

¿ES POSIBLE UNA VALORACIÓN UNITARIA?

La valoración de bienes en el derecho tributario español

ISABEL ESPEJO POYATO

INSPECTORA DE FINANZAS DEL ESTADO

Introducción

El problema de la valoración de bienes a efectos fiscales es uno de los más complejos de entre los

muchos que se presentan en el campo tributario. Prueba de su dificultad es que, pese a su vital importancia, que lo ha mantenido durante más de un siglo en el centro de atención del legislador y de la Ad-

ministración tributaria en los diversos países de nuestro entorno, no se puede decir que ninguno de éstos lo haya resuelto de un modo satisfactorio y, menos aún, definitivo.

Dos sistemas diferentes y contra-



Aunque en nuestro país no hayamos tenido la pretensión sistematizadora que se ha llevado a cabo en otros países, en especial en Alemania, también se ha debatido bastante acerca de la idoneidad de los distintos sistemas de valoración. (La lectura o los poetas, de Esquivel. Museo de Arte Moderno. Madrid.)

ditorios se han perfilado a lo largo del tiempo como modos de afrontar e intentar resolver este problema.

Uno es el basado en el principio de *estanqueidad de valoraciones*, tradicional en nuestro país, en el que cada tributo cuenta entre su normativa con sus propias reglas de valoración. Este sistema plantea numerosos problemas, lo que hace que las esperanzas se vuelquen en el sistema opuesto, el de *valoración unitaria*. El gran paradigma de éste último es Alemania, de manera que en los últimos años no ha habido congreso ni reunión científica sobre el tema de las valoraciones fiscales de bienes en el que no se haya planteado como panacea seguir el ejemplo alemán, elaborando una Ley de Valoraciones que regule un sistema de valoración unitaria.

No es objeto de este artículo analizar la situación alemana; baste señalar que no es ningún ejemplo a seguir, como se desprende del informe de la comisión científica creada por el Ministerio de Hacienda alemán para estudiar el tema: *La actual valoración unitaria no cumple sus objetivos y además va contra la justicia tributaria. Apenas existen posibilidades para una mejora importante de la misma. Por ello, esta comisión recomienda suprimir la valoración unitaria. Ya se han desarrollado alternativas para los diversos impuestos que dependen de la valoración unitaria. Es seguro que estas soluciones no son perfectas, pero también es seguro que son mejores que la valoración unitaria.*

Ahora bien, aunque en nuestro país no hayamos tenido la pretensión sistematizadora alemana, también llevamos bastantes decenios debatiéndonos con este problema y el producto del esfuerzo es una situación que puede calificarse al menos como de conceptualmente confusa.

Quizá sea así porque el concepto de *valoraciones fiscales* es demasiado amplio; encierra demasiados problemas distintos que habría que diferenciar para poder resolver. Sería, pues, necesario restringir la cuestión de la valoración fiscal de bienes a sus más estrictos términos.



Es opinión generalmente admitida que el valor es la mejor medida de la capacidad económica.

No se puede hablar al mismo tiempo de valoración en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre Sociedades, en el Impuesto sobre el Patrimonio, en Transmisiones patrimoniales, etc. En todos los impuestos se plantean temas de valoración en un sentido amplio. Pero la tarea de determinar un beneficio contable y de fijar a estos efectos el valor de las distintas partidas, tiene su problemática específica y su dinámica de solución en el campo contable, y éstas son totalmente diferentes de los problemas de valoración de bienes (no de empresas) que se plantean en el Impuesto sobre el Patrimonio o en el de Transmisiones Patrimoniales, por ejemplo.

Distinción entre comprobación y valoración

Por ello hay que diferenciar dos temas diferentes, a menudo confundidos en nuestra legislación, Administración y jurisprudencia. Me refiero a la confusión entre comprobación y determinación de valores o valoración que son cuestiones no sólo diferentes, sino incompatibles. Lo que la Administración tiene que comprobar es algo que justamente sea comprobable, tangible, existente en la realidad material y no sólo conceptualmente. Y esto es sólo el precio real, es decir, el precio que realmente se ha pagado y cobrado en una transmisión. Aquí, la llamada *comprobación de valores* no es



(Viñedos en Jerez de la Frontera. Cádiz.)

sino la *investigación y comprobación por la Administración* de que ha habido una transmisión y de que se ha pagado una determinada cantidad que coincide o no con lo declarado por el contribuyente. Es decir, se trata de funciones de inspección de la realidad, típicas de la Inspección de Tributos.

Totalmente diferente es el problema que se plantea cuando no existe esta realidad tangible que es el precio, como, por ejemplo, en el Impuesto sobre Sucesiones, o cuando la Administración renuncia a él, como, por ejemplo, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Puesto que aquí no partimos de algo tangible, hay que realizar una operación de medir lo intangible, es

decir, hay que proceder a la fijación administrativa de un valor. Y aquí surge el problema de valoración en sus estrictos términos.

La valoración de bienes se descompone en dos momentos diferentes, también normalmente confundidos, que hay que diferenciar:

- El de la definición de la medida o criterio de valor. Es decir, puesto que valorar es medir, hay que precisar qué es lo que queremos medir; porque a los bienes se les pueden atribuir distintos criterios de valor: así, a un bien podemos querer atribuirle su valor normal en el mercado, o su coste de producción, o este coste menos determinados componentes coyunturales, o el coste de construcción más el del suelo, u otro valor diferente, por ejemplo, *el valor real*, al que luego pasaremos. Este momento corresponde, en un Estado de Derecho, al legislativo.

- El de la realización de las operaciones técnicas necesarias para medir ese *valor* que previamente ha señalado el legislador. Porque medir es, por definición, un procedimiento técnico. Esta es, por tanto, tarea de la Administración, y, dentro de ésta, de técnicos especialistas en medir lo que se quiera medir, y que, por ejemplo para inmuebles, serán normalmente arquitectos, aparejadores, estadísticos, etc.

Alternativas de Valoración en los diversos impuestos

En cada impuesto se presentan diversas alternativas de valoración, que hay que analizar detenidamente para diferenciar las posibles de las imposibles y descartar decididamente estas últimas.

Impuestos que recaen sobre operaciones en las que existe un precio

Existen algunos impuestos que recaen sobre las transmisiones onerosas. Estas se caracterizan por la existencia de un precio, que es la contraprestación, en términos de unidades monetarias, del bien o derecho que se transmite. Tenemos

pues, un valor del bien, que es el que en forma de precio le atribuyen las partes en dichas operaciones.

El problema que aquí se plantea es el de si el legislador tributario debe basarse en este precio como medida de la capacidad económica, y, por tanto, como valor del bien, o si, por el contrario, esta magnitud debe ser rechazada y hay que señalar al bien en cuestión un valor diferente. Qué duda cabe que el precio efectivamente obtenido o satisfecho en la transmisión de un bien es una magnitud idónea para medir la capacidad económica que se manifiesta en la misma y, por tanto, para servir (con las adiciones y deducciones técnicas procedentes) de base imponible de los impuestos que sobre ella recaen. Si esto es así, ¿qué razones pueden justificar el que el legislador tributario prescindiera de este precio y se decida por algún otro valor, que va a resultar más difícil de definir conceptualmente, quizás más complejo de determinar fácticamente, y que además requiere el montaje de un aparato administrativo para ello?

No parece que haya razones teóricas convincentes, sino que éstas son de carácter eminentemente práctico, y se centran en la desconfianza del fisco hacia el contribuyente. Efectivamente, el único medio de carácter general con que cuenta la Administración para conocer el precio fijado por las partes consiste en la declaración de las mismas, materializada en un documento público, o, cuando éste no existe, en la declaración realizada por el contribuyente ante la Administración Tributaria. Puesto que estas declaraciones son, por regla general, de difícil comprobación por la Administración, es fácil comprender la tendencia de los contribuyentes a declarar un precio inferior al realmente pactado, a fin de reducir al máximo la carga fiscal de la operación. El hecho de que estos comportamientos tradicionalmente no hayan sido sancionables en nuestro derecho, ha sido un factor que ha contribuido de un modo importante a esta dinámica.

Impuestos sobre situaciones u operaciones en las que no existe precio

El problema presenta un cariz totalmente diferente cuando se trata de impuestos que recaen sobre operaciones en las que no media precio, o sobre situaciones, o titularidades, en las que no se cuenta con ninguna magnitud tangible de referencia, de manera que no quedan otras alternativas que la valoración administrativa, la renuncia al valor partiendo de magnitudes diferentes o la renuncia al impuesto.

No parece que, por ahora, se pueda renunciar a estos impuestos; también está generalmente extendida la opinión de que el valor es la mejor medida de la capacidad económica, de ahí que tenemos que ver con qué posibilidades cuenta la fijación administrativa de éste.

En el caso de impuestos sobre operaciones aisladas, como por ejemplo el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la solución es, al menos en teoría, relativamente fácil. Puesto que se trata de operaciones aisladas, se podría pretender fijar el valor de mercado en cada caso, en el momento de la transmisión, por procedimientos estrictamente técnicos.

El problema es más grave en los impuestos que gravan periódicamente estados o titularidades, como, por ejemplo, el Impuesto sobre el Patrimonio y las Contribuciones Territoriales o Impuestos Inmobiliarios. En estos impuestos no queda otra alternativa que proceder a valoraciones masivas y periódicas, como las constituidas por nuestros valores catastrales, con arreglo a un criterio de medida, por ejemplo el valor normal de mercado.

Así pues, siempre se van a plantear problemas de igualdad entre los diversos bienes y en relación con el dinero. Estos problemas, además no tienen una solución única, global y definitiva. Es decir, no existe el sistema perfecto que los solucione de antemano. Por ello, carece de sentido buscarlo.

La única exigencia ineludible es garantizar el máximo respeto de los

principios constitucionales; y la mayor garantía de este respeto es una buena base técnica que consista, primero, en una clara y razonable definición, por ley, de lo que se quiere medir (por ejemplo, el valor de mercado o un determinado porcentaje del mismo); segundo, en la realización del trabajo de medición por especialistas, con los medios técnicos, informáticos, estadísticos y de información sobre la realidad adecuados; y, tercero, en la previsión de defectos y el consiguiente establecimiento de sistemas para casos de conflicto.

El problema de un sistema de valoraciones masivas es, como ya hemos señalado, la dificultad de mantenerlo al día. Por ello hay que asumir conscientemente que, si consideramos justo mantener este tipo de impuestos, hay que partir de que éstos van a tener siempre los problemas indicados. De ahí que se trate de simplificar, agilizar y perfeccionar técnicamente en lo posible el procedimiento de valoración, de

El problema de un sistema de valoraciones masiva es la dificultad de mantenerlo al día. De ahí que se trate de simplificar, agilizar y perfeccionar técnicamente el procedimiento de valoración.

manera que produzca en términos de masas resultados modestos pero relativamente igualitarios.

En definitiva, hay que asumir que este sistema ni es perfecto, ni es siquiera bastante bueno, pero que las posibilidades de perfeccionarlo tienen un límite. De ahí que lo único exigible sea que en sus resultados se lo considere menos malo que el renunciar a estos impuestos o que el centrarse en magnitudes diferentes del valor, que son las únicas alternativas lógicas posibles.



Precio y valor real

En nuestro país contamos tradicionalmente con un sistema de valoración masiva de bienes (mediante los valores catastrales) por una razón obvia: éste es imprescindible para impuestos periódicos sobre bienes inmuebles, de manera que el Impuesto sobre el Patrimonio y las antiguas Contribuciones Territoriales (actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles) se basan en los valores así determinados. También se basa



en éstos la imputación de rentas por vivienda propia en el IRPF,

Dentro de los impuestos que recaen sobre operaciones con precio, el legislador y la administración tributaria española distinguen entre impuestos que recaen sobre el tráfico mercantil e impuestos sobre operaciones entre particulares. Para los primeros se ha optado por el precio, para los segundos se ha optado tradicionalmente por el llamado *valor real*.

Este concepto de *valor real* no aparece definido en nuestros textos

legales, que se limitan a señalar que *la Administración podrá comprobar el valor real de los bienes o derechos transmitidos* por los medios establecidos en el artículo 52 de la Ley General Tributaria.

Puesto que la Ley no lo define suficientemente, este término se suele utilizar para aludir indistintamente a dos magnitudes diferentes:

- El precio realmente pagado por un bien.
- El *valor real* (intrínseco) del bien, que más o menos confusamente, a veces se identifica por la Administración tributaria con el precio normal en el mercado, y a veces se diferencia de éste último para ser algo diferente, más esencial y que no se sabe bien qué es.

Esta segunda acepción, con todo lo que de confusión encierra, es la que se suele considerar la *auténtica*. y en este sentido se empieza a interpretar la Disposición adicional Cuarta de la Ley de Tasas, de manera que el *valor real* se diferencia del precio, pero no se especifica qué es. Así pues, la llamada comprobación de valores no es sino una nueva fijación administrativa de valor, con la peculiaridad de que la Ley no ha definido lo que la Administración debe medir.

La cuestión que se plantea inmediatamente es la siguiente:

¿Tiene sentido mantener dos fijaciones administrativas de valor, es decir, tiene sentido el mantenimiento de los *valores reales* y de los catastrales?

Desde luego, dos es más caro y más complicado que uno, de ahí que tendrían que existir serias razones para justificar el mantenimiento de ambos.

Sin embargo, las únicas razones conocidas son de carácter histórico. Concretamente el *valor real* cobró autonomía e importancia frente a los valores catastrales por una doble razón:

- El desfase de los valores catastrales respecto al mercado.
- El que, en realidad, nunca se incidió en los costes que hubiera supuesto articular seriamente la fi-

jación del *valor real*, sino que éste se fijaba, de hecho, a *ojo de buen cubero*. El que no obstante funcionara durante algún tiempo sólo fue debido a que los *valores reales* siempre se mantuvieron muy prudentemente alejados del mercado, de manera que el contribuyente siempre acababa tributando sobre una base muy inferior al precio. Por otra parte, la diferencia de los *valores reales* respecto a los declarados no tenía efectos sancionadores y los tributarios no eran muy importantes, de manera que no había muchos motivos para la conflictividad.

Este sistema de estanqueidad de valoraciones con mantenimiento de dos fijaciones administrativas de valor fue puesto en cuestión por los artículos 10 y 61 del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales del 21 de junio de 1980, que constituyeron un serio intento en favor de la unidad de valoración administrativa sobre la base de los valores catastrales, ratificado por la interpretación jurisprudencial plasmada de un modo paradigmático en la Sentencia del Tribunal Supremo del 10 de marzo de 1986, que supuso la pérdida de virtualidad del *valor real*. La Disposición Adicional segunda de la Ley del 18 de diciembre de 1987 del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, supuso la vuelta al sistema de dualidad de valoraciones administrativas al volver a dotar de fuerza al *valor real* y a intentar una cierta coordinación de valoraciones administrativas sobre la base de este concepto, mediante la repercusión del mismo en el Impuesto sobre el patrimonio Neto.

La Disposición Adicional cuarta de la Ley de Tasas supone un paso decisivo en cuanto a la importancia de los *valores reales* que pasan a ser trascendentales en la determinación de incrementos de patrimonio en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre Sociedades, y que aumentan considerablemente su importancia en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.



Ni unidad ni estanqueidad en las valoraciones: unidad en lo posible, variedad en lo inevitable y coordinación en todo caso. Los valores catastrales pueden resultar una pieza importante en estas líneas. (Plasencia. Cáceres.)

Por ello se van a plantear problemas de conflictividad que sólo se pueden afrontar si se respetan los principios constitucionales que imponen, cuando menos, la definición por ley del concepto de *valor real*, la articulación de un buen procedimiento técnico de valoración, y el establecimiento de mecanismos de coordinación que garanticen el respeto del principio de igualdad entre los contribuyentes de las distintas Comunidades Autónomas, ya que no hay que olvidar que los *valores reales* son, en general, fijados por éstas.

Si se han de cumplir estos requisitos, el sistema puede resultar extraordinariamente caro y complejo. Si también los valores catastrales han de cumplirlos, estaremos ante dos grandes esfuerzos paralelos para conseguir dos veces algo que, en realidad, sólo se necesita una vez. Parece obvio que sería más conveniente aunar fuerzas y dedicar todos los recursos a una sola fijación administrativa de valor, y hacer ésta lo mejor posible.

Puesto que las Contribuciones Territoriales y el Impuesto sobre el Patrimonio necesitan de los valores catastrales, puesto que éstos garantizan uniformidad en todo el territorio nacional, y puesto que ya con-

tamos con el aparato administrativo encargado de su fijación, quizá lo mejor sea centrar el esfuerzo en los mismos, de manera que se los pueda utilizar siempre que, por las razones que sea, se quiera acudir a un valor fijado administrativamente.

Conclusiones

Las conclusiones que se desprenden de lo anterior han quedado en parte explicitadas a lo largo del texto. No obstante, me gustaría subrayar algunas de ellas, aunque sea de un modo sumario:

Cualquier sistema ha de contar al menos con dos conceptos de valor diferentes: el precio, en las operaciones en las que éste existe, y un valor fijado administrativamente, para los supuestos en los que no existe precio.

Es necesaria, en todo caso, una fijación administrativa del valor para los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Bienes Inmuebles así como para la imputación de rendimientos por la utilización de vivienda propia en el IRPF.

Las más elementales exigencias de eficacia en la actuación administrativa imponen que aquélla sea

única, de manera que para cada bien sólo exista un valor fijado administrativamente, que es el que debe operar siempre que no se quiera o no se pueda recurrir al precio.

La renuncia al precio, cuando existe, por la dificultad de comprobación del mismo, y su sustitución por un valor fijado administrativamente, puede crear más problemas de los que soluciona, por lo que los valores fijados administrativamente deben jugar un papel subsidiario respecto al precio, como límites mínimos de valor, y no un papel principal, salvo en los impuestos que recaen sobre operaciones o situaciones en las que éste no existe.

El límite fundamental en la valoración administrativa es el respeto de los principios constitucionales, que más que el acercamiento a los valores de mercado, lo que imponen es una cierta homogeneidad en la valoración de los diversos bienes, que garantice un trato igualitario de los titulares de los mismos.

España es un Estado que ha alcanzado un grado importante de descentralización política y administrativa. Existen unos impuestos que son del Estado y otros que son de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. El principio de igualdad exige, como mínimo, un mismo criterio de valor para cada impuesto, y unos mismos procedimientos técnicos de aplicación de este criterio en todo el territorio español. Esto supone, o un funcionamiento unitario de las fijaciones administrativas de valor, o, al menos, un elevado grado de coordinación administrativa en la materia, que garantice un trato fiscal igualitario de todos los españoles.

Por último y a modo de conclusión para no dejar totalmente sin respuesta la cuestión que encabeza estas líneas, quizá se pueda afirmar que ni unidad, que no es totalmente posible, ni estanqueidad, que no tiene sentido y que plantearía serios problemas constitucionales, sino unidad en lo posible, variedad en lo inevitable y coordinación en todo caso.