

La reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

ÁNGELES FERNÁNDEZ

Justificación

La tributación de la riqueza inmobiliaria exige en nuestro país la determinación de un valor administrativo para los inmuebles, el valor catastral, con arreglo al procedimiento contenido en la Ley reguladora de las Haciendas Locales y en sus normas de desarrollo.

Este valor catastral ha de ser periódicamente revisado para evitar la desactualización que origina el transcurso del tiempo y recoger las alteraciones que se hubieran producido en las características físicas del inmueble, en el planeamiento urbanístico o en las condiciones de mercado.

La revisión de los valores catastrales de todos los inmuebles urbanos de un país es un proceso de indudable complejidad técnica que requiere un cierto periodo de tiempo para su realización. Así, sucesivamente van entrando en revisión cada año municipios cuyos inmuebles tengan unos valores catastrales más alejados del mercado como consecuencia de la dinámica inmobiliaria local o del número de años transcurridos desde la revisión anterior.

En los últimos años los procesos de revisión de los valores catastrales han resultado extremadamente conflictivos, pues los nuevos valores asignados a los inmuebles han entrado íntegra e inmediatamente a tributar, originando, para un número significativo de inmuebles, bruscos aumentos en la presión fiscal derivada del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a pesar de que los Ayuntamientos han hecho uso de la opción de reducción de tipos que les ofrece la Ley. Además, otro elemento que añade polémica al proceso es la falta de coincidencia temporal entre el aumento de valor derivado de la revisión y el incremento de capacidad económica del titular del inmueble.

Este fuerte impacto tributario fue reconocido por el Pleno del Congreso de los Diputados, que, en sesión celebrada el 28 de noviembre de 1995, acordó, por unanimidad, la necesidad de adoptar medidas para diferir en el tiempo el impacto provocado en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por las revisiones de valores catastrales, a través de mecanismos que redujeran la cuota durante un periodo, al final del cual se alcanzaría la correspondiente al valor revisado.

En línea con lo anterior, el Real Decreto-ley modifica parcialmente la Ley reguladora de las Haciendas Locales, introduciendo los mecanismos técnicos necesarios para amortiguar el impacto tributario de las revisiones, al graduarse en el tiempo la incorporación a tributación del incremento de valor.

Otro de los problemas que evidenciaba el sistema anterior era el derivado de la actualización automática de valores catastrales por la aplicación de los coeficientes establecidos en las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.

En efecto, mediante la aplicación de la normativa técnica estatal de valoración se asigna a cada inmueble un valor catastral de acuerdo con sus características físicas, antigüedad, estado de conservación, etc., para lograr que la cuota tributaria resultante se ajuste fielmente y de manera individualizada a las características del inmueble.

Sin embargo, a partir de ese momento el valor catastral de todos los inmuebles se actualiza cada año de manera uniforme y automática mediante la aplicación de un coeficiente, contenido en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado: el índice de precios al consumo previsto.

La existencia de multiplicidad de mercados inmobiliarios con dinámicas muy dispares pone en entredicho el rigor de este mecanismo, que incrementa de una forma homogénea los valores catastrales de todos los inmuebles, prescindiendo absolutamente de la evolución real de sus valores y generando, además, una evidente falta de equidad, al ofrecer una misma solución para situaciones diferentes.

En todo caso, la actualización automática favorece la dispersión de los valores catastrales en relación con los valores de mercado, pudiendo determinar, incluso, la aparición de situaciones en las que, por la aplicación acumulativa de coeficientes a inmuebles cuyos valores de mercado no hubieran aumentado, sus valores catastrales lleguen a superar a aquéllos.

En este sentido, el Real Decreto-ley elimina, para los inmuebles revisados a partir de su entrada en vigor, la citada actualización automática, de forma que las alteraciones futuras en la cuota del Impuesto respondan siempre a una modificación en el valor real del inmueble.

Así pues, el contenido de la reforma se centra en dos puntos fundamentales:

- Incorporación progresiva a tributación de los incrementos de valores catastrales derivados de la revisión.
- Eliminación del mecanismo de actualización automática.

Ahora bien, no puede olvidarse que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles constituye una importante fuente de ingresos para las entidades locales. Por ello, la reforma se ha planteado de forma que no afecte a la suficiencia financiera municipal. Asimismo, los Ayuntamientos mantienen su autonomía en la fijación de tipos y se les libera de la presión que el sistema anterior ejercía sobre el nivel de los mismos, pues al incorporarse íntegramente a tributación el nuevo valor inmediatamente después de la revisión, resultaba prácticamente ineludible el acuerdo del

Pleno municipal rebajando los tipos con la finalidad de evitar los incrementos bruscos de tributación y la conflictividad social que con ellos pudiera generarse. En este sentido, parece claro que este objetivo no se conseguía en la mayoría de los casos, como muestran las noticias aparecidas en prensa en los últimos años. Así, baste señalar que del total de noticias referidas al proceso de revisión en el año 1996, un 76% tenían un carácter claramente desfavorable.

Contenido general de la reforma

El Real Decreto-ley comienza su articulado introduciendo en el texto de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, el concepto de base liquidable, figura que permitirá acoger las reducciones aplicables a los valores catastrales surgidos tras una revisión.

La elección de este mecanismo de reducción en la base imponible obedece al deseo de no alterar el esquema de distribución de competencias entre la Administración del Estado y la Administración Local contenido en la Ley 39/1988.

La nueva normativa se aplicará cuando la alteración de los valores catastrales derive de los presupuestos de hecho siguientes:

1.º) Cuando se realice la primera revisión de valores generales en un municipio o cuando se realicen ulteriores revisiones generales una vez concluido el periodo de reducción derivado de la revisión anterior.

2.º) Cuando antes de finalizar el periodo de reducción derivado de la revisión anterior, se realicen nuevas revisiones que afecten a la totalidad o a parte de los inmuebles urbanos del municipio, o bien, cuando dentro del citado periodo se produzcan de una

manera individual alteraciones físicas, jurídicas o económicas en los inmuebles.

En todas estas situaciones van a surgir nuevos valores catastrales y, por lo tanto, nuevas bases imponibles, que darán lugar a la aplicación de la reducción cuando estos nuevos valores sean superiores a la base liquidable por la que efectivamente tributaba el inmueble antes de la revisión.

Así, en el primer presupuesto de hecho, siempre que aumente el valor catastral operará la reducción.

En el segundo, en cambio, puede operar la reducción aun cuando el nuevo valor catastral sea inferior al anterior. Esto ocurrirá cuando el valor efectivo por el que tributa el inmueble (es decir la base liquidable anterior), sea inferior al nuevo valor catastral. No obstante, en este caso, como se verá más adelante, se hace necesario recalcular la cuantía de la reducción.

El periodo de aplicación de la reducción será, con carácter general, de nueve años, lográndose así escalonar en diez años el incremento de valor.

La cuantía de la reducción correspondiente a cada inmueble, que decrecerá anualmente, será el resultado de aplicar un coeficiente reductor, único para todos los inmuebles del municipio, a un componente individual de la reducción, calculado para cada inmueble.

El coeficiente anual de reducción, tendrá el valor de 0,9 el primer año de su aplicación e irá disminuyendo en 0,1 anualmente, hasta su desaparición en el décimo año. El carácter linealmente decreciente de este coeficiente es el que va a permitir la incorporación gradual a tributación de los incrementos de valor, pues al disminuir año a año la reducción correspondiente en la base imponible de cada inmueble se producirá el correlativo incremento de la base liquidable, hasta que ésta coincida, al final del periodo de reducción, con la base imponible y, por lo tanto, con el valor catastral.

El componente individual se calcula para cada inmueble y es el que permite individualizar la reducción aplicable a cada uno de ellos en función de su incremento de valor a efectos de tributación. Se determina, con carácter general, por la diferencia positiva entre el nuevo valor catastral asignado al inmueble y la base liquidable correspondiente al ejercicio inmediatamente anterior a la entrada en vigor de aquél.

La expresión matemática que permite cuantificar la reducción anual será:

$$R_t = K_t (VCPR - BLAR)$$

Siendo:

R_t = cuantía de la reducción correspondiente al año t

K_t = coeficiente reductor aplicable en el año t

($K_1 = 0,9$; $K_2 = 0,8$; ... $K_9 = 0,1$; $K_{10} = 0$)

VCPR = Valor catastral posterior a la revisión.

BLAR = Base liquidable del ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor de la revisión.

Y la expresión correspondiente a la base liquidable de cada ejercicio será:

$$BL_t = VCPR - R_t$$

Como se ha visto, con el mecanismo anterior al Real Decreto-ley, el nuevo valor catastral se incorporaba inmediatamente a tributación y posteriormente se iba actualizando por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el sistema vigente, el nuevo valor se incorpora gradualmente y, además, no es objeto de actualización automática.

La comparación de los resultados de ambos sistemas puede apreciarse con el siguiente ejemplo:

Inmueble cuyo valor catastral pasa con la revisión de diez a diecisiete millones de pesetas. Se considera que el índice de precios al consumo será el 2,5% anual. La evolución de los valores a efectos de tributación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles será la siguiente (véase cuadro 1).

El ejemplo que recoge el cuadro 1 y el gráfico 1 muestran claramente cómo

la reforma elimina el brusco incremento de valor en el primer año posterior a la revisión, y cómo se produce un crecimiento gradual y escalonado de la base liquidable hasta coincidir, en su cuantía, al final de los diez años, con el valor catastral revisado. Además, puede observarse el efecto derivado de la no aplicación de la reducción y el originado por la no actualización automática de los valores catastrales.

La diferencia debida al establecimiento de la reducción (6,3 millones el primer año), va disminuyendo cada año en la décima parte del incremento de valor (0,7 millones), hasta llegar a cero por la plena incorporación a tributación del nuevo valor catastral. En este momento, por lo tanto, la base imponible coincide con la base liquidable.

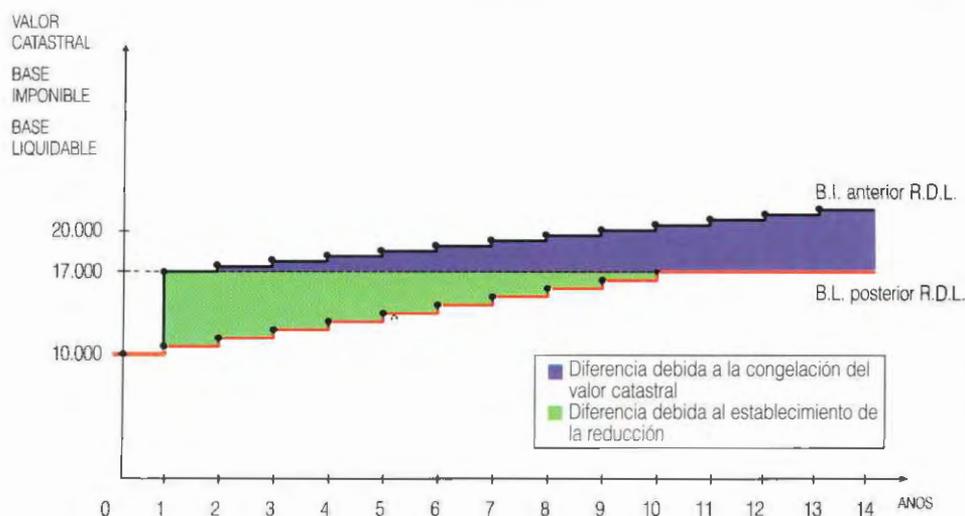
Por su parte, la diferencia debida a la congelación del valor catastral va aumentando cada año por la aplicación acumulativa de los coeficientes de actualización sobre el valor catastral.

Cuadro 1
Evolución de valores
(En miles de pesetas)

AÑO	1997 (0)	1998 (1)	1999 (2)	2000 (3)	2001 (4)	2002 (5)	2003 (6)	2004 (7)	2005 (8)	2006 (9)	2007 (10)
Anterior RDL	10.000	17.000	17.425	17.861	18.307	18.765	19.234	19.715	20.208	20.713	21.231
Posterior RDL	10.000	10.700	11.400	12.100	12.800	13.500	14.200	18.900	15.600	16.300	17.000
Diferencia total	0	6.300	6.025	5.761	5.507	5.265	5.034	4.815	4.608	4.413	4.231
Diferencia debida a la congelación del valor catastral	0	0	425	861	1.307	1.765	2.234	2.715	3.208	3.713	4.231
Diferencia debida al establecimiento de la reducción	0	6.300	5.600	4.900	4.200	3.500	2.800	2.100	1.400	700	0

Gráfico 1

Evolución de la base imponible y liquidable en las situaciones anterior y posterior al R.D.L.



12

Supuestos especiales

El cálculo del valor base

Una vez visto el caso general, es necesario hacer una breve referencia a aquellos supuestos especiales en los cuales no existe una base liquidable anterior o ésta resulta inadecuada. En estos casos resulta necesario utilizar un valor base que sustituya a la base liquidable del ejercicio anterior en el cálculo del componente individual de la reducción.

Son cuatro los supuestos recogidos en el Real Decreto-ley que exigen recurrir al valor base.

El primero de ellos hace referencia a aquellos inmuebles incorporados a la delimitación del suelo de naturaleza urbana cuyo valor catastral, en el momento de la aprobación de la Ponencia

de valores, no refleja aún el que le corresponde de acuerdo con la Ponencia anterior, dado que, habiéndose producido alteraciones en el inmueble antes del uno de enero del año anterior a la entrada en vigor de los nuevos valores, éstas se encuentran pendientes de tramitación. En este caso, la comparación del nuevo valor catastral con la base liquidable anterior no resulta adecuada al no derivar esta última de un valor catastral anterior que recoja las nuevas características del inmueble, dando lugar a una incorrecta cuantificación del componente individual de la reducción que haría quebrar la equidad horizontal del impuesto. La solución adoptada para este caso consiste en utilizar como valor base el importe de la base liquidable que, de acuerdo con dichas alteraciones, corresponda al ejer-

cicio anterior a la entrada en vigor de los nuevos valores por aplicación a los citados bienes de la Ponencia anterior a la última aprobada. De esta forma, el componente individual de la reducción reflejará sólo el cambio de valor derivado de la nueva Ponencia, prescindiéndose del originado por el cambio de las características del bien.

El segundo de los casos particulares contempla el supuesto de pérdida de su naturaleza rústica de un suelo vacante como consecuencia de su incorporación a la Ponencia de valores como suelo de naturaleza urbana.

La inexistencia de identidad en la naturaleza del inmueble y la utilización de diferentes criterios para la valoración de los inmuebles rústicos y urbanos desaconsejan la utilización de la base liquidable anterior en el cálculo del componente individual de la reducción.

A lo anterior se añade que los inmuebles rústicos tienen, por lo general, un reducido valor catastral y en ellos se da un elevado número de exenciones, todo lo cual justifica que para estos casos se haya optado por un valor base igual a cero.

Finalmente, el Real Decreto-ley contempla dos situaciones que, aun teniendo un origen diferente, presentan una problemática análoga y que, por consiguiente, demandan una solución común.

La primera de estas situaciones se refiere a aquellos inmuebles en los que se hubieran producido alteraciones dentro de su periodo de reducción y la segunda al caso de inmuebles edificados, situados en suelo, total o parcialmente, de naturaleza rústica, que se incorporan a la Ponencia como inmuebles de naturaleza urbana. En ambos casos, los cambios en las características de los bienes dificultan o imposibilitan la identificación del valor catastral y, por lo tanto, de la base liquidable del bien, dado que existe una nueva configuración del bien que como tal no tiene valor catastral anterior.

La solución adoptada consiste en estimar el incremento de valor en fun-

ción del incremento medio de la última revisión general en el municipio. Así, el valor base será el resultado de multiplicar el nuevo valor catastral por el cociente entre el valor catastral medio de todos los inmuebles incluidos en el último padrón municipal y el valor catastral medio derivado de la nueva Ponencia.

De esta forma, los inmuebles afectados tendrán un tratamiento análogo al correspondiente, como media, a los inmuebles de su municipio.

El cómputo del periodo de reducción

Como se ha dicho anteriormente, el coeficiente anual de reducción tendrá el valor de 0,9 el primer año de su aplicación e irá disminuyendo anualmente en 0,1 hasta su desaparición en el décimo año. Por lo tanto, la aplicación de este coeficiente dará lugar a un periodo de reducción de nueve años (en el año diez la reducción será cero).

No obstante, cuando tenga lugar una revisión que afecte a todos los inmuebles urbanos del municipio antes de finalizar el periodo de reducción derivado de la revisión anterior, concluirá anticipadamente éste, extinguiéndose el derecho a la aplicación de la reducción pendiente e iniciándose, junto con la vigencia de los nuevos valores para todo el municipio, el cómputo de un nuevo periodo de nueve años.

En este caso se procederá al cálculo de la nueva reducción que corresponda a cada inmueble tras la última revisión, que será, como en el caso general, el resultado de aplicar el coeficiente reductor, comenzando por el 0,9, al componente individual, determinado por la diferencia entre el nuevo valor catastral y el último valor por el que tributó antes de la aprobación de la nueva Ponencia, esto es, la base liquidable anterior.

Por el contrario, no procederá la conclusión anticipada del periodo de reducción derivado de la revisión general pre-

cedente cuando, antes de finalizar dicho periodo, se produzca una revisión parcial o una alteración individual que afecte a inmuebles del municipio.

La razón de la continuación del periodo de reducción radica en que éste se configura para todo el municipio en su conjunto, dando lugar a la aplicación de un único coeficiente reductor para todos los inmuebles del mismo.

Ahora bien, la modificación del valor que tiene lugar en estos inmuebles, como consecuencia de una revisión parcial o una alteración individual, ha de reflejarse en la cuantía de la reducción. Ello se hará únicamente a través del componente individual, que es el que permite adaptar la reducción a las variaciones de valor que se producen tras una revisión parcial o una alteración individual.

El cálculo del componente individual

En el caso de una revisión parcial, realizada antes de finalizar el plazo de reducción derivado de la revisión anterior, el cálculo del componente individual exigirá dividir la diferencia positiva de valores (nuevo valor catastral menos base liquidable anterior) por el último coeficiente reductor aplicado.

Ello equivale a transformar el componente individual, que se origina en un año intermedio del periodo de reducción, en un componente individual teórico referido al año inicial del periodo, de forma que la reducción que resulta, para cada año, se escalona hasta su desaparición al finalizar el periodo de reducción aplicable al resto de los inmuebles del municipio. Se trata, por tanto, en este caso, de repartir, en los años que restan, la incorporación del incremento de valor derivado de los cambios en la valoración administrativa de los bienes incluidos en la nueva Ponencia.

Un ejemplo puede servir para ilustrar este caso:

Inmueble situado en un municipio para el que se aprueba en 1997 una Ponencia de valores que afecta a la totalidad de los inmuebles del mismo. El valor catastral de este inmueble pasa con la revisión de 10 a 17 millones de pesetas. En el año 2002 se efectúa una revisión parcial en el municipio que afecta al inmueble considerado, cuyo valor catastral queda fijado en 15 millones de pesetas (1).

En este supuesto se observa cómo, a pesar de haber disminuido el valor catastral, el inmueble disfruta de la reducción al ser el nuevo valor catastral superior al valor por el que efectivamente tributó el inmueble el año anterior a la revisión (13.500.000 Pts.).

$$BL_t = VC_t - R_t$$

$$R_t = K_t \frac{(VC_t - BL_{t-1})}{K_{t-1}}$$

K_t → coeficiente reductor aplicable (será, cada año, el correspondiente al resto de los inmuebles del municipio).

13

$\left(\frac{VC_t - BL_{t-1}}{K_{t-1}}\right)$ → componente individual de la reducción.

La reducción y la base liquidable correspondientes al año 2003 serán (en miles de pesetas):

$$R_{03} = K_{03} \times \frac{(VC_{03} - BL_{02})}{K_{02}}$$

$$R_{03} = 0,4 \times \left(\frac{15.000 - 13.500}{0,5}\right) = 1.200$$

$$BL_{03} = 15.000 - 1.200 = 13.800$$

Las correspondientes al año 2004 serán:

$$R_{04} = K_{04} \times \left(\frac{VC_{03} - BL_{02}}{K_{02}}\right)$$

$$R_{04} = 0,3 \times \left(\frac{15.000 - 13.500}{0,5}\right) = 900$$

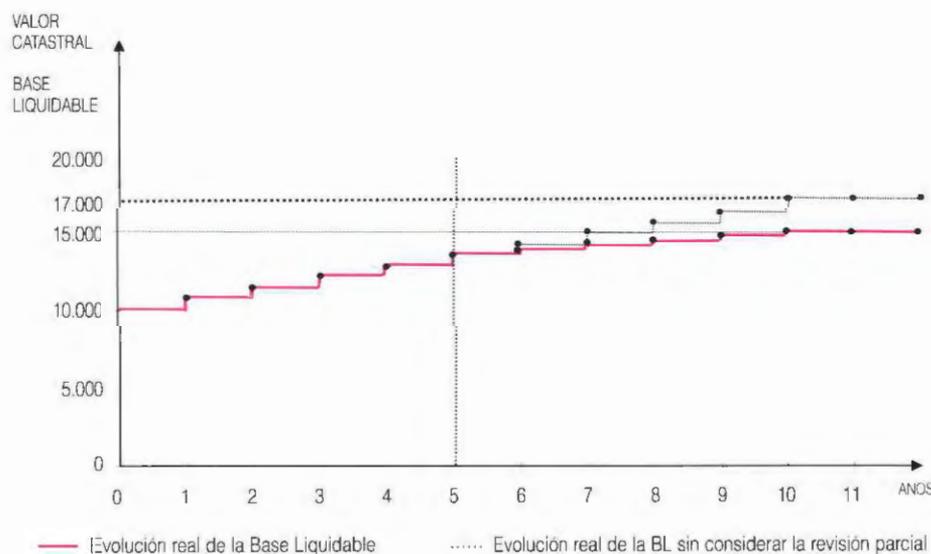
$$BL_{04} = 15.000 - 900 = 14.100$$

(1) Los valores catastrales aprobados con la Ponencia de 1997 y 2002 entran en vigor el 1 de enero del año siguiente.

Cuadro 2
Evolución de valores catastrales y base liquidable
(En miles de pesetas)

AÑO	1997 (0)	1998 (1)	1999 (2)	2000 (3)	2001 (4)	2002 (5)	2003 (6)	2004 (7)	2005 (8)	2006 (9)	2007 (10)
Valor catastral	10.000	17.000	17.000	17.000	17.000	17.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Base liquidable	10.000	10.700	11.400	12.100	12.800	13.500	13.800	14.100	14.400	14.700	15.000

Gráfico 2
Evolución de la base liquidable
(en el supuesto de revisión parcial)



Se observa que la diferencia entre el nuevo valor catastral y la base liquidable del ejercicio anterior a la revisión parcial (15.000 – 13.500 = 1.500), se incorpora a tributar de forma escalonada, a razón de 300.000 pesetas, a lo largo de los cinco años que restan hasta la

finalización del periodo de reducción del municipio.

En definitiva, gracias a la utilización como divisor del último coeficiente aplicado, la base liquidable de los inmuebles afectados por una revisión parcial aumentará, a partir de entonces,

cada año en la nueva cuantía hasta la finalización del periodo de reducción que correspondía al municipio tras la previa revisión general.

Autonomía y suficiencia municipal

La Ley reguladora de las Haciendas Locales establece el marco de distribución de competencias que, en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, corresponden a la Administración del Estado y a la Administración Local.

Su reforma parcial, tal como se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley, es absolutamente respetuosa con las competencias y autonomía que a las Haciendas Municipales les reconoce la citada Ley.

En este sentido, la elección de un instrumento que opera en la base imponible obedece a este deseo de mantener y no interferir en el esquema de distribución preexistente.

Los Ayuntamientos siguen disponiendo de idéntica facultad para modificar los tipos de gravamen. Así, tras una revisión de valores de los inmuebles urbanos del municipio, realizarán los análisis que consideren convenientes para que, una vez determinadas sus necesidades de ingresos, aprueben en el Pleno municipal el tipo que les satisfaga.

Puede decirse que, en cierta medida, disponen de mayor autonomía, pues ya no se ven compelidos, necesariamente, a reducir los tipos de gravamen tras una revisión. El nuevo sistema, al graduar la incorporación a la tributación del incremento de valor, les permite enfrentarse a la decisión de modificación de tipos con mayor libertad, eligiendo, sin condicionantes externos, el nivel de presión fiscal que estimen adecuado.

En lo que se refiere a la incidencia en la suficiencia financiera municipal, ha de señalarse que una de las premisas de la reforma fue que la potencialidad recaudatoria de los Ayuntamientos no resultase afectada.

Con este objeto, se ha realizado un análisis con datos reales correspondientes a una muestra de municipios revisados en 1996, efectuando simulaciones para observar las consecuencias que de la reforma se derivaban para los Ayuntamientos afectados.

Los resultados obtenidos muestran que, en todos los casos analizados, con el nuevo sistema, el techo de la cuota global del Impuesto se sitúa, desde el primer año, por encima de la cuota real que correspondió a los municipios revisados. Además, esta diferencia crece a lo largo del periodo de reducción, debido a que el potencial crecimiento de la cuota derivada de la reforma y con mantenimiento de tipos es superior al que resulta del sistema anterior. De esta forma, los Ayuntamientos disponen de un margen de maniobra suficiente para actuar, si lo desean, sobre los tipos impositivos.

Por último, en cuanto al calendario de implantación, cabe señalar que las medidas contenidas en la reforma se aplicarán siguiendo la misma cronología que los procesos de revisión de valores que se efectúen a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

Así, su implantación será sucesiva, de forma que el número de municipios que se incorporen al nuevo sistema y, por lo tanto, de inmuebles con derecho a

reducción y sin actualización automática de valores, irá aumentando paulatinamente a medida que se vayan realizando procesos de revisión de valores catastrales. ■

Ángeles Fernández
Vocal Asesor
Dirección General del Catastro