóricos del ITSGF en la planificación de grandes patrimonios y en las decisiones de inversión de las empresas familiares, constatándose cómo un gravamen adicional que encarece la liquidez y puede fomentar la reestructuración de carteras por parte de las grandes fortunas.

Este estudio se ha fundamentado en un análisis en el que se han comparado las proyecciones iniciales de recaudación con los ingresos efectivos de 2023. Se ha analizado su contribución a la redistribución del ingreso a través del índice de Gini, se ha contrastado su incidencia sobre la competitividad fiscal mediante la evolución en el International Tax Competitiveness Index a través de un test de diferencia de medias, se ha examinado el comportamiento censal de los grandes patrimonios y por último se ha puesto de manifiesto su función de dique frente a la competencia fiscal autonómica al obligar a varias comunidades a reactivar el Impuesto sobre el Patrimonio.

Los hallazgos principales apuntan a que el ITSGF ha cumplido con creces su propósito simbólico de demostrar que las grandes fortunas también aportan en momentos de ajuste, y de frenar la carrera a la baja entre regiones. Sin embargo, se ha quedado muy lejos de convertirse en una palanca decisiva para la solvencia

presupuestaria. Su aportación de apenas un 0,04% del PIB en su primer año, contrasta con las expectativas inicialmente formuladas por los responsables políticos y se ve además amenazada por la posibilidad de elusión y deslocalización de capitales. Por otro lado, el retroceso de España en los rankings internacionales de competitividad y la caída media de dos puntos en la puntuación del Índice de la Tax Foundation sugieren que el coste de añadir este tributo al sistema estatal es muy alto.

Es por ello que este análisis pone de manifiesto que la dimensión más relevante del impuesto no reside tanto en los millones que aporte a la Hacienda Estatal sino a un cambio en la narrativa que introduce una modificación en la contribución mínima de los patrimonios más elevados y acaba con el vacío patrimonial creado por aquellas Comunidades Autónomas que bonificaban este último.

Una limitación clara que presenta este estudio es la breve duración del impuesto y la falta de datos consolidados para el año 2024 y siguientes. En consecuencia, se abre una línea de investigación en dirección al análisis de las diferencias que se encuentran con los distintos países europeos con impuestos similares para poder así aislar el efecto del ITSGF en nuestro país. Además, se puede seguir la evolución del comportamiento inversor de las grandes fortunas tras la finalización formal del carácter temporal del tributo, con el fin de medir la permanencia de sus efectos sobre la liquidez y las estrategias de asignación de capital.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2020). Informe anual de recaudación tributaria 2019. https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Estadisticas/recTributaria/2019/InformeAnual2019.pdf
- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2021). Informe anual de recaudación tributaria 2020. https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Estadisticas/recTributaria/2020/InformeAnual2020.pdf
- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2024). Informe anual de recaudación tributaria 2023. https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Estadisticas/recTributaria/2023/InformeAnual2023.pdf
- Almudí Cid, J. M. (2023). *El Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas: Adecuación a la Constitución, los convenios para evitar la doble imposición y el Derecho de la Unión Europea*.
- Altamirano Guachamín, C. P. (2021). *La solidaridad institucional como alternativa de desarrollo capitalista* (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Banco de España. (2022). *La evolución de la deuda pública en España en 2021*. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBolnetinesRevistas/NotasEconomicas/22/T4/Fich/be2204-ne09.pdf>
- Banco de España. (2024). Datos macroeconómicos: Deuda de las Administraciones Públicas/PIB (serie trimestral). https://www.bde.es/statistics/estadisticas-macro/deuda-publica/base_pde.pdf
- Cinco Días. (2023, 3 marzo). El dudoso devengo del Impuesto Temporal de las Grandes Fortunas. <https://cincodias.elpais.com/opinion/2023-03-03/el-dudoso-devengo-del-impuesto-temporal-de-las-grandes-fortunas.html>
- Cuatrecasas – Área de Conocimiento e Innovación. (2025, 8 abril). Medidas adoptadas ante el Impuesto sobre las grandes fortunas.

- <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/fiscalidad/art/itsgf-medidas-adoptadas-ccaa>
- Direction Générale des Finances Publiques. (2024). *Calcul de l'IFI*. <https://www.impots.gouv.fr/particulier/calcul-de-lifi>
- elEconomista. (2024, 25 julio). La recaudación del Patrimonio se dispara: de 1.229 millones en 2022 a 1.911 en 2023. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12895067/07/24/la-recaudacion-del-patrimonio-se-dispara-de-1229-millones-en-2022-a-1911-en-2023.html>
- elEconomista. (2024, 9 diciembre). *España pierde 8.455 millones al año por la elusión de impuestos de las multinacionales*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13122180/12/24/espana-pierde-8455-millones-al-ano-por-la-elusion-de-impuestos-de-las-multinacionales.html>
- elEconomista. (2025, 2 abril). Hacienda prevé ingresar 2.064 millones por Patrimonio en 2024, un 5 % más que el año anterior. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13214567/04/25/hacienda-preve-ingresar-2064-millones-por-patrimonio-en-2024.html>
- El País. (2023, 23 enero). *El think tank de la CEOE denuncia que el impuesto a los ricos es inconstitucional*. <https://elpais.com/economia/2023-01-23/el-think-tank-de-la-ceoe-denuncia-que-el-impuesto-a-los-ricos-es-inconstitucional.html>
- Expansión. (s. f.). *España – Deuda pública*. DatosMacro.com. Recuperado el 28 de junio de 2025, de <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>
- Expansión. (s. f.). *España – Déficit público*. DatosMacro.com. Recuperado el 28 de junio de 2025, de <https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana>
- Expansión. (s. f.). *España – Producto Interior Bruto (PIB)*. DatosMacro.com. Recuperado el 28 de junio de 2025, de <https://datosmacro.expansion.com/pib/espana>
- Eurostat. (2025). Sustainable Development Indicators: sdg_08_10 – Real GDP per capita [Data set]. Retrieved July 1, 2025, from https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en

- Guijarro, P. G. (2023). Aproximación al ejercicio de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas en su posible afectación a determinados principios constitucionales. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 25, 72-78.
- Instituto de Estudios Económicos. (2023, febrero). Los ingresos tributarios crecen 12 puntos más que el PIB en los últimos cinco años. https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe_iee/files/content/file/2023/02/15/31/iee_ingresos_tributarios_2019-2023.pdf
- ICEX-Invest in Spain. (2024). *Guía de negocios en España 2024* (pp. 52-53). https://www.investinspain.org/content/dam/icex-invest/documentos/publicaciones/guia_negocios/Gu%C3%ADa-de-negocios-en-Espa%C3%B1a-2024-INVESTINSPAIN.pdf
- Institute for Fiscal Studies. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*. <https://www.imf.org/external/np/exr/bforums/2011/pdf/112111d.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2025, 2 febrero). Encuesta de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR). Diciembre 2024 y avance anual [Nota de prensa]. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/FRONTUR1224.htm>
- Jefatura del Estado. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29313-29424. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Jefatura del Estado. (2009). *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 modifican determinadas normas tributarias*. Boletín Oficial del Estado, núm. 305, 106411-106445. <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con>
- Martín Fernández, J. (2023). El impuesto sobre las grandes fortunas: una visión crítica. *Revista del IEE*, 1, 83-90. https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe_iee/files/content/file/2025/02/05/31/rev1-23.pdf
- Menéndez Moreno, A. (25ª ed.). *Derecho financiero y tributario: Parte general. Lecciones de cátedra*. Aranzadi La Ley. 2024
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2024, 29 marzo). Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas 2023: déficit y deuda (nota de prensa). https://www.hacienda.gob.es/boletin-ejecucion-presupuestaria/2023/np_deficit_2023.pdf

- OECD. (2023). *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)*. <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>
- OECD. (2024). *Revenue Statistics 2024 – Highlights Brochure*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>
- Oxfam International. (2022). *Desigualdad extrema: Cómo el 1 % más rico sigue acumulando riqueza*.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: ¿Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza?* Buenos Aires: Siglo XXI. <https://kavilando.org/images/publicaciones/Libro--LA-ECONOMA-DE-LAS-DESIGUALDADES--Thomas-Piketty.pdf>
- Sánchez de la Cruz, D. (2024, 28 noviembre). *El aluvión de impuestos de Sánchez y Montero hunde a España en el Índice de Competitividad Fiscal*. Libre Mercado. <https://www.libremercado.com/2024-11-28/espana-sexta-por-la-cola-en-el-indice-de-competitividad-fiscal-tras-un-aluvion-de-subidas-de-impuestos-7187748/>
- Sánchez de Lamadrid Remón, N. (2023). *Comparativa fiscal entre las distintas Comunidades Autónomas: Base legal y principales consecuencias jurídico-económicas*.
- Skatteetaten. (2024). *Formuesverdi av bolig og eiendom*. <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/formuesverdi/>
- Tribunal Constitucional. (2023). *Sentencia 149/2023, de 7 de noviembre de 2023*. Boletín Oficial del Estado, núm. 301, 167061-167115. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-25631
- Varona Alabern, J. E., & Arranz de Andrés, C. (2023). Análisis crítico del Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF). *Nueva Fiscalidad, 1*.
- Vozpópuli. (2024, 14 febrero). *Hacienda duplica la recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio en cinco años (serie histórica 2011-2021)*. https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/hacienda-duplica-recaudacion-patrimonio.html