

Una visión hacendística del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

JOSÉ. M. FARFÁN PÉREZ

La teoría tradicional de la Hacienda Pública en la búsqueda de un sistema tributario óptimo, describe una serie de principios y características de los Impuestos en orden a establecer las características económicas de éstos.

La pretensión de un sistema tributario óptimo como eje central de toda imposición supone la implantación, lo que en la práctica es dificultoso, de esquemas impositivos neutrales, entendiendo por tales a aquellos que sus efectos se minimicen en la actividad económica y se considera condición indispensable para ello el equilibrio entre los principios de eficiencia y equidad. Un ejemplo gráfico de cómo un aumento de la imposición puede tener efectos económicos, podría ser el supuesto que se ha dado en algunos municipios de aumentar el tipo impositivo del IBI y absorber algún precio público o tasa con fraccionamiento de pago. De forma genérica diremos que: produce redistribución de rentas fundamentalmente por unidades de diseminado que anteriormente no pudieran estar gravadas, disminuye la perceptibilidad del impuesto por el fraccionamiento, modifica la relación capacidad de pago/principio del beneficio, reestructura la incidencia impositiva (quién soporta fundamentalmente el impuesto) y disocia la utilización del servicio con la tarifa al ser suprimida. Otro ejemplo puede ser aquel en que se

utilice la base imponible del IBI para el cálculo de una tarifa de tasa o precio público. Los ejemplos podrían ser innumerables.

El objeto del presente artículo es desarrollar alguno de estos aspectos, fundamentalmente la equidad y la eficiencia, ya que son las características básicas que sirven para valorar cualquier sistema impositivo.

Estos aspectos son esenciales para definir un impuesto, de ahí la necesidad de conceptuarlos. Desde el punto de vista de la economía pública, se desarrollan previamente otras características que nos delimiten esta imposición:

- La *equidad*, supone una distribución final de la carga fiscal igual para una capacidad igual (equidad horizontal) y una carga desigual para capacidades desiguales (equidad vertical). Eludimos la equidad territorial al ser un impuesto de carácter local. La importancia de la equidad obedece a que impuestos perceptibles por la ciudadanía se asocian con el mecanismo de justicia tributaria y por ende solidifica la imposición.

- Otra característica económica es la *progresividad, proporcionalidad o regresividad*, entendiendo ésta cuando el cociente del incremento relativo de la recaudación y la base sea mayor, igual o menor a la unidad respectivamente. En cierta forma el concepto económico co-

rresponde a la elasticidad de la recaudación respecto a la base (tasación). Cuando la base no se actualiza y el tipo impositivo permanece constante estamos ante un impuesto proporcional; en el caso de que la base no se actualice y el tipo impositivo permanezca constante estamos ante una elasticidad 0, que constituye un caso particular de imposición regresiva, lo que a priori constituye un argumento desde el punto de vista de la progresividad para actualizar periódicamente los valores de la base.

- La *flexibilidad* de un impuesto se define como la elasticidad de la base (tasación) respecto a la renta: si es mayor que la unidad podemos aseverar que un impuesto es flexible. Desde el punto de vista de la flexibilidad, en el IBI es prácticamente nula, y la única posibilidad de aumentar sus niveles de flexibilidad sería la correspondencia anual entre valores de tasación y valores de mercado, o que la actualización de bases se efectúe de acuerdo con el IPC. Al ser un impuesto sobre el patrimonio, la elasticidad nunca será mayor que la unidad, pero con estas premisas no tenderá a 0.

- Todo sistema fiscal tiene como finalidad la búsqueda de la neutralidad, entendiendo por neutralidad ideal aquella que proporciona bienes y servicios públicos eficientemente.

Dada la dificultad de definir el concepto de eficiencia, la consideraremos

J. P. Clemente



desde el punto de vista de la asignación de recursos económicos y la incidencia en la imposición (quién satisface realmente los incrementos de la imposición).

El Impuesto de Bienes Inmuebles es un impuesto sobre el patrimonio, siendo ésta una variable producto de la situación en un momento determinado (stock), y al no generar flujos en la economía, en principio, a corto plazo, dada la inmovilidad de los factores productivos y su difícil depreciación no altera la asignación de recursos en la búsqueda de usos alternativos. Diferente tratamiento desde el punto de vista de la eficiencia tendría el análisis a largo plazo.

Esta característica de asignación de recursos supone la localización del impuesto en las Haciendas Locales, siendo la base territorial de éstas su marco de acción competencial.

La problemática ha surgido cuando el protagonismo de este impuesto en la financiación autónoma municipal es preponderante o podríamos decir casi exclusivo, por la incidencia económica de este tipo de imposición. En los países anglosajones tenemos el caso extremo de Reino Unido, donde supone el 100% de la recaudación propia, o el caso de Estados Unidos, con el 76% de los recursos propios. En el otro polo del continuo, los países nórdicos tiene una preponderancia la imposición sobre la renta y no supera el 15% el impuesto sobre la propiedad sobre el conjunto de la imposición municipal autónoma. La situación en España se sitúa en el centro de estos casos polares, que de forma gráfica podemos sintetizar en que una de cada tres pesetas de imposición local autónoma corresponde al impuesto sobre el patrimonio (1).

Dada la insuficiencia del impuesto para financiar los gastos públicos locales, la experiencia en los países anglosa-

jones (2) aconseja un *modelo de financiación múltiple* con un papel importante, pero no casi exclusivo, de esta figura impositiva, que tenga en cuenta los efectos de incidencia que trataremos de enumerar a continuación.

Equidad tributaria

La justificación del impuesto desde el punto de vista de la equidad es la integración del principio del beneficio y la capacidad de pago (Rosen, 1987).

Cuanto mayor es la riqueza de un individuo mayor es su capacidad de pago, de la misma forma los impuestos generales sobre la riqueza son pagos que los poseedores de ésta aportan a la Hacienda Local por los servicios que ésta presta; esto unido a la percepción del impuesto por el ciudadano, se tiene la premisa para el equilibrio de la relación utilidad/coste.

Esta teoría tradicional debe ser revisada. Entonces, el problema surge cuando se analiza la demanda de bienes inmobiliarios en España y se apunta a su inelasticidad (considerada como bien necesario independiente de los niveles de renta). La inversión en bienes inmobiliarios se produce en un momento determinado y posteriormente con niveles de rentas actuales es imposible acceder a la misma vivienda. En cierta forma la vivienda es tanto una elección de consumo como de inversión (Musgrave, 1983). Esta incidencia impositiva ha producido en los países anglosajones programas y subsidios fundamentalmente dirigidos a ancianos para que puedan atender la carga impositiva derivada de este tipo de imposición. En cierta forma tenemos una justificación empírica apriorística para subjetivizar parcialmente un impuesto objetivo.

Además, el Principio del Beneficio

(2) Existen multitud de ejemplos en estos países de decisiones tendentes a limitar la imposición, dada la incidencia económica de este impuesto.

supone la correlación gasto público local/valor de la vivienda. La contrastación empírica nos demuestra que solamente a largo plazo si un aumento del IBI va acompañado de una disminución del resto de la imposición local se obtienen coeficientes de correlación significativos, en la práctica la serie «gasto público local» en la década de los 80, no justifica el principio del beneficio del Impuesto de Bienes Inmuebles.

Esta característica de equidad, unida a la proximidad de la ciudadanía a la administración gestora del tributo y fundamentalmente a los incrementos impositivos de la década de los 70 vía inflación, produjo un aumento de carga real impositiva disociada de contraprestación en servicios públicos, que tuvo como consecuencia campañas generalizadas de reacción ante esta tributación, poniendo en entredicho la justicia distributiva de la imposición sobre la propiedad, que afectaron a aquellos países donde la presión fiscal de este impuesto era significativa, corolario de la necesidad de búsqueda de un modelo de financiación múltiple.

El valor de tasación

El Impuesto de Bienes Inmuebles recae sobre un valor estimado administrativamente, que es un tanto por ciento del valor de mercado. La tasación es perceptible por el ciudadano (el propietario de una vivienda sabe dentro de qué tramo valorativo se encuentra su vivienda) y exceptuando condicionantes externos está en condiciones de determinar el precio de equilibrio del bien. La incidencia de la imposición consecuencia de la tasación aconseja tener en cuenta una serie de factores:

- La perceptibilidad de la tasación asocia valor a precio, la tasación uniforme debe eludir aquellos coeficientes correctores que traten de subjetivizar el impuesto, éstos desde el punto de vista de la equidad no se incluirían en la tasación sino en el tributo a satisfacer.

- El tanto por ciento del valor tasa-

(1) Corresponde a valores de 1987, utilizados por su grafismo en valores medios.

do respecto al de mercado debe ser uniforme en todo el territorio. Suponiendo la uniformidad en todo el territorio del tipo impositivo, el tipo efectivo (producto de multiplicar el ratio de tasación valor real/valor de mercado por el tipo impositivo nominal) sería uniforme en todo el territorio. Si el tipo impositivo no es uniforme, entonces se produciría la visibilidad del impuesto consecuencia del tipo impositivo, pero no surge la desigualdad consecuencia de la tasación y minimiza los efectos de rechazo social.

- Dado que el impuesto es perceptible (impuesto sin retención que grava una variable stock), y las variables del mercado inmobiliario no son constantes, es necesario actualizar y retrasar periódicamente las valoraciones.

- La uniformidad del valor debe ser tanto inter como extra jurisdiccional. La experiencia en los países anglosajones denota un alto grado de dispersión de las valoraciones dentro de un municipio y entre municipios con bienes análogos, lo que perjudica la uniformidad del tipo efectivo.

La eficiencia tributaria y el Impuesto de Bienes Inmuebles

A corto plazo considerábamos que, en principio, el IBI es neutral para la economía en la medida que no distorsiona la asignación de recursos y, por consiguiente, tenemos un impuesto con característica de eficiencia. Esta afirmación teórica debe matizarse, en la medida que se debe de cumplir un requisito previo: la Hacienda Local debe ser eficiente y proveer los servicios a un coste mínimo, con un excedente fiscal (diferencia entre coste de la provisión de bienes públicos e impuestos) que tienda a cero. En España los estudios empíricos ponen de manifiesto que, manteniendo las demás variables constantes, un aumento de la imposición local no produce el efecto «Tiebout» de movili-

dad de los factores productivos y, por consiguiente, tendremos un mecanismo de localización fiscal puro por vía impositiva, el resto de los factores de la hipótesis «Tiebout» tales como movilidad y condicionantes sociales, son determinantes.

A largo plazo el enfoque de incidencia es multipolar. Por un lado, si el aumento del impuesto va acompañado correlativamente de un incremento de los servicios públicos, el resultado final será el aumento de los precios de alquiler. La incidencia a largo plazo tradicionalmente ha sido estudiada por las teorías de la capitalización (el gasto local aumenta el valor del activo) en la medida que cuando el aumento del IBI sea utilizado para sustituir otros ingresos el propietario de la vivienda recibe la incidencia y no el inquilino en las viviendas de alquiler, dado el alto grado de capitalización de la vivienda. Lo que ocurre es que en la práctica también recibe sus efectos el inquilino de las viviendas en régimen de alquiler. En definitiva, tanto ésta como la teoría del IBI como tasa de utilización lo que determinan es que: *a largo plazo los propietarios trasladan parte del impuesto a los inquilinos, soportando el propietario el aumento de impuesto consecuencia del suelo.* En el fondo, un aumento del impuesto siempre será soportado (incidencia) por los demandantes de estos tipos de bienes, bien como propietarios o como inquilinos, pero nunca será soportado por los oferentes de estos tipos de bienes, dada la inelasticidad de la demanda de viviendas con respecto al precio y la imposibilidad de sustituirlo por otros tipos de bienes, la incidencia se produce desde el lado de la demanda.

También se relaciona la incidencia a largo plazo con la heterogeneidad de los tipos impositivos. Aún manteniendo uniforme el ratio de tasación se perjudica la equidad horizontal en la medida que el tipo nominal difiere de una jurisdicción a otra, manteniéndose por algunos autores la tesis de uniformidad en

tipos impositivos (Musgrave, 1983), ya que a largo plazo aumentaría la eficiencia del impuesto, consecuencias económicas que deberán compatibilizarse con el principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal (percepción del ciudadano de su excedente fiscal).

Además, es importante poner a colación tanto el aspecto de eficiencia como el de equidad. Si desde el punto de vista de la eficiencia unos bienes con demanda inelástica, como es la vivienda en nuestro entorno, deben ser gravados a tasas relativamente altas, no ocurre lo mismo cuando el impuesto lo tratamos desde el punto de vista de la equidad. Téngase en cuenta que la rechazabilidad social de un impuesto se produce por esta última. Si los factores de eficiencia no son tan relevantes, o de otra forma no afectan a la estructura fiscal del impuesto, sólo corrigiendo los efectos en términos de equidad podemos contribuir a mantener la neutralidad general de este tipo de imposición.

En definitiva, toda la incidencia de la imposición a largo plazo que apunta la teoría, y que refuta su neutralidad es menor en la práctica, y se acentúa en el aspecto de equidad. De ahí la importancia de determinar en el modelo general de financiación autónoma local el «quantum» de la imposición sobre la propiedad, y la experiencia del modelo anglosajón en un polo del continuo nos sirve como reflexión del rechazo del impuesto. Una consideración de sus efectos económicos a corto y largo plazo, unido a las ventajas inherentes a esta imposición, tales como inamovilidad del bien y simplificación de la gestión, puede coadyuvar a la búsqueda de la suficiencia financiera de las Haciendas Locales, sin plantear por sí solo un impuesto suficiente.

Con estas premisas de situación del IBI en el medio del continuo, corrigiendo las distorsiones en términos de equidad y eficiencia, puede compensar el rechazo social que el modelo polar anglosajón, con preponderancia total de la

imposición sobre el patrimonio en el conjunto de la imposición local autónoma, ha tenido en su devenir histórico, a pesar de que la comisión Layfield en 1976 ya advertía de la necesidad de transformar el modelo que bajo estas premisas disminuía su flexibilidad, aumentaba el rechazo social y no consideraba el aspecto más importante de nuestra época contemporánea: la búsqueda de la equidad tributaria. ■

José M. Farfán Pérez
*Gerente Territorial de Jerez de la
Frontera*

Bibliografía

Manual de Hacienda Pública. Harvey S Rosen. Edición Española a cargo de I. Zubiri y A. de Lecea, Ed. Ariel Economía, 1.ª ed. octubre 1987.

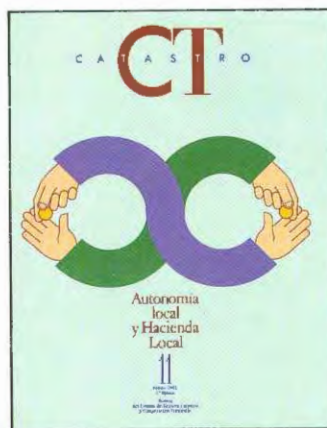
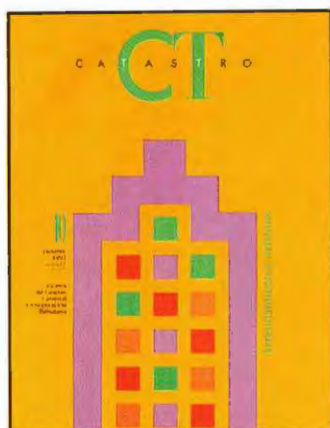
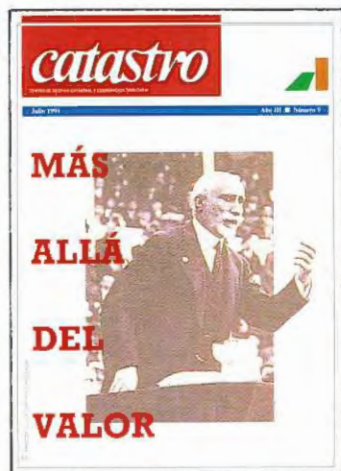
La Reforma de las Haciendas Locales. Comisión Layfield. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda 1982.

Hacienda Pública Teórica y Aplicada. R. A. Musgrave y P. B. Musgrave. Instituto de Estudios Fiscales 1983, 2.ª edición.

Una Teoría Económica de la Descentralización Fiscal. Charles M. Tiebout. Revista *Hacienda Pública Española*, n.º 35, año 1975, pp. 394-405.

C A T A S T R O

Revista del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.



Número 9
Julio 1991
Más allá del valor

Número 10
Octubre 1991
Arrendamientos urbanos

Número 11
Enero 1992
Autonomía local y Hacienda local

Número 12
Abril 1992
El Catastro en Latinoamérica

Número 13
Julio 1992
Valoraciones y estudio de mercado

Número 14
Octubre 1992
Impuestos sobre Bienes Inmuebles

Número 15
Enero 1993
Propiedad de la tierra y expansión de las ciudades

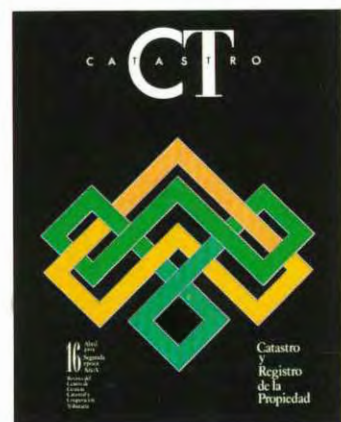
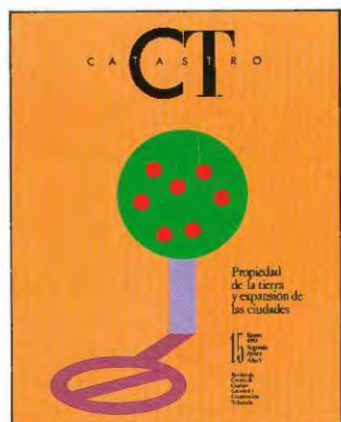
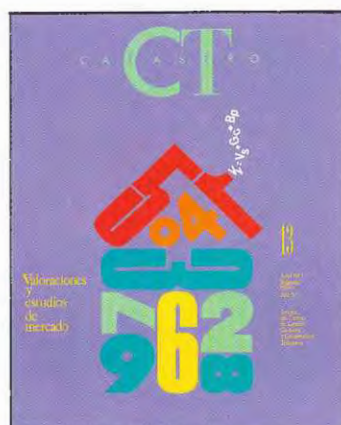
Número 16
Abril 1993
Catastro y Registro de la Propiedad

Número 17
Julio 1993
Suelo, Urbanismo y Catastro

Venta y suscripciones
Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda:
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3. 28005 Madrid
Tfno.: 525 14 37

Información y venta:
Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
Subdirección General de Estudios y Estadística
Catellana, 272. 2.ª planta
28046 Madrid
Tels.: 733 91 97 y 583 66 93

Publicaciones
La Subdirección General de Estudios y Estadística edita, además de la revista, Manuales, Estudios y Monografías sobre temas relacionados con el Catastro. Solicite información



Agricultura y Sociedad

Una revista trimestral, de ciencias sociales
sobre la agricultura, la pesca y la alimentación

ABRIL  JUNIO
1992

Países del Este

Coordina Teresa Virgili

JULIO  SEPTIEMBRE
1992

Biotecnología y agricultura: ¿Evolución o revolución técnica?

Coordina María Fonte

ESTUDIOS

STEPHAN DABBERT

La transformación de la agricultura de Alemania oriental: problemas y perspectivas.

IVAN CHIROKIKH

La agricultura soviética en crisis.

PRZEMYSLAW H. DABROWSKI

Evolución agraria y rural en Polonia: una aproximación histórica.

ALAIN POULIQUEN

Agricultura checoslovaca: crisis de excedentes; ajuste recesivo; privatización problemática.

ANTONIO SANCHEZ

El sector agrario en Bulgaria y Rumania a la luz de las reformas actuales.

TIBOR FERENCZI BACHO

La cuestión agraria en la transición de Hungría.

LAURENCE BLOTNICKI

Perspectivas sobre los intercambios de productos agroalimentarios de los países del este.

NOTAS

LAURENCE BLOTNICKI

La privatización de las tierras agrícolas en los países del este. Análisis por países de las nuevas leyes sobre propiedad de la tierra.

ALBERT PUIG GOMEZ

Inversiones directas y presencia de empresas agroalimentarias españolas en los países del este de Europa.

CARMEN DE LA CAMARA

Operaciones de comercio triangular.

BENJAMIN BASTIDA

Un debate oportuno.

BIBLIOGRAFIA

I. Crítica de libros: CARLOS CURIEL: «Europa del Este ante el cambio Económico». ISABEL PLA JULIAN: «Communist Agriculture. Farming in the Soviet Union and Eastern Europe». JOSEP LLADOS I MASLLORENS: «Private agriculture in the Soviet Union». JUAN LUIS HOMEDES: «Soviet Agriculture».

II. Monografías sobre la agricultura en los Países del Este.

PRESENTACION

Pascal Byé y María Fonte

ESTUDIOS

LA DIMENSION ECONOMICA Y SOCIAL DEL DESARROLLO BIOTECNOLOGICO

FREDERICK H. BUTTEL

Ideología y tecnología agronómica a finales del siglo XX: la biotecnología como símbolo y como sustancia.

PASCAL BYE y MARIA FONTE

Hacia técnicas agrícolas de base científica.

GUIDO RUIVENKAMP

Biotechnologías «a la medida»: posibilidades de una evolución centrada en los agricultores.

* * * * *

LAS ESTRATEGIAS INDUSTRIALES Y LA REESTRUCTURACION DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO

JOHN WILKINSON

Hacia un sistema alimentario orientado por la demanda: nuevas direcciones para la innovación biotecnológica.

GERD JUNNE

Biotechnología agronómica: las grandes empresas no tienen prisa.

ROBERTO FANFANI, RAUL H. GREEN y MANUEL RODRIGUEZ ZUÑIGA

Las biotechnologías en el sector agroalimentario: un impacto limitado.

* * * * *

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y PROCESOS NORMATIVOS

JOANNA CHATAWAY y JOYCE TAIT

¿Influye estratégicamente la normativa sobre riesgos en la toma de decisiones del sector biotecnológico?

PAOLO BIFANI

Implicaciones internacionales de la biotecnología: la guerra de patentes. Consideraciones tras la Ronda de Uruguay.

* * * * *

DEBATE

BRUNO BENVENUTTI

¿Evolución o revolución técnica o más bien evolución y revolución técnica?

R. MAGNAVAL

Biotechnologías y agricultura o la vuelta a la investigación.

GIOVANNI DOSI

Algunas cuestiones referentes a la innovación biotecnológica.

FRANÇOIS CHESNAIS

Biotechnología e itinerarios tecnológicos alternativos.

BIBLIOGRAFIA

I. Crítica de libros: Ascensión CALATRAVA: «Foreign Agriculture (1990-1991)»; Julián BRIZ: «Marketing U.S. Agriculture»; Tomás GARCIA AZCARATE: «Le soja» y «Agricultural economics and policy: international challenges for the nineties»; Keith HOGGART: «The rural state? Limits to planning in rural society»; M^a Dolores GARCIA RAMON: «Farming Women, Gender, Work and Family Enterprise»; Roberto SANCHO: «La evolución de lo permanente»; Juan Manuel GARCIA BARTOLOME: «Trayectoria de la ruralidad en la sociedad itinerante»; Juan José ROJAS: «Burguesía versus Estado ¿es posible?»; Antonio Miguel BERNAL: «Estadísticas históricas de la producción española, 1859-1935».—**II. Reseña de libros.**—Convocatorias.—Relación de participantes.

Director: *Cristóbal Gómez Benito.*

Edita: *Secretaría General Técnica
Ministerio de Agricultura, Pesca y
Alimentación.*

SUSCRIPCION ANUAL PARA 1992

— España 5.000 ptas.
— Estudiantes 3.500 ptas.
— Extranjero 6.500 ptas.
— Número suelto 1.500 ptas.

Solicitudes: A través de librerías especializadas o dirigiéndose al Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Paseo de la Infanta Isabel, nº 1. 28071 MADRID (ESPAÑA).

Revista catalana de **GEOGRAFIA**

Una revista catalana oberta al Món

La Revista Catalana de Geografia no sols informa de l'estat de la Geografia, la Cartografia i les Ciències de la Terra a Catalunya, sinó que també pretén d'acostar-se a la realitat científica i territorial del món actual.

Un món cada dia més interconnectat i canviant.

Una revista que respon a una ja llarga tradició geogràfica a Catalunya, i ahora incorpora les tendències més noves i les tècniques de treball més modernes.

Subscripcions i publicitat:

Secretaria de la Revista Catalana de Geografia

Institut Cartogràfic de Catalunya

Balmes, 209. 08006 Barcelona. Telèfon: (93) 218 87 58. Telex: 98 471 ICCB E. Telefax: (93) 218 89 59



CENTRO
DE GESTION
CATASTRAL Y
COOPERACION
TRIBUTARIA



MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA