

Incidencia del valor catastral en el sistema impositivo

HIPÓLITO GÓMEZ RODRÍGUEZ

Básicamente, la cuota a pagar por cualquier tributo es el resultado de multiplicar la base imponible por el tipo impositivo aplicable, de forma que aquella se ve afectada o no como consecuencia de la magnitud y del signo de las variaciones que se produzcan en los multiplicados.

Los tipos impositivos son fijados por las leyes, y normalmente en los sistemas fiscales con vocación redistribuidora suelen articularse en forma de tarifas crecientes con la capacidad de pago.

El otro elemento, la base imponible, es algo sobre lo que el contribuyente sí tiene cierto control, de forma que su comportamiento puede hacerla aumentar o disminuir regulando así la cuota a pagar.

Pero ¿cómo se determina la base imponible, cómo se traduce el hecho imponible a pesetas? La respuesta a esta pregunta para nuestro sistema fiscal la encontramos en la Ley 10/85, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria que establece los tres sistemas siguientes:

- 1.º *Estimación directa*. Se establece con carácter general y se basa en los datos aportados por los contribuyentes.

- 2.º *Estimación objetiva singular*. Se establece con carácter voluntario y únicamente aplicable en aquellos casos concretos que la Ley determine, pretendiéndose principalmente aliviar al contribuyente en los costes de cumplimiento, como por ejemplo en los

aspectos contables de su actividad económica, además en su aplicación se parte de datos declarados por el contribuyente.

- 3.º *Indirecta*. Es subsidiaria de las anteriores y únicamente será aplicable cuando no se disponga de ningún dato.

Sintetizando, puede afirmarse que nuestro ordenamiento fiscal vigente opta de forma clara y general por la determinación de bases imponibles a partir de las declaraciones voluntarias aportadas por los ciudadanos, es decir, que se pretende que las bases imponibles están constituidas por los valores reales de los hechos imponibles, lo cual es consecuencia de la reforma fiscal de 1977, con la que, entre otras cosas, se pretendía una nueva forma de relación entre Hacienda y los contribuyentes basada en la sinceridad y en la confianza mutua.

Así podemos constatar cómo las valoraciones catastrales utilizadas como bases imponibles o como elementos integrables (directa o indirectamente) en ellas chocan frontalmente con esta buena idea, que además no sólo el paso del tiempo no ha dejado obsoleta sino que más bien la ha potenciado, pudiéndose comprobar en el relativamente reciente Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Ley de 18 de diciembre de 1987) la pervivencia de esta idea, pues la base imponible se determina de forma directa a partir de las declaraciones presentadas por los herederos o donatarios acerca del valor real que atribuyan a

los bienes y derechos lucrativamente adquiridos.

Sin duda, el concepto de «valor real» de las cosas puede estar cargado de subjetivismo, por lo que su definición clara y concreta puede caer más en el campo filosófico que en el económico, obteniéndose así definiciones perfectas en lo teórico pero inaplicables a efectos fiscales. Pensemos que cualquier cosa tiene cuando menos un valor de uso y un valor de cambio. Por ello la mejor forma de salvar este problema es recurrir a aproximaciones del valor real.

En el caso de mercados de competencia perfecta, el precio de mercado coincide con el valor real, pero tales estructuras de mercado existen más en los manuales de economía que en la realidad cotidiana, aun así puede afirmarse que ese precio de mercado es la mejor aproximación, siendo ésta la solución generalmente adoptada para valorar los bienes, servicios o factores productivos que se transaccionan. Pero ¿cómo valorar los que no ponen de manifiesto su valor mediante una compra-venta? En estos casos la solución suele ser una de las dos siguientes:

- 1.ª Declaración del valor efectuada por el propietario en base a los criterios que él estime oportunos y que sean aceptados por la Hacienda Pública.

- 2.ª Cuantificación efectuada por la Hacienda Pública en base a criterios objetivos y generales aceptados por el contribuyente o ratificados por los Tribunales.

Puede observarse como en cualquiera de los dos casos la valoración se realiza en base al acuerdo entre la parte activa y pasiva de la relación tributaria, pero ahora podríamos preguntarnos cuál de las dos soluciones es la mejor. Personalmente, y teniendo en cuenta el espíritu del actual sistema fiscal, opino que la mejor es la primera.

Pero valorar millones de bienes y mantener actualizado su valor en el tiempo, como por ejemplo el conjunto de bienes inmuebles de un país, es una labor tremendamente complicada, incluso si se dispone de los mejores medios técnicos, es decir que se cumple también aquí el aforismo que dice que lo mejor está alejado de lo posible; por ello ha de recurrirse a procedimientos de valoración indirecta y generalizada, lo que entre otras cosas es misión del Catastro.

El Catastro, para ser útil a los fines de distintas políticas o para servir de base en algunos supuestos a la fiscalidad, ha de poseer cuando menos las dos siguientes características: completitud y actualidad; es decir, que deben estar censados todos los elementos objeto de su ámbito de aplicación y además los datos que los describan deben estar actualizados, principalmente los que hacen referencia al propietario y al valor.

La valoración económica consignada en el Catastro o simplemente valor catastral no es sino una estimación indicaria lo más próxima posible al valor real o al valor de mercado, y su importancia estriba en que se constituye como base imponible única (IBI) o por defecto en algunos impuestos, o en que es un componente más a la hora de determinar bases imponibles más amplias (IRPF).

La técnica tributaria basada en valoraciones catastrales realizadas por la Administración no es privativa de nuestro país, pues el Derecho Tributario comparado puede deducirse que es utilizada en todos los países

de la OCDE y que es una fuente financiera muy importante para las Haciendas Locales. Cabe pensar que esto es así por una cuestión de eficiencia impositiva, es decir, que es la forma más barata de recaudar algunos impuestos.

A continuación se analizará la incidencia que las valoraciones catastrales tienen en nuestro sistema fiscal actualmente, pero teniendo en cuenta que dado que el valor catastral es un valor oficial podría ser utilizado como valor por defecto en algunos supuestos, lo que se basa en la posible «comprobación de valores» efectuada por la Administración, que podrá realizar valoraciones según el artículo 52 de la Ley General Tributaria, esto es:

- Estimación por los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal.
- Precios de mercado.
- Cotizaciones en mercados nacionales o extranjeros.
- Dictamen de peritos de la Administración
- Tasación pericial contradictoria.

Además y como nota previa al estudio detallado que a continuación se expone, debe distinguirse que la propiedad puede ser gravada por su valor, sea éste calculado por un procedimiento u otro pero legalmente admitido, como elemento patrimonial o por la renta real o presunta que genere o pueda generar.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

La Ley de 28 de diciembre de 1988, Reguladora de las Haciendas Locales, establece en su artículo 61 que «el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un atributo directo y de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica o urbana sitos en el respectivo término municipal, o por la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o de la de una concesión administrativa sobre dichos bie-

nes o sobre los servicios públicos a los que estén afectados, y grava el valor de los referidos inmuebles».

Claramente se ve que este impuesto opta por gravar el valor de elementos patrimoniales; en cuanto al sujeto pasivo, se define en el artículo 65 diciendo: «son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas y jurídicas y las Entidades a que se refiere el artículo 33 de la Ley General Tributaria, que sean:

- Propietarios de bienes inmuebles gravados sobre los que no recaigan derechos reales de usufructo o de superficie.
- Titulares de un derecho real de usufructo sobre bienes inmuebles gravados.
- Titulares de un derecho real de superficie sobre bienes inmuebles gravados.
- Titulares de una concesión administrativa sobre bienes inmuebles gravados o sobre los servicios públicos a los que se hallen afectados».

Según esta definición tendrá que tributar por este impuesto cualquier persona que posea un bien inmueble, y tantas veces como bienes de este tipo posea, por lo cual el número de sujetos pasivos a este impuesto sometidos será muy elevado pues directa o indirectamente afectará prácticamente a toda la población, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de producir variaciones en la cuota a pagar.

La base imponible está definida en el artículo 66 y siguientes, estableciendo que estará constituida por el valor de los bienes inmuebles y que se tomará como tal el valor catastral, el cual se fijará a su vez en referencia al valor de mercado no pudiendo en ningún caso superarle.

Para determinar ese valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana se tendrá en cuenta, por un lado el valor del suelo en función de las circunstancias urbanísticas que le afecten, y por otro el valor de las edi-

ficaciones, sin olvidar «las condiciones urbanístico-edificatorias, su carácter histórico-artístico, su uso o destino, la calidad y la antigüedad de las mismas y cualquier otro factor que puede incidir en el mismo».

En el caso de bienes inmuebles rústicos, el valor catastral tiene en cuenta el valor del suelo y el de las construcciones que en él baya. La valoración del suelo se hará por procedimientos de capitalización de rentas reales o potenciales en función de tipos de interés legalmente establecidos.

El tipo impositivo se fija en el artículo 73 siendo del 0,4% para los bienes de naturaleza urbana y del 0,3% para los de rústica; pero pueden incrementarse en función de los siguientes parámetros: población, capitalidad de provincia o de Comunidad Autónoma, servicios adicionalmente prestados por el Ayuntamiento además de los que esté obligado por el artículo 24 de la Ley 7/1985 de 2 de abril y relación existente entre la superficie ocupada por los bienes rústicos y la superficie total del municipio.

Por último, se establece un plazo máximo de tres años en el que los municipios en que entren en vigor revisiones o modificaciones de los valores catastrales, podrán reducir hasta la mitad los tipos de gravámenes generales.

En conclusión, este impuesto municipal está totalmente condicionado por el valor catastral, pues es su base imponible, de forma que un incremento en su valor conlleva un incremento en la cuota, salvo que el Ayuntamiento transitoriamente reduzca los tipos generales y posteriormente renuncie a los incrementos del tipo de gravámenes que antes se expusieron, pero en general las crónicas situaciones de déficit de las Haciendas Locales no permitirán la adopción de este tipo de medidas compensatorias.

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Bienes de Naturaleza Urbana

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales, antes citada, establece en su artículo 105 que serán gravados mediante este impuesto los incrementos del valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana cuando se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos. Por otra parte, en el artículo 108 se define la base imponible en función del incremento del valor real.

Vemos como en la misma Ley se establecen criterios distintos para definir la base imponible del IBI y de este impuesto, aunque el valor catastral también será utilizable en función de su carácter de valor oficial.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

La condición de Impuesto Rey de nuestro sistema fiscal hace que la ciudadanía sea sumamente sensible a las variaciones que en él puedan producirse, circunstancia que debe tenerse muy en cuenta a la hora de introducir modificaciones que afecten a la cuota líquida.

El hecho imponible de este impuesto está constituido por la obtención de rentas y por la realización de ganancias de capital o plusvalías. La obtención de rentas es un fenómeno ligado al patrimonio humano o físico poseído, y a su vez las rentas pueden incrementar el patrimonio.

Así pues, los valores catastrales incidirán en este impuesto cuando sean tenidos en cuenta para determinar rentas. Esto sucede en el epígrafe de rendimientos del capital mobiliario únicamente al efecto de determinar la renta generada por bienes inmuebles urbanos que no sean solares y que no estén arrendados ni subarrendados; en este caso la presunta renta se obtiene aplicando el 2% al valor catastral (porcentaje que el nuevo IRPF

mantiene), por ello el incremento de valor catastral puede ser compensado por el decremento del porcentaje aplicable.

Respecto a las plusvalías, actualmente se ha optado para su determinación por utilizar valores de mercado, actualizados según unos coeficientes cuando sea necesario, por lo que el valor catastral no incide en este aspecto del IRPF.

Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas

Es un impuesto que ha recibido muchas críticas y que posiblemente la característica más extraordinaria que posee es su longevidad, por otra parte puede decirse que «pasa» de los conceptos tradicionalmente aceptados en materia de Hacienda Pública, pues un impuesto extraordinario sobre el patrimonio es un impuesto cuya Ley reguladora prevé una única aplicación y además el impuesto debe ser pagado con parte del patrimonio que grava pudiendo afectar a la distribución de la riqueza, mientras que un impuesto ordinario se caracteriza por ser regular en el tiempo y pagable con las rentas que el patrimonio genere.

Se trata de un impuesto (cuando es ordinario) que en general su fin no es la recaudación, sino la ayuda que puede aportar en relación con el control de otros impuestos. Es, por así decirlo, un impuesto que da coherencia al sistema fiscal.

Su hecho imponible está constituido por la mera posesión de cualquier clase de bienes y la titularidad de derechos de contenido económico atribuibles al sujeto pasivo en el momento del devengo.

Estamos asistiendo a un proceso en el que podemos observar como poco a poco el fisco avanza por la vía de determinar bases imponibles atendiendo a valores reales o cuando menos valores próximos a la realidad,

pues bien, este impuesto aunque define el patrimonio neto como «la diferencia entre el valor real de los bienes y derechos de que sea titular el sujeto pasivo y las cargas y gravámenes de naturaleza real, cuando disminuyan el valor de los respectivos bienes o derechos y las deudas u obligaciones de carácter real», sin embargo cuando se trata de valorar bienes inmuebles opta por la aplicación de valores catastrales, ya sea directamente como sucede en el caso de bienes urbanos o capitalizando rentas catastrales como sucede en la valoración de bienes rústicos.

También serían de aplicación los valores catastrales en algunos supuestos cuando se trata de cuantificar el valor de los bienes y derechos afectos a Licencia Fiscal. Y dado que el ajuar doméstico se calcula por el procedimiento de aplicar un porcentaje al «patrimonio bruto previo», éste también se ve influido por los valores catastrales.

Así pues, este impuesto está fuertemente influido por el valor catastral y por la renta catastral, de forma que el incremento de ellos conduciría directamente a un aumento de la cuota, salvo que se modifique la tarifa, pero dado que es un impuesto poco importante desde el punto de vista recaudatorio ese incremento podría ser tolerado.

Impuesto sobre el Beneficio de las Sociedades

En general este impuesto se ve muy poco afectado por las valoraciones catastrales de bienes inmuebles ya que generalmente se recurre a valores contables, pero dado el carácter oficial de los valores catastrales podrían ser utilizados cuando los socios aporten bienes inmuebles, cuando liquiden sociedades o cuando la Hacienda Pública recurra a métodos indirectos de estimación.

También debe tenerse en cuenta que algún supuesto de este tipo pue-

de tener incidencia en el IRPF cuando se trate de sociedades en transparencia fiscal.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

La base imponible se define por el valor neto de los bienes y derechos adquiridos, entendiéndose como tal el valor real de los bienes y derechos minorado por las cargas y deudas que fueran deducibles. Además, con carácter general, la base imponible se determinará por la Administración Tributaria en régimen de estimación directa, pero sin embargo, para la valoración del ajuar doméstico se recurre al procedimiento empleado en el Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

Este valor real de los bienes y derechos será el que los interesados declaren, sometido a la posterior comprobación de valores realizada por la Administración, por lo que el valor catastral actualizado será un valor aceptable.

Para determinar el tercer elemento de la deuda tributaria, es decir el patrimonio preexistente del heredero, legatario o beneficiario, se aplicarán las normas de valoración del Impuesto sobre el Patrimonio Neto; es decir que el valor catastral determinará esta cuantificación.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Este impuesto en sus tres facetas opta por valores reales declarados por los interesados, «sin perjuicio de la posterior comprobación de valores realizada por la Administración», con lo que el valor catastral actualizado es un valor aceptable para los bienes inmuebles en los siguientes casos:

- 1.-Transmisiones patrimoniales: Compra-venta entre particulares.
- 2.-Actos jurídicos documentados: Escrituras públicas.
- 3.-Operaciones societarias: Aportación por parte de algún socio de un bien de este tipo.

Impuesto sobre el Valor Añadido

En cuanto al IVA, cabe al menos un supuesto en el que el valor catastral puede ser aplicable, y es aquel caso en el que dándose todas las circunstancias de aplicación de este impuesto la compra-venta se realice en forma de permuta de bienes inmuebles.

Conclusión final

Hemos visto como los valores catastrales son mas o menos aplicables en todas las figuras del sistema fiscal de la Administración Central, y plenamente aplicable en el IBI de la Administración Local, por ello es un dato sobre el que no puede haber dudas, lo cual plantea el problema de su actualización aunque en nuestra situación actual cabe hablar de los dos problemas siguientes:

1.º La obsolescencia de los valores catastrales actuales requieren una puesta al día para acercarlos a valores de mercado como referencia próxima a los valores reales. Esto implica que los valores catastrales obsoletos sean multiplicados por 3, 4 o tal vez 5.

2.º Una vez actualizados, aparece el problema de las revisiones anuales de cada bien, pero en un porcentaje grande de los casos a revisar puede ser efectuado por procedimientos automáticos.

Y por último, ¿la puesta al día de valores obsoletos y las revisiones anuales conllevarían cargas tributarias mayores? Opino que no debería ser así, pues unas medidas puramente técnicas no deben implicar incrementos de la presión fiscal, lo que debe ser claramente explicado al ciudadano para que no se den situaciones de rechazo masivo como la que no hace mucho hemos presenciado. ■

Hipólito Gómez Rodríguez
Dpto. de Economía y Hacienda
Pública-UAM

Juan Pedro Clemente

