

## SEGUNDA PARTE

### Capítulo primero

#### IMPOSICIÓN A LA PROPIEDAD

INTRODUCCIÓN . . . . .	37
Vinculación de la posesión de bienes raíces con el principio de capacidad contributiva . . . . .	37
Vinculación de la posesión de bienes raíces con el principio de beneficio . . . . .	38
MODALIDADES DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD . . . . .	38
Respecto al objeto . . . . .	38
Respecto al sujeto . . . . .	38
Respecto a las exenciones. . . . .	40
Respecto a la base. . . . .	41
Respecto a las tasas. . . . .	43
EFFECTOS ECONÓMICOS DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD. . . . .	43
Impacto del impuesto . . . . .	43
Traslación del impuesto. . . . .	44
Repercusión del gravamen en el costo de ceder el uso de la tierra . . . . .	45
Repercusión del gravamen en el costo de los bienes o servicios producidos en los predios gravados . . . . .	45
Repercusión del gravamen en el costo de la industria de la construcción . . . . .	46
Incidencia del impuesto a la propiedad. . . . .	46
Regresividad del gravamen a la propiedad . . . . .	47
Falta de neutralidad del impuesto a la propiedad. . . . .	49
Efectos del impuesto en distintos tipos de propiedad . . . . .	51
Propiedad residencial. . . . .	52
Propiedad agrícola . . . . .	52
Propiedad destinada al comercio o industria. . . . .	52
Efectos del impuesto en la localización dentro de una urbe. . . . .	53
Posibilidad real de movilidad de la actividad económica . . . . .	54
Importancia del impuesto a la propiedad en las haciendas locales . . . . .	55
ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD. . . . .	56
Liquidación del impuesto por la autoridad fiscal. . . . .	56
Desigualdades en el adeudo fiscal. . . . .	56
Desigualdades intencionales. . . . .	57
Desigualdades no intencionales. . . . .	57
Capitalización de las diferencias de valuación. . . . .	57
Liquidación del impuesto mediante la presentación de declaración . . . . .	57
Expansión previsible del impuesto a la propiedad . . . . .	58

## SEGUNDA PARTE

## CAPÍTULO PRIMERO

# IMPOSICIÓN A LA PROPIEDAD

### INTRODUCCIÓN

Históricamente, la posesión de propiedad raíz y sobre todo su acumulación —aunque se mantenga ociosa—<sup>6</sup> se relaciona estrechamente con la detentación del poder por la importancia de la tierra como fuente potencial de riqueza. Salvo en las economías preponderantemente agrícolas, dado que la propiedad de la tierra y otros indicadores de riqueza no están necesariamente relacionados, su posesión es un índice imperfecto de bienestar económico.

#### *Vinculación de la posesión de bienes raíces con el principio de capacidad contributiva*

Aunque existe una relación entre el valor de la tierra poseída y el nivel económico de sus propietarios —generalmente son las personas más ricas las que poseen más propiedades o propiedades de mayor valor—, y a medida que transcurre el tiempo, los activos tienden a reflejar la riqueza capitalizada, dado que es la propiedad y no su producto lo que se considera como evidencia de la capacidad contributiva, y en una fecha determinada el flujo de dinero no necesariamente coincide con el valor del activo, la propiedad en sí es una medida incompleta de la situación económica del contribuyente y el impuesto sobre ella no necesariamente tiene relación con su habilidad para pagar.

<sup>6</sup> Aunque cabe la posibilidad de que dentro de la imposición a la propiedad se incluya la propiedad mueble —menaje de casa, vehículos y algunos tipos de instalaciones—, esta circunstancia no es muy común, y en todo caso el rendimiento del impuesto así aplicado es de escasa importancia en relación con el que recae sobre la propiedad raíz. Este estudio se circunscribe al tributo sobre esta última.

### *Vinculación de la posesión de bienes raíces con el principio del beneficio*

No es fácil establecer una relación directa entre el impuesto pagado por cada contribuyente y los beneficios que recibe de los gastos públicos que coadyuva a financiar —salvo donde se establece específicamente este impuesto para solventar determinados servicios—, ya que el impuesto entra a formar parte del conjunto local de recursos destinados a cubrir dichas erogaciones. Por lo demás, quienes se benefician de los servicios públicos de salud, educación y transporte son generalmente las personas de recursos económicos más bajos que los de aquellas de quienes se recauda el impuesto. Sin embargo, estos servicios, y aquellos más directamente relacionados con las propiedades —agua potable, drenaje, vías de comunicación—, elevan el valor de las mismas y las hacen atractivas tanto para habitarlas como para especular con ellas. Empero, la distribución de las cargas de este impuesto no necesariamente guarda proporción con los servicios que las propiedades requieren, ni hay correlación entre éstos y las rentas netas de la propiedad.

#### MODALIDADES DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

Este tributo puede establecerse incorporando diversas características en relación a cada uno de los elementos del impuesto.

##### *Respecto al objeto*

El objeto imponible puede limitarse a la propiedad del terreno o a la de éste con las construcciones en él levantadas. Puede abarcar también la propiedad de instalaciones, vehículos, maquinaria y menaje de casa.

##### *Respecto al sujeto*

El impuesto puede establecerse por igual para todos los contribuyentes o puede dar cabida a disposiciones que atiendan a las condiciones particulares de los jubilados e incapacitados.

Con frecuencia los jubilados e incapacitados propietarios de sus domicilios, tienen gran parte de su haber invertido en su habitación y pocos activos líquidos, pues en su mayoría se sostienen de sus pensiones de jubilación o incapacidad —por lo general sumas relativamente pequeñas— continuamente depreciadas por la inflación, lo que

hace que la presión del impuesto sea mayor sobre ellos que sobre otros contribuyentes.

Tomando en cuenta que la capacidad de pago depende de tres factores, ingreso, propiedad y consumo, el tratamiento especial consiste en hacer de la carga del impuesto a la propiedad una función tanto del ingreso como de la propiedad poseída. La ayuda a las personas de que se trata puede ser la exención, el diferimiento, el congelamiento del impuesto en la fecha en la que el privilegio es solicitado o la utilización de interruptores del impuesto. Sólo esta última necesita ser explicada.

El interruptor <sup>7</sup> del impuesto es una forma de ayuda fiscal respecto del impuesto a la propiedad raíz condicionada al ingreso. Los sistemas para determinar este beneficio son el de porcentaje fijo y el de escala móvil.

El primero de ellos consiste en establecer un porcentaje fijo del ingreso como carga fiscal aceptable por concepto de impuesto a la propiedad raíz, el gravamen que exceda de dicho porcentaje se considera excesivo y da derecho al remedio fiscal. Este sistema se apoya en el principio de habilidad de pago y puede hacer el impuesto a la propiedad residencial proporcional debajo de un nivel dado de ingreso, o aun progresivo para un amplio nivel de ingresos. En igualdad de circunstancias, por una parte concede mayores beneficios a los residentes de jurisdicciones con altos gastos en comparación con jurisdicciones de bajos costos, y, por otra, otorga mayor beneficio a los ocupantes de casas de alto valor, en relación con los propietarios de casas de bajo valor, y por lo tanto tiende a animar el sobreconsumo en habitación en mayor proporción que el otro sistema.

El segundo consiste no en definir una cifra, sino en rebajar un porcentaje del impuesto a los causantes elegibles dentro de cada renglón de ingresos. Dicho porcentaje disminuye a medida que el ingreso aumenta. Este sistema conserva diferentes valores —por lo tanto minimizando el estímulo al consumo en habitación— y asegura la participación del causante en los incrementos fiscales, de modo que su contribución para cubrir el costo de los servicios estatales no llega en ningún caso a cero. El sistema garantiza mayores beneficios a las personas de menores ingresos, dando más equidad vertical al sistema fiscal.

Aunque dar un tratamiento preferente a jubilados e incapacitados es plausible, para concederlo hay que tomar en cuenta que contribuyendo este impuesto al pilar de los recursos locales, cualquier erosión en su

<sup>7</sup> Gold, Steven D., "A note on the Design of Property Tax Circuitbreakers", *National Tax Journal*, Columbus, Ohio, vol. xxix, núm. 4, diciembre 1976.

base es de gran importancia, porque implica o bien una reducción en los servicios públicos, o un aumento en otros impuestos, o en la tasa del propio impuesto sobre la propiedad aplicable al resto de los contribuyentes, para poder mantener el nivel de aquéllos.

### *Respecto a las exenciones*

Las distintas situaciones en que pueden encontrarse los contribuyentes pueden considerarse dentro del capítulo de exenciones. Éstas pueden ser concedidas a individuos —pobres, ancianos, incapacitados— atendiendo a su situación económica; pero se conceden también a distintas instituciones —asistenciales, educativas, religiosas— balanceando contra el costo de la exención el valor social de la institución que se exime del impuesto.

Puede también no gravarse a los propietarios que tienen su domicilio en el único inmueble que poseen, aplicar el impuesto otorgando reducciones por una suma fija sobre el valor estimado del mismo, limitar la exención hasta un precio límite, o sujetar a impuestos sólo la cifra que exceda de dicho tope.

Dentro de las exenciones concedidas por cada jurisdicción se encuentra la otorgada a las propiedades federales en ella situadas. Dado que el impuesto a la propiedad produce la mayor parte de los recursos propios de cada entidad, la erosión en la base del gravamen por la existencia de propiedades federales urbanas —especialmente si son numerosas, extensas, de alto valor, o combinan estas cualidades— puede agravar los problemas fiscales de las entidades federativas. Si se considera que la propiedad federal sirve a un propósito público nacional, la carga correspondiente a la exención debe ser soportada por todos los contribuyentes, no sólo los de la jurisdicción en la cual esté situada la propiedad en cuestión.

Donde se estima que se da la situación anterior, es deseable que la federación compense a las jurisdicciones en las que están situadas sus propiedades por la erosión que provoca en su base fiscal. Al efecto se prevén varios métodos.<sup>8</sup>

a) *Compensación atendiendo al costo de los servicios.* Conforme a este sistema el gobierno federal compensaría a las jurisdicciones por el costo real de todos los servicios consumidos directamente por sus pro-

<sup>8</sup> Bell A., Michael, "Alternative Treatments of Governmentally Owned Tax Exempt Properties in Urban Economies". *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, National Tax Association-Tax Institute of America, Louisville, Kentucky, 1977.

iedades —bomberos, policías, agua, drenaje—. La jurisdicción debería estimar el costo marginal de los servicios proporcionados directamente a las propiedades federales para que el gobierno federal compensara a la localidad por los costos incurridos más allá del costo de proporcionar esos servicios a sus residentes.

b) *Compensación atendiendo a los impuestos que causarían las propiedades si pertenecieran a particulares y no al gobierno federal.* De acuerdo con este método se computaría el adeudo fiscal hipotético que debería pagarse si no se tratara de bienes exentos. Compensación consistente en un porcentaje fijo en relación con las fuentes locales de ingreso o con el nivel de gastos totales.

Siguiendo este sistema el gobierno federal pagaría una suma fija que transferiría al gobierno local, sin tratar de correlacionar el nivel de pagos con las cargas fiscales soportadas por éste por la presencia de la federación.

En todo caso debe considerarse que las posesiones de la federación no sólo restringen la fuente de recursos locales al reducir las propiedades que pueden ser objeto del impuesto, sino que también pueden proporcionar beneficios a la jurisdicción.

### *Respecto a la base*

La base del impuesto a la propiedad puede ser el total del valor estimado o una fracción de éste, y puede establecerse permitiendo la compensación de las deudas contra los activos —gravando al acreedor y al deudor hipotecarios por la parte que les corresponde— relacionando así el valor de los activos con el de las deudas garantizadas con ellos para hacer el gravamen más congruente con el principio de la capacidad de pago.

Una base alternativa es la rentabilidad anual de la propiedad, atendiendo a que el impuesto se paga del flujo del ingreso y no de la riqueza existente. La base en ese caso está constituida por valores iguales —o muy aproximados— al valor de las rentas brutas de acuerdo con los usos existentes de la propiedad.

La diferencia en el rendimiento de ambos métodos —si su administración es correcta— es nimia porque el valor estimado del capital es igual al ingreso anual neto capitalizado a la tasa de interés del mercado, y se supone que los propietarios usan sus propiedades maximizando el ingreso neto.

El impuesto puede recaer únicamente sobre el valor del terreno. Se establece así para permitir un mejor uso del suelo y un diseño más

eficiente de las ciudades, porque cualquier impuesto a las construcciones, ya grave el valor del capital o el de las rentas, tiende a afectar adversamente la inversión en la nueva construcción y en el remodelamiento de los edificios viejos. Si el gravamen es soportado por los arrendatarios tiende a reducirse la demanda en calidad y cantidad de viviendas, y si es soportado por los propietarios es la oferta de ellas la que tiende a disminuir.

Una derivación de esta posición es gravar la tierra por separado de las construcciones, sea como único impuesto o combinado con el tributo convencional,<sup>9</sup> para inducir al uso eficiente de la tierra y hacer que el impuesto recaiga sobre el rendimiento económico.

La base gravable se determina en este caso combinando *el valor de la tierra* —definido en relación con su precio de mercado— y *el valor del lugar* —definido atendiendo a niveles relacionados con la condición del terreno listo para su mejor uso: el precio de mercado que el predio tendría si estuviera nivelado, contara con drenaje y fuera capaz de soportar la construcción tipo indicada para su categoría general y su mejor uso—. Un terreno que no satisficiera los requisitos de valor del lugar —sin nivelar, sin drenaje, sin escombrar— tendría un valor de mercado inferior a uno que los llenara.

Así entendida la base, se grava el valor de mercado sin exceder el valor de lugar, atendiendo a una definición que hace imponible el valor de la tierra en su condición en el momento de la valuación, excepto por el valor de alteraciones específicas no depreciables en el lugar, hechas en el pasado reciente. Para minimizar la interferencia del impuesto con la decisión de hacer esos cambios para utilizar la tierra en su mejor uso, se concede una exención por diez años sobre el valor de esas modificaciones.

Siguiendo este sistema cada parcela se valúa a su precio de mercado en el momento de la tasación. Cuando la tierra con un valor inferior a su valor de lugar es objeto de alteraciones permanentes —mejoras no depreciables de duración indefinida, como desmonte, nivelación, formación de terrazas— que aumenten su precio de mercado, el monto de dichas modificaciones se incluye en la base gravable; pero se considera exento durante el lapso ya señalado. Al expirar éste, dos parcelas adyacentes en condiciones similares tendrán el mismo precio de mercado y se gravarán igual, aunque una esté en su estado natural y otra haya sido objeto de alteraciones permanentes.

<sup>9</sup> Oldman, Oliver y Teachout M., Mary, "Land Valuation under a Separate Tax on Land". *Proceedings of the Seventieth Annual Conference*, Louisville, Kentucky, National Tax Association-Tax Institute of America, noviembre 1977.

*Respecto a las tasas*

El impuesto puede establecerse aplicando tasas proporcionales o progresivas, otorgando el mismo tratamiento a los predios rústicos o urbanos, y de éstos a los predios residenciales o industriales, o señalando procedimientos diferentes en cada caso.

El sistema fijado puede ser uniforme para toda la jurisdicción o señalar diferencias entre las distintas subdivisiones. Dentro de las zonas urbanas el régimen puede ser igual para todos los predios, fincados o no, y dentro de las zonas rústicas igual para todos los predios, sembrados o no, o ser más oneroso para los predios sin construcciones y sin cultivar para desanimar la acumulación de tierras ociosas que propicia el encarecimiento de las propiedades.

## EFECTOS ECONÓMICOS DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

*Impacto del impuesto*

Más que en otros tributos en los que el aumento del consumo del ingreso automáticamente ocasiona un aumento del gravamen, la importancia del impacto del impuesto a la propiedad depende de la actividad de la administración fiscal. Esto se debe a que este tributo se recauda sobre valores estimados, no sobre operaciones de mercado, por lo que los cambios de los precios de éste repercuten en un aumento en el adeudo fiscal sólo después de que la autoridad administradora ha modificado el valor fiscal, procedimiento que en algunos casos puede dilatar décadas.

Los contribuyentes señalados por la ley, sujetos del impuesto, de quienes se obtiene la recaudación, no son necesariamente los que soportan la carga económica del mismo, aunque sean los que sufren su impacto inicial. Un impuesto sobre la propiedad progresivo en su incidencia y sin efectos distorsionadores en la distribución de recursos,<sup>10</sup> es concebible sólo si se asume que la oferta de ahorros es inelástica al precio, y si se trata de un impuesto que grave con una tasa uniforme —tanto respecto a los diferentes tipos de capital como a su situación geográfica— el valor de todo el patrimonio. En este caso sería soportado por los propietarios del capital.

Pero en tanto este impuesto forme parte de las estructuras imposi-

<sup>10</sup> Netzer, Dick, "The Incidence of the Property Tax Revisited", *National Tax Journal*, Columbus, Ohio, vol. xxvi, núm. 4, diciembre 1973.

tivas locales, lo que hace que se aplique no sólo con tasas y bases diferentes en cada jurisdicción, sino que en ocasiones éstas varíen de subdivisión a subdivisión, esas características no se dan en el impuesto que se analiza, que ni cubre todas las formas de capital, ni grava con bases y tasas uniformes.

Se sostiene generalmente que los impuestos sobre el valor de la tierra desnuda, sin incluir la aplicación de capital reproducible —nivelación, fertilizantes—, recaen sobre sus propietarios, y que el impuesto sobre ella no puede trasladarse porque la oferta de la tierra es inelástica. En efecto, los propietarios no pueden responder a un aumento en el impuesto retirando sus tierras del mercado, ya que hacerlo no afecta su adeudo fiscal. Colectivamente no pueden reducir el inventario de tierras —aun si debido a los altos impuestos algunos propietarios se deshacen de su propiedad, deben vender a otros propietarios, y la existencia de tierra no disminuye, sólo cambia de manos—. Así los impuestos sobre la tierra pueden reducir el atractivo de invertir en ella; pero no destruyen la tierra en sí.

Salvo que el impuesto se destine directamente a mejorar los servicios públicos que eleven el valor de la propiedad, el precio de la tierra descende, pues los impuestos son capitalizados,<sup>11</sup> y si bien la renta antes de impuestos no cambia, porque el rendimiento después de ellos es más bajo, los inversionistas ofrecerán menos por ella.

Aunque este razonamiento —que el propietario soporta la parte del impuesto aplicable a la porción que el valor de la tierra representa dentro del valor total de la propiedad— sea válido, de hecho es prácticamente imposible separar la tierra de sus mejoras.

### *Traslación del impuesto*

El impuesto a la propiedad modifica la conducta de los propietarios y por tanto altera el ingreso real de la población. En la medida en que los terratenientes pueden modificar el rendimiento que reciben por ceder a terceros el uso de la propiedad o por el uso que de ella hacen por sí mismos —elevando las rentas o el precio de los bienes en ella producidos—, pueden trasladar la carga económica del tributo a otros.

<sup>11</sup> Suponiendo un predio que produce rentas de \$100 000 anuales, y asumiendo que el rendimiento es de 10%, la tierra vale \$1 000 000. Si se aplica un impuesto de \$20 000 anuales, el ingreso neto se reduce a \$80 000, y por lo tanto el valor de la tierra descende a \$800 000. Si en estas circunstancias se vende, el valor neto para el comprador no se afecta —paga \$800 000 por un bien que produce \$80 000 anuales—, sino que es el vendedor el que soporta la carga económica del impuesto, puesto que el valor de su propiedad baja.

La traslación inicial de este impuesto vía reducción en la nueva inversión y aumento de precios a la oferta existente, resulta en una reducción en la demanda de capital. Por lo que toca a la porción no trasladada a los consumidores o usuarios finales, a largo plazo los impuestos más elevados sobre el capital reproducible tendrán un efecto adverso en la actividad económica local y consecuentemente los impuestos se retrotrasladarán a los propietarios de tierras reduciendo el valor de las mismas y a los proveedores de las materias que intervienen en la fabricación de los productos cuya fabricación declina como resultado del impuesto.

*Repercusión del gravamen en el costo de ceder el uso de la tierra.* En cuanto la oferta de la tierra se considera fija, el impuesto es soportado por los dueños. Si la propiedad está muy difundida, ningún propietario puede con éxito elevar su precio; por el contrario, mientras más concentrada esté la pertenencia del suelo, con más facilidad pueden los terratenientes responder al incremento en los impuestos elevando los precios.

*Repercusión del gravamen en el costo de los bienes o servicios producidos en los predios gravados.* Los fabricantes de bienes o los prestadores de servicios producidos en los predios gravados pueden protrasladar el impuesto distribuyéndolo entre los consumidores. Los tributos trasladados se reparten entre los componentes de los distintos niveles de ingreso en proporción a sus gastos de consumo en dichos bienes o servicios. Empero, la traslación total se dificulta porque no se trata de un impuesto uniforme.

La traslación es más sencilla cuando los impuestos son comunes a la mayoría de los competidores; tratándose de tributos locales con amplias variaciones en cuanto al objeto, bases y tasas, existe un obstáculo para la traslación.

Si los bienes o servicios están destinados exclusivamente para el consumo local, y en la jurisdicción no existe el mismo tipo de bienes procedente de otra circunscripción en la que el impuesto sea más reducido, o la demanda de los mismos no es muy elástica, es relativamente fácil efectuar la traslación. Pero si se trata de bienes o servicios destinados al mercado nacional o al de una amplia región, pueden existir competidores que no soporten el mismo impuesto, lo que dificulta trasladar el impuesto a consumidores foráneos. En este caso puede haber traslación sólo si no existe competencia, bien porque se trate de artículos en cuya producción la jurisdicción ocupe un lugar tan importante que le permita determinar el precio, o porque en todas

las circunscripciones productoras se aplique el impuesto con bases y tasas similares.

Si no puede realizarse la protraslación, el impuesto será primero soportado por los terratenientes; pero después tenderá a ser retrotrasladado a los proveedores de las materias primas y bienes utilizados en la fabricación de los bienes o en la ejecución de los servicios proporcionados por la empresa sujeto del gravamen.

*Repercusión del gravamen en el costo de la industria de la construcción.* La oferta de construcciones, excepto a corto plazo, no es fija; a largo plazo y a un costo determinado por la productividad del capital en otros usos, pueden conseguirse recursos para mejoras en la propiedad raíz. Un aumento en el impuesto —o un nuevo gravamen— recae primero sobre los propietarios reduciendo su ingreso neto; pero al final, son los usuarios de la propiedad quienes soportan el impuesto aplicado sobre ella, reflejado en mayores precios o en rentas más elevadas.

Privados de parte de su rendimiento, los propietarios tienden a reducir la inversión en nuevas obras y en el mantenimiento de las existentes, produciendo un estancamiento y eventualmente una reducción en el número de edificios disponibles. Como resultado la existencia de construcciones será menor y valdrá menos de lo que valdría en ausencia del impuesto, y los usuarios pagarán mayores alquileres por el restringido número de ellas.

El periodo de ajuste puede abreviarse aumentando directamente las rentas cuando el impuesto aumenta. Esto es más fácil si la demanda de obras está en aumento debido a un incremento de la población. Aun así, el aumento en los precios inducido por el impuesto más elevado restringe la demanda de construcciones que se eleva menos de lo que podría ser en ausencia del impuesto.

Una vez operado el ajuste, el ingreso neto por rendimiento por cada unidad monetaria invertida en nueva construcción será tan alto como era antes de que el gravamen aumentara y la renta de los edificios tenderá a igualar el costo del capital incorporado en ellas —intereses, valor de la construcción, depreciación, mantenimiento— más el impuesto sobre la propiedad.

Quienes habitan sus propias casas no cuentan con un mecanismo para trasladar el impuesto. Si no pueden soportarlo se ven obligados a deshacerse de la propiedad para adquirir una de menor precio.

### *Incidencia del impuesto a la propiedad*

Una vez efectuada la traslación, los grupos que padecen la inciden-

cia del impuesto —los que en última instancia lo soportan— son por una parte los consumidores o usuarios finales, sean residentes de la jurisdicción que aplica el impuesto o foráneos respecto a ella. Los consumidores soportan dicho impuesto en proporción a sus compras en los bienes y servicios en cuya producción o ejecución intervienen los bienes gravados; los impuestos a la propiedad en construcciones residenciales son soportados por los usuarios en proporción a los gastos —reales o imputados— por habitarlas.

Por otra parte padecen la incidencia los proveedores locales o foráneos que o bien surten de materias primas a la empresa sujeto del impuesto, o cuyos productos son utilizados por la misma en la elaboración de nuevos artículos.

Porque la razón de consumo a ingreso disminuye a medida que éste aumenta, así lo hace la razón de cargas del impuesto a la propiedad en relación con el ingreso, esto es, el impuesto tiende a ser regresivo. Si se da el caso de que el impuesto sobre la renta considere como deducible el impuesto a la propiedad, el fisco soporta otra parte de éste, lo que acentúa la regresividad.

*Regresividad del gravamen a la propiedad.* De acuerdo con el análisis económico tradicional<sup>12</sup> este impuesto es regresivo,<sup>13</sup> dado que la porción del ingreso pagado por concepto de este impuesto declina a medida que el ingreso aumenta, de modo que el gravamen absorbe una mayor proporción de las percepciones de las personas con menos entradas.

Cuando el impuesto recae sobre propiedades utilizadas en actividades comerciales o industriales es trasladado en el precio de los artículos y servicios vendidos, y su carga se reparte en la sociedad como un ingreso al consumo, y dado que la porción de ingresos consumidos es mayor en la clase económicamente baja que en la alta, el impuesto resulta regresivo.

También lo es respecto a la carga del impuesto sobre los inmuebles que no forman parte del patrimonio de las empresas, que se prorratea en proporción al consumo de dichos inmuebles, porque éste pesa más en los presupuestos de bajo ingreso que en los de quienes tienen una posición desahogada.<sup>14</sup> Los gastos en habitación presentan una elas-

<sup>12</sup> Netzer, Dick, "Economics of the Property Tax", *Studies of Government Finance*, 6a. ed., Washington D. C., The Brookings Institution, 1973.

<sup>13</sup> Para calificar el impuesto debe considerarse no únicamente la regresividad de la relación entre impuesto y nivel de ingresos, sino también si hecha la relación entre el impuesto pagado y los beneficios por los gastos que con él se financian existe una redistribución de ingreso de los contribuyentes de alto nivel económico a los de menor nivel.

<sup>14</sup> Ver nota 5.

tividad relativamente baja al ingreso, en el sentido de que las familias ricas gastan proporcionalmente menos en habitación que las familias pobres.

Debe tomarse en cuenta que la selección de casa no se hace repetidamente cada vez que ocurre un aumento de ingreso, sino con relativa infrecuencia. Por eso, en muchos casos el consumo en habitación está determinado no por la situación económica actual, sino por el nivel de ingresos de años atrás, cuando se adquirió el inmueble. Excepto tratándose de jubilados, en cuyo caso la proporción consumida en habitación es muy alta en relación con su haber de retiro, por lo general el gasto en alojamiento desciende a medida que el ingreso aumenta.

Tratándose de habitaciones arrendadas respecto a las cuales la traslación del impuesto ocurre a través del alquiler, el impuesto es aún más regresivo, porque por lo general los arrendatarios se concentran en niveles económicos más bajos que los propietarios.

Existe también la corriente de pensamiento que rechaza todo el análisis anterior y conforme a la cual el impuesto a la propiedad no sólo no es regresivo sino que incluso es progresivo. Se basa esta teoría en que tomando en cuenta la relación entre percepciones y consumo en habitación atendiendo al ingreso normal o permanente en vez del ingreso corriente, el impuesto se hace menos regresivo y aun progresivo porque la dispersión en las entradas se reduce y los gastos en habitación pueden ser más elásticos con respecto al ingreso permanente.

El ingreso normal o permanente es la suma de las percepciones que el individuo espera recibir en un largo periodo; en su definición más amplia es la suma de las entradas de toda la vida expresada en promedios anuales; pero el autor<sup>15</sup> de esta tesis ha elaborado su trabajo haciendo el promedio del ingreso de cinco años.

Si la relación entre consumo y entradas se hace por ingreso semanal, habrá semanas en las que quienes reciben el pago quincenalmente tendrán cero entradas, aunque seguirán gastando con base en el ingreso mensual promedio, lo que producirá que aparezcan con cargas fiscales irracionales de acuerdo a su consumo, y aquellos cuya semana de pago coincida con la que se hace el estudio, resultarán pagando una mínima parte de su ingreso por concepto de impuestos al consumo, con lo que se calificaría de regresivo al impuesto.

Tocante al gravamen que se estudia, la desigualdad es más marcada si se hace el análisis en un solo año que si se hace en un periodo de

<sup>15</sup> Aaron J., Henry, "Who Pays the Property Tax. A new View". *Studies of Government Finance*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1975, pp. 38 y ss.

varios años en el que los malos años se compensen con los buenos. Por eso la relación entre percepciones e impuesto a la propiedad en relación con el consumo en habitación es menos regresiva o aun progresiva si se hace respecto al ingreso normal.

Sin discutir que en las hipótesis de que el autor parte los resultados sean los que él señala, ni la importancia que tiene esa tesis en el análisis económico —nadie más interesada que la autoridad fiscal en desarrollar esa teoría—, no parece ilógico relacionar por anualidades los ingresos y los gastos en alojamiento cuando es anual el gravamen que recae sobre la propiedad de los bienes que lo originan.

Además, es posible que al momento de decidir la compra de una casa el adquirente tome en consideración no su ingreso corriente, sino su expectativa de ingreso en el futuro; pero, excepto si cuenta con ahorros acumulados en el momento de esa decisión, es poco factible que pueda adquirir en el presente de acuerdo con el ingreso que pueda llegar a tener en el futuro. Téngase en cuenta que para conceder un crédito hipotecario para adquisición de casas, la institución hipotecaria toma en cuenta no el ingreso anual, sino el ingreso mensual al momento de solicitar el crédito.

Por eso sigue pareciendo más adecuado hacer el análisis de acuerdo con la periodicidad convencional del gravamen, que es anual, y en esta circunstancia el impuesto es regresivo.

### *Falta de neutralidad del impuesto a la propiedad*

La medida convencional para calificar la bondad de un impuesto es que sea económicamente neutral entre industrias, insumos y situaciones. Los efectos del gravamen que se estudia en la distribución de recursos derivan de que no es neutral: afecta los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir; influye en la selección de gastos de consumo, insumo de los negocios y localización geográfica. En resumen, tiende a producir diseños de distribución de recursos diferentes de los que existirían en su ausencia.

Si la oferta total de la tierra fuera fija, el impuesto se aplicara con tasas uniformes sobre el valor de todo el suelo, construcciones y bienes de capital, y se calculara sobre bases determinadas en idéntica forma, sería soportado totalmente por los propietarios de bienes de capital, dado que no podrían evitarlo, pues cualquier actividad en las que invirtieran estaría igualmente gravada.

Como resultado, las obligaciones fiscales serían las mismas en cualquier sector en el que se invirtiera el capital, y el impuesto simplemente

reduciría el rendimiento de cada propietario; pero no alteraría la producción maximizadora de utilidades o el precio, pues una vez obtenido ese nivel de beneficios, el valor en el que lo hubieran logrado no sería afectado por un impuesto aplicado en condiciones idénticas a todos los bienes de capital. La carga de un tributo así se distribuiría en proporción a la propiedad de activos y reduciría, por el monto del gravamen, las utilidades y rentas ganadas por los dueños del capital y de la tierra.

Pero la oferta de la tierra es sólo aproximadamente fija, tanto ella como la demanda son afectadas por las tasas del impuesto a la propiedad aplicadas por las diferentes jurisdicciones. Al utilizarse juntos la tierra y el capital, si emigra éste de las jurisdicciones con impuestos más altos, se reduce la demanda de aquélla. Por otra parte, el gravamen a la propiedad no es un tributo uniforme sobre toda la tierra y el capital; algunos bienes no lo causan, otros están total o parcialmente exentos de él, y las tasas y los métodos para calcular la base varían de jurisdicción a jurisdicción. Como resultado, los propietarios pueden cambiar su capital a otras regiones o a otros usos.

Los impuestos varían no sólo de jurisdicción a jurisdicción, sino dentro de cada una de ellas. Propenden a ser más altos en las áreas urbanas que en las rurales, por esto, debe anticiparse un lucro por su uso urbano antes de que se convierta a tal. Mientras mayor sea la diferencia entre las tasas aplicables a las propiedades urbanas y rurales —o si el impuesto se calcula sobre bases diferentes: valor de mercado para las tierras urbanas y valor de uso para las tierras rústicas—, menos será la cantidad de tierra disponible para uso urbano.

Los gravámenes pueden diferir también dentro de la misma zona urbana. Un área metropolitana constituye un conjunto interconectado de mercados de trabajo, alojamiento, bienes y servicios. Un impuesto más elevado sobre un sector específico de ella, baja el relativo atractivo del lugar y, por tanto, el precio de la tierra. Además puede haber diferencias entre los tributos a la propiedad residencial y los de la propiedad dedicada a la industria o comercio. Las diferencias actúan haciendo variar el impacto del impuesto en cada una de las jurisdicciones aisladamente consideradas, a través de modificaciones al precio de los bienes de consumo.

Dadas las condiciones anteriores, los ingresos reales de los residentes de una jurisdicción determinada pueden ser alterados a causa de cambios originados por el impuesto en el precio de los bienes y servicios locales no sujetos a competencia nacional o interregional. Los gravámenes más altos incrementan el precio de los bienes locales y reducen los salarios reales.

En la extensión en la que las actividades económicas son móviles, los rendimientos después de impuestos de factores similares de producción tienden a igualarse. Si una jurisdicción impone cargas fiscales más altas que otra, lograr rendimientos iguales después de impuestos implica rendimientos mayores antes de ellos; por lo tanto, éstos tenderán a ser más altos en las zonas de mayores tributos.

En la medida en la que los impuestos a la propiedad limitan la tasa de rendimiento de sus propietarios, pueden alterar la tasa de ahorro y la existencia de éste, el mercado de trabajo y su remuneración. Un impuesto sobre el capital tiende a reducir la existencia de éste porque decrece el ahorro, la retribución al trabajo porque al disminuir la existencia de capital los trabajadores tienen menos oportunidades de ocupación, y la producción total porque las circunstancias anteriores inducen a una contracción en la oferta de empleo.

Los movimientos de capital causados por las diferencias de impuestos entre jurisdicciones y entre industrias —por el mayor o menor uso de suelo y construcciones que hagan— afecta los pagos a otros factores de producción. En áreas y usos más gravados, la tasa de salario real tenderá a declinar porque los trabajadores tendrán menos oportunidades de trabajar —sin contar con que los empresarios traten directamente de conservar bajos los salarios—. La migración de las industrias eventualmente reducirá el empleo en las áreas altamente gravadas y lo expandirá en las de bajo impuesto, reduciendo en aquéllas el valor de las tierras y de las rentas.

### *Efectos del impuesto en distintos tipos de propiedad*

Aunque se habla del *impuesto a la propiedad* no se trata de un gravamen uniforme. Siendo un impuesto local, cada jurisdicción tiene sus propias leyes al respecto. La base del impuesto es variable y el proceso para estimarla puede serlo también. Las tasas difieren no sólo de jurisdicción a jurisdicción, sino también en las subdivisiones de éstas, y pueden inclusive variar dentro de una misma ciudad.

Las diferencias interregionales en la composición de la base —no el valor de mercado, sino el valor estimado realmente sujeto a gravamen— se deben tanto a la selección de la política fiscal como a las discrepancias económicas de las distintas circunscripciones. La razón entre capital privado —especialmente en bienes raíces— e ingreso aumenta a medida que los recursos se incrementan, de aquí que las comarcas en las que existe una mayor proporción de personas de alto nivel económico

tengan también mayores cantidades de propiedad gravable. Por eso las regiones más ricas y urbanizadas tienden a depender más de este impuesto.

*Propiedad residencial.* A este respecto la mayor modificación que ocurre en el mercado de habitación es el cambio de casa rentada a casa propia. Los impuestos son más aparentes para los propietarios que para los arrendatarios —a éstos llegan a través de una elevación en el precio de la renta—, y no es común que sea determinante en la decisión de adquirir casa; más bien se consideran otros factores: las facilidades de crédito existentes en el momento de celebrar el contrato, la posibilidad de constituir un patrimonio familiar y de proceder a una forma de “inversión” que se incremente con la inflación.

*Propiedad agrícola.* Las diferencias de impuestos difícilmente pueden modificar la localización de la actividad agrícola. Aun en el caso de gran divergencia entre jurisdicciones vecinas, la reacción al impacto adverso del triunfo en la inversión y producción de las tierras está limitado por la inmovilidad relativa de los agricultores. Al no poder mudar sus fuentes de recursos soportan ingresos más reducidos —especialmente si su producción no se consume localmente, pues esto dificulta la traslación del impuesto—, a menos que puedan trabajar más intensivamente la tierra para compensar ese decremento con un mayor rendimiento. En todo caso el impuesto se capitaliza en el valor de la propiedad reduciendo el precio de la tierra, una consecuencia que no afecta la producción agrícola.

Los agricultores radicados cerca de centros urbanos en expansión se ven especialmente afectados por la elevación del precio de la tierra y deben ser protegidos de alguna manera —valuando la tierra agrícola de acuerdo con su uso y no con su valor de mercado, fijando tasas inferiores para esta propiedad, o difiriendo el pago de los impuestos hasta el momento en que el predio se vende—. De no hacerse así, existe el riesgo de que al ser demasiado gravoso el impuesto se vean forzados a deshacerse de sus propiedades agravando la especulación con los terrenos urbanos.

*Propiedad destinada al comercio o a la industria.* En tanto los artículos locales no compiten con mercadería similar proveniente de áreas con impuestos menores, las diferencias de impuestos entre comarcas vecinas no afectan la decisión de localización de empresas que sirven sólo al mercado de la jurisdicción en la que están situadas. El impuesto es trasladado a los consumidores y los cambios de la producción son determinados en todo caso por la elasticidad de la demanda de los bienes y servicios de que se trate.

Pero dicha decisión sí es influida por el impuesto tratándose de empresas que producen para el mercado nacional o regional. Éstas no pueden trasladar el gravamen a menos que en la región para la que producen exista el mismo tributo, o que por ser líderes en el ramo —a menos que la demanda del bien en particular sea altamente elástica al precio— puedan fijar el valor de ese producto.

Si la industria local tiene que absorber el impuesto, la utilidad en una jurisdicción de alto gravamen será más baja que en otros distritos, y en igualdad de circunstancias una diferencia importante puede afectar su localización, pues existe un incentivo a trasladar las actividades hacia áreas menos gravadas o a expandirse en ellas.

### *Efectos del impuesto en la localización dentro de una urbe*

Existe la posibilidad de que el impuesto más alto en el centro de las ciudades —sea por el mayor valor asignado a las propiedades de esa zona, sea porque se establezcan tasas más elevadas— pueda detener la inversión en propiedades en los grandes y viejos distritos céntricos, aunque los efectos adversos puedan ser balanceados con otros factores, como los alquileres más caros de los inmuebles en esas demarcaciones.

En igualdad de circunstancias el impuesto más gravoso en el centro de las ciudades proporciona un incentivo a adquirir o construir inmuebles en las áreas suburbanas. Por la falta de liquidez que entraña el capital representado por propiedad raíz, quien opta por esa forma de ahorro persigue altas tasas de ganancia, por lo que a medida que los impuestos se elevan, si no logran incrementar sus rendimientos brutos, busca aumentar su utilidad desviando su capital a regiones menos gravadas.

En las grandes ciudades el posible especulador o propietario puede adquirir y utilizar las construcciones existentes en el estado en que se encuentren al comprarlas, o puede reemplazar los edificios viejos por nuevos, o también remodelarlos. La diferencia de trato fiscal en relación con las zonas suburbanas influye en esta selección, pues a medida que el valor nominal de la propiedad se eleva, la inversión en mejoras importantes en las zonas céntricas genera grandes aumentos en la deuda fiscal, lo que obstaculiza la remodelación.

Por otra parte, suele ocurrir que exista una concentración de personas de escasos recursos —sean propietarios o arrendatarios— en el centro de las ciudades. En este caso la rehabilitación de casas-habitación se ve limitada porque sus ocupantes no pueden soportar aumentos

de ninguna clase en sus gastos, ya se trate del costo de las mejoras o de los impuestos que éstas implican.

Llega un momento en el que la concentración en el centro de las ciudades empieza a reducirse tanto por las fuerzas que llevan a la dispersión de la actividad económica del centro a la periferia, como por la descentralización de la población. Dado que en el estrato de población constituido por los inmigrantes suburbanos tienden a concentrarse las personas de más alto nivel económico, este movimiento origina la tendencia a que en la periferia de las ciudades se encuentren las fincas residenciales de más alto valor, y en algunos casos también predios comerciales de gran precio; en tanto que la propiedad destinada a oficinas, edificios de departamentos y vecindades, representa una mayor proporción de la zona céntrica.

Como puede advertirse, hay múltiples circunstancias —independientemente de la política fiscal— que originan una amplia variación de la base gravable dentro de un área urbana. Mientras más acusada sea esa diferencia, mayor será el impacto en el adeudo fiscal —aun sin contar con tasas diversificadas—, porque la desigualdad en la base determina la variación en la carga fiscal.

### *Posibilidad real de movilidad de la actividad económica*

Por mucho que la existencia del impuesto que se analiza sea tomada en cuenta al estudiar las ventajas y desventajas de establecerse en un determinado lugar, existen otros factores de mayor consideración. En la realidad el efecto del gravamen al respecto no es tan serio como podría deducirse de lo dicho con anterioridad.

El mayor efecto del tributo es el que produce al obstaculizar la remodelación de las partes viejas de las ciudades y la construcción de nuevos edificios en esas zonas; puede intervenir también en la selección del área de residencia dentro de una área urbana —considerando también la cercanía de los centros de trabajo, escuelas, mercados, comunicaciones—; pero su influencia es menor respecto a la decisión de localización de las empresas.

No parece probable que tenga un efecto importante en la decisión de emigrar grandes distancias afectando la distribución espacial de la actividad económica del país. De establecerse las empresas atendiendo preferentemente a la existencia o inexistencia de este impuesto, su influencia sería indeseable por interferir con la localización de aquéllas en los sitios que implicarían la máxima eficiencia en la utilización de los recursos; pero de hecho se atiende más a la existencia de infra-

estructura —servicios de agua y drenaje adecuados, electrificación de la zona, acceso a vías de comunicación—, facilidad para encontrar mano de obra, cercanía de mercados y de fuentes de abastecimiento.

Considerado así, el impuesto es un elemento relativamente menor del costo —que con las limitaciones apuntadas puede ser trasladado— y las diferencias respecto a su monto en otras zonas pueden ser compensadas con las ventajas derivadas de los otros factores, a menos que el precio de utilizar éstos sea también tan elevado que refuerce la desventaja del alto impuesto.

Por otra parte, el impuesto a la propiedad, aunque establecido y administrado por los poderes locales, es un impuesto nacional en el sentido de que todas las propiedades en el país quedan sujetas a él.

En la medida en la que todos los predios son objeto de gravamen y el mayor impuesto deriva no de tasas más altas determinadas caprichosamente, sino de un mejor control de los predios y de una base estimada que refleja —además de la inflación— ventajas reales de la propiedad, y cada jurisdicción se esfuerza tanto por mejorar el rendimiento del impuesto como por canalizar debidamente los recursos que produce, la influencia del impuesto en la localización geográfica de la actividad económica se reduce, pues su asentamiento ocurre de acuerdo con las características de cada tipo de industria.

### *Importancia del impuesto a la propiedad en las haciendas locales*

Aun reconociendo la falta de neutralidad del impuesto a la propiedad —característica que por lo demás comparte con los otros gravámenes— y sin negar que más que los impuestos locales al consumo o al ingreso puede hacer disminuir los valores de la tierra, obstaculizar la industrialización de la zona, elevar los precios de los bienes y servicios locales y desanimar la inversión en la construcción de viviendas, puede afirmarse que lo más seguro es que dicho impuesto continúe siendo una importante fuente, si no es que la mayor, de recursos locales.

Por distintas circunstancias que van desde actividad económica relativamente escasa y deficiencias en la administración hacendaria, hasta limitaciones establecidas por la política fiscal del gobierno central o por acuerdos entre los gobiernos locales y el gobierno federal según el caso, las autoridades locales pueden o no tener acceso limitado a los gravámenes sobre el ingreso y el consumo.

Por otra parte, si los gastos a los que tienen que hacer frente esos gobiernos van en aumento, con fuentes limitadas de recursos para solventarlos, es normal que cada vez hagan mayor uso de los arbitrios.

a su alcance, y a medida que mejora su capacidad de administración vayan ampliando el ámbito del impuesto a la propiedad, más que aumentando las tasas de los sujetos ya sometidos a control, mejorando e incrementando el registro de los predios objeto del gravamen y manteniendo al día el valor de la base tributaria.

#### ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

##### *Liquidación del impuesto por la autoridad fiscal*

El impuesto a la propiedad presenta la característica de que su base no responde a las alteraciones en la economía, especialmente en períodos de rápido cambio de nivel de precios, en la misma proporción en que lo hace la base de otros gravámenes. Esto se debe a que las liquidaciones del impuesto a la propiedad no son practicadas por los propios contribuyentes, sino estimadas por valuadores del gobierno. Al no cuantificarse la base por transacciones económicas —como la venta de bienes o servicios o la percepción de ingreso— se dificulta la administración equitativa del tributo.

A pesar de que sólo una mínima parte de la propiedad del país cambia de mano en un período determinado, los valores de mercado de los bienes se modifican continuamente, aunque no se reflejen en la base gravable. Dado que en el momento de una transacción hay una revaluación, si a ésta se dan efectos fiscales puede haber divergencias en el valor de propiedades en idénticas circunstancias, pues la base fiscal del predio objeto de la operación diferirá del resto de las propiedades, valuadas a distintas fechas, posiblemente con un retraso de decenios.

La base legal del impuesto —el valor estimado— y la base económica del mismo —el valor de mercado—, no necesariamente varían proporcionalmente entre sí, sino que pueden ser ajustadas y manipuladas por la autoridad fiscal según su conveniencia.

##### *Desigualdades en el adeudo fiscal*

Aun dentro de una misma jurisdicción la valuación no es uniforme sino que varía de acuerdo con los tipos de propiedad y su localización. Esto se debe tanto a la ya mencionada ausencia de operaciones de mercado como a la variada naturaleza de los inmuebles. Además las construcciones son heterogéneas respecto a edad, vecindario y características de uso. Dentro de cada clase de bienes, en principio se aplican las mismas normas de valuación.

*Desigualdades intencionales.* Surgen estas desigualdades cuando las autoridades reducen a propósito la estimación de la base para algunos contribuyentes. Esta política puede obedecer al interés de inducir a las empresas a establecerse en la jurisdicción atendiendo a los otros impuestos que origina y a que abren fuentes de trabajo y por tanto incrementan el valor de la propiedad y el ingreso local. Mientras más pequeña es la jurisdicción, con mayor facilidad se da la subvaluación de común acuerdo entre contribuyentes y administradores.

*Desigualdades no intencionales.* Éstas se dan porque la determinación de los valores de mercado no es una ciencia exacta, aunque se cuente con directrices uniformes; porque la correcta administración implica demasiado costo, que no siempre puede cubrirse, y por el uso deficiente de los recursos con que se cuenta. El grado de desigualdad en este caso depende de la precisión de la valuación, de la modificación de las tasas de crecimiento de los valores de la propiedad y del período transcurrido entre una y otra tasación.

*Capitalización de las diferencias de valuación.* Las diferencias de valuación entre jurisdicciones vecinas pueden reflejarse en el valor de las propiedades, es decir, ser capitalizadas. Ocurre esto si, cualquiera que sea el origen de ellas, las diferencias son persistentes y son reconocidas por vendedores y compradores. En este caso, el precio del inmueble que es objeto de un impuesto desusadamente alto o bajo disminuye o se eleva en relación con otros bienes de similar valor hasta igualar el costo de poseerlos.<sup>16</sup>

### *Liquidación del impuesto mediante la presentación de declaración*

En amplias zonas la propiedad está sin que los contribuyentes tengan ninguna responsabilidad por la veracidad de las tasaciones. Si dichas personas estuvieran obligadas a hacer sus propias liquidaciones—como ocurre con el impuesto sobre la renta— se aminoraría la diferencia entre el valor de mercado y el valor fiscal y se reducirían las desigualdades a las que se ha hecho referencia.

Dado que el impuesto a la propiedad es una de las fuentes más importantes de recursos a nivel local, cuando no la más importante, debería dotársele de técnicas administrativas similares a las que se emplean en su contraparte del nivel federal o central, el impuesto sobre la renta.

La liquidación del impuesto por el propio contribuyente implica desde luego una administración más compleja que el empleo del procesa-

<sup>16</sup> Ver nota 6.

miento electrónico de datos hace posible, aunque a un alto costo; pero lo mismo que con el impuesto sobre la renta, sería más que compensado con una cuantiosa recaudación.

En una forma especial<sup>17</sup> proporcionada por la administración, el contribuyente describiría las particularidades físicas de su propiedad —superficie, área jardinada, número de habitaciones, materiales empleados—. Éstas determinarían la base del valor que se ajustaría a las externalidades del barrio —ingreso promedio, servicios públicos, tasa de criminalidad—. Habría lugar para coeficientes de ajustes de acuerdo con las características de mercado de cada propiedad en particular —disminuyendo el valor por la proximidad con aeropuertos o terminales de transporte, aumentándolo por la cercanía a parques y centros comerciales—.

Anualmente la administración fijaría un factor apropiado para hacer los ajustes de acuerdo con la tendencia de precios, de modo que la propiedad valuada profesionalmente una vez por una persona autorizada por la administración fiscal —el costo de esa valuación sería acreditable contra el impuesto en uno o varios ejercicios— fuera objeto de las adaptaciones necesarias de acuerdo con los índices de inflación o deflación.

A pesar de las dificultades de aplicación y del elevado costo de administración, especialmente en los primeros años de adopción, cuando sería necesario estructurar el sistema, proceder a las modificaciones que sugiriera la experiencia y auditar un gran número de declaraciones tanto para verificar la carteza de los datos proporcionados como para analizar la eficiencia del sistema y dejar sentado el grado de control que sería ejercicio por la autoridad, la aplicación de este sistema sería ventajosa porque proporcionaría una base gravable más amplia y mejoraría la equidad del impuesto al darle elasticidad en relación con los cambios en la economía.

### *Expansión previsible del impuesto a la propiedad*

Por la dificultad de llevar un registro adecuado con los valores actualizados de las propiedades, este impuesto no produce el alto rendimiento que es capaz de producir. De lograr establecer un sistema que respondiera al crecimiento económico manteniendo la estimación para efectos fiscales aproximadamente al mismo nivel que el precio de

<sup>17</sup> Swartz, T. R. y March, Lawrence C., "A Self Assessed Property Tax Revisited Once Again", *National Tax Journal*, Columbus, Ohio, Tax Institute of America, Proceedings of the Seventh Annual Conference, 1977.

mercado, fuera mejorando el procedimiento de tasación oficial o procedimiento a la revaluación anual a través de la liquidación del gravamen por los propios particulares en los términos que ya se indicaron, este impuesto se haría sensible a los cambios en la actividad económica y aumentaría su elasticidad respecto a ellos, lo que no sólo elevaría la recaudación, sino que lo haría más equitativo.

Siendo como es este impuesto un pilar importante de las finanzas locales —inclusive puede ser su primera fuente de recursos—, a pesar del alto costo y la complejidad que entrañan cualquiera de los dos sistemas apuntados, el aumento constante de los gastos públicos a nivel local hará ineludible proceder a las modificaciones en la administración de este gravamen que permitan obtener de él la elevada recaudación que es susceptible de producir.