

## BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, Henry J. *Who Pays the Property Tax, a New View* . . . 159  
DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

AARON, Henry, J. *Who Pays the Property Tax, a New View*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1975, 110 p.

El autor estudia qué es el impuesto a la propiedad y su incidencia. Analiza la capitalización del impuesto y su reforma administrativa.

Aunque la recaudación por otros conceptos está aumentando, el impuesto *ad valorem* a la propiedad raíz ha sido, y seguramente continuará siendo el soporte principal de las finanzas locales. Este gravamen ha sido criticado por las deficiencias administrativas de su aplicación y porque se considera que la propiedad y otros indicadores de ingreso y riqueza no están necesariamente relacionados, por lo que es un pobre índice de la capacidad contributiva; además de que la proporción del ingreso pagado por concepto de este impuesto declina a medida que aquél aumenta, es decir, que es regresivo.

Aaron examina estos puntos de vista y encuentra que las deficiencias administrativas no son inherentes al impuesto y por lo tanto son remediabiles. Asimismo trata de demostrar, y esto constituye una novedad, que el impuesto no es regresivo.

El punto de vista que prevalece es que este gravamen es una especie de impuesto local al consumo que los usuarios hacen de los beneficios producidos por la propiedad raíz. Así, se considera que los arrendatarios soportan el impuesto que recae en sus domicilios de la misma manera que los propietarios de automóviles soportan los impuestos aplicados a las empresas que los producen y a las materias que entran en su fabricación. Dado que los gastos en consumo —y los gastos en alojamiento en particular— constituyen una fracción más importante de los gastos entre las personas de bajos recursos que entre las personas de buena posición económica, el impuesto es regresivo.

El análisis que hace Aaron sugiere que esta afirmación es incompleta en dos aspectos. Primero, el impuesto a la propiedad no es principalmente un impuesto al consumo sino un impuesto al capital, y las cargas de un impuesto al capital son compartidas por todos los propietarios de éste. Segundo, si se considera que la propiedad de capital —o su valor neto— se distribuye progresivamente respecto al ingreso, el impuesto a la propiedad en balance es progresivo, no regresivo.

Bajo el punto de vista tradicional la carga del impuesto sobre las cons-

trucciones se supone en proporción a la utilización de las mismas, y siguiendo este planteamiento el impuesto es regresivo, porque el consumo —especialmente en habitación, en cuyo precio el impuesto representa una gran parte— pesa más en los presupuestos de bajo ingreso. El impuesto soportado por el terreno en sí, se supone que incide en los dueños del mismo, y este componente del impuesto se considera progresivo.

Desde el punto de vista de Aaron, el impuesto a la propiedad se considera como un elemento en el costo de usar los bienes de capital gravados, incluyendo la tierra. Dado que no todos los bienes de capital son objeto del impuesto, los inversionistas pueden trasladar recursos de los que son gravados a los que no lo son o lo son en menor medida. A través de esos ajustes, la tasa de rendimiento de los propietarios de bienes de capital, aun de aquellos no directamente sujetos al impuesto a la propiedad, se reduce. Bajo presunciones plausibles, todos los dueños de capital comparten la carga del impuesto a la propiedad. En este caso se trata de un impuesto progresivo, dado que la propiedad de capital está más concentrada que el ingreso entre las familias de altos recursos.

#### PUNTO DE VISTA TRADICIONAL

##### 1. *Efectos del impuesto sobre el suelo*

Siguiendo el principio de que cualquier impuesto aplicado a un bien de oferta fija es soportado por sus propietarios, el gravamen sobre el terreno recae en sus dueños, y por lo tanto el precio que los usuarios paguen por él no se ve afectado por el impuesto. Si la propiedad del bien gravado está muy difundida, ningún propietario podrá con éxito elevar su precio, porque la oferta lo abandonaría. Aun si la propiedad está concentrada, como se supone que su precio ya ha sido maximizado, el nivel de impuestos no lo altera. Como resultado, los propietarios soportan el impuesto.

La única circunstancia bajo la cual los impuestos sobre la tierra podrían ser trasladados, sería si la propiedad estuviera muy concentrada y los precios que se hubieran cargado por ella hubieran estado por debajo del nivel al cual las utilidades fueran maximizadas. En este caso los propietarios usarían un incremento en los impuestos como una señal para elevar los precios.

De hecho, la propiedad de la tierra —en Estados Unidos— está ampliamente difundida virtualmente en todas las áreas urbanas, de modo

que el modelo competitivo es el relevante en casi todas partes. La conclusión de que el impuesto sobre el suelo es soportado por los propietarios es indisputable en tanto se considere que la oferta de la tierra es fija.

## 2. *Efectos del impuesto sobre las construcciones*

La oferta de estructuras no se considera fija, porque cualquier cantidad de capital para mejoras en la propiedad puede conseguirse a largo plazo y a costo fijo determinado por la productividad del capital en otros usos. La variabilidad en la oferta de construcciones es sólo parcial a corto plazo; pero los usuarios de propiedad raíz eventualmente deben pagar impuestos a la propiedad por las construcciones a mayores precios o rentas —rentas imputadas en el caso de que el dueño ocupe la casa.

Con el tiempo, el aumento en la imposición reducirá el inventario de construcciones y aumentará sus precios de renta. El aumento inicialmente recae en los propietarios, reduciendo su ingreso neto. Privados de parte de su rendimiento, reducirán su inversión en nuevas construcciones y en el mantenimiento de las existentes, y los usuarios pagarán mayores rentas por el inventario restringido. El proceso continuará hasta que el ingreso por rendimiento por dólar de nueva construcción, neto de impuestos, sea tan alto como antes de que el impuesto aumentara. El proceso puede acortarse si directamente se aumentan las rentas por el monto del impuesto, y esto es tanto más fácil cuanto mayor sea la demanda de construcciones.

Esta teoría de la incidencia sugiere que los usuarios soporten los impuestos a la propiedad — con excepción de los que recaen en la tierra — en proporción a las compras que hagan de los bienes y servicios producidos por las construcciones gravadas, y en proporción a los gastos de habitar las casas —reales o imputados— cuando se trata del impuesto sobre casas habitación.

Distribuida la carga de los impuestos a la propiedad de construcciones que no son habitaciones, en proporción al consumo de los bienes en cuya producción interviene, y la carga de la propiedad residencial de acuerdo a los gastos de habitación —reales o imputados—, en ambos casos, porque el *ratio* de consumo a ingreso disminuye a medida que el ingreso aumenta, el impuesto es regresivo.

## PUNTO DE VISTA DE AARON

Este autor sostiene que *todos* los propietarios de capital soportan el impuesto a la propiedad. Realiza su análisis a tres niveles, considera:

1) La distribución de cargas de un impuesto a la "propiedad" aplicado uniformemente sobre toda la propiedad --tierra y bienes de capital—; 2) La redistribución de cargas que surgen de las desviaciones en las tasas fiscales atendiendo a la localización y al tipo de industria; y 3) El impacto que sobre la oferta total de tierra y capital tienen los cambios en las rentas y utilidades después de impuestos.

1. Un impuesto uniforme sobre el valor de toda la tierra y todos los bienes de capital sería soportado totalmente por los propietarios de bienes de capital dado que serían capaces de evitarlo, fuera cambiando activos a sectores no gravados o elevando precios —lo primero porque todos los sectores serían gravados de la misma manera; lo segundo porque si los propietarios hubieran maximizado ya sus rendimientos, el precio no se vería afectado por un impuesto universal.

El planteamiento supone además que la oferta total de tierra y capital es fija, como resultado, los adeudos fiscales serían los mismos en cualquier sector en el que se invirtiera el capital. El impuesto reduciría el rendimiento para cada propietario; pero no alteraría el rendimiento maximizado de utilidades o precios. La carga de un impuesto así se distribuiría en proporción a la propiedad de los activos, reduciría el rendimiento después de impuestos de los dueños del capital y de la tierra y no afectaría el precio de alojamiento ni de ningún otro bien.

2. El impuesto a la propiedad no es un impuesto uniforme; algunos bienes están totalmente exentos, y las tasas varían ampliamente de región a región y de industria a industria. Como resultado, los propietarios de capital pueden optar entre regiones y usos para su inversión. En la extensión en la que las actividades económicas son móviles, los rendimientos después de impuestos de factores similares de producción tienden a igualarse, para lo cual su rendimiento antes de impuesto tiende a ser más alto en las áreas de mayores gravámenes.

3. Los impuestos a la propiedad, en la medida en la que reducen la tasa de rendimientos de los propietarios de capital, puede alterar la tasa de ahorro y la existencia de capital. Al reducirse éstas la producción total y el salario real serán menores y la tasa de rendimiento más alta. Estas consecuencias eventualmente modifican la distribución de las cargas del impuesto a la propiedad.

Como consecuencia de su análisis el autor concluye que la distribución de cargas es ligeramente regresiva en los niveles bajos y medios y progresiva en los más altos.

Una segunda razón para rechazar que el impuesto sea regresivo —que constituye la gran diferencia entre el análisis tradicional y el

que realiza este autor— consiste en que Aaron considera cuestionable la práctica de hacer el análisis de la incidencia atendiendo al ingreso anual. Esta práctica —según este tratadista— puede hacer que aun un impuesto progresivo parezca regresivo. Si se hace el análisis empleando no el ingreso “corriente” —anual—, sino el ingreso “normal” —prorateando el ingreso de cinco años—, el impuesto resulta proporcional o progresivo en la mayor parte de los niveles de la distribución del ingreso.

Procediendo así, el impuesto se convierte de uno de los elementos más regresivos del sistema fiscal, en uno de los más progresivos. Desde este punto de vista el impuesto a la propiedad propicia en vez de obstaculizar los objetivos igualitarios del sistema impositivo.

Las estimaciones se han hecho clasificando a las familias de acuerdo con su ingreso anual, porque las estadísticas se recogen en ese período, y también porque de hacerlo a plazos más cortos los ingresos variarían por causas no relacionadas con circunstancias económicas. Si la clasificación de ingresos se hiciera recurriendo al ingreso semanal, habría semanas en las que los que recibieran salarios con base quincenal o mensual reportarían cero ingresos, lo que produciría que aparecieran con cargas fiscales irracionales. En estas circunstancias el impuesto aparecería como regresivo lo fuera o no de hecho.

Mientras mayor sea el período en el que el ingreso se calcula, menor es la posibilidad de que proporcione una imagen errónea de las circunstancias económicas del contribuyente. La desigualdad es más marcada si se hace el análisis en un solo año que si se hace en un período en el que los malos años se compensan con los buenos.

Siguiendo este planteamiento, el impuesto es progresivo, proporcional o regresivo en relación con el ingreso “normal” —no corriente—, según los gastos en casa sean distribuidos progresiva, proporcional o regresivamente con respecto al mismo. El consumo de habitación parece ser aproximadamente proporcional al ingreso normal.

#### CAPITALIZACIÓN DEL IMPUESTO Y REFORMA ADMINISTRATIVA

La administración inepta y fragmentada de este gravamen impone cargas desiguales a propiedades en idénticas circunstancias. Algunas variaciones en las cargas fiscales, especialmente las surgidas hace largo tiempo, pueden haber sido capitalizadas en los precios de venta, de modo que corregirlas introduciría nuevas desigualdades. Pero la caprichosa administración introduce nuevas desigualdades continuamente.

te, especialmente cuando los precios de la propiedad cambian rápidamente. Sin embargo, hay procedimientos que permiten la revaluación frecuente y correcta de los bienes objeto del gravamen, con inspecciones de bajo costo.

En las distintas jurisdicciones las propiedades se estiman a diferentes proporciones de su valor de mercado, o se aplican diferentes tasas a distintos tipos de propiedad. Las diferencias —especialmente entre jurisdicciones vecinas— pueden reflejarse en el valor de las propiedades, es decir, son capitalizadas.

Sea que se trate de variaciones intencionales —exenciones o subvaluaciones empleadas como estímulos fiscales— o de variaciones no intencionales, surgidas porque la determinación de valores de la propiedad no es una ciencia exacta, cuando la diferencia persiste ocurre el proceso de capitalización, y la propiedad que soporta un impuesto desusado disminuye o aumenta de precio en relación con otras propiedades de igual valor, lo suficiente para hacer el costo de poseerlas el mismo.

La mayoría de los Estados establecen diversos auxilios fiscales para aminorar la carga del impuesto respecto a algunos contribuyentes —ancianos, jubilados, incapacitados, propietarios que establecen su domicilio en la casa que poseen— que van de exenciones a interruptores del impuesto —pagos que las autoridades hacen al contribuyente de una suma igual al exceso del impuesto sobre una fracción especificada de su ingreso—, pasando por reducciones del impuesto por una suma fija sobre el valor estimado de la casa. Los beneficios son diversos porque tienen distintos objetivos. Surgen de la idea —errónea para Aaron— de que el impuesto es regresivo, y por lo tanto ayudando a los contribuyentes de escasos ingresos se atenúa la regresividad.

Para este autor el procedimiento es inadecuado porque los interruptores proporcionan más ayuda en cada nivel de ingreso a las familias con mayor riqueza. Un sistema que se basara en el diferimiento de los adeudos fiscales combinado con ayuda en efectivo de acuerdo con el nivel de ingreso, permitiría a los ancianos y a los que temporalmente tienen ingresos reducidos, conservar sus domicilios con introducir incentivos indeseables en el sistema fiscal.

Por su parte, un amplio espectro de instituciones —religiosas, educativas, culturales y asistenciales— reciben exenciones de este impuesto. Estas exenciones son un eficiente instrumento por el que el público, con un mínimo de dificultades puede subsidiar servicios que de otra forma tendrían que proporcionarse colectivamente. Independientemente de lo defendible que sea el propósito de estas exenciones, en pocos casos las autoridades que las conceden conocen su costo, particularmente si

fueron concedidas hace mucho tiempo. El procedimiento por el que son concedidas y conservadas debe ser revisado. Debe intentarse la valuación de los bienes objeto de la exención y efectuar la revisión periódica de ella en principio y en cuanto a monto, y asignar la carga de la exención al nivel del gobierno que la concede.

Además existe la práctica de otorgar auxilios fiscales a los propietarios de tierras agrícolas que rápidamente suben de precio por colindar con áreas metropolitanas en expansión. Esto es cuestionable porque proporciona un beneficio adicional a los propietarios de activos valiosos que aumentan el valor, a expensas de otros causantes menos afortunados. El diferimiento de impuestos sobre estas tierras puede ser deseable para proteger de gravámenes excesivos a quienes prefieren mantener sus tierras como terrenos de cultivo. Los impuestos diferidos, acumulados con los intereses de mercado, serían recobrados cuando la tierra se enajenara.

Respecto al gravamen que recaerá sobre construcciones, muchos economistas urgen a eximir de impuestos estas mejoras al suelo, convirtiendo el impuesto a la propiedad en un impuesto a la tierra. El objeto de esta modificación es no distorsionar el patrón de inversión desanimando a inversionistas que en ausencia del impuesto encontrarían provechoso levantar construcciones o efectuar mejoras de otro género. La sustitución de un impuesto por otro ocasionaría enormes y arbitrarios cambios en la carga fiscal y en el valor de las propiedades, los efectos serían atenuados por un cambio gradual. Sin embargo, el argumento de que el impuesto en la tierra no es distorsionador es desvirtuado por la aplicación, en numerosas jurisdicciones, de impuestos a diferentes tasas que afectan el ritmo del desarrollo y de la expansión urbana, particularmente en los límites de áreas metropolitanas en crecimiento.

Del análisis que hace Aaron de la incidencia del impuesto y de sus reformas propuestas, concluye que el impuesto a la propiedad continuará siendo un impuesto local importante; que su perpetuación no debe ser motivo de ansiedad para quienes están preocupados por mantener y aumentar la progresividad del sistema fiscal; y que mucho del legítimo descontento que produce se explica por la mala administración, que puede ser mejorada con instrumentos con los que ya se cuenta. Según este autor, muchas de las reformas establecidas o propuestas para mejorar la equidad de este impuesto o contrarrestar sus efectos supuestamente dañosos, al ser examinadas cuidadosamente, resultan ser cuestionables.

Dolores Beatriz CHAPOY  
BONIFAZ