

BIBLIOGRAFÍA

- Netzer, Dick. *Economics of the Property Tax* 179
DOLORES BEATRIZ CHAPOY BONIFAZ

dársele al problema de los precios de las materias primas —acuerdos sobre productos básicos— que en 1948, los países subdesarrollados plantearon, sin que Estados Unidos quisiera comprometerse al efecto.

Hoy en 1979 al inicio de la V Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo, el Programa Integrado de Productos Básicos y el Fondo Compensatorio Mundial para ellos está al centro de las discusiones que proyectan crear un nuevo orden económico internacional, en donde la presencia de los energéticos avala que estamos cerca de su logro.

Por todo lo anterior *World Trade and the Law of Gatt* constituye una obra fundamental, quizás la única que compendia y sistematiza un hito de la historia económica contemporánea, lo que hace que sea de lectura obligada para los juristas y expertos de las relaciones mercantiles internacionales.

Jorge WITKER

NETZER, Dick. *Economics of the Property Tax*; 6a. ed., Washington, D.C., The Brookings Institution, 1973, 326 p.

En este estudio sobre el impuesto a la propiedad en Estados Unidos, analiza el autor las fuentes de recaudación, en quién en última instancia recae este impuesto, así como sus efectos económicos y los efectos de las diferencias geográficas. Estudia también el componente de la propiedad personal en la base fiscal y las formas alternativas del impuesto para proceder a determinar el valor del gravamen.

En los años recientes el impuesto ha representado casi los nueve décimos de la recaudación fiscal de los gobiernos locales y casi la mitad de sus recursos totales. El potencial de recaudación del impuesto a la propiedad es un determinante principal de la capacidad del gobierno local para financiar sus funciones y de la necesidad de ayuda adicional federal o estatal. El impuesto además puede influir en forma importante en el costo de las habitaciones, en el uso de la tierra y en el futuro económico de las ciudades y de los suburbios.

Se critica a este impuesto sobre la base de que casi no tiene relación con la habilidad para pagar, dado que es la propiedad en sí y no los rendimientos que de ella derivan lo que es objeto del impuesto. Ciertamente que con el tiempo los activos tienden a reflejar el ingreso capitalizado; pero éste no necesariamente coincide con el flujo de dinero. La propiedad es una medida incompleta del potencial de ingreso, dado que la

inversión en capital humano y las diferencias en esfuerzo no son alcanzadas por el tributo.

Otro motivo para criticarlo es que es muy regresivo en su incidencia. Esto es, que considerado como un porcentaje del ingreso, el impuesto declina a medida que el ingreso se eleva. Otros defectos que se le achacan es que se relaciona escasamente con los beneficios recibidos por los gastos públicos por él financiados, y que desanima a invertir en la construcción de casas habitación. A pesar de sus deficiencias el impuesto se sostiene porque proporciona una alta recaudación y para eliminarlo sería necesario sustituirlo por uno o varios impuestos que dieran el mismo rendimiento. Dado que los gastos públicos están elevándose y que se espera que aumenten aún más a nivel local, un impuesto de alto rendimiento y que parece ser sensible al crecimiento económico es defendible.

Las estadísticas sugieren que cuando menos en las áreas suburbanas es un buen sustituto de un impuesto local sobre la renta, dado que se ha encontrado una alta relación entre los valores de la propiedad y los niveles de ingreso.

En el capítulo II, al analizar las fuentes de recaudación, expone el autor que quienes reciben el impacto inicial del gravamen —los contribuyentes que pagan el impuesto— no son necesariamente los que soportan la carga económica del mismo.

Una medida convencional para calificar a los impuestos es la neutralidad económica —neutralidad entre industrias, consumo y localización—. El impuesto a la propiedad no es muy neutral, si la relación se hace con diferencias en los *ratios* de capital-producción, estos difieren considerablemente de industria a industria. Los impuestos a la propiedad son relativamente altos para las industrias que hacen uso intensivo del capital, y aunque los impuestos a la propiedad agrícola son bajos en relación con el valor del capital empleado en ella, los agricultores pagan impuestos sustanciales en relación con su ingreso y el producto neto de la propiedad.

También hace diferencia la localización de las empresas. Aquéllas asentadas en centros urbanos donde las tasas son mayores —hoteles, bancos, aseguradoras— pagan mayores impuestos que las empresas —minas, aserraderos— situadas donde los impuestos son bajos. Y si la relación se hace con respecto al provecho que la inversión es susceptible de producir, al alcance o a la administración del impuesto, tampoco resulta ser neutral este gravamen. Los impuestos relativamente altos que recaen sobre casas habitación son más aceptables por los votantes-con-

sumidores, porque este impuesto se relaciona más con la capacidad contributiva, puesto que los ocupantes de las casas más caras —especialmente en los suburbios residenciales— en realidad tienen más capacidad de pago que los que viven en casas de escaso valor.

Visto como un impuesto de efectos locales, y dejando a un lado la consideración del principio del beneficio, la tasa de este impuesto es más alta que la de cualquier impuesto al consumo —con los que tiene semejanza en cuanto a su repercusión económica— excepto los que recaen sobre licor, tabaco y gasolina.

En el capítulo III, el autor estudia quién paga en realidad el impuesto a la propiedad. Hay un acuerdo general en que los impuestos en el valor de la tierra desnuda —el sitio sin incluir la aplicación de capital reproducible en la forma de nivelación, fertilizantes, etcétera—, recae en los propietarios en el momento en que el impuesto es inicialmente aumentado o establecido —aunque hay quienes opinan que es teórica y prácticamente imposible separar la tierra de sus mejoras—. Si el impuesto se destinara a mejorar servicios públicos que elevaran el valor de la propiedad, el precio se incrementaría con el aumento de impuestos; pero de no ser así, los impuestos no trasladados en bienes de capital son capitalizados en los precios que por esos activos se pagan, y se reflejan en menores precios.

En teoría, los impuestos que recaen sobre las mejoras a la propiedad y sobre la propiedad personal tangible usada en los negocios —principalmente bienes durables productivos— son trasladados a los consumidores finales de los servicios o a los ocupantes de las casas. Tales impuestos desaniman la nueva inversión; con el tiempo la oferta reducida en activos de capital elevará los precios de los servicios producidos por la inversión en esos activos. Puede ser que los propietarios de casas no sean refrenados por impuestos más altos; en todo caso no hay mecanismo para que trasladen sus impuestos.

La traslación inicial de esos impuestos —vía reducción en la nueva inversión y precios más altos para la oferta existente de activos de capital— resulta en una demanda reducida por capital en general. Si la tasa de ahorro —la oferta de fondos para inversión— no es afectada por la resultante baja tasa de rendimiento en los fondos de inversión, entonces un importante elemento de la incidencia del impuesto recae sobre los que proporcionan fondos de inversión. Aun si el impuesto inicial es sólo sobre algunos tipos de activos, esto resultará cierto en tanto que la oferta de fondos de inversión sea inelástica a los intereses. Los precios de los activos gravados subirán; pero los precios de la mayoría

de los artículos no gravados caerán, y habrá rendimientos de capital más bajos en general. El impacto en la tasa de intereses probablemente fuese pequeño porque el impacto sería repartido sobre la existencia total de capital.

Porque el incremento anual en la oferta de construcciones es una pequeña fracción de la oferta, el período transcurrido entre el anterior y el nuevo equilibrio económico puede ser verdaderamente largo para la industria de las construcciones. Además, el hecho de que se renten casas unifamiliares que no se tienen por propósitos de inversión, y cuyos dueños no son particularmente sensibles a los cambios en las tasas, constituye un obstáculo al ajuste de la incidencia.

Otra barrera a dicho ajuste es la enorme oferta de propiedad industrial para renta escasamente ocupada, característica de muchas ciudades viejas, la demanda de ella es tan baja que imposibilita la traslación del impuesto.

En general, la naturaleza parcial y desigual de este impuesto —por ser una institución local con amplias variaciones en tasas y alcance— es un impedimento a la traslación.

Por lo que respecta a la porción del impuesto que no es trasladado, a largo plazo los impuestos locales diferencialmente altos en capital reproducible tendrán un efecto adverso en la actividad económica local, y consecuentemente los impuestos serán retrotrasladados hacia los propietarios locales de tierras.

Atendiendo al ingreso anual hay evidencia que indica que respecto a las casas ocupadas por sus propietarios el impuesto es más regresivo que en el componente no residencial; y evidencia menos directa demuestra que el impuesto en casas rentadas es aún más regresivo. Cuando la regresividad se mide atendiendo al ingreso permanente —considerando cuando menos el ingreso en cinco años— el impuesto es sustancialmente menos regresivo.

Atendiendo a la relación entre el impuesto y los beneficios obtenidos por los servicios públicos —en Estados Unidos el impuesto está directamente relacionado con el financiamiento de escuelas públicas— el impuesto es marcadamente progresivo porque sus beneficios se centran en los grupos más pobres.

Los efectos económicos de este impuesto en la distribución de recursos —que se estudian en el capítulo IV— derivan de que no es económicamente neutral. Afecta los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir; e interviene en la selección de gastos de consumo y en la localización espacial.

Para ser neutral entre las industrias y consumos, el impuesto debería aplicarse sobre algún tipo de plusvalía —así no afectaría la oferta del factor gravado, sino que sólo disminuiría la plusvalía— y ser un impuesto completamente general a todos los consumos e industrias. Este gravamen no satisface estos criterios, pues si bien se aplica a todas las industrias —aunque no sobre la plusvalía— no recae sobre todos los consumos.

Por lo que respecta al impuesto que recae sobre casas habitación, aun dentro de una misma jurisdicción no es uniforme, pues varía de acuerdo con los tipos de propiedad, ya que las casas son heterogéneas respecto a edad, vecindarios y características de mercado. Dado que el impuesto no es general y uniforme hay la esperanza de que no sea totalmente trasladado.

Las diferencias geográficas en la imposición predial son analizadas en el capítulo V. Parte el autor de que en el país hay más de ochenta y dos mil localidades que descansan fundamentalmente en el impuesto predial —tanto más cuanto más ricas y urbanizadas—; y aunque esos ochenta y dos mil impuestos forman parte de la estructura legal de cincuenta y un Estados, el problema es aún más complejo por la enorme dispersión intraestatal en bases y tasas.

Las diferencias interregionales e intraestatales en la composición de la base del impuesto a la propiedad —no el valor de mercado, sino el valor catastral realmente sujeto a imposición— parece surgir tanto de selecciones de política fiscal como diferencias económicas entre los Estados. Estas selecciones toman distintas formas: una es la decisión sobre en qué extensión se incluye la propiedad personal en la base fiscal; otra es la decisión de si la liquidación del impuesto se deja al Estado o a la localidad; y otra más la constituyen las exenciones.

A pesar de las diferencias de gravámenes y su relación con la actividad económica, hay formas de actividad económica cuya localización es poco afectada por diferencias en impuestos. Estas pueden influir más en la selección de residencia dentro de un área urbana; pero tienen poco que ver con la decisión de emigrar largas distancias. La probabilidad de que afecten las opciones de empresarios depende de las condiciones competitivas de cada tipo de industria.

En la extensión en la que las empresas son influidas por el factor impuestos, tienden a gravitar en las áreas de bajos gravámenes. Si los bajos impuestos derivan de economías en la prestación de servicios públicos, el factor impuesto refleja un factor económico real y su influencia no distorsiona la localización de las empresas. Pero si no es ese el caso, la influencia que ejerce el impuesto se torna indeseable por

guiar a las empresas a situarse en lugares distintos a aquellos que implican máxima eficiencia en el uso de los recursos.

Hasta recientemente la concentración de la actividad comercial en el centro de las grandes ciudades proporcionaba un balance sustancial a los gastos más elevados propios del centro de las ciudades, pues los que vivían en los suburbios eran gravados indirectamente en sus lugares de trabajo o en las tiendas donde compraban. Pero a partir de 1953 mucha de la propiedad comercial de alto valor se ha establecido en la periferia —donde se encuentra también la propiedad residencial más valiosa—. Mientras los inmigrantes a los suburbios tienden a estar en la mitad superior de la distribución del ingreso, los pobres e inválidos tienden a concentrarse en el centro de las ciudades, originando altos gastos de educación, bienestar y salud, al mismo tiempo que la actividad económica y la propiedad residencial de alto valor desciende.

Los bajos valores de la propiedad combinados con los altos gastos llevan a tasas impositivas efectivas relativamente altas. Esto, unido al hecho de que en el centro de las ciudades el mayor componente de la propiedad son los comercios, puede hacer más rápida la dispersión de la actividad económica hacia la periferia.

El capítulo VI está dedicado al estudio del componente de la base fiscal constituido por la propiedad personal. Este impuesto es el más estadounidense de los impuestos a la propiedad, pues en la mayoría de los países no se grava esa materia, y únicamente en Japón la propiedad personal es más importante en términos de recaudación. La aplicación de un sistema uniforme y universal de impuesto *ad valorem* sobre varios tipos de propiedad personal es difícil de definir tanto administrativamente como conceptualmente. Representa entre el 16 y 17% del total de las propiedades valuadas. La razón de su importancia, relativamente escasa, está en el número de las exenciones legales y extralegales especialmente respecto a bienes difíciles de descubrir y de valorar. El caso extremo lo constituyen los bienes intangibles, que son base del impuesto sólo en nueve Estados, en quince están totalmente exentos y en los otros parcial o totalmente gravados con impuestos de tipo especial, con tasas bajas de menos del medio por ciento. El gravamen a la propiedad tangible está más extendido que el anterior; pero un alcance sustancial general existe sólo en diez y seis Estados.

La propiedad personal industrial —inventarios y equipo utilizado en actividades no agrícolas— está sujeta a impuesto en cuarenta y seis Estados, y la propiedad personal agrícola en cuarenta y dos de ellos.

El autor considera el impuesto a la propiedad personal como un sustituto de los impuestos a la propiedad raíz aun más gravosos. Con el

mobiliario de las casas en gran parte excluido —pero alcanzando en algunos casos pesadamente, a la propiedad de los vehículos— tiene este impuesto un fuerte impacto en los inventarios y equipos de los negocios no agrícolas.

Analizándolo en relación con otros impuestos que podrían rendir la misma recaudación, comparado con un aumento en el impuesto a la propiedad raíz probablemente tendría un impacto mayor en la localización, pero en promedio probablemente fuera menos regresivo; comparado con un impuesto estatal a las sociedades probablemente tendría menos impacto en la localización, pero sería más regresivo; y comparado con un impuesto a las ventas tendría más impacto en la localización y su regresividad dependería del número de las exenciones.

En el capítulo VII el autor hace una evaluación general de la institución estudiada y afirma que aunque en sí el impuesto es más o menos proporcional en su incidencia entre los grupos de ingreso, en el sentido de que los gastos que con él se financian benefician más a los pobres, es progresivo. No cree que tenga un efecto importante en inducir traslados de distribución espacial de la actividad económica entre las regiones del país, y encuentra que su efecto como obstáculo para la construcción de casas ha sido pequeño. Califica a este impuesto de un instrumento de la autonomía local, pues mientras más descansa en él, más fuerte es el gobierno local.

Aunque a corto plazo no puede trasladarse de la localidad la base impositiva a causa de lo elevado de los impuestos, en la mayoría de las circunstancias grandes diferencias en las tasas de cualquier impuesto local entre jurisdicciones vecinas y competidoras es mala. Con el tiempo produce una distribución espacial de la actividad económica ineficiente y un mayor grado de desigualdad entre las personas.

La gran ventaja del gravamen a la propiedad es que mientras otros impuestos no administrables sólo si las tasas se modifican con poca frecuencia pero por montos relativamente elevados, él es el único susceptible de manejarse con pequeños cambios frecuentes en las tasas. Esta flexibilidad es ventajosa porque reduce la “tensión fiscal”, ya que no hay batalla anual sobre las modificaciones porque éstas son relativamente reducidas.

El capítulo VIII está destinado a estudiar las formas alternativas del impuesto a la propiedad. Se pretende que la base del impuesto sea el valor anual y no el valor del capital. Se argumenta que ya que los impuestos se pagan del ingreso —flujo de riqueza— y no de la riqueza en sí, debe gravarse el valor real anual de la propiedad. De hecho no existiría una diferencia efectiva, porque el valor estimado de la propie-

dad es igual al ingreso neto capitalizado a la tasa de interés del mercado.

Otro impuesto alternativo sería el aplicado a los incrementos en el valor de la tierra. La justificación de este tributo es que se trata de un "incremento no ganado" —aumento de valor como un producto social, no individual—. El rendimiento de este impuesto, si se cobra sólo a la venta de la propiedad, no puede reemplazar el del impuesto a la propiedad.

Empleado como suplemento del impuesto a la propiedad, por reducir el rendimiento neto de retirar la tierra de su uso para destinarla a la reventa especulativa, estimula el uso más intensivo de la tierra. Al gravar más pesadamente las posibles ganancias de capital en la inversión en tierras que las ganancias en inversión en otros activos, tiende a reducirse el precio de la tierra, lo que tiene un efecto positivo en el desarrollo. Este impuesto no desestabiliza cíclicamente la economía y no es más pesado en períodos en los que declina el precio de los activos; pero produce rendimientos limitados.

La idea de que la posesión de propiedades es la mejor medida objetiva de la habilidad para pagar, se ha deteriorado por la cambiante naturaleza de la economía. Para justificar la aplicación de este gravamen se recurre al argumento del beneficio, ya que la propiedad recibe del gobierno beneficios o ventajas que la hacen atractiva a propietarios y especuladores que están dispuestos a pagar un premio por su uso o posesión.

Este principio tiene una validez limitada, ya que la mayoría de los servicios públicos —escuelas, asistencia, transportes— son aprovechados por personas de menor capacidad económica que la de los sujetos del impuesto a la propiedad; pero de todos modos esos servicios elevan el valor de la misma como lo hacen otros servicios públicos más orientados a las propiedades: policía, bomberos, agua potable, drenaje, vías de comunicación. Pero en realidad la distribución de las cargas de este impuesto —concluye el autor— no es proporcional ni a los beneficios recibidos ni al costo de prestar los servicios públicos; ni hay correlación entre éstos y las rentas netas de la propiedad.

Dolores Beatriz CHAPOY
BONIFAZ