

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional¹

Profesor William McCluskey

Lincoln University, Nueva Zelanda

Presentado en el Seminario "Oportunidades para mejorar la equidad y la eficiencia en la administración de los impuestos a la propiedad" en Porto Alegre, Brasil, abril de 2001 y como material del Curso de Desarrollo Profesional sobre Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina, LILP, Cambridge, abril, 2003.

Introducción

A lo largo de Europa, África, América del Sur y, de hecho, del resto del mundo ha estado creciendo sostenidamente la demanda de servicios públicos, particularmente a nivel local. En términos generales, el desempeño de los gobiernos tanto centrales como locales se ha juzgado hasta cierto punto por la magnitud en que han podido mejorar dichos servicios, particularmente mediante proyectos de inversión de capital tales como vivienda, caminos, educación, servicios de salud y asistencia social. Hay, pues, una tendencia internacional a demandar crecientemente servicios públicos, específicamente aquéllos suministrados por gobiernos locales, demanda alimentada por varios factores, entre los que se incluyen:

- La necesidad de continuar el desarrollo de la infraestructura para facilitar el comercio y la industria, mejorar los estándares de vida y suministrar servicios para nuevos desarrollos comerciales y de vivienda;
- La necesidad de reemplazar infraestructuras gastadas, como las de acueducto y alcantarillado;
- Cambios en el equilibrio demográfico que requieren un mayor volumen de servicios de gobierno local;
- Números crecientes de ancianos, migración poblacional, disparidades relativas de riqueza;
- Presiones para mejorar la calidad de los servicios a medida que aumentan los estándares de vida;
- La importancia de los gobiernos locales en el fomento del desarrollo económico;

¹ Traducción al español Ramiro Arango

- Los efectos del desempleo y las presiones en los servicios de asistencia social.

Es evidente que no existe un plano maestro para gobernar localmente. Hay muchos tipos y tamaños de autoridades locales y no existe acuerdo común en cuál debería ser la gama de los servicios ofrecidos por un gobierno local. Esto se debe en gran parte a que los gobiernos locales han evolucionado a partir de distintas circunstancias históricas y culturales por una amplia variedad de razones políticas y pragmáticas. A medida que han surgido problemas y necesidades se han alterado las estructuras, funciones y financiaciones.

Descentralización fiscal

Dos de los aspectos más debatidos sobre la financiación de los gobiernos locales y, de hecho, sobre la reforma impositiva, alrededor del mundo han sido las descentralizaciones de la economía y del gobierno. En varios sentidos, un sistema intergubernamental en buen funcionamiento es clave para alcanzar objetivos amplios de reformas fiscales.

A pesar de que fuerzas tanto políticas como económicas convergen en demandar la descentralización, a menudo la realidad queda lejos de las metas originalmente legisladas. Una razón de peso para esta divergencia con la realidad es que los gobiernos locales, muchos de los cuales están recién formados (por ejemplo, en Europa Central y Oriental), no tienen una verdadera autonomía. Esto genera grandes desequilibrios verticales dando como resultado que las capas inferiores e intermedias de los gobiernos generalmente queden con “recursos propios” inadecuados para financiar responsabilidades de gasto asignadas ya sea por sus gobiernos nacionales o sus propias legislaturas. Sólo en lugares con esquemas formales para compartir ingresos, como en Alemania, o donde haya fuertes bases locales impositivas, como en Estados Unidos, pueden reducirse estos desequilibrios fiscales.

Hay que poder entender y aceptar tanto la necesidad de relaciones intergubernamentales entre las diferentes capas de los gobiernos como la gama que va de la independencia a la interdependencia. Fundamentalmente existe una necesidad de que el gobierno central retenga el control sobre sus propios recursos impositivos para que pueda promover una prestación normalizada de servicios, unos objetivos específicos de políticas y una rendición de cuentas de los gobiernos locales por el uso de los recursos fiscales nacionales. Igualmente está la necesidad de que los gobiernos locales asuman un fuerte papel operativo local en la prestación de sus servicios, así como la capacidad en los márgenes para influir en la asignación precisa de los recursos de acuerdo a las preferencias locales.

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

En su afán de brindar servicios y facilidades a sus comunidades, los gobiernos locales están tratando de lograr los objetivos gemelos de equidad y eficiencia, en vista de lo cual es preciso considerar los siguientes puntos: el papel y función del gobierno tal como lo reconoce la teoría económica para propósitos fiscales; el equilibrio entre lo local y el suministro rentable de servicios; la clasificación económica de bienes y servicios requerida por la comunidad; así como los principios básicos de la tributación. Es evidente la importancia que tienen estos conceptos en la selección del vehículo impositivo que adopten los gobiernos; en especial, los locales.

Son pocos los gobiernos locales, ya sea en países desarrollados o no, que cuentan con bases tributarias fuertes propias. Típicamente los gobiernos nacionales se adjudican crecientemente capacidades de generación de ingreso, particularmente en lo que toca a impuestos reconocidos como nacionales, tales como el impuesto a los ingresos, el de compañías, el de ventas y los impuestos internos. Las oportunidades de generar ingreso se ven cada vez más restringidas a fuentes con poca o ninguna significación macroeconómica, pero con una alta visibilidad política. Es evidente que la gama y las opciones existentes de mecanismos de generación de ingreso pueden resultar en un coctel de impuestos, cargos, etc. que se combinen para resolver tanto la capacidad de pago como el cobro de beneficios. Por lo tanto, los ingresos localmente generados son no sólo incentivo para la buena administración a nivel local, sino también, desde un punto de vista social y político, elemento esencial de un sistema gubernamental local, descentralizado y democrático (Paugam, 1999). Las bases primordiales de ingresos para las autoridades locales tienden a caer en seis categorías principales, excluyendo las asignaciones subvencionadas del gobierno central:

- Impuesto a la propiedad
- Impuesto de capitación o per cápita
- Impuesto local a los ingresos
- Impuesto local a las ventas
- Cuotas anuales uniformes
- Otras cuotas y cargos.

No obstante, a pesar de esta división más bien simplista no es sorprendente ver una amplia gama de tributos y cuotas que las autoridades locales pueden imponer. La Tabla 1 es una muestra del número y variedad de impuestos y cargos exigibles por las municipalidades locales.

Tabla 1: Impuestos y cargos de gobiernos locales

Tipo de impuesto	Cargos/licencias
Impuesto a la propiedad inmueble	Cuotas recreacionales
Impuesto a la nómina	Cuota de depósito sobre desperdicios
Impuesto a bebidas alcohólicas	Licencias de comercio
Impuesto a la publicidad	Cuotas a la construcción y planeación.
Impuesto al turismo	Licencias a máquinas de juego.
Impuesto a la diversión, el entretenimiento y/o los juegos de azar.	Licencias de caza
Impuesto a la tenencia de perros	Licencias de construcción
Impuesto a vehículos motorizados, matrícula de automóviles.	
Impuesto al ingreso	
Impuesto a la transferencia de propiedad	
Impuesto al combustible	
Impuesto a los minerales	
Impuesto a las casas de veraneo	
Impuesto a la propiedad	
Impuesto sobre bienes y servicios	
Impuestos ambientales o de contaminación	
Impuesto al desecho de basuras	
Impuesto al seguro de incendio	

Fuente: Estudios de la OCDE sobre políticas tributarias, No. 1 (1999)

Puede argumentarse que el fundamento más equitativo y racional de la generación de ingreso público es el principio del beneficio y no la capacidad de pago. El principio del beneficio se promulga sobre la base de que los impuestos a la propiedad se usan en considerable medida para financiar gastos tales como infraestructuras públicas policiales, de carreteras o de incendio, que son servicios de sitio o lugar que benefician a los propietarios locales mejorándoles así el valor de sus propiedades (Bell y Bowman, 1991). Esto en efecto divorcia la simple generación de ingreso del impuesto a la riqueza. Este punto de vista puede reconciliarse ya que la redistribución del ingreso y la riqueza no es, a priori, función del gobierno local.

El impuesto ad valorem a la propiedad

Preguntas básicas:

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

- Una tasa impuesta a la propiedad ¿es un medio apropiado de generar ingreso para los gobiernos locales?
- Y si es así, ¿qué base debe aplicarse?
- ¿Qué nivel de automatización deberá incorporarse dentro de los sistemas de administración y de evaluación?
- ¿Hasta qué punto debería usarse el impuesto a la propiedad para lograr objetivos económicos, sociales y de uso del suelo?
- ¿Puede el impuesto a la propiedad existir como una mera herramienta fiscal?

El impuesto a la propiedad es diferente a cualquier otro, especialmente cuando consideramos el nivel, la magnitud y la frecuencia del debate político sobre su eficacia. La mayoría de los países del mundo utilizan alguna forma de impuesto a la propiedad como parte de su sistema fiscal (Dillinger, 1991; McCluskey, 1999) y, de hecho, se le considera como un componente esencial que asegura que la riqueza amarrada a la propiedad raíz forme parte del ingreso tributario. Aunque el ingreso generado por el impuesto a la propiedad no es visto como excesivo cuando se lo compara con otros como los impuestos al ingreso y a las ventas, ha generado mayores discusión y reseñas que todos los otros impuestos juntos. ¿Por qué ha de ser así? Hay varias razones plausibles que podrían explicarlo. Primero, este impuesto tiende predominantemente a ser un impuesto local y, como tal, a menudo se convierte en objeto de explotación política. La premisa básica del gobierno democrático es que éste debe dar plena cuenta de sus acciones a su electorado. Lo que esto implica a nivel local es que las comunidades deberían poder votar por un mayor o menor gasto público, así como tener voz en la forma en que los ingresos se generan y se asignan. Segundo, la base sobre la que se impone el gravamen, v.gr: valor capitalizado con mejoras, valor sin mejoras, valor de la renta anual o, de hecho, una combinación de éstas, puede llevar a un vociferante debate sobre el enfoque más justo y equitativo. Tercero, la incidencia y el impacto del impuesto, especialmente sobre los pobres, es un constante asunto de preocupación. Para abordar estos asuntos tan reales, se reempaca el impuesto a la propiedad de manera que incluya diversas medidas de alivio, reembolsos, créditos fiscales (circuit breakers) y exenciones. Finalmente, el impuesto a la propiedad es un impuesto sobre ganancias de capital no realizadas o ingreso potencial y no directamente relacionado al ingreso real del contribuyente.

Toda forma de tributación está a menudo sujeta a intensa crítica; no obstante, el impuesto a la propiedad es tal vez el que más sufre en este sentido. Por ejemplo, ha sido acusado de ser el

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

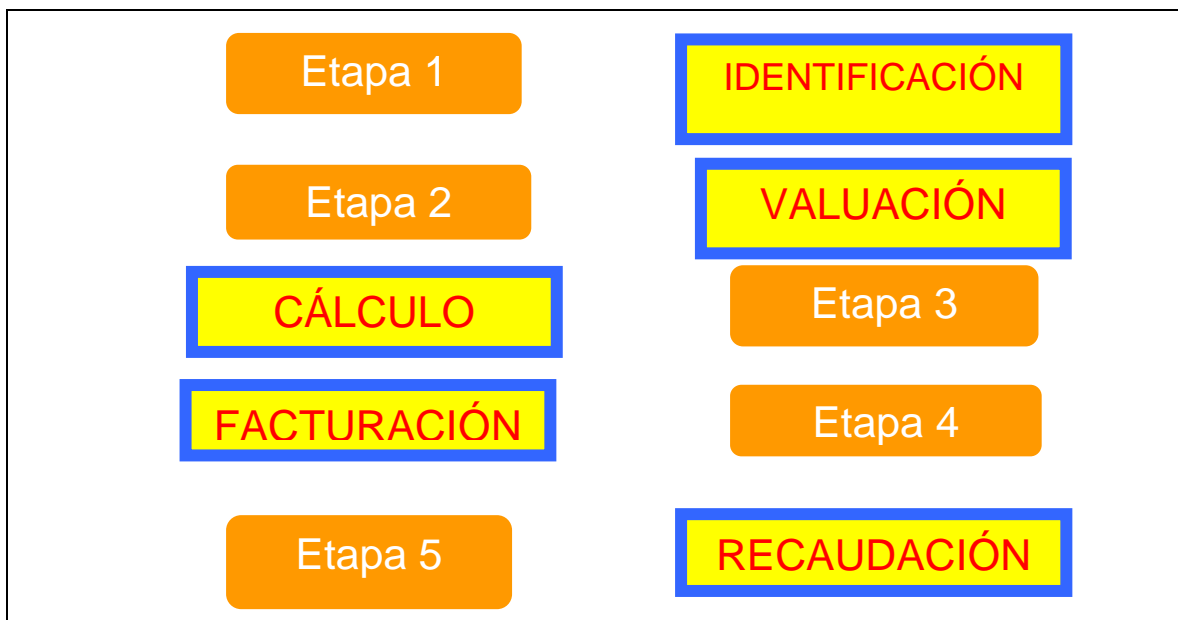
impuesto más inicuo de los siglos XIX y XX. Jensen (1931) dijo: “Si algún impuesto pudo haber sido eliminado por una crítica adversa, el impuesto a la propiedad debió haber sido eliminado hace mucho tiempo.” Sin embargo, esta crítica, aunque válida en algunos casos, no está bien fundada en otros, ya que en su mayor parte depende de la operación administrativa del impuesto a la propiedad y de cómo se logren los diversos objetivos de justicia, equidad, uniformidad y transparencia. Vistos contra estos criterios, algunos sistemas impositivos logran buenas calificaciones, al paso que otros reprueban sin pena ni gloria. A nivel internacional ha habido una plétora de consultas, comisiones, informes e investigaciones sobre el impuesto a la propiedad, pero por lo general todos tienden a estar de acuerdo en un punto: que como impuesto local no hay una alternativa real aceptable al impuesto a la propiedad (Ver (e.g. HMSO, 1976; HMSO, 1981; HMSO, 1983; HMSO, 1986; HMSO, 1991; Chalk, 1989; Bridge, 1960 y Ontario, 1993).

En algunos países ha habido casos de severo descuido del sistema tributario de la propiedad, manifiestos en la falta de recursos para alcanzar los objetivos de justicia y equidad. Fundamentalmente estos países (Francia, Alemania e Irlanda) suministran pocas lecciones positivas para otros. Sin embargo, otras naciones han presentado iniciativas innovadoras y dignas de ulterior investigación; tal ha sido el caso de Gran Bretaña (el impuesto del Concejo — Council Tax), los Países Bajos (devolución a las municipalidades) y Nueva Zelanda (licitación competitiva en el sector privado).

El impacto de la subsidiariedad y la descentralización requerirá que los gobiernos locales tengan acceso a las fuentes autónomas de ingreso y que las controlen. Hay una necesidad de proveer a los gobiernos locales con la base impositiva necesaria de la que puedan derivar ingreso para cumplir con sus recién transferidas responsabilidades. En la mayoría de, si no en todos, los países desarrollados, se reconoce la importancia del potencial de ingresos de los impuestos a la tierra y la propiedad (Paugam, 1999). Y lo mismo se aplica a los países en desarrollo donde la tributación a la propiedad permanece prominente en la agenda política (Bahl, 1998). En 1996 Mou comentó que el impuesto a la propiedad es una de las fuentes de ingreso más lucrativas y menos explotadas para apoyar al gobierno urbano. La mayoría de países desarrollados y en desarrollo reconocen actualmente la importancia de una mayor descentralización fiscal para alcanzar las metas de mayor efectividad en el gobierno, mayor responsabilidad ante el electorado y mejor eficiencia económica (Kelly, 1998). Aparte de las ventajas internacionalmente reconocidas de la tributación a la propiedad como son la transparencia, la fácil identificación de objeto a gravar y contribuyente, la dificultad de evitación, la evaluación y el recaudo, así como su

general aceptación por parte del contribuyente, hay otras persuasivas ventajas a considerar. Primero, un impuesto sobre propiedad raíz puede suministrar el ingreso potencial necesario para financiar un gran porcentaje de servicios locales. Segundo, los impuestos a la propiedad son típicamente locales y, como tales, no crean competencia fiscal alguna con niveles superiores de gobierno. Tercero, la renovación e inversión urbanas en infraestructura nueva tienden a representar un objetivo importante de las políticas de gobiernos locales. Tales inversiones de capital realzan los valores de la propiedad, por lo que la lógica dictaría que parte de dichos incrementos en los valores de la propiedad debería ser gravado por la autoridad. Cuarto, hay sólidos argumentos económicos en el sentido de que, si se administra apropiadamente, el impuesto a la propiedad es la fuente más eficiente y equitativa de ingreso disponible a los gobiernos locales. Tal como Fisher (1981) sostuvo, una fuente propia fuerte de ingreso es esencial para un gobierno fuerte, que la tributación a la propiedad se ajusta mejor al uso local que otras formas principales de tributación, y que muchos cambios en la tributación a la propiedad pueden ser vistos como adaptaciones de los gobiernos locales que han ayudado a garantizar la preservación tanto de los impuestos a la propiedad como de la autonomía local.

No obstante las bien documentadas ventajas, existen muchas, si no más, desventajas en el impuesto a la propiedad. A pesar del potencial percibido, el impuesto a la propiedad requiere especialmente de una gran movilización de recursos para poder funcionar eficazmente. La Figura 1 ilustra los componentes específicos de un sistema administrativo del impuesto a la propiedad. El éxito general del sistema se mide mayormente contra el ingreso recaudado, el cual a su vez depende del desempeño eficiente de cada una de las cinco etapas. Las etapas 1, 2 y 5 serán normalmente las más intensivas en términos de recursos tales como personal calificado, requisitos informáticos y financiación operativa. Es asimismo típico de muchos sistemas que tiendan a concentrarse en los problemas percibidos durante estas etapas, al paso que en las etapas 3 y 4 la operación es más de escritorio y, por lo tanto, menos intensiva en cuanto a recursos operativos.



Hay un buen número de principios bien establecidos que subyacen el diseño de los sistemas de tributación a la propiedad, que a su vez pueden usarse para evaluar sistemas existentes. Estos tienden a caer dentro de las siguientes categorías: administrativa, de justicia social, política y económica. A las nociones de justicia, equidad y uniformidad se les concede, con buena razón, un alto grado de importancia (Mc Cluskey y otros, 1998). Los diversos aspectos de uniformidad, neutralidad, transparencia, solvencia, aceptación del contribuyente y rentabilidad deben evaluarse individualmente.

Desde una perspectiva de diseño de sistemas, los impuestos a la propiedad están colocados dentro de un complejo entorno político y económico, en vista de lo cual los sistemas de gravamen a la propiedad tienden a ser inevitablemente complejos. El sistema de tributación a la propiedad es una amalgama de leyes, políticas, tecnología, datos y personas con una fuerte interactividad mutua. Además, hay que recordar la función del todo sistema de impuestos a la propiedad, que es la de identificar y relacionar a los sujetos gravables (los contribuyentes) con los objetos gravables (la propiedad). Efectivamente la meta última es llegar a un prorrateo o

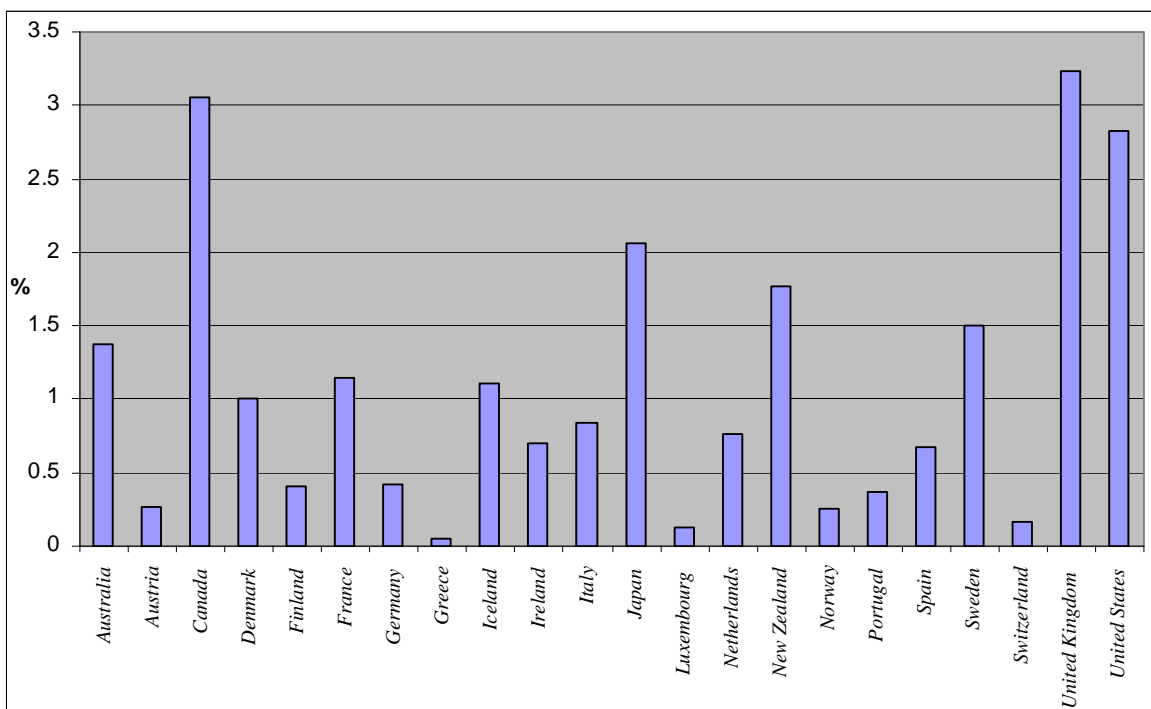
distribución equitativa y legal de los impuestos a la propiedad, lo cual requiere de cuidadosa planeación, eficiente uso de recursos y aplicación de tecnología.

Importancia a nivel local de la tributación a la propiedad

La importancia del impuesto a la propiedad como fuente de financiación tiende a ser pasada por alto puesto que el análisis fiscal generalmente se enfoca en el gobierno central o en las finanzas provinciales, y en ese contexto el impuesto a la propiedad constituye una fuente relativamente menor de ingreso (McCluskey, 1998). Una de las mayores restricciones al tratar de medir la 'importancia' del impuesto a la propiedad es la falta de estadísticas nacionales actuales y objetivas sobre el asunto. Hay, sin embargo, dos fuentes principales de información de las que pueden derivarse indicadores generales, y éstas son las Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI (FMI, 1996) y las Estadísticas de Ingresos de la OCDE 1965-1998 (OECD, 1999). Ambas fuentes miden un agregado: impuestos sobre la propiedad, que incluye impuestos recurrentes sobre propiedad inmobiliaria, así como impuestos sobre riqueza neta, impuestos provinciales, impuestos de herencia y otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad. Así, para el propósito del siguiente análisis se hará énfasis en la medición de los impuestos recurrentes a la propiedad ya que éstos describen mejor el punto de vista tradicional sobre los "impuestos a la propiedad".

Para probar la importancia relativa del impuesto a la propiedad, se puede mirar a dos de las medidas de importancia más comúnmente usadas: el ingreso por impuestos a la propiedad como porcentaje del PIB y el impuesto a la propiedad como porcentaje del total de impuestos. Aunque éstos representan indicadores a nivel macro, es posible analizar su importancia al nivel micro o local fijándonos en el ingreso por impuesto a la propiedad como porcentaje del ingreso local total. La Figura 2 muestra el nivel de impuestos a la propiedad como porcentaje del PIB. El promedio para los 22 países representados es de 1.09%, lo cual da credibilidad al argumento de que los impuestos a la propiedad son una fuente relativamente insignificante de ingreso cuando se los considera al nivel nacional. De hecho, las cifras muestran que sólo 10 países tienen porcentajes que exceden el 1%.

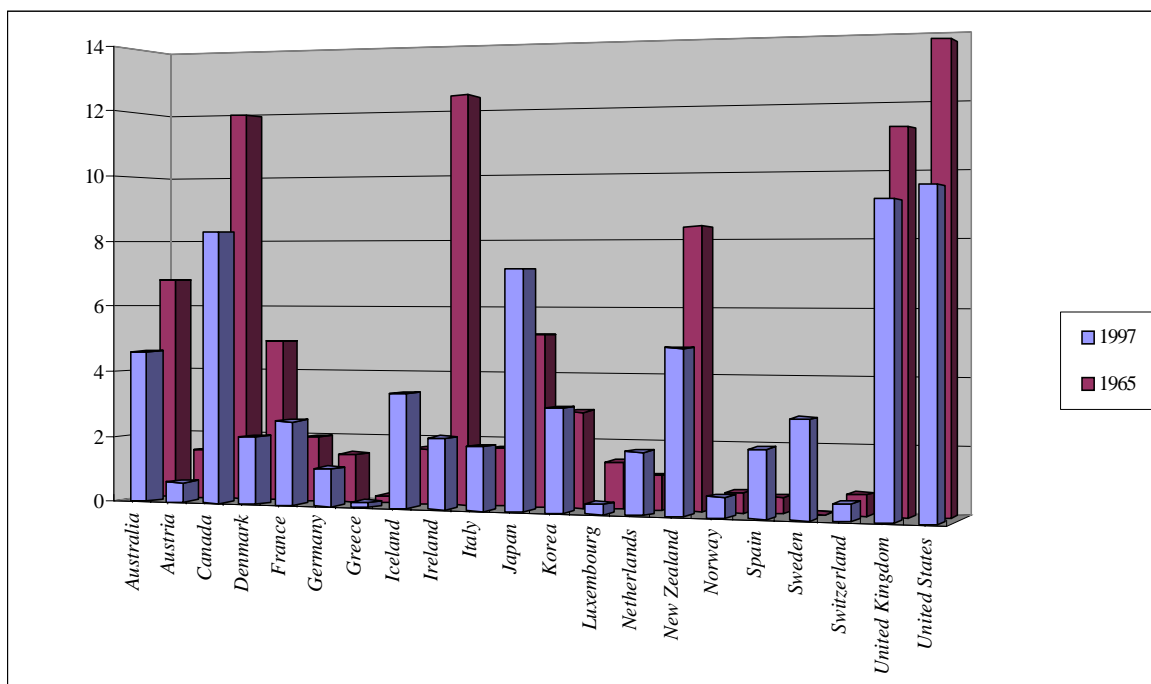
Figura 2: Impuestos recurrentes sobre la propiedad como porcentaje del PIB-1977



Fuente: Estadísticas de ingresos OCDE, 1965-1998

La Figura 3 ilustra el nivel de impuesto predial recurrente como porcentaje de la tributación total a 1965 y 1977. Las cifras muestran cómo decrece en importancia el impuesto a la propiedad cuando se lo compara con el total de impuestos, pero sólo marginalmente. El porcentaje promedio para 1965 fue de 4.28%, que se redujo marginalmente a 3.26% para 1997. De los 21 países, 9 incrementaron un punto porcentual en el nivel de impuestos a la propiedad en el lapso de estos años, al paso que 12 de ellos han decrecido.

Figura 3: Impuestos recurrentes sobre la propiedad como porcentaje de la tributación total para los años 1965 y 1997.



Fuente: Estadísticas de ingresos OCDE, 1965-1998

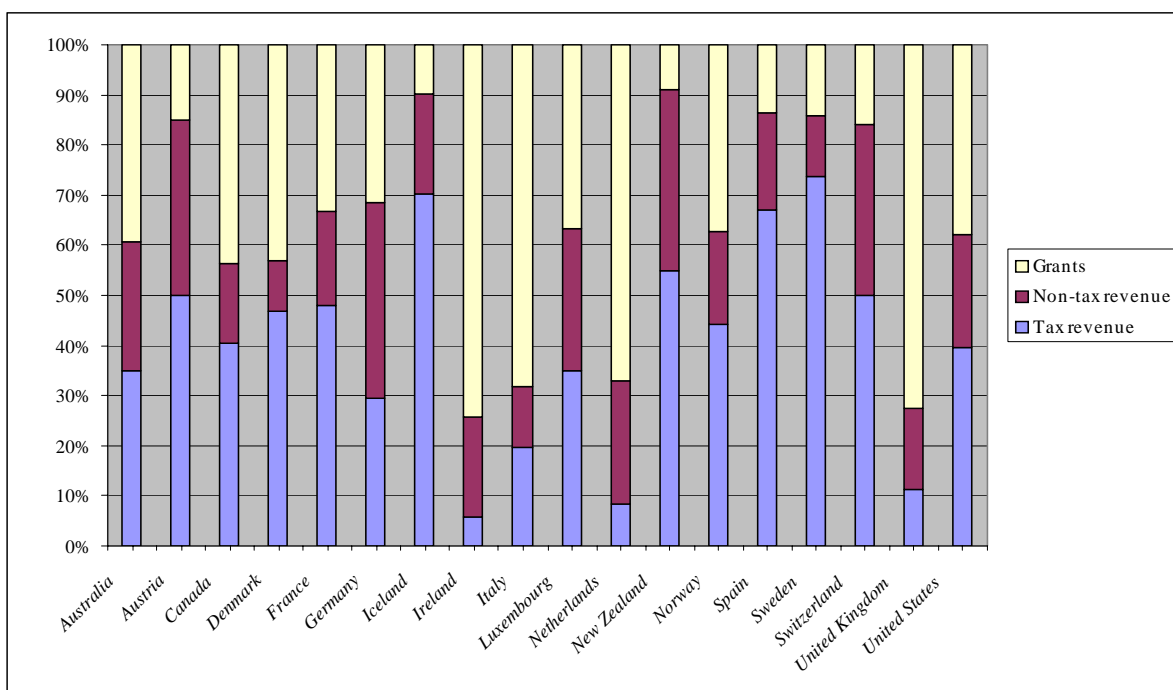
Las estadísticas publicadas (OECD y FMI) tienden a subestimar la importancia del impuesto 'local' a la propiedad debido mayormente a deficiencias en los datos recabados, ya que tratan de capturar el ingreso generado por impuestos genéricos a la propiedad. No obstante, los informes de la OECD son más útiles que la mayoría ya que una de las fuentes citadas de ingreso se relaciona a los gravámenes 'recurrentes' fijados sobre la propiedad raíz, los más cercanos representantes de los impuestos ad valorem a la propiedad. O'Sullivan y otros (1995) refuerzan el argumento de que el impuesto predial representa la mayor fuente de ingreso autónomo para los gobiernos locales. Bahl y Linn (1992) aseveran que el impuesto a la propiedad es el impuesto individual más importante de los gobiernos locales en países en desarrollo, y Mou (1996) comenta que el impuesto predial es una de las fuentes de ingreso más lucrativas pero menos explotadas para apoyar el desarrollo urbano en África.

Las tres categorías principales de fuentes de ingreso a nivel local son: los ingresos por impuestos (incluyendo los impuestos recurrentes a la propiedad), los ingresos no provenientes

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

de impuestos y las subvenciones intergubernamentales. La Figura 4 suministra alguna información sobre la importancia relativa para los gobiernos locales de cada una de estas fuentes. Los ingresos por impuestos representan la mayor fuente, con un promedio de 40.6%, seguido por las subvenciones intergubernamentales, con 36.8% y, finalmente, los ingresos no provenientes de impuestos, con un 22.6%. De los 18 países representados en este análisis, nueve se apoyan más en los ingresos por impuestos mientras que siete hacen mayor hincapié en las subvenciones, y los dos países restantes lo hacen en los ingresos no provenientes de impuestos.

Figura 4: Fuentes de ingreso de los gobiernos locales como porcentaje del ingreso total



Fuente: Estadísticas de ingresos OCDE, 1965-1998

Grants: Concesiones

Non-tax revenue: Ingresos no impositivos

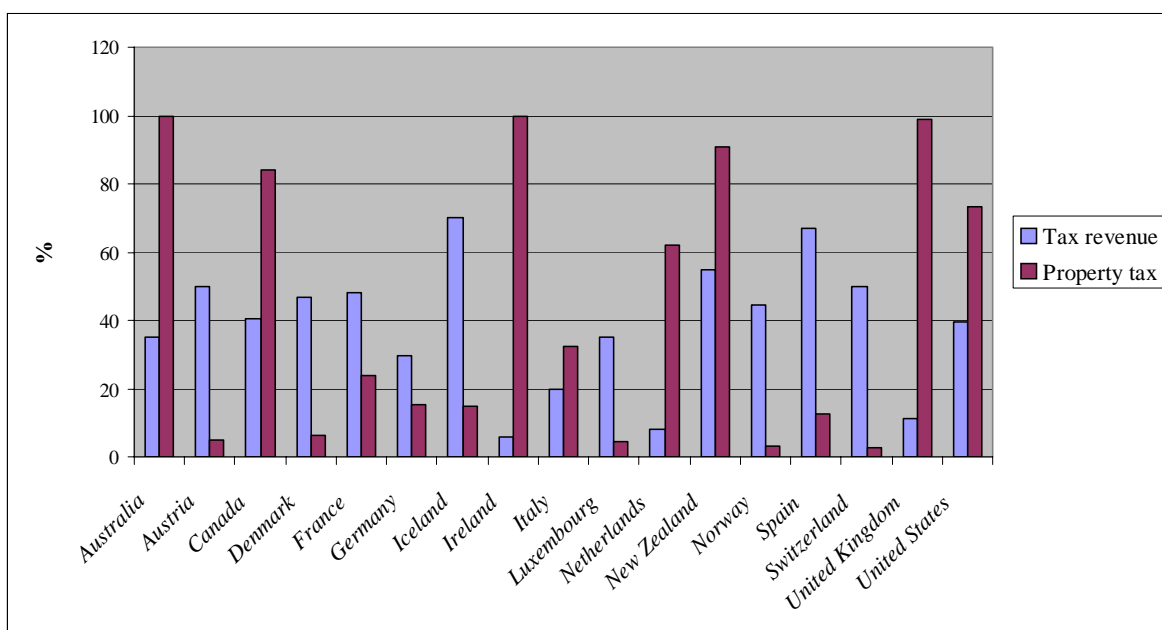
Tax revenue: Ingresos por impuestos

La Figura 5 desarrolla más el análisis examinando la proporción de los ingresos por impuestos de los gobiernos locales, lo que se representa por el impuesto predial recurrente. En este caso, siete países de diecisiete cuentan con ingresos por impuestos por un valor superior al 50% del

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

total de sus ingresos por impuestos. Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido muestran que sus ingresos por impuesto predial representan más del 80% del ingreso total de los gobiernos locales.

Figura 5: Porcentaje del total de ingresos por impuestos representado por impuestos prediales a nivel de gobierno local, 1997



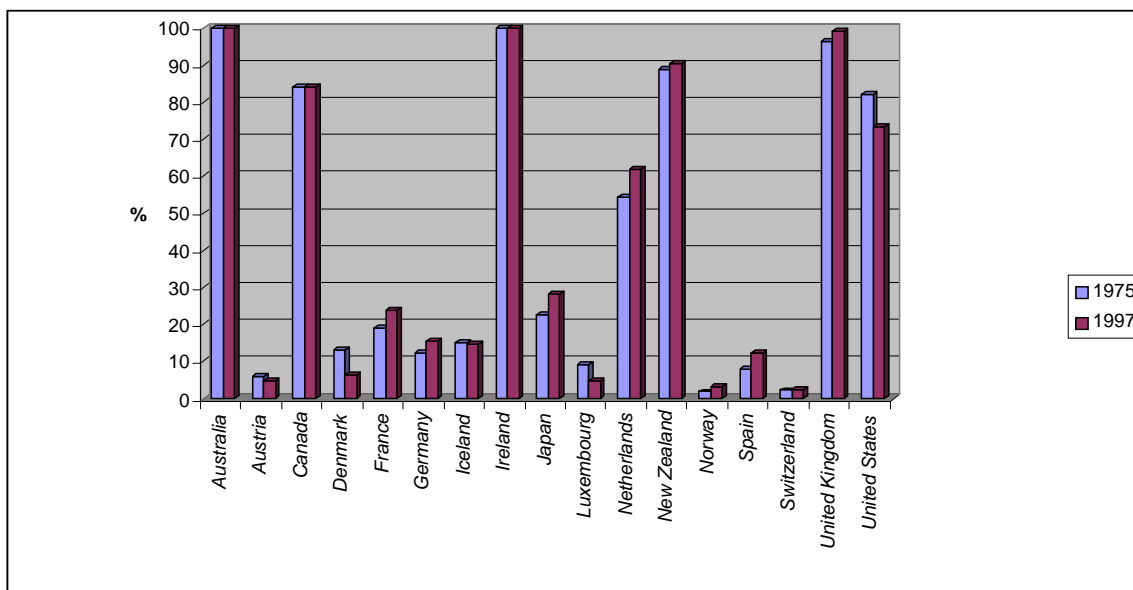
Fuente: Estadísticas de ingresos OCDE, 1965-1998

Tax revenue: Ingresos por impuestos

Property tax: Impuesto a la propiedad (predial)

Al ser medido a través del tiempo, el nivel de ingresos por impuestos a la propiedad para los gobiernos locales ha permanecido bastante estático. Por ejemplo, el porcentaje relativo de impuestos prediales recurrentes para los ingresos de los gobiernos locales en 1975 fue de 42%, y en 1997 había subido a 42.7% (véase la Figura 6).

Figura 6: El impuesto a la propiedad como porcentaje del ingreso de los gobiernos locales



Fuente: Estadísticas de la OECD sobre ingresos, 1965-1998

El análisis estadístico aquí presentado da una impresión más bien clínica de la importancia del impuesto predial. No obstante, es importante estar al tanto de que, por sí solas, estas cifras no suministran el cuadro completo. La importancia del impuesto predial deberá ser considerada también desde la perspectiva de los servicios que su uso debe suministrar. A su vez esto dependerá también del nivel de descentralización del gobierno central y las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales.

Selección de la base del impuesto predial

La base del impuesto predial utilizada en cualquier país es normalmente establecida por sus leyes (por ejemplo: Irlanda del Norte, algunos estados de Australia, Chipre y Hong Kong). En algunos casos la base es prescriptiva y de adherencia obligatoria, mientras que en otros la municipalidad o provincia puede escoger entre varias opciones (v.gr: Nueva Zelanda, Malasia y Sudáfrica) (McCluskey y Williams, 1999). Internacionalmente hay una gran variación en la base del impuesto predial; sin embargo, como sugiere Bahl (1979), son tres las categorías en las que caen la mayoría de los sistemas: (i) base valor del inmueble (suelo más construcción) (ii) base valor del suelo; y (iii) base renta anual. Además de estas categorías principales hay otras

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

opciones menos usadas como, por ejemplo, los sistemas no basados en valor (tal como se usan en varios países de Europa Central y Oriental) y un impuesto predial basado en la ubicación, como se usa en Israel (Arnona). En términos de uso, la mayoría de los países tienden a adoptar los sistemas ya sea de valor capitalizado con mejoras o de valor de la renta anual. Al respecto de los enfoques de valor sin mejoras, una investigación reciente de McCluskey y Franzen (1999) ilustra el uso decreciente de esta práctica. En Nueva Zelanda y en Victoria, Australia, la base tradicional del impuesto a la propiedad ha sido históricamente el valor del terreno, sin importar que las autoridades locales hayan tenido la opción de escoger entre las tres categorías principales de impuesto a la propiedad. Los resultados de este trabajo resaltan la tendencia de las autoridades locales de alejarse de los valores capitalizados sin mejoras a los valores capitalizados con mejoras. La Tabla 2 muestra la posición en Nueva Zelanda, donde en 1972 80% de las autoridades locales utilizaron el valor sin mejoras. Sin embargo, para 1997 esta cifra había bajado a 64%.

Tabla 2: Base del impuesto predial en Nueva Zelanda (%)

Año	VC Valor capitalizado	VS Valor del suelo	VA Valor de renta anual	VS & VC Valor del suelo y capitalizado	Total (%)
1972	16	80	4	-	100
1985	10	80	5	5	100
1997	30	64	2	4	100

Los resultados arrojados por el estado australiano de Victoria son aún más sorprendentes ya que en un período de seis años ha ocurrido un alejamiento significativo tanto del sistema de valor del terreno como del valor de la renta anual. (Véase la Tabla 3).

Tabla 3: Base del impuesto a la propiedad en Victoria

Año	VCM Valor capitalizado con mejoras	VT Valor del terreno	VNA Valor neto de la renta anual	Municipalidades
1993	12(6%)	56(27%)	142(67%)	210*
1995	58(74%)	8(10%)	12(16%)	78
1998	67(86%)	3(4%)	8(10%)	78

- Número de municipalidades previas a la reestructuración en 1993/94

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

La Tabla 4 suministra información sobre varios países respecto a diversos factores importantes. Lo que se evidencia es la falla por parte de varios países en cumplir con sus ciclos prescritos de revaluación. Muchos países están operando sus sistemas de impuesto a la propiedad basados en valuaciones muy obsoletas.

Tabla 4: Revaluaciones y base del impuesto a la propiedad

País	Ciclo de Revaluación	Fecha de la última revaluación	Base
Francia	3 al año	1980	RV
Alemania	6 al año	1964	CV
Irlanda	5 al año	1988	RV
Países bajos	4 al año	1999	CV
Portugal	No especificado	1988	RV – indexación
España	No especificado	1993	RV – indexación
Suecia	6 al año	1996	CV
Gran Bretaña	5 al año	2000	RV
Dinamarca	Anual	1997	CV
Singapur	Anual	2000	RV
Hong Kong	Anual	2000	RV
Malasia	según convenga	1988	RV
Pakistán	según convenga	1967	RV
Tailandia	según convenga	1978	RV
Botswana	5 al año	1995	CV
Brasil	No especificado	1997	CV
Filipinas	3 al año	1992	CV
Jamaica	5 al año	1993	SV
Kenya	5 al año	1980	SV
Sudáfrica	4/5 al año	1980s	SV

Cuál es la base optima para el impuesto a la propiedad en un país, estado o municipalidad particular, es una pregunta difícil de responder. Si hay una respuesta, ésta dependerá de un cierto número de factores interrelacionados. Es claro que la escogencia será influenciada por factores sociales, culturales, económicos, políticos e históricos. Sin embargo, deberán considerarse como igualmente importantes los siguientes elementos: la tenencia de la tierra, su uso, evidencia de transacción, pericia valuatora, educación y capacitación.

Impuestos a la propiedad individuales o por banda impositiva

Muller (1977) hizo el importante señalamiento de que los sistemas de avalúo no deben ser demasiados complejos; de hecho, es muy necesario garantizar la simplicidad en los métodos de

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

avalúo. Hay una dicotomía entre los sistemas diseñados para brindar una máxima precisión en el avalúo y aquéllos hechos para reflejar las limitaciones de quienes tienen que usarlos. Es importante considerar los recursos disponibles para crear un sistema de valuación y los necesarios para mantenerlo a fin de garantizar su rentabilidad (al medirlos contra las tasas de recaudo de ingresos) y que sean fáciles de entender para el contribuyente. Todos los sistemas de impuesto predial, independientemente de la base de valor que empleen, tienden a producir valores discretos para cada propiedad gravable. Pero hay una alternativa: el enfoque de banda impositiva, utilizado en la Gran Bretaña para evaluar el impuesto predial en las propiedades residenciales. Este sistema de bandas o franjas, introducido en 1993, fue una solución única. Entre las ventajas que se advierten se encuentran las siguientes:

- es un proceso más rápido, en los casos que el tiempo importa (HMSO, 1991);
- es un proceso más barato, en los casos que el costo importa, lo cual fue claramente un factor determinante en la selección del “impuesto a la propiedad por bandas” como solución a los problemas internos de avalúo (HMSO, 1991);
- facilita el trabajo del valuador;
- es un sistema sólido que por su amplio marco se esperaba tendría la capacidad de contener as variaciones de los valores y, por lo tanto, extender el periodo de vida útil de las bandas impositivas iniciales;
- el volumen de apelaciones por parte de los contribuyentes se redujo ya que este sistema inherentemente da un margen de disputa menos preciso; y
- permite un proceso de licitación competitivo al usar la pericia del sector privado.

En un sistema por bandas no es necesario valorar específicamente cada propiedad, sino estimar en qué franja de valor deberá colocarse. Este método conlleva en sí los argumentos a favor y en contra de la necesidad de tener una estimación exacta o discreta de los valores dado el hecho de que el avalúo no es una ciencia exacta (DETR, 2000).

En un mundo ideal sería preferible tener valores actualizados para cada propiedad gravable, pero no vivimos en un mundo ideal. El inconveniente es que en los sistemas de valores discretos los costos de reavalúo tienden a dar como resultado reavalúos generales irregulares y poco frecuentes. Por lo tanto, en los sistemas discretos se compromete el principio de justicia. ¿Le iría mejor a un sistema de bandas?

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

Evidentemente todas las propiedades cuyo valor caiga dentro de una banda especificada pagarán la misma cantidad de impuesto predial y seguirán haciéndolo hasta que alguna situación manifiesta requiera el reavalúo de una propiedad o todas las citadas propiedades sean revaluadas. Dejando aparte los cambios de valor debidos a cambios físicos en la propiedad, hay un mayor 'colchón' en el que los aumentos de valor ocasionados por movimientos de mercado no afectan significativamente la posición de una propiedad en una banda a lo largo de un periodo de tiempo relativamente largo. He ahí una gran diferencia con el sistema de valores discretos, en el que cualquier cambio en el valor resulta o debe de resultar en un cambio en la responsabilidad tributaria. Otra cosa: los cambios estructurales de menor cuantía no resultarán normalmente en un cambio de valor tan significativo que desplace a la propiedad a una banda impositiva superior, lo que, nuevamente, no ocurriría con el sistema de valores discretos.

Un enfoque de bandas debidamente elaborado podría muy bien aplicarse no sólo en países desarrollados, si no, con más razón, en países en vías de desarrollo y en aquéllos en 'transición' de Europa Central y Oriental. En este último grupo de países el legado de las políticas comunistas y socialistas creó un ambiente en el que la mayoría de la propiedad raíz estaba en manos del estado. Estos países en transición, así llamados por su actual movimiento hacia la democracia y su alejamiento de las economías centralmente planeadas, están buscando fomentar aspectos de descentralización fiscal (Paugam, 1999).

Numerosos países, entre los que se incluye a Polonia, la República Checa, Hungría, Bulgaria y Rumania, tienen una forma de impuesto a la propiedad basada en la superficie de suelo del edificio (McCluskey et al, 1998). Debido al relativo subdesarrollo del mercado de la propiedad, muchos países en transición optaron inicialmente por sistemas impositivos basados en el metro cuadrado (Eckert y Nelly, 1991). Tales sistemas impositivos basados en superficie se introdujeron como reconocimiento de la necesidad de gravar la propiedad raíz en áreas regidas por autoridades locales como forma de recaudar finanzas para acometer gastos de infraestructura y otros de índole local. Puede llegar a presentarse una oportunidad de refinar tales sistemas de manera que reflejen un tasación *ad valorem* de la propiedad una vez que el mercado de la propiedad llegue a un estado de desarrollo en el que tal base impositiva pueda sostenerse. A pesar de todo, estos sistemas son practicables y socialmente aceptables y, por el tiempo que permanezcan así, habrá poco incentivo o voluntad política para cambiarlos. En los sistemas por superficie hay problemas evidentes asociados a la capacidad de pago, la equidad y la solvencia administrativa. En un esfuerzo por mejorar la equidad y aprovechar el rápido

desarrollo de los mercados de la propiedad, muchos países en transición han instrumentado reformas fiscales que incluyen la utilización de sistemas *ad valorem*. Pese al desarrollo en curso de los mercados de propiedad raíz, es forzoso reconocer que en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental éstos son altamente imperfectos, ya que los altos costos de las transferencias fuerzan a subdeclarar los valores reales y, además, adolecen de una falta de datos cualitativos en las transacciones, una ausencia de valuadores adecuadamente calificados y una estructura administrativa deficiente.

La aplicación de bandas de valor es, por definición, un enfoque sólido a la fijación de valores, que cuenta con numerosas e importantes ventajas operativas para los países en desarrollo o en transición que estén tratando ya sea de mejorar un sistema tributario predial existente que pueda estar en mal estado, o que deseen introducir un nuevo impuesto *ad valorem* a la propiedad sin la complejidad del avalúo inherente a un sistema de valores discretos.

El avalúo

¿Cuáles son las opciones de avalúo de un impuesto a la propiedad basado en el valor? En uno de los extremos tendríamos un sistema sencillo de autoavalúo y, en el otro, un enfoque de avalúo en masa altamente complejo. El autoavalúo tendería a fijar valores de avalúo bastante bajos, así como a mantener niveles bajos de apelaciones. No obstante, llevaría a inequidades significativas; la cantidad de verificaciones de los valores tendería a ser costosa por la tendencia natural a la subestimación de los valores reales y la base impositiva sería inestable, lo que llevaría a una falta de solvencia en el ingreso de la administración de impuestos y probablemente a altas tasas de incumplimiento. El enfoque de avalúo en masa conlleva las ventajas de objetividad, economías de escala y la capacidad de actualizar fácilmente los valores. Entre las desventajas están los altos costos iniciales de su introducción, la ingente cantidad de datos que precisa, una falta de transparencia y la necesidad de personal y tecnología adecuadamente calificados. Dentro de estos dos extremos hay otros cuatro enfoques posibles: primero, el uso de valuadores expertos para sacar manualmente valores discretos; segundo, el uso de zonas de valor definidas por la superficie del suelo y el uso de la tierra; tercero, el uso de bandas de valor y, cuarto, el uso de indexación.

Un cambio exitoso hacia sistemas *ad valorem* debe reconocer la necesidad de adoptar políticas, prácticas y procedimientos adecuados a la capacidad administrativa de los departamentos de impuestos. La simplificación de las políticas y los procedimientos administrativos facilitará tanto

la administración impositiva como el cumplimiento por parte de los contribuyentes. Los países enfrentan numerosas dificultades operativas en la administración de los impuestos a la propiedad. A menudo hay una falta de mapas base precisos, de información sobre propietarios, de detalles sobre las propiedades, de estructuras institucionales de apoyo capaces de suministrar datos y de manejar información y, finalmente, la ausencia de un marco legal para justificar la imposición de una tributación municipal basada en la tierra.

Dadas las restricciones en la disponibilidad de datos sobre ventas, podría alegarse que las técnicas de avalúo en masa demostrarían ser insatisfactorias para alcanzar una uniformidad en la evaluación, ya que estas técnicas precisan intensivamente de datos y exigen satisfacer diversas presunciones estadísticas, pues de otra manera los resultados pueden considerarse inestables. Y tales sistemas conllevan fuertes costos de establecimiento y una considerable capacitación de personal para poder ser usados. El método de sacar valores discretos manualmente usando valuadores tiene también muchas restricciones tales como los costos de mano de obra o personal, el tiempo que lleva valorar todas las propiedades y la oferta de personal calificado. Una alternativa viable es dividir las propiedades por franjas o bandas de valor, que podría aprovechar algunas de las ventajas del avalúo en masa y de la pericia mercadotécnica del sector privado. Tal como Nelly (1994) sugiere en relación a los sistemas de avalúo, idealmente deberían ser seleccionados en base a su sencillez, transparencia y 'explicabilidad' al contribuyente.

Datos sobre transacciones

En la base de todo sistema tributario *ad valorem* de la propiedad está el requisito de tener "suficientes" datos sobre las transacciones. Lo ideal sería que hubiera muestras representativas de transacciones o ventas de todos los tipos de propiedad en todas las ubicaciones. Sin embargo, la realidad es que esta situación óptima rara vez es el caso, y aún menos en países en desarrollo y en transición donde los mercados de propiedad abiertos y estables son extremadamente incipientes, si acaso se dan. Hay escasez de ventas de propiedad raíz por no estar plenamente desarrollados los mercados o por estar la propiedad directamente relacionada con la tenencia, los derechos de propiedad o las restricciones culturales y aún tribales. Además, están los problemas empíricos de intentar cuantificar el valor de mercado de propiedades existentes en ausencia de datos de mercado (Antwi, 1997; Robinson, 1997). La cantidad y la calidad de los datos está, hasta cierto punto, convirtiéndose en un valioso activo canjeable. En Nueva Zelanda y algunos estados de Australia, como Australia Occidental, y en Columbia

Británica, Canadá, los sectores evaluadores del gobierno han estado produciendo datos de transacciones para venderlos a compañías privadas. Ello ha devenido en fuente importante de generación de ingreso permitiéndole asimismo al sector privado competir más efectivamente en el trabajo del avalúo del impuesto a la propiedad.

Reavalúos

Una conclusión de esta investigación es constatar la existencia de los problemas asociados a la falta de una base de impuestos actualizada. La Tabla 4 ilustra que aun cuando las legislaciones de los países puedan prescribir el ciclo de reavalúo, en la práctica la adherencia a la ley es poco común. Son muchos los países que no han planeado reavalúos regulares de la base impositiva o que los han pospuesto de manera regular. Como consecuencia, la base tributaria guarda poca semejanza con los valores en que presumiblemente se basa, sean de capital o de alquiler.

Muchos países han tratado de superar los problemas asociados a la poca frecuencia de los reavalúos usando alguna forma de indexación. Si bien una indexación anual entre reavalúos regulares de, digamos, 4 o 5 años pueda tal vez garantizar una base impositiva relativamente exacta, su uso se torna más cuestionable cuando la base no se ha actualizado por 10 o 20 años. Un buen ejemplo es Francia, donde la última vez que se revisó fue entre mediados de los 70 y los 80, dependiendo del impuesto, de la propiedad y de su ubicación. La situación empeora a ojos vistas cuando el mercado de la propiedad cambia con rapidez, como es el caso en pueblos y ciudades principales. El efecto puede no ser tan perjudicial en zonas más rurales. Chipre usa una base de valores de 1909 para algunos de sus impuestos a la propiedad, sin aparente provisión para reavalúos o indexaciones.

El ciclo de reavalúos que ocurre bajo un sistema de bandas tendrá lugar con mucha menor frecuencia que bajo un sistema de valores discretos. Esto se basa en la premisa de que los cambios en el valor de una propiedad debidos a cambios físicos y a movimientos de precios del mercado pueden, hasta un punto considerable, ser absorbidos dentro de la propia banda y, así, no precisar la propiedad de un cambio de banda. El asunto aquí no es de valores absolutos de las propiedades, sino del valor relativo de una propiedad respecto a otras. Por consiguiente, si todas las propiedades experimentaran un cambio en valor igual, no habría necesidad de un reavalúo porque las relatividades no se habrían alterado. Pero los mercados de propiedad son imperfectos y no siempre se mueven en la misma dirección al mismo ritmo y al mismo tiempo, por lo que la obligación de emprender un reavalúo es de suma importancia, especialmente si

este impuesto predial por bandas ha de ser aceptado por los contribuyentes como 'justo'. Tal sistema tendrá éxito si existe una relación clara, definida y continua entre el valor de la propiedad de un contribuyente y la banda de valor en la que se le ha colocado. Y tal relación sólo podrá establecerse si los movimientos de las bandas de valor y los precios de las casas se monitorean y reavalúan regularmente.

En los sistemas de valores discretos la práctica internacional respecto a ciclos de reavalúo tiende a indicar una norma de entre 3 y 5 años (McCluskey y Williams, 1999). En un sistema de bandas uno esperaría que los reavalúos ocurrieran entre los cinco y los diez años. Además, si se indexaran las bandas de valores, digamos en ciclos de cinco años, se podría perfectamente extender la vida de los valores fijados más allá de un reavalúo de diez años. Sin embargo, un sistema de bandas es específico respecto al tiempo, y específico en cuanto al valor sólo si los valores cambian muy rápido. Por lo tanto, mucho dependerá de los movimientos en los precios de mercado y en la magnitud de los cambios inter e intrarregionales (Farrington y Lee, 1992).

Provisión de avalúo

Al considerar las ventajas y desventajas relativas entre suministrar el trabajo con la planta interna del gobierno y contratarlo externamente, hay que considerar varios factores. Aunque el valor recibido por el precio pagado es un criterio obvio, hay otros factores que deben reflejarse tales como la imparcialidad y el estar libre de conflictos de interés, la objetividad, la consistencia del enfoque, la confidencialidad y la debida condición de rendición de cuentas para el uso de fondos públicos (Frannzsen y McCluskey, 2000). Existen, sin embargo, algunas posibilidades para la provisión de servicios de avalúo, entre ellas:

- Que el gobierno o alguno de sus organismos realice todos los avalúos para la provincia o el país entero;
- Que el gobierno actúe como unidad reguladora y coordinadora, y que los servicios sean suministrados ya sea por un organismo gubernamental o por el sector privado o por una combinación de ambos;
- Que el gobierno sea el organismo regulador y que todos los avalúos sean suministrados por el sector privado;
- Que los gobiernos locales suministren todos los avalúos ya sea por su personal o contratando el servicio al organismo del gobierno o al sector privado.

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

Hay ventajas evidentes en un sistema de avalúo provincial o nacional, ya que tendería a una uniformidad en la administración, así como a una mayor consistencia en las cuantías avaluadas a lo largo de todo el país o provincia. La experiencia ha demostrado que la mejor manera de alcanzar la uniformidad en los avalúos es cuando una sola autoridad es responsable de todos los avalúos (Comité Bridge, 1960).

Hay varios principios amplios que considerar, en particular el papel del gobierno en la prestación del servicio. En cuanto a esto, ya sea que actúe o no como proveedor a través de sus propios organismos, el gobierno en cuestión deberá separar y distinguir entre sus papeles como comprador y como proveedor (Informe de la Comisión de Auditoría de Queensland, 1996). Valuadores por contrato y acreditados podrían desempeñar competentemente los avalúos bajo las instrucciones del Departamento, que fungiría como regulador. Subsiste, no obstante, alguna duda en cuanto a que el sector privado esté suficientemente preparado y capacitado para realizar los avalúos de una forma redituable.

Tabla 5: Responsabilidad por la función del avalúo

País	Gobierno central o provincial	Local	Privado
Australia	*		*
Botswana		*	*
Brasil		*	
Chipre	*		
Estonia	*		
Hong Kong	*		
Hungría		*	
Irlanda	*		
Jamaica	*		
Kenya		*	*
Malasia	*	*	
Países Bajos		*	
Nueva Zelanda	*		*
Pakistán	*		*
Filipinas		*	
Singapur	*		
Sudáfrica		*	*
Tailandia		*	
Reino Unido	*		
Zimbabwe		*	

La Tabla 5 muestra a varios países seleccionados responsables de la función del avalúo. Pese a las ventajas innegables de tener un departamento nacional o provincial de avalúo, esta función se está delegando cada vez más al nivel local. La opción de asignarle el proceso de avalúo a la

municipalidad le está confiriendo a las autoridades locales la discreción de subcontratar la provisión del servicio de avalúo. En este caso, el propio Departamento puede competir directamente contra el sector privado por este trabajo. Cuando se contratan directamente al sector privado los servicios de avalúo hay una necesidad de tener un cuerpo independiente dentro del gobierno para que haga las veces de controlador o regulador (Avaluador General, en Nueva Zelanda y en el estado de Victoria, Australia). Este organismo tendría a su cargo las funciones de coordinar el proceso de avalúo, mantener un control de calidad y tener un papel de supervisión y consejería. La utilización del sector privado en los avalúos de impuestos a la propiedad es cada vez más común (Pakistán, Gran Bretaña, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda). Tradicionalmente ha habido siempre situaciones en las que particulares a contrato han asistido a las municipalidades en el proceso de avalúo, especialmente en momentos de reavalúos generales; no obstante, con el crecimiento de la licitación competitiva, las otrora sacrosantas responsabilidades del sector público están comenzando a pasar a licitación privada. El uso exclusivo o, de hecho, parcial del sector privado conlleva ciertas dificultades, tales como conflictos de interés, control de calidad y niveles de apoyo post-avalúo.

Tecnología

La tributación a la propiedad se presta idealmente para la utilización de informática en las funciones administrativa y de avalúo (Nelly, 1994) El objetivo primordial al diseñar e implementar un sistema avaluador es el de mejorar la equidad y la eficacia de las políticas impositivas y de la administración de los avalúos. Así, siguiendo este objetivo, se desarrolla tecnología para poder procesar grandes volúmenes de datos sobre propiedad, analizar sus características, tasar sus valores, manejar la facturación y el recaudo, y vigilar las tasas de mora en los pagos y los procesos administrativos generales. Al tratar con impuestos a la propiedad surge la necesidad de manejar grandes volúmenes de datos sobre la propiedad, por lo que el requisito esencial es algún sistema de base de datos relacional.

La tecnología y sus diversas metodologías aplicadas a la automatización del proceso de avalúo han realizado avances significativos en los últimos 20 años, reemplazando casi totalmente al sistema manual. Las técnicas de modelamiento de avalúo en masa se han desarrollado fuertemente, cada vez más apoyadas en algoritmos fundamentados en el análisis regresivo, los sistemas expertos y la inteligencia artificial (McCluskey, 1977). La aplicación de semejantes sistemas ha traído numerosos efectos benéficos, incluida la capacidad de evaluar cientos de miles de propiedades en lapsos cortos de tiempo, de manera rentable, con mejor control de

calidad y pudiendo llevar a cabo reavalúos más frecuentes. Uno de los últimos desarrollos en el mejoramiento de la función valuadora es la integración de Sistemas de Información Geográfica (GIS) con CAMA, aprovechando la evidente sinergia existente entre estas dos tecnologías en cuanto al despliegue espacial de datos de modelamiento y resultados de avalúos.

Educación

Una correcta implementación, reforma y sustentabilidad del sistema tributario a la propiedad dependerá en gran medida de la calidad de aquellos departamentos u organizaciones implicados en su administración. Las calificaciones académicas y el conocimiento práctico pertinente sobre avalúo de impuestos prediales tiende a variar considerablemente de país a país. El avalúo de impuestos a la propiedad constituye un aspecto único del avalúo de la propiedad, ya que implica las destrezas de aplicar metodologías específicas de avalúo a cada tipo de propiedad desde la propiedad residencial más básica hasta la refinería petrolera multimillonaria, el complejo industrial, deportivo o recreativo y las propiedades agrícolas y forestales, la lista tiende a ser interminable. Un valuador debidamente capacitado aún requeriría de adiestramiento adicional para poder trabajar con una amplia gama de propiedades especializadas. Y es aquí precisamente donde yacen muchas de las dificultades asociadas al avalúo del impuesto predial en muchos países, o sea la disponibilidad de valuadores o asesores debidamente calificados y experimentados. Es claro que las universidades pueden dar cursos de valuación de la propiedad raíz, pero un requisito actual es garantizar el impartir la capacitación con las técnicas y metodologías más avanzadas en materia de impuestos a la propiedad. Esta forma especializada de capacitación puede inducir un desarrollo profesional continuo y a través de ello organizar a las instituciones profesionales locales. Un enfoque alternativo es la capacitación y el desarrollo del personal de planta dentro de departamentos de avalúo más grandes. Dentro de los departamentos nacionales o provinciales de avalúo, la capacitación es parte integral del espíritu de la organización; no obstante, esto se ha vuelto mucho más problemático para autoridades locales más pequeñas.

El futuro

Internacionalmente hablando, la tributación a la propiedad ha tenido una larga y más bien exitosa historia. En principio es una forma ideal de financiar muchos servicios urbanos y rurales. La base impositiva es altamente visible, está fijada por ubicación y su valor es susceptible de ser

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

establecido con objetividad, además de que refleja el valor de numerosos servicios suministrados por las municipalidades locales. Puede argumentarse que el impuesto predial es el ideal para los gobiernos locales dada la necesidad local de recaudar finanzas para pagar sus gastos. El impuesto a la propiedad es el más común y, generalmente, el más importante fijado por los gobiernos locales en la mayoría de los países en desarrollo. Lo que no quiere decir que dicho sistema esté funcionando eficientemente; de hecho, sería justo decir que la mayoría de los sistemas tributarios requieren numerosos niveles de mejora y reforma. Estos sistemas tienden a sufrir de varios problemas comunes: sus prácticas de avalúo son inadecuadas, falta pericia profesional; hay insuficiencia de datos; constantes problemas con el recaudo y con hacer cumplir la ley; gran resistencia por parte de los contribuyentes; corrupción.

Pese a estos problemas prácticos, el impuesto a la propiedad se sitúa claramente entre las pocas fuentes principales de ingreso público local que pueden compartir el costeo de una parte significativa de los gastos locales. Sin embargo, se requiere de un esfuerzo consistente para movilizar los recursos técnicos y administrativos necesarios para desarrollar los cimientos de un buen sistema impositivo a la propiedad, cuales son el registro de propietarios o usuarios de la tierra, datos y características de las propiedades, avalúo y recaudo automatizados, así como una política efectiva de hacer cumplir la ley. Es importante asimismo reunir el apoyo político necesario para apoyar e impulsar cualesquier reformas a los impuestos a la propiedad, como lo es educar al público contribuyente acerca de los beneficios que recibe por el ingreso recaudado. Consiguientemente, la tributación de la propiedad local seguirá siendo una fuente principal de ingreso en el futuro previsible para la mayoría de las sociedades. El tributo a la propiedad local está tan bien establecido como herramienta financiera y de ingreso en las economías de la mayor parte de los países que parece haber poca probabilidad de que la propiedad llegue alguna vez a perder su atractivo como generador importante de ingreso.

La historia muestra que una vez que una medida tributaria se establece y gana alguna aceptación y respeto por parte del público contribuyente, es difícil retirar tal instrumento impositivo. Al igual que con toda regla, hay excepciones. v.gr: la abolición un impuesto de mucho éxito a la propiedad doméstica en la Gran Bretaña a finales de los años 80 (v.gr: tasas domésticas). No obstante, su reemplazo, el impuesto de capitación, fue retirado con cierta prisa para ser reemplazado por un impuesto a la propiedad.

Benjamín Franklin dijo alguna vez: “En la vida sólo hay dos certezas: la muerte y los impuestos”. Con la imposición de derechos de muerte al patrimonio de un difunto, ¡algunos legisladores han logrado eslabonar ambos a una industria exitosa!

Referencias

- Antwi, A. (1997), Property valuation in the absence of market data: overcoming empirical hurdles in transforming economies, *Real Estate Valuation and Investment*, Vol. 1, No. 1, pp. 31-38.
- Bahl, R. (1979), (Ed.), *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*, University of Wisconsin Press, Madison, United States.
- Bahl, R. (1998), Land versus Property Taxes in Developing and Transition Countries in Netzer, D. (ed) *Land Value Taxation: Can it and will it work today?*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, United States.
- Bridge Report, (1966), *Royal Commission of Inquiry into Rating Valuation and Local Government Finance*, New South Wales, Australia.
- Chalk Report, (1989), *Committee of Inquiry into Valuation and Rating*, Brisbane, Queensland, Australia.
- DETR, (2000), *Non-Domestic Rates: review of Revaluation*, Department of the Environment, Transport and the Regions, London.
- Eckert, J. and Kelly, R. (1991), *Building an Ad Valorem Property Taxation System in Poland: The Application of CAV Technology*, Paper presented at IRRV Conference on Local Government Taxation, Budapest, Hungary.
- Farrington, C. and Lee, M. (1992), *Council Tax: Your Guide*, IRRV Services Limited, London.
- Fisher, G. (1981), The Changing Role of Property Taxation in *Financing State and Local Governments in the 1980s: Issues and Trends*, (Eds.) Waizer, N. and Chicoine, D.L., Oelgeschlager, Gunn Hain, Cambridge, MA, United States.
- Franzsen, R.C.D. and McCluskey, W.J. (2000), Some Policy Issues Regarding the Local Government Property Rates Bill, *South African Mercantile Law Journal*, Vol.12, No.1, pp. 209-223.

- HMSO, (1976), *Local Government Finance: Report of the Committee of Inquiry* Her Majesty's Stationery Office, Cmnd 6453 (The Layfield Report). UK.
- HMSO, (1981), *Alternatives to Domestic Rates* Her Majesty's Stationery Office, Cmnd 8449. UK.
- HMSO, (1983), *Rates – proposals for rate limitation and reform of the rating system* Her Majesty's Stationery Office, UK.
- HMSO, (1986), *Paying for Local Government*. Her Majesty's Stationery Office, Cmnd 9714. UK.
- HMSO, (1991), *A new tax for Local Government* Her Majesty's Stationery Office, UK.
- Jensen, J.P. (1931), *Property Taxation in the United States*, University of Chicago Press, Chicago, United States.
- Kelly, R. (1994), Implementing property tax reform in transitional countries: the experience of Albania and Poland, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 12, pp. 319-331.
- Kelly, R. (1998), *Intergovernmental Revenue Allocation Theory and Practice: Application to Nepal*, Development Discussion Paper No. 624, Harvard Institute for International Development, Harvard University, MA, United States.
- McCluskey, W.J. (1997), A Critical Review of Computer Assisted Mass Appraisal Techniques in McCluskey, W.J. and Adair, A.S. (Eds.) *Computer Assisted Mass Appraisal: An International Review*, Ashgate Publishing Limited, England.
- McCluskey, W.J. (1998), The Property Tax: Empirical Evidence on its Relative Importance, *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, Vol. 3, No. 2, pp.47-58.
- McCluskey, W.J. (1999), (Ed.), *Property Tax: An International Comparative Review*, Ashgate Publishing Limited, England.
- McCluskey, W.J. and Williams, B. (1999), Introduction: a Comparative Evaluation in McCluskey, W.J. (Ed.), *Property Tax: An International Comparative Review*, Ashgate Publishing Limited, England.
- McCluskey, W.J. and Franzsen, R.C.D. (1999), *Land Value Taxation in Australia, Jamaica, Kenya, New Zealand and South Africa*, paper presented at IRRV Fifth International Conference on Local Government Property Taxation, Cambridge, MA, United States.

El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional

- McCluskey, W. J.; Plimmer, F., Connellan, O. (1998), Ad valorem property tax: issues of fairness and equity. *The Assessment Journal*, Vol. 5 No. 3 May/June pp. 47-55
- Mou, C. (1996), Major Property Tax Issues in Africa in Municipal Development Programme, *Property Tax in Eastern and Southern Africa: Challenges and Lessons Learned*, Working Paper No. 2, Harare, Zimbabwe.
- Muller, A. (1997), *The Need for Simplified Valuation Methods for Local Property Taxes in Transition Countries*, paper presented at the 4th International Conference on Local Taxation, IRRV, Rome.
- OECD, (1999), *Revenue Statistics 1965-1998*, Organisation of Economic Cooperation and Development, Paris, France.
- Ontario Fair Tax Commission, (1993), *Fair Taxation in a Changing World*, Ontario, Canada.
- O'Sullivan, A., Sexton, T.A. and Sheffrin, S.M. (1995), *Property Taxes and Tax Revolts: the Legacy of Proposition 13*, Cambridge University Press, England.
- Paugam, A. (1999), Reform toward an ad valorem property tax: fiscal and non-fiscal benefits in transition economies, *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, Vol. 4, No. 2, pp. 3-26.
- Robinson, J. (1997), Valuation approaches in a transitional economy, *Real Estate Valuation and Investment*, Vol. 1, No. 1, pp. 15-21.