

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 Issues



FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

Catedrático de Economía Aplicada
Universidade de Estremadura
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 gratuíta) 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 necesario 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 O principal problema da súa actual regulación: non fai o que di. 2.1 Algúns datos reveladores. 2.2 Declaración de inconstitucionalidade. 3 A proposta de reforma da comisión: unha aposta pola coherencia. 4 Elimínase a dobre imposición? 5 Conclusións, precisións e extensións. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Os concellos en España contan, entre os seus ingresos ordinarios, cun conxunto de impostos; o fundamental, o Imposto sobre Bens Inmóveis (IBI), cuxa recadación alcanza a metade dos ingresos tributarios. Xunto co IBI, os concellos deben exixir o Imposto sobre Actividades Económicas e o Imposto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Ademais, contan coa posibilidade de establecer dous impostos: o Imposto sobre Construcións, Instalacións e Obras e o Imposto sobre o Incremento de Valor dos Terreos de Natureza Urbana (IIVTNU), que se exixirán naqueles concellos en que se aprobase a correspondente ordenanza fiscal.

Coñecido popularmente como Imposto Municipal de Plusvalías, o IIVTNU, malia o seu carácter potestativo, sitúase actualmente en segundo lugar en importancia recadatoria, con cerca dun 10% dos ingresos fiscais municipais.

Este tipo de impostos que gravan as plusvalías fundaméntanse no principio de capacidade de pagamento, xa que as ganancias de capital, neste caso inmobiliarias, forman parte do concepto de renda. Ademais, as ditas ganancias adoitan concentrarse naquelas rendas máis elevadas, o que reforza o criterio de equidade como xustificación do imposto. A aplicación deste a nivel local sería unha forma de internalizar tales ganancias derivadas, en parte, do desenvolvemento urbanístico.

O artigo céntrase en cuestións de coordinación entre o imposto municipal de plusvalías e os impostos persoais que tamén gravan esas ganancias de capital.

En primeiro lugar, examino a súa actual regulación para destacar o seu principal problema, non grava as plusvalías inmobiliarias. Tal situación púxose claramente de manifesto durante a última crise económica na que, sorprendentemente, aumentou a súa recadación, chegando a ser declarado hai pouco parcialmente inconstitucional.

En segundo lugar, describo a proposta de reforma formulada no Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local (2017), que consiste en gravar as plusvalías inmobiliarias reais e deducir, da base dos impostos persoais, o imposto municipal como mecanismo para evitar a dobre imposición.

En terceiro lugar, de acordo co obxectivo do traballo, examino, mediante unha sinxela análise alxébrica, en que medida o mecanismo de coordinación do actual imposto e o proposto pola Comisión, esencialmente o mesmo, eliminan a dobre tributación das plusvalías inmobiliarias e, no seu defecto, como se alcanzaría ese obxectivo.

Pecho o traballo co habitual apartado de conclusións nas que levo a cabo unha serie de precisións e posibles extensións deste.

2 O PRINCIPAL PROBLEMA DA SÚA ACTUAL REGULACIÓN: NON FAI O QUE DI

O máis relevante é que a configuración do imposto non permite gravar as plusvalías inmobiliarias, que é o que xustifica o seu establecemento.

O IIVTNU aparece regulado nos artigos 104 a 110 do Real decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (TRLRFL).

Como anticipa a súa denominación, soamente tributan os terreos de natureza urbana, sendo o feito imponible (artigo 104.1 do TRLRFL) o incremento de valor que experimentan os terreos (urbanos) e que se poñen de manifesto como consecuencia da transmisión da propiedade destes por calquera título ou da constitución ou transmisión de calquera dereito real de gozo, limitativo do dominio, sobre os referidos terreos.

O curioso prodúcese ao cuantificar o feito imponible, é dicir, ao calcular a base do imposto. Fronte ao camiño lóxico de obter tal incremento por diferenza entre os valores de transmisión e adquisición, o lexislador segue un procedemento obxectivo a partir do valor catastral do terreo.

O incremento calcúlase multiplicando o valor catastral polo número de anos transcorridos entre a adquisición e o alleamento do inmovible, cálculo que se fai por defecto e cun máximo de 20 anos. Iso implica que as “plusvalías” xeradas en menos dun ano non tributen. O anterior resultado multiplícase por uns coeficientes fixados polo municipio que non poden superar os establecidos polo lexislador e que se recollen no cadro 1.

Cadro 1

Período (anos)	Coefficiente máximo (%)
De 1 a 5	3,7
Ata 10	3,5
Ata 15	3,2
Ata 20	3

A cota tributaria é o resultado de aplicar á base imponible o tipo impositivo que fixa o municipio sen que poida exceder o 30%.

A capacidade normativa dos municipios neste imposto, ademais da fixación das porcentaxes e do tipo impositivo cos límites sinalados, alcanza o establecemento de diversas bonificacións.

Un aspecto relevante pola súa transcendencia en relación cos aspectos de coordinación que constitúe o obxectivo fundamental do noso estudo é que o contribuínte do imposto varía en función do tipo de transmisión. En transmisións onerosas é o transmitinte, mentres que nas lucrativas é o beneficiario.

Un exemplo axudará a comprender o cálculo da base imponible e o afastada que pode estar esa base do valor real da ganancia de capital ou plusvalía.

Supoñamos un contribuínte que comprou un inmovible urbano por 300.000 € hai oito anos e que o vende por 400.000 €. O seu valor catastral é de 200.000 €, do que un 20% corresponde ao terreo¹. O municipio en que se atopa fixou un coeficiente do 3,5% e un tipo impositivo do 20%. Neste caso a base imponible do imposto ascende a 11.200 € e a cota será 2.240 €². Se facemos o suposto de que o valor do terreo se mantivo no 20%, a plusvalía real alcanza os 20.000 €³.

O curioso desta fórmula de cálculo da base imponible é que a súa contía se mantén con independencia dos valores de adquisición e transmisión; é dicir, con independencia de que se produzan ganancias ou perdas reais ao transmitir o inmovible e do importe daquelas.

A última crise económica fixo compatible a produción de minusvalías co pagamento do imposto. No exemplo anterior, basta con substituír o valor de alienación polo de adquisición para que se manifeste unha perda (de 100.000 € no total do inmovible e de 20.000 € no terreo) e que se siga exixindo o imposto con idéntica cota (2.240 €), xa que a base imponible se mantén (11.200 €).

En definitiva, por ser titular dun terreo (urbano) durante un período prodúcese, de xeito automático, un incremento de valor á marxe de que existan plusvalías ou minusvalías reais e do importe destas.

2.1 Algúns datos reveladores

Ese cálculo exógeno da base do imposto é o que explica a evolución da recadación do imposto nos últimos anos. Como, se non, é posible que os ingresos por este imposto se dupliquen entre 2012 e 2016 (de 1.288 millóns de € a 2.577 millóns de €) cando entre 2007 e 2016, segundo datos do Ministerio de Fomento, tanto a taxación media por metro cadrado como o número de transaccións de vivenda se reduciron nun 16% e un 45%, respectivamente?

2.2 Declaración de inconstitucionalidade

A STC 59/2017, do 11 de maio, puxo de manifesto a inconstitucionalidade do IIVTNU, nos artigos relativos á determinación da base imponible⁴, aínda que só naqueles supostos en que someten a tributación situacións inexpresivas de capacidade económica, ou sexa, as que non presentan aumento de valor do terreo no momento da transmisión, impedindo que os suxeitos pasivos poidan acreditar esta circunstancia.

3 A PROPOSTA DE REFORMA DA COMISIÓN: UNHA APOSTA POLA COHERENCIA

No recente Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local (2017), propónse unha reforma do imposto que analizamos cualificada en palabras de dous dos seus membros (Muñoz e Suárez, 2018) como a máis radical e rompedora das realizadas en materia tributaria no informe.

Á marxe da súa posible supresión e a compensación da perda recadatoria para os municipios mediante unha recarga ou participación nos tributos que gravan as plusvalías dos inmovibles, a Comisión decídese por suprimir o imposto actual e substituílo por outro denominado Imposto Municipal de Plusvalías Inmobiliarias (IMPI) que devolva a coherencia á figura, de maneira que se graven verdadeiras plusvalías reais e se amplíe o feito imponible en varias direccións como se indica a continuación.

A base imponible calcularíase, como é habitual neste tipo de impostos que gravan as ganancias de capital, por diferenza entre o valor de transmisión e adquisición. É dicir, o mesmo procedemento que se segue na determinación das plusvalías nos impostos persoais sobre as persoas físicas (IRPF) e as sociedades (IS).

Analogamente aos mencionados impostos persoais, propónse gravar o ben inmovible no seu conxunto e non só o terreo⁵, dando ademais igual tratamento aos inmovibles calquera que sexa a súa natureza (rústica ou urbana). Tamén, e ao contrario do que sucede no imposto actual,

incluírse as plusvalías xeradas en menos dun ano. Por último, a diferenza do que acontece nos impostos persoais, os valores de adquisición corríxense pola inflación acumulada desde a data en que foron adquiridos os inmobles.

No que me interesa, a coordinación do imposto con outras figuras, o informe di textualmente (p. 62):

«Para corrir a dobre imposición, este novo imposto será *deducible da base imponible dos distintos impostos estatais que gravan as plusvalías*».

No apartado seguinte examino en que medida a proposta de coordinación da Comisión evita a dobre imposición sobre as plusvalías inmobiliarias.

4 ELIMÍNASE A DOBRE IMPOSICIÓN?

O mecanismo de coordinación que propón a Comisión é idéntico ao que xa existe co actual imposto. No IRPF actual permítese a dedución do importe do imposto municipal ao calcular a ganancia de capital ou plusvalía inmobiliaria.

Para apreciar en que medida ese mecanismo elimina a dobre imposición sobre a ganancia, sigo un procedemento similar ao utilizado en Pedraja e Bustos⁶ para examinar a dobre imposición de dividendos.

Denomino exceso de carga (EC) o derivado da sobreimposición pola coexistencia de ambos os dous impostos, IRPF e Imposto de Plusvalía Municipal.

Definamos:

t_g = tipo impositivo aplicado no IRPF ás ganancias de capital (base aforro)

t_v = tipo impositivo do imposto municipal

G = ganancia de capital producida pola venda de inmobles

V = base imponible do imposto municipal

A tributación das ganancias de capital debería ser $t_g G$.

O contribuínte terá pagado o imposto municipal $t_v V$.

No IRPF, se se permite a dedución do imposto municipal na base, págase:

$t_g(G-t_v V)$

En total por ambos os dous impostos págase:

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

Se $t_g G$ é o que se debe pagar, o EC será $t_v(1-t_g)V$.

Ademais de comprobar que o mecanismo de coordinación existente (dedución na base do importe do imposto municipal ao calcular a ganancia de capital no IRPF) non elimina a dobre imposición, este resultado ofrece un par de conclusións de interese. A primeira, o EC será maior canto maior sexa o imposto municipal. A segunda, o EC de carga será maior canto menor sexa a tributación da plusvalía no IRPF.

Como eliminaríamos a dobre imposición?

Sinxelamente permitindo deducir na cota do IRPF o EC, é dicir, $(1-t_g)t_v V$.

Se, por exemplo, o tipo impositivo das ganancias de capital (base aforro) en renda é do 21 %, a porcentaxe de dedución en cota do IRPF do imposto municipal debería ser do 79 %.

Para ver os efectos da proposta da Comisión, chega con substituír a base do imposto municipal V pola verdadeira ganancia de capital G .

Repetindo o proceso, o EC será:

$t_v(1-t_g)G$

En definitiva e de novo, se queremos eliminar o exceso de carga, temos que permitir unha dedución en cota nunha porcentaxe $(1-t_g)$ do imposto municipal $(t_v G)^2$.

5 CONCLUSIÓNS, PRECISIÓNS E EXTENSIÓNS

A principal conclusión do traballo é que, malia que a proposta da Comisión consegue que o imposto municipal se xustifique en termos de equidade, o que considero un resultado fundamental, a proposta de deducir o novo imposto municipal da base do imposto persoal non permite eliminar a dobre imposición sobre a ganancia de capital inmobiliario, como sucede tamén co vixente imposto. Para a eliminación da dobre imposición, precísase un elemento adicional de coordinación que consiste na dedución en cota do imposto persoal dunha parte, $1-t_g$, do imposto municipal.

Unha cuestión previa para que a anterior análise sexa válida é que supomos que a incidencia económica coincida coa incidencia legal. De non ser así, non haberá dobre imposición. Isto é probable que suceda co IS, dada a dificultade de determinar a súa verdadeira incidencia.

En relación co actual imposto municipal, un suposto de partida tamén necesario é que exista realmente unha ganancia de capital para poder falar de dobre imposición. Se non hai ganancia ou mesmo se producen perdas de capital, isto é $G=0$ ou $G<0$, todo o imposto municipal será EC. Esa posibilidade elimínase coa proposta da Comisión na medida en que soamente grava as verdadeiras plusvalías ($G>0$).

A coordinación co IRPF é máis complexa que co IS, dada a progresividade do primeiro na actual base do aforro. Mentres que, no IS, ao ser proporcional o imposto, a porcentaxe de dedución en cota do imposto municipal é fixa, no IRPF a dita porcentaxe debería variar en función do tipo marxinal da base aforro do contribuínte. Como esa posibilidade desde o punto de vista práctico é impracticable, descontar unha porcentaxe única en cota non eliminará o exceso de carga para os de menores ganancias de capital e descontará máis do necesario, facendo o exceso de carga negativo, para os contribuíntes de maiores ganancias.

O investimento do suxeito pasivo segundo o tipo de transmisión, onerosa ou lucrativa, require algunha extensión adicional. Nas transmisións lucrativas, ao ser o contribuínte o beneficiario, a posible dobre imposición habería que formulala entre o Imposto Municipal de Plusvalías e o Imposto de Sucesións e Doazóns. Ben é certo que para determinados casos de parentesco, a práctica supresión do imposto autonómico eliminaría a existencia de dobre imposición neses casos e, en consecuencia, a necesidade da súa corrección.

Unha última precisión moi relevante. A eliminación da dobre imposición entre dous impostos que pertencen a distintos niveis de goberno pode contemplarse como unha transferencia de recursos entre eles e, desde esa perspectiva, os incentivos son relevantes. Explícome, se permito deducir a totalidade do imposto municipal de plusvalías para evitar a dobre imposición dos impostos persoais que gravan esas ganancias inmobiliarias, os concellos terán un incentivo para non só implantar o imposto municipal, senón tamén para elevalo ao máximo, xa que o que pagan os contribuíntes polo imposto municipal será descontado dos impostos persoais. Desde esa perspectiva, o máis razoable sería permitir a dedución dunha imposición mínima do imposto municipal e considerar o resto como unha sobreimposición que afecta a ese tipo de plusvalías inmobiliarias froito do principio de autonomía municipal aínda que iso vaia en contra da equidade horizontal e da neutralidade de gravame das plusvalías inmobiliarias fronte ás doutra orixe.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Informe da Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local. 2017. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Madrid: Ministerio de Facenda e Función Pública.
- Muñoz Merino, A.M., e Suárez Pandiello, J. 2018. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y gasto público*, 92: 19-37.
- Pedraja Chaparro, F.M., e Bustos Gisbert, A. 1999. «La doble imposición de dividendos: un análisis comparado», *Hacienda Pública Española*, 149: 55-70.

NOTAS

- 1 A repartición do valor do inmovible entre o valor do solo e a edificación constitúe un elemento problemático do imposto.
- 2 Base imponible = 40.000 € (valor catastral do terreo) x 3,5% x 8 (anos) = 11.200 €. A cota tributaria é igual á base imponible polo tipo impositivo = 11.200 x 20% = 2.240 €.
- 3 80.000 € (20% de 400.000 €) menos 60.000 € (20% de 300.000 €).
- 4 Concretamente os artigos 107.1, 107.2 a) e 110.4. Esta STC 59/2017 ten como precedentes as SSTC 16/2017 e 37/2017.
- 5 Con iso desaparece o problema de delimitación entre o valor do solo e da edificación comentado con anterioridade.
- 6 Pedraja Chaparro e Bustos Gisbert, 1999.
- 7 Como acertadamente sinala a Comisión, o cambio na base do imposto municipal exixirá aplicar uns tipos impositivos nese imposto (tv) máis reducidos.