

Una tasación justa

Los impuestos sobre la propiedad son una manera eficaz pero impopular de reducir la desigualdad

John Norregaard

EN UN próspero barrio de Ciudad del Cabo, Sudáfrica —un país que como muchos otros ha sufrido una creciente desigualdad del ingreso en los últimos años— un apartamento de unos 160 metros cuadrados puede costar alrededor de US\$480.000 y, además, US\$2.700 por año en impuestos sobre la propiedad a las tasas que aplica actualmente el gobierno local.

En cambio, por un apartamento en una zona mucho menos atractiva, valorado en una décima parte del primero, se pagaría proporcionalmente

mucho menos en impuestos sobre la propiedad, US\$150 por año, en lugar de US\$270.

Gracias a los impuestos sobre la propiedad, los gobiernos pueden redistribuir de los ricos a los pobres, reduciendo así la desigualdad (aunque idealmente la atención debería estar puesta en el impacto redistributivo de todos los impuestos y gastos públicos combinados). Pero en general no los aprovechan a pleno para abordar la desigualdad del ingreso y la riqueza y recaudar ingresos fiscales. La razón es que los impuestos sobre la propiedad también son un gravamen impopular —quizá porque son difíciles de evadir— que puede ser complicado administrar.

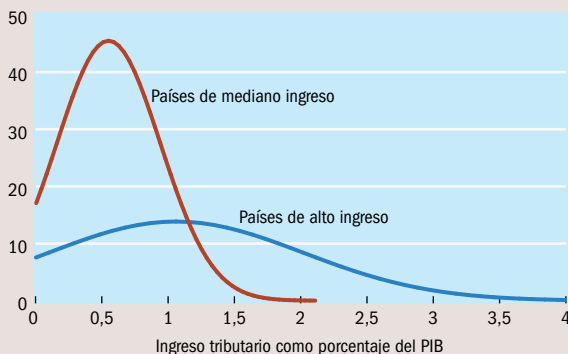
El término “impuesto sobre la propiedad” se usa a menudo en un sentido amplio, para incluir un abanico de gravámenes como los impuestos anuales basados en el valor (o el tamaño) de inmuebles, impuestos sobre la venta de bienes raíces, impuestos sobre el patrimonio neto, impuestos sobre herencias y regalos, e impuestos sobre la transferencia de títulos-valores. Aquí lo usamos en el sentido tradicional y estrecho de impuestos regulares sobre la propiedad inmueble. Estos impuestos han sido utilizados desde la antigüedad —por ejemplo, en China y Grecia (*The Economist*, 2013)— y luminarias como Adam Smith, David Ricardo y Winston Churchill han destacado sus ventajas. Recientemente, la idea de engrosar el ingreso público con estos impuestos ha suscitado enorme interés en países tan diversos como Camboya, China, Croacia, Egipto, Grecia, Irlanda, Liberia y Namibia (véase Norregaard, 2013).

Corresponde que nos preguntemos por qué.

Contar con los impuestos

La recaudación del impuesto sobre la propiedad varía drásticamente entre los países de alto ingreso: desde casi cero en Croacia, Luxemburgo y Suiza hasta más de 2% en Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido. Los países de ingreso mediano dependen mucho menos de estos impuestos.

(proporción de países, porcentaje, 2010)



Fuentes: FMI, *Government Finance Statistics*; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y cálculos del personal técnico del FMI.



Propiedades frente al mar, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Ingreso potencial

Los impuestos inmobiliarios generan un ingreso público más bien pequeño en la mayoría de los países. Su rendimiento promedio en las economías avanzadas ronda 1% del PIB; o sea, dos veces y medio el nivel promedio de los países de ingreso mediano, con 0,4% del PIB. (Se desconoce esa cifra en el caso de los países de bajo ingreso). Y existen gigantescas variaciones en el ingreso recaudado dentro de ambos grupos, sobre todo entre las economías avanzadas (véase el gráfico). Estas grandes disparidades del rendimiento tributario sin duda reflejan diferentes grados de oposición popular a su uso y limitaciones técnicas en su administración, pero también revelan un elevado potencial para usarlos más a fondo.

El nivel superior de ingreso público en los países de ingreso mediano, que podría adoptarse como una meta general ambiciosa, es el 1% del PIB que promedian las economías desarrolladas. Entre los países de alto ingreso, algunos —Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido— recaudan más de 3% del PIB en impuestos anuales sobre la propiedad, y otros —Francia, Israel, Japón, Nueva Zelanda—, más de 2% del PIB. Por ende, una meta de 2%–3% del PIB parece ser un objetivo realista a largo plazo para los países de alto ingreso.

Una reforma del impuesto sobre la propiedad que amplíe la base tributaria e incremente las tasas impositivas es una de las

prioridades entre la agenda de políticas de muchos países. La razón varía según el país, pero en general refleja la necesidad de incrementar el ingreso para recortar déficits o financiar rebajas de otros impuestos, y también por cuestiones de eficiencia y equidad. Algunos países, principalmente de Asia, incrementaron hace poco la tributación de los inmuebles para enfriar el fuerte avance de los precios inmobiliarios.

Los impuestos sobre la propiedad están generalmente considerados como un gravamen más eficiente que otros (sobre todo los impuestos a la renta), en parte porque se estima que no desalientan el trabajo, el ahorro y la inversión, y también porque son más difíciles de evadir que la mayoría de los demás impuestos, principalmente gracias a la inmovilidad de la propiedad. Los atributos específicos de la ubicación se ven reflejados en el valor de la propiedad: una acogedora casa de verano junto a un lago es fácil de identificar para el gobierno e imposible de esconder en una cuenta en un banco extraterritorial para el propietario.

Los estudios de los factores determinantes del crecimiento económico revelan, en términos generales, que la tributación de bienes inmuebles es menos perjudicial que otras formas de tributación, en particular en comparación con los impuestos directos (OCDE, 2010). Sin embargo, suele ser más eficiente tributar inmuebles residenciales que inmuebles comerciales



Existe un creciente consenso en que el impuesto recae principalmente en las personas con ingresos medianos y altos.

porque los terrenos y la edificación son insumos intermedios en la producción. La excepción es cuando los impuestos son una modalidad aproximativa de pago a cambio de servicios.

La reforma de los impuestos sobre la propiedad tiende a engendrar tensión entre los gobiernos. Algo común y muy recomendado es que los ingresos tributarios se asignen a un nivel de gobierno subnacional. Después de todo, la calidad de los servicios públicos locales está reflejada por lo general en los valores de las propiedades. La tributación a nivel local puede mejorar la rendición de cuentas y la eficacia de las instituciones políticas, pero quizá requiera cierta reducción de las transferencias intergubernamentales. Posiblemente se necesite también un acuerdo sobre tasas mínimas y máximas para limitar la competencia tributaria entre jurisdicciones (cobrando menos que otra) y la exportación de la tributación (haciendo recaer la carga excesivamente en no residentes).

¿Equitativo o no?

La equidad de los impuestos sobre la propiedad —en quién recae la verdadera carga— ha sido un tema de vigoroso debate a lo largo de los años. Existe un creciente consenso de que el impuesto recae principalmente en las personas con ingresos medianos y altos. Es por eso que muchos países piensan ahora que incrementar la tributación de los inmuebles es una manera de mejorar la equidad del sistema tributario global en vista de los niveles crecientes de desigualdad. La progresividad del impuesto puede afianzarse mediante una serie de medidas encaminadas a reducir o eliminar las obligaciones tributarias de los propietarios de bajo ingreso o escaso patrimonio. Por ejemplo, se podrían tributar únicamente las propiedades que superen determinado valor, y luego incrementar la tasa gradualmente; eximir a los ancianos y a los discapacitados del impuesto o aplicarles tasas más bajas, o permitir a los hogares de bajo ingreso “hipotecar” o demorar el pago del impuesto sobre la propiedad. Si un impuesto sobre la propiedad se cobrara verdaderamente a una tasa equivalente al valor de los servicios recibidos, estos cambios no tendrían ningún impacto distributivo. Pero eso rara vez ocurre en la práctica.

Los economistas tienden a favorecer decididamente el uso más frecuente de impuestos sobre la propiedad (bien ideados) debido a su atractivo económico: menor distorsión y mayor equidad que otros impuestos, pero con buen potencial de ingreso. Pero esa preferencia suscita una resistencia popular generalizada, en parte debido a la transparencia y al potencial

relativamente limitado de elusión y evasión fiscal. De hecho, aunque el impuesto sobre la propiedad ha sido llamado por sus partidarios un “impuesto perfecto” (Webb, 2013), a menudo es el más odiado (Cabral y Hoxby, 2012).

Los impuestos sobre la propiedad no solo son impopulares, sino también algo difíciles de implementar. Calcular un impuesto basado en el valor de mercado de terrenos y edificaciones no es tarea fácil y requiere una inversión sustancial en infraestructura administrativa, incluido un catastro exhaustivo que recoja las coordenadas físicas además de información sobre titularidad y valor. Eso requiere muchos datos y, por lo general, estrecha cooperación e intercambio de información entre diversas entidades, como autoridades tributarias, gobiernos locales, tribunales y organismos cartográficos. Para asegurar el dinamismo —es decir, el aumento del ingreso tributario a la par del aumento del valor de las propiedades— y la equidad del impuesto, se necesita un sistema de valuación eficaz que refleje debidamente los valores de mercado a través de actualizaciones periódicas. Aunque el desarrollo de sistemas informatizados de tasación en masa ha simplificado el proceso considerablemente, todavía existen muchas limitaciones prácticas, como la falta de tasadores de inmuebles debidamente calificados en muchos países.

Por último, en varios países la tributación de los inmuebles no se hace cumplir como corresponde, no solo porque es impopular desde el punto de vista político, sino también porque históricamente no ha generado demasiado ingreso. Además, puede haber escasos incentivos para cobrar el impuesto porque la entidad responsable no siempre es la que en última instancia recibe ese ingreso.

Existen argumentos económicos contundentes para reforzar la tributación inmobiliaria. Pero su reforma exige una planificación y una ejecución cuidadosas, sumadas a mejoras de la infraestructura administrativa básica y, en muchos casos, firme voluntad política. Y eso se traduce en un sistema impositivo ilustrado por nuestras propiedades de Ciudad del Cabo: un sistema que genere ingreso y reduzca la desigualdad. ■

John Norregaard es Subjefe de División en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Este artículo se basa en su estudio de 2013 “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges”, de la serie IMF Working Papers.

Referencias:

- Cabral, Marika, y Caroline Hoxby, 2012, “The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts”, NBER Working Paper 18514 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- The Economist, 2013, “Governments Should Make More Use of Property Taxes”, 29 de junio. www.economist.com/propertytax13
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2010, “Tax Policy Reform and Economic Growth”, Tax Policy Studies No. 20 (París). www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf
- Webb, Merryn Somerset, 2013, “How a Levy Based on Location Values Could Be the Perfect Tax”, Financial Times, 27 de septiembre. www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8aff-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700