

A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación

La reforma del Impuesto Municipal de Plusvalías: cuestiones de coordinación

The Reform of the Increasing Land Value Tax: Coordination



FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Extremadura
pedraja@unex.es

Recibido: 15/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O artigo céntrase en cuestións de coordinación entre o Imposto Municipal de Plusvalías e os impostos persoais que gravan esas ganancias de capital. A principal conclusión é que a proposta de reforma da Comisión de Expertos de 2017, en termos de coordinación, é a mesma que existe na actual lexislación e non permite eliminar a dobre imposición que se produce. Para conseguir ese obxectivo, é necesaria ademais unha dedución en cota no imposto persoal dunha parte do imposto municipal. O traballo finaliza con posibles extensións derivadas da complexidade do mecanismo de coordinación no caso do IRPF, da consideración do tipo de transmisión (onerosa ou gratuita) e dos incentivos do sistema de coordinación entre os distintos niveis de goberno.

Palabras clave: Financiamento local, Imposto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva e dobre imposición.

Resumen: El artículo se centra en cuestiones de coordinación entre el Impuesto Municipal de Plusvalías y los impuestos personales que gravan esas ganancias de capital. La principal conclusión es que la propuesta de reforma de la Comisión de Expertos de 2017, en términos de coordinación, es la misma que existe en la actual legislación y no permite eliminar la doble imposición que se produce. Para conseguir ese objetivo es necesaria además una deducción en cuota en el impuesto personal de una parte del impuesto municipal. El trabajo finaliza con posibles extensiones derivadas de la complejidad del mecanismo de coordinación en el caso del IRPF, de la consideración del tipo de transmisión (onerosa o gratuita) y de los incentivos del sistema de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave: Financiación local, Impuesto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva y doble imposición.

Abstract: The paper focuses on coordination issues between the tax on Increasing Land Value and the personal taxes levied on those capital gains. The main conclusion is that the proposal for reform of the Committee of Experts in 2017, in terms of coordination, is the same as in the current legislation and does

not allow the existing double taxation to be eliminated. To achieve this objective, it becomes necessary to introduce a tax credit in the personal tax of part of the municipal tax. The work closes with possible extensions arising from the complexity of the coordination mechanism in the case of the Individual Income Tax, the type of transmission (either onerous or costless) and the incentives of the coordination system between different levels of government.

Key words: Local Finance, Tax on Increasing Land Value, Tax Coordination and Double Taxation.

Sumario: 1 Introducción. 2 El principal problema de su actual regulación: no hace lo que dice. 2.1 Algunos datos reveladores. 2.2 Declaración de inconstitucionalidad. 3 La propuesta de reforma de la comisión: una apuesta por la coherencia. 4 ¿Se elimina la doble imposición? 5 Conclusiones, precisiones y extensiones. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Los municipios en España cuentan, entre sus ingresos ordinarios, con un conjunto de impuestos; el fundamental, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), cuya recaudación alcanza la mitad de los ingresos tributarios. Junto con el IBI, los municipios han de exigir el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Además, cuentan con la posibilidad de establecer dos impuestos, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), que se exigirán en aquellos ayuntamientos en los que se haya aprobado la correspondiente ordenanza fiscal.

Conocido popularmente como Impuesto Municipal de Plusvalías, el IIVTNU, a pesar de su carácter potestativo, se sitúa actualmente en segundo lugar en importancia recaudatoria, con cerca de un 10% de los ingresos fiscales municipales.

Este tipo de impuestos que gravan las plusvalías se fundamentan en el principio de capacidad de pago, ya que las ganancias de capital, en este caso inmobiliarias, forman parte del concepto de renta. Además, dichas ganancias suelen concentrarse en aquellas rentas más elevadas, lo que refuerza el criterio de equidad como justificación del impuesto. La aplicación de este a nivel local sería una forma de internalizar tales ganancias derivadas, en parte, del desarrollo urbanístico.

El artículo se centra en cuestiones de coordinación entre el impuesto municipal de plusvalías y los impuestos personales que también gravan esas ganancias de capital.

En primer lugar, examino su actual regulación para destacar su principal problema, no grava las plusvalías inmobiliarias. Tal situación se ha puesto claramente de manifiesto durante la última crisis económica en la que, sorprendentemente, ha aumentado su recaudación, llegando a ser declarado hace poco parcialmente inconstitucional.

En segundo lugar, describo la propuesta de reforma planteada en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017), que consiste en gravar las plusvalías inmobiliarias reales y deducir, de la base de los impuestos personales, el impuesto municipal como mecanismo para evitar la doble imposición.

En tercer lugar, de acuerdo con el objetivo del trabajo, examino, mediante un sencillo análisis algebraico, en qué medida el mecanismo de coordinación del actual impuesto y el propuesto por la Comisión, esencialmente el mismo, eliminan la doble tributación de las plusvalías inmobiliarias y, en su defecto, cómo se alcanzaría ese objetivo.

Cierro el trabajo con el habitual apartado de conclusiones en las que llevo a cabo una serie de precisiones y posibles extensiones de este.

2 EL PRINCIPAL PROBLEMA DE SU ACTUAL REGULACIÓN: NO HACE LO QUE DICE

Lo más relevante es que la configuración del impuesto no permite gravar las plusvalías inmobiliarias, que es lo que justifica su establecimiento.

El IIVTNU aparece regulado en los artículos 104 a 110 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL).

Como anticipa su denominación, solamente tributan los terrenos de naturaleza urbana, siendo el hecho imponible (artículo 104.1 del TRLRHL) el incremento de valor que experimentan los terrenos (urbanos) y que se ponen de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Lo curioso se produce al cuantificar el hecho imponible, es decir, al calcular la base del impuesto. Frente al camino lógico de obtener tal incremento por diferencia entre los valores de transmisión y adquisición, el legislador sigue un procedimiento objetivo a partir del valor catastral del terreno.

El incremento se calcula multiplicando el valor catastral por el número de años transcurridos entre la adquisición y enajenación del inmueble, cálculo que se hace por defecto y con un máximo de 20 años. Ello implica que las "plusvalías" generadas en menos de un año no tributen. El anterior resultado se multiplica por unos coeficientes fijados por el municipio que no pueden superar los establecidos por el legislador y que se recogen en el cuadro 1.

Cuadro 1

Periodo (años)	Coficiente máximo (%)
De 1 a 5	3,7
Hasta 10	3,5
Hasta 15	3,2
Hasta 20	3

La cuota tributaria es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo impositivo que fija el municipio sin que pueda exceder el 30%.

La capacidad normativa de los municipios en este impuesto, además de la fijación de los porcentajes y del tipo impositivo con los límites señalados, alcanza al establecimiento de diversas bonificaciones.

Un aspecto relevante por su trascendencia en relación con los aspectos de coordinación que constituye el objetivo fundamental de nuestro estudio es que el contribuyente del impuesto varía en función del tipo de transmisión. En transmisiones onerosas es el transmitente, mientras que en las lucrativas es el beneficiario.

Un ejemplo ayudará a comprender el cálculo de la base imponible y lo alejada que puede estar esa base del valor real de la ganancia de capital o plusvalía.

Supongamos un contribuyente que compró un inmueble urbano por 300.000 € hace ocho años y lo vende por 400.000 €. Su valor catastral es de 200.000 €, del que un 20 % corresponde al terreno¹. El municipio en el que se encuentra ha fijado un coeficiente del 3,5 % y un tipo

impositivo del 20%. En este caso la base imponible del impuesto asciende a 11.200 € y la cuota será 2.240 €². Si hacemos el supuesto de que el valor del terreno se ha mantenido en el 20%, la plusvalía real alcanza los 20.000 €³.

Lo curioso de esta fórmula de cálculo de la base imponible es que su cuantía se mantiene con independencia de los valores de adquisición y transmisión; es decir, con independencia de que se produzcan ganancias o pérdidas reales al transmitir el inmueble y del importe de aquellas.

La última crisis económica hizo compatible la producción de minusvalías con el pago del impuesto. En el ejemplo anterior, basta con sustituir el valor de enajenación por el de adquisición para que se manifieste una pérdida (de 100.000 € en el total del inmueble y de 20.000 € en el terreno) y que se siga exigiendo el impuesto con idéntica cuota (2.240 €), pues la base imponible se mantiene (11.200 €).

En definitiva, por ser titular de un terreno (urbano) durante un periodo se produce, de manera automática, un incremento de valor al margen de que existan plusvalías o minusvalías reales y del importe de estas.

2.1 Algunos datos reveladores

Ese cálculo exógeno de la base del impuesto es el que explica la evolución de la recaudación del impuesto en los últimos años. ¿Cómo, si no, es posible que los ingresos por este impuesto se dupliquen entre 2012 y 2016 (de 1.288 millones de € a 2.577 millones de €) cuando entre 2007 y 2016, según datos del Ministerio de Fomento, tanto la tasación media por metro cuadrado como el número de transacciones de vivienda se han reducido en un 16% y un 45%, respectivamente?

2.2 Declaración de inconstitucionalidad

La STC 59/2017, de 11 de mayo, ha puesto de manifiesto la inconstitucionalidad del IIVTNU, en los artículos relativos a la determinación de la base imponible⁴, aunque solo en aquellos supuestos en los que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, o sea, las que no presentan aumento de valor del terreno en el momento de la transmisión, impidiendo que los sujetos pasivos puedan acreditar esta circunstancia.

3 LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA COMISIÓN: UNA APUESTA POR LA COHERENCIA

En el reciente Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017), se propone una reforma del impuesto que analizamos calificada en palabras de dos de sus miembros (Muñoz y Suárez, 2018) como la más radical y rompedora de las realizadas en materia tributaria en el informe.

Al margen de su posible supresión y la compensación de la pérdida recaudatoria para los municipios mediante un recargo o participación en los tributos que gravan las plusvalías de los inmuebles, la Comisión se decide por suprimir el impuesto actual y sustituirlo por otro denominado Impuesto Municipal de Plusvalías Inmobiliarias (IMPI) que devuelva la coherencia a la figura, de manera que se graven verdaderas plusvalías reales y se amplíe el hecho imponible en varias direcciones como se indica a continuación.

La base imponible se calcularía, como es habitual en este tipo de impuestos que gravan las ganancias de capital, por diferencia entre el valor de transmisión y adquisición. Es decir, el mismo procedimiento que se sigue en la determinación de las plusvalías en los impuestos personales sobre las personas físicas (IRPF) y las sociedades (IS).

Análogamente a los mencionados impuestos personales, se propone gravar el bien inmueble en su conjunto y no solo el terreno⁵, dando además igual tratamiento a los inmuebles cualquiera que sea su naturaleza (rústica o urbana). También, y al contrario de lo que sucede en el impuesto actual, se incluirían las plusvalías generadas en menos de un año. Por último, a diferencia de lo que ocurre en los impuestos personales, los valores de adquisición se corregirán por la inflación acumulada desde la fecha en que fueron adquiridos los inmuebles.

En lo que me interesa, la coordinación del impuesto con otras figuras, el informe dice textualmente (p. 62):

«Para corregir la doble imposición, este nuevo impuesto será deducible de la base imponible de los distintos impuestos estatales que gravan las plusvalías».

En el apartado siguiente examino en qué medida la propuesta de coordinación de la Comisión evita la doble imposición sobre las plusvalías inmobiliarias.

4 ¿SE ELIMINA LA DOBLE IMPOSICIÓN?

El mecanismo de coordinación que propone la Comisión es idéntico al que ya existe con el actual impuesto. En el IRPF actual se permite la deducción del importe del impuesto municipal al calcular la ganancia de capital o plusvalía inmobiliaria.

Para apreciar en qué medida ese mecanismo elimina la doble imposición sobre la ganancia, sigo un procedimiento similar al utilizado en Pedraja y Bustos⁶ para examinar la doble imposición de dividendos.

Denomino exceso de carga (*EC*) al derivado de la sobreimposición por la coexistencia de ambos impuestos, IRPF e Impuesto de Plusvalía Municipal.

Definamos:

t_g = tipo impositivo aplicado en el IRPF a las ganancias de capital (base ahorro)

t_v = tipo impositivo del impuesto municipal

G = ganancia de capital producida por la venta de inmuebles

V = base imponible del impuesto municipal

La tributación de las ganancias de capital debería ser $t_g G$.

El contribuyente habrá pagado el impuesto municipal $t_v V$.

En el IRPF, si se permite la deducción del impuesto municipal en la base, se paga:

$t_g (G - t_v V)$

En total por ambos impuestos se paga:

$t_g G + t_v (1 - t_g) V$

Si $t_g G$ es lo que se debe pagar, el *EC* será $t_v (1 - t_g) V$.

Además de comprobar que el mecanismo de coordinación existente (deducción en la base del importe del impuesto municipal al calcular la ganancia de capital en el IRPF) no elimina la doble imposición, este resultado ofrece un par de conclusiones de interés. La primera, el *EC* será mayor cuanto mayor sea el impuesto municipal. La segunda, el *EC* de carga será mayor cuanto menor sea la tributación de la plusvalía en el IRPF.

¿Cómo eliminaríamos la doble imposición?

Sencillamente permitiendo deducir en la cuota del IRPF el *EC*, es decir, $(1 - t_g) t_v V$.

Si, por ejemplo, el tipo impositivo de las ganancias de capital (base ahorro) en renta es del 21 %, el porcentaje de deducción en cuota del IRPF del impuesto municipal debería ser del 79 %.

Para ver los efectos de la propuesta de la Comisión, basta con sustituir la base del impuesto municipal V por la verdadera ganancia de capital G .

Repetiendo el proceso, el EC será:

$$t_v (1-t_g) G$$

En definitiva y de nuevo, si queremos eliminar el exceso de carga, tenemos que permitir una deducción en cuota en un porcentaje $(1-t_g)$ del impuesto municipal $(t_v G)^2$.

5 CONCLUSIONES, PRECISIONES Y EXTENSIONES

La principal conclusión del trabajo es que, si bien la propuesta de la Comisión consigue que el impuesto municipal se justifique en términos de equidad, lo que considero un resultado fundamental, la propuesta de deducir el nuevo impuesto municipal de la base del impuesto personal no permite eliminar la doble imposición sobre la ganancia de capital inmobiliario, como ocurre también con el vigente impuesto. Para la eliminación de la doble imposición, se precisa un elemento adicional de coordinación que consiste en la deducción en cuota del impuesto personal de una parte, $1-t_g$, del impuesto municipal.

Una cuestión previa para que el anterior análisis sea válido es que suponemos que la incidencia económica coincida con la incidencia legal. De no ser así, no habrá doble imposición. Esto es probable que suceda con el IS, dada la dificultad de determinar su verdadera incidencia.

En relación con el actual impuesto municipal, un supuesto de partida también necesario es que exista realmente una ganancia de capital para poder hablar de doble imposición. Si no hay ganancia o incluso se producen pérdidas de capital, esto es $G=0$ o $G<0$, todo el impuesto municipal será EC . Esa posibilidad se elimina con la propuesta de la Comisión en la medida en que solamente grava las verdaderas plusvalías ($G>0$).

La coordinación con el IRPF es más compleja que con el IS, dada la progresividad del primero en la actual base del ahorro. Mientras que, en el IS, al ser proporcional el impuesto, el porcentaje de deducción en cuota del impuesto municipal es fijo, en el IRPF dicho porcentaje debería variar en función del tipo marginal de la base ahorro del contribuyente. Como esa posibilidad desde el punto de vista práctico es impracticable, descontar un porcentaje único en cuota no eliminará el exceso de carga para los de menores ganancias de capital y descontará más de lo necesario, haciendo el exceso de carga negativo, para los contribuyentes de mayores ganancias.

La inversión del sujeto pasivo según el tipo de transmisión, onerosa o lucrativa, requiere alguna extensión adicional. En las transmisiones lucrativas, al ser el contribuyente el beneficiario, la posible doble imposición habría que plantearla entre el Impuesto Municipal de Plusvalías y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones. Bien es cierto que para determinados casos de parentesco, la práctica supresión del impuesto autonómico eliminaría la existencia de doble imposición en esos casos y, en consecuencia, la necesidad de su corrección.

Una última precisión muy relevante. La eliminación de la doble imposición entre dos impuestos que pertenecen a distintos niveles de gobierno puede contemplarse como una transferencia de recursos entre ellos y, desde esa perspectiva, los incentivos son relevantes. Me explico, si permito deducir la totalidad del impuesto municipal de plusvalías para evitar la doble imposición de los impuestos personales que gravan esas ganancias inmobiliarias, los ayuntamientos tendrán un incentivo para no solo implantar el impuesto municipal, sino también para elevarlo al máximo, ya que lo que pagan los contribuyentes por el impuesto municipal será descontado de los impuestos personales. Desde esa perspectiva, lo más razonable sería permitir la deducción de una

imposición mínima del impuesto municipal y considerar el resto como una sobreimposición que afecta a ese tipo de plusvalías inmobiliarias fruto del principio de autonomía municipal aunque ello vaya en contra de la equidad horizontal y de la neutralidad de gravamen de las plusvalías inmobiliarias frente a las de otro origen.

6 BIBLIOGRAFÍA

Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local. 2017. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Muñoz Merino, A.M., y Suárez Pandiello, J. 2018. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y gasto público*, 92: 19-37.

Pedraja Chaparro, F.M., y Bustos Gisbert, A. 1999. «La doble imposición de dividendos: un análisis comparado», *Hacienda Pública Española*, 149: 55-70.

NOTAS

- 1 El reparto del valor del inmueble entre el valor del suelo y la edificación constituye un elemento problemático del impuesto.
- 2 Base imponible = 40.000 € (valor catastral del terreno) x 3,5% x 8 (años) = 11.200 €. La cuota tributaria es igual a la base imponible por el tipo impositivo = 11.200 x 20% = 2.240 €.
- 3 80.000 € (20% de 400.000 €) menos 60.000 € (20% de 300.000 €).
- 4 Concretamente los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4. Esta STC 59/2017 tiene como precedentes las SSTC 16/2017 y 37/2017.
- 5 Con ello desaparece el problema de delimitación entre el valor del suelo y de la edificación comentado con anterioridad.
- 6 Pedraja Chaparro y Bustos Gisbert, 1999.
- 7 Como acertadamente señala la Comisión, el cambio en la base del impuesto municipal exigirá aplicar unos tipos impositivos en ese impuesto (tv) más reducidos.