

Estructuras administrativas del proceso de valoraciones fiscales en USA*

GENE L. BURNER

En el caso de impuestos sobre la propiedad, en Estados Unidos, normalmente son los gobiernos estatales y los locales quienes los administran. En la mayoría de los estados, el impuesto sobre bienes inmuebles residenciales se recauda y administra a nivel local, es decir, queda comprendido en el ámbito de la ciudad o condado correspondiente. Sin embargo, el Estado impone ciertas limitaciones a las autoridades locales, fijando valores máximos de gravamen y coeficientes de valoración fiscal. Asimismo suelen tender a regular el proceso de valoración fiscal, y en algunos Estados, la citada valoración es de competencia estatal. Hay otros estados en los que el impuesto sobre bienes inmuebles industriales los recauda el propio estado. Los impuestos sobre bienes inmuebles generalmente se aplican sobre el valor de las mejoras y del suelo. No obstante, algunas jurisdicciones han probado la imposición

tributaria por separado del suelo y de las mejoras, aplicando en cada caso diferentes tipos de gravamen. Este documento examina con cierto detalle el papel del Estado en la administración de impuestos sobre la propiedad en ciertos Estados específicos. La valoración fiscal relativa al impuesto sobre bienes inmuebles la realiza independientemente cada uno de los Estados, municipios y ciudades de los Estados Unidos, en vez de efectuarla globalmente el IRS para toda la nación. Dada la enorme diferencia que existe, en cuanto a la citada valoración, entre los diversos Estados, resulta sumamente complejo y difícil darle información más concreta y específica.

Este documento se centra en la política de cambio relativa a las estructuras

administrativas del proceso de valoración fiscal. Como administradores fiscales del Estado, tenemos que asesorar periódicamente a nuestros funcionarios electos sobre cómo funciona el proceso de valoración fiscal en otras jurisdicciones. Una de las consideraciones inherentes a estas conversaciones es, no solamente qué es lo que existe en otros sitios, sino el porqué y cómo ha tomado una dirección determinada (la política de cambio).

Las estructuras administrativas en el campo de la valoración fiscal y del impuesto sobre bienes inmuebles difieren extraordinariamente entre los Estados y condados examinados. Sin embargo, el único elemento en común es la tendencia hacia una mayor centralización en la función de valoración fiscal y en las competencias sobre dicha función, sin que ello suponga que la centralización total, tal y como existe en Maryland, sea la única respuesta correcta para otros Estados. Sin embargo, parece indicar que un cierto grado de centralización puede tener sus ventajas.

Un elemento clave que debe considerarse al analizar las estructuras administrativas y posibles cambios, es el objetivo de preservar la viabilidad del impuesto sobre bienes inmuebles como fuente importante de ingresos para los gobiernos locales. La confianza y seguridad del contribuyente en el sistema y proceso es

Agradecimiento: La redacción de CT/CATASTRO agradece la colaboración prestada para la publicación de este artículo a: D. José Ramón Ferrandis, Consejero de Asuntos Económicos y Comerciales, Embajada de España; Dee Ann C. Martínez, Corresponsal del CIATM; Socorro Velázquez, Jr., Directora de la Oficina Tributaria.

(*) Este artículo es parte del documento que con el título de «Estructuras administrativas del proceso de valoraciones fiscales en USA» fue presentado inicialmente en la Conferencia sobre Imposición Tributaria de Bienes Inmuebles, celebrada en la Universidad de Columbia Británica, en Vancouver, en mayo de 1989. La conferencia fue patrocinada conjuntamente por la Universidad, IAAO y el Instituto Lincoln de Política del Suelo. También fue presentado a la Comisión Fiscal del condado de New Jersey, en Princeton, en junio, y a la Asociación del Sudeste de la Conferencia de Administradores Fiscales, en Carolina del Sur, en julio.

esencial. Con frecuencia, la estructura administrativa puede jugar un importante papel en el desarrollo o erosión de la confianza pública.

La estructura administrativa de Maryland, su marco estatutario y los resultados de su sistema han demostrado ser satisfactorios durante los tiempos de crisis del impuesto sobre bienes inmuebles. Espero que esta información les sea de utilidad, al menos en parte, y les invito a visitarnos y a ver por sí mismos.

Estructuras administrativas: La política de cambio

Una vez aceptado por todos que el impuesto sobre la propiedad es una fuente vital de ingresos para los gobiernos locales, debe prestarse la debida atención a la forma en que tal impuesto puede sobrevivir mejor en caso de presión extrema y qué requerirá conseguir que este impuesto constituya una fuente duradera de ingresos en el futuro.

En los términos más básicos, las dos caras de la moneda de los impuestos sobre la propiedad son las siguientes: el propio sistema, y la estructura administrativa. Normalmente, el sistema se define en términos de la frecuencia de revaloración fiscal, la propia base de revaloración que lo más normal es que se trate de alguna forma de valor de mercado, el porcentaje de valor de mercado para establecer dicha valoración fiscal, las clasificaciones, las exenciones, y varios otros elementos que pueden diferir sustancialmente de una jurisdicción a otra.

La estructura administrativa es el caballo de batalla de este documento. Aunque a primera vista esta cara de la moneda parece menos importante, y, ciertamente, menos atractiva, juega un papel primordial en la determinación de la viabilidad del impuesto sobre la propiedad. Una vez más, la viabilidad del citado impuesto, como importante fuente de ingresos que es, debe ser objeto de especial atención del experto fiscal correspondiente. La

mejor estructura del impuesto sobre la propiedad es probable que fracase si no se apoya en una estructura administrativa efectiva y eficiente que cuente con el respaldo del contribuyente.

Estructuras administrativas

Al analizar las estructuras administrativas correspondientes al impuesto de la propiedad, deben establecerse unas cuantas premisas de partida. En primer lugar, tenemos que suponer que tal impuesto de la propiedad es esencialmente una fuente de ingresos de los gobiernos locales, no de los gobiernos estatales o provinciales. En segundo lugar, hemos de suponer que la gestión de la contabilidad y recaudación del impuesto de la propiedad recae en los gobiernos locales. Este es, en general, el caso en los Estados Unidos.

Habida cuenta de que los ingresos son para los gobiernos locales y que la contabilización y recaudación son competencia de dichos gobiernos locales, la siguiente función consiste en examinar la estructura administrativa del proceso de valoración fiscal o determinación del gravamen. Aquí es donde existe una diferencia real y donde puede conseguirse también una verdadera diferencia en cuanto a efectividad y eficiencia.

Al principio es importante resaltar un punto, y es que no existe una sola forma correcta de estructurar la administración de la función de valoración fiscal. La estructura más apropiada para el condado de Columbia Británica o para el Estado de Maryland puede ser totalmente inadecuada para el Estado de Massachusetts o para el Estado de Virginia. ¿Por qué? Simplemente por cuestión de política.

Estructuras administrativas y políticas

Las políticas del impuesto sobre la propiedad y, específicamente, la estructura administrativa de la función de valoración fiscal es un campo que merece un estudio considerable. Obviamente,

el entorno político de cualquier jurisdicción es dinámico y el impuesto sobre la propiedad se encuentra normalmente en primera línea del debate político.

De las principales fuentes de ingresos disponibles a nivel estatal (provincial) y local (impuesto sobre ingresos, impuesto sobre ventas, e impuesto sobre la propiedad) es el impuesto sobre la propiedad el que se ha denominado impuesto de «las bases populares». (Ha recibido otros nombres, pero no procede repetirlos aquí). Históricamente, el impuesto sobre la propiedad ha estado ligado a la provisión de servicios básicos, tales como protección contra incendios y servicio de policía y de educación. En la mayoría de los casos, el tipo de gravamen del impuesto sobre la propiedad es establecido por los funcionarios electos del gobierno local como parte del proceso presupuestario anual. Esto coloca cada año este tipo impositivo como centro de atención del contribuyente.

El otro factor que mantiene el impuesto sobre la propiedad en el ojo del huracán de la política es la notificación de revaloración fiscal. Si la función de elaboración de los tipos impositivos no llama la atención de los contribuyentes, puede apostarse con seguridad que las notificaciones de revaloración fiscal sí lo harán. El escenario típico es aquél en que el Estado ordena una revaloración fiscal, para dar cumplimiento al mandato constitucional de uniformidad de valoración. Las notificaciones de revaloración fiscal son emitidas por el tasador local, quien se excusa diciendo que sólo hace lo que le ordena el Estado. Los funcionarios locales electos responden a las protestas de los contribuyentes culpando al Estado de la subida de la revaloración fiscal y aprovechan para mantener el tipo de gravamen del impuesto sobre la propiedad.

El juego de «confundir al contribuyente» es con gran frecuencia el que más se practica en la cancha del impuesto sobre la propiedad. El contribuyente

pregunta «¿Quién es el responsable del aumento de mi cuenta de impuestos sobre la propiedad?». El funcionario estatal electo se declara inocente poniendo como justificación el mandato constitucional de uniformidad y la ley estatal que exige la revaloración fiscal periódica. Rápidamente señala que el impuesto sobre la propiedad es un ingreso local y que el tipo impositivo local determina el nivel del impuesto.

El funcionario electo local señala al funcionario electo estatal y se queja de que el gobierno local no quería el aumento de la valoración fiscal. El funcionario local mantiene que dado que el tipo impositivo permanece constante, es culpa del Estado. Y así sigue el juego.

El contribuyente, ya confundido, se dirige al tasador local. «¿Para quién trabaja usted?», pregunta. «Bueno, verá, yo trabajo para los comisarios del condado, pero también trabajo para la comisión tributaria estatal. En realidad, me eligen los votantes, así que podría decirse que tengo tres jefes». El contribuyente queda cada vez más y más confundido. «Un momento, usted me ha enviado una notificación de revaloración fiscal, ¿no es así?»; «Correcto», responde el asesor. «Bueno, ¿por qué me ha enviado esa notificación?». Entonces, el asesor añade más confusión al contribuyente respondiendo: «Verá, el Estado me ordenó hacerlo. Yo no quería hacerlo, pero no tenía otra elección. No es culpa mía y no puede hacer nada al respecto. Sin embargo, si va a los comisarios del condado, tal vez puedan rebajarle el tipo impositivo».

Un elemento clave para la administración efectiva de la valoración fiscal es definir claramente de quién es competencia el proceso de dicha valoración. Este establecimiento de competencias va más allá de la mera responsabilidad del nivel del tasador. Requiere de la responsabilidad política. El contribuyente debe saber qué funcionarios electos tienen competencia en el proceso de valoración fiscal y cuáles son responsables del nivel del impuesto sobre la propiedad.

Las estructuras administrativas del proceso de valoración fiscal son función directa de la política del momento. Cuando los políticos cambian y los vientos políticos soplan en otra dirección, las estructuras administrativas también resultan modificadas. A veces para mejor. Otras veces por el cambio en sí mismo.

¿Por qué cambian? ¿Cuáles fueron algunos de los factores que hicieron que Maryland cambiara a una estructura administrativa totalmente centralizada cuando la mayoría de los otros Estados se han resistido al cambio? ¿Por qué Hawaii ha tomado la dirección contraria? ¿Qué tipo de vientos soplan en otras jurisdicciones? El cambio de Maryland, ¿ha hecho más efectiva y eficiente la estructura administrativa y ha dado lugar a una presión mayor o menor en la estructura del impuesto sobre propiedades?

En primer lugar, echemos una breve ojeada al cambio de otras jurisdicciones (algunas en las que ya ha tenido lugar el cambio y otras en las que parece posible su introducción).

Hawaii, de una estructura centralizada a otra descentralizada

Hawaii es un ejemplo de un cambio en la estructura administrativa contrario a la tendencia general. Es decir, desde que Hawaii se convirtió en Estado, la función de valoración fiscal era total responsabilidad del gobierno estatal. Todos los asesores eran 100% empleados estatales y el Estado era claramente el responsable del proceso de valoración.

En 1978, los votantes aprobaron una enmienda a la Constitución para la descentralización de la función de valoración fiscal. En vigor a partir de 1981, la responsabilidad de la valoración fiscal se traspasaba del gobierno estatal a cada uno de los cuatro gobiernos provinciales.

Como ocurre con todo cambio, no existe una razón única que pueda identificarse fácilmente. Sin embargo, existen ciertas evidencias que sugieren que el cambio se introdujo por el cambio en

sí mismo. Los contribuyentes no estaban satisfechos con las valoraciones fiscales y existía la sensación de que devolviendo el control a los gobiernos locales se conseguiría mejorar.

Texas

En Texas tuvo lugar un cambio esencial en la estructura administrativa en 1982, como consecuencia de la legislación aprobada en 1979. Antes del cambio, cualquier gobierno local que tuviera autoridad para recaudar el impuesto sobre la propiedad, también tenía autoridad para efectuar las correspondientes valoraciones fiscales. Por lo tanto, había tasadores provinciales, municipales y de distrito escolar, implicados todos ellos en la valoración fiscal de la misma propiedad. En ese momento había más de 3.000 entidades diferentes de valoración fiscal.

El cambio introducido en 1982 fue significativo, ya que redujo el número de operaciones diferentes de tasación de la cifra de miles a solamente unos cientos. En Texas hay 254 condados o provincias, y ahora, cada uno de ellos representa únicamente una jurisdicción de tasación. El gobierno de cada condado nombra un consejo de administración, el cual, a su vez, contrata al tasador pericial jefe del condado.

El papel del Estado en el proceso del impuesto sobre la propiedad también cambió, como consecuencia del cambio de 1982. Antes de ese año, el Estado apenas si participaba en la supervisión de las valoraciones fiscales. La legislación estableció la Junta Estatal del Impuesto sobre la Propiedad y le asignó la responsabilidad de realizar estudios de coeficientes y de proporcionar formación y ayuda a los tasadores periciales locales.

¿A qué se debió la significativa reestructuración de Texas a principios de los años 80? Una vez más, se trató de una cuestión de política. A diferencia de otros Estados, en los que había una fuerte demanda de cambio por parte de los votantes, Texas vio el cambio como resultado de la persistencia de un tenaz legisla-



dor del Estado. Este legislador creía firmemente que la estructura era mala y asumió la reestructuración como una campaña personal. Gradualmente consiguió apoyo político y se adoptó el cambio.

Kentucky

Este Estado es un ejemplo de cambio en el estilo y no en la esencia. En Kentucky hay 120 condados, en los que el jefe de la oficina de valoración fiscal se llama «Administrador de Valuación Fiscal de la Propiedad» (PVA). Estas personas, aunque surgen de las elecciones se consideran funcionarios estatales. Desde 1940 ha habido una disputa en cuanto al estado de los PVA, como se llaman en Kentucky. La jurisprudencia ha establecido que son funcionarios estatales, aunque el público, e incluso algunos de los propios PVA, creían que eran funcionarios de los gobiernos locales.

En 1988, se aprobó una legislación que dejaba claro que el jefe de cada una de las 120 oficinas de tasación era un funcionario estatal. Ahora, hay una clara definición de responsabilidad con respecto a la función de tasación, al menos en lo que se refiere al nivel del gobierno. La mayor parte de la financiación de las oficinas de tasación locales proviene del Estado, y la legislación de 1988 estipuló igualmente que el Departamento de Estado de Valoración Fiscal de la Propiedad aumentara su autoridad y responsabilidad para la realización y publicación de auditorías de calidad y ecuanimidad.

Globalmente, parece que el Estado de Kentucky se ha movido discretamente en la dirección de la centralización de la estructura de valoración fiscal a nivel estatal. Sigue habiendo cierta participación del gobierno local a través de financiación parcial y, por supuesto, sigue eligiéndose a los tasadores. Esta estructura supone un interesante punto medio entre la casi completamente descentralizada estructura de Virginia Oeste y la estructura totalmente centralizada de Maryland. Por supuesto, la mayor

diferencia entre Kentucky y Maryland reside en el método de selección del tasador jefe. De nuevo, la política parece jugar un papel fundamental en la determinación de la naturaleza de la estructura administrativa.

Montana

La actual estructura administrativa de Montana es muy similar a la de Maryland y resulta interesante en comparación con la de Kentucky.

En Montana hay 56 condados, cada uno de los cuales tiene un tasador electo. Sin embargo, cada condado tiene también un tasador pericial jefe, responsable de la valoración fiscal de todos los bienes inmuebles sujetos a imposición tributaria, formando parte este último de la administración estatal. El tasador pericial y su personal auxiliar son similares a los existentes en la estructura de Maryland en cuanto a que trabajan directamente para la agencia estatal a cargo del impuesto sobre la propiedad.

Lo que resulta interesante en la estructura de Montana es que existe una clara separación entre la oficina del tasador y la oficina del tasador pericial. El tasador electo es responsable de la valoración fiscal de la propiedad personal y de la preparación de la lista de contribuyentes por propiedades tanto inmobiliarias como personales. No obstante, el tasador debe utilizar los valores estipulados por el tasador pericial de bienes inmuebles del Estado.

Montana ofrece un buen ejemplo de una jurisdicción en la que se han introducido cambios en la estructura administrativa y se sigue hablando de que habrá más. Algunos funcionarios de gobiernos locales de Montana creen que la estructura debe cambiarse de nuevo a la de total control local, mientras que otros piensan que debería eliminarse el puesto de tasador local y pasar todo el control al Estado. (Debe hacerse la observación de que el Estado de Montana está muy cerca del control total en lo que se refiere a la valoración fiscal de los bienes inmue-

bles). De acuerdo con un funcionario estatal, la razón de no eliminar los cargos electos es puramente política.

Virginia Oeste

Se incluye aquí a Virginia Oeste, no por los recientes cambios introducidos en su estructura administrativa para el proceso de valoración fiscal, sino por los cambios que no han sido introducidos. Una vez más, la política ha jugado un importante papel en todo ello.

En el estado de Virginia Oeste, los tasadores son cargos por elección. Existe un tasador por cada uno de los 55 condados y a nivel estatal existe una Comisión Tributaria con una división de impuesto sobre la propiedad. En 1982 el Tribunal Supremo de Virginia Oeste adoptó dos decisiones diferentes que dieron lugar al requerimiento de actualización de las valoraciones fiscales. Se celebró una sesión especial de la legislatura para tratar el problema y se aprobó una Enmienda Constitucional en noviembre de 1982, en la que se estipulaba la revaloración fiscal en todo el Estado de todas las propiedades sujetas a imposición tributaria, revalorización que debía finalizarse antes del 1 de abril de 1985. La enmienda estipulaba también que la revaloración fiscal no podría entrar en vigor sin la previa autorización de la legislatura.

La revaloración fiscal de Virginia Oeste se hizo con todo detalle. Se utilizaron firmas privadas para desarrollar sistemas de representación, realizar la propia revaloración fiscal y desarrollar e instalar una red estatal de terminales informáticos para efectuar valoraciones fiscales de forma automática. El trabajo se terminó perfectamente dentro de los plazos previstos, gastándose en el proyecto bastante más de 35 millones de dólares.

Hasta la fecha, la revaloración fiscal no ha entrado en vigor. Aunque la experiencia de revaloración tiene más que ver con el propio sistema que con la estructura administrativa, la experiencia de Virginia Oeste ilustra adecuadamente cómo la política puede controlar la

dirección de cambio. En este caso, se desarrolló un excelente sistema automático de revaloración fiscal y se puso en servicio el soporte físico y lógico necesario para hacer el trabajo. Sin embargo, la legislatura denegó su autorización para implantar la revaloración fiscal, ¿por qué?

La no introducción de cambio alguno en Virginia parece responder a la resistencia del contribuyente. Los funcionarios estatales y los políticos estaban preparados para proceder con la revaloración fiscal ordenada por los tribunales; sin embargo, los votantes no querían seguir adelante. Los funcionarios electos oyeron las protestas de los propietarios pidiendo que las cosas siguieran como estaban. No se percibía ninguna necesidad de cambiar la forma en que se hacía la tasación (o en que no se hacía, como ocurría en Virginia Oeste) y los políticos tuvieron claro que no había que introducir cambio alguno en el *status quo*.

La experiencia de Maryland

Maryland tiene una estructura administrativa que es algo único en los Estados Unidos (el proceso de valoración fiscal está totalmente centralizado a nivel del Estado). La estructura administrativa de Maryland es bastante similar a la estructura del condado de Columbia Británica. De hecho, cabe resaltar las similitudes entre ambos: ambos se desarrollaron simultáneamente en el tiempo, sin que ninguna de ellas supiera los cambios que estaban teniendo lugar a más de 5.000 kilómetros de distancia.

Maryland, unos cuantos hechos

Maryland es un Estado relativamente pequeño, con sólo 26.400 km² de superficie. Su población, de unos 4,5 millones de habitantes, está concentrada alrededor de Washington D.C., y de la ciudad más grande del Estado, Baltimore. Cuenta con 24 condados y 154 municipios incorporados, cada uno de ellos con autoridad

para recaudar el impuesto sobre la propiedad. En Maryland hay aproximadamente 1,7 millones de parcelas.

El gobierno provincial es fuerte en Maryland, y los condados se apoyan en el impuesto sobre la propiedad para conseguir alrededor del 25 al 35% de sus presupuestos anuales corrientes. Las ciudades también se apoyan en gran medida en el impuesto sobre la propiedad y, en muchos casos, en mayor proporción que los gobiernos provinciales. Sin embargo, Maryland ocupa un puesto entre los primeros en cuanto a volumen de ayuda estatal a los gobiernos locales. Esta ayuda se realiza en forma de subvenciones directas, cantidades bastante importantes para educación, incluyendo el coste básico de la construcción de escuelas públicas y diversos programas de ayuda indirecta.

La estructura de ingresos de Maryland es diferente de la de otros muchos Estados, porque hay un impuesto local por ingresos. El impuesto estatal por ingresos personales va asociado al impuesto federal por ingresos personales y el tipo impositivo estatal se mantiene casi uniforme en el 5% de los ingresos netos imponibles. Cada uno de los 24 condados tiene autoridad para aplicar un recargo local sobre el impuesto de la renta que puede oscilar entre el 20 y el 50% del impuesto estatal. Todos los condados, excepto dos, tienen el tipo máximo del 50%. Por ejemplo, si el contribuyente tiene que hacer frente a un impuesto estatal de la renta de 1.000 dólares, también tendría que pagar al gobierno del condado una cantidad adicional de 500 dólares, que representaría el recargo local (50% del importe estatal). Obviamente, la existencia de este impuesto local sobre la renta ayuda a disminuir la carga en el impuesto sobre la propiedad.

Todas las propiedades gravables de Maryland están sujetas a la misma escala de gravamen dentro de los límites de su jurisdicción tributaria (los 24 condados y los 154 municipios). En el ámbito provincial, los tipos impositivos efec-

tivos oscilan entre menos del 0,5% y alrededor del 2,7% del valor justo de mercado. Los tipos de gravamen se expresan en dólares y céntimos por cada 100 dólares de valoración fiscal, y las valoraciones se determinan, todas ellas, con arreglo a un mismo porcentaje sobre el valor justo de mercado (alrededor del 42% con arreglo al estatuto). Maryland utiliza el «valor justo de mercado» estándar para determinar la valoración fiscal, y todas las propiedades se someten a revaloración fiscal una vez cada tres años. Existen muy pocas clasificaciones, y las existentes se refieren a granjas o terrenos abiertos.

Maryland tiene los estatutos de exención habituales para propiedades religiosas, de caridad, educativas y gubernamentales. Los propietarios no reciben un tratamiento de valoración favorable, si bien el Estado financia un programa de «cortocircuito» para propietarios de cualquier edad. Este programa gasta alrededor de 45 millones de dólares cada año para conceder créditos para impuesto sobre la propiedad a un número de hasta 85.000 propietarios aproximadamente (alrededor del 10% del total de residencias de propietarios ocupadas en el Estado), a los que se selecciona en base a criterios de elegibilidad por ingresos.

Estructura administrativa de Maryland

En Maryland existe una sola jurisdicción de valoración fiscal: el Estado completo. La función de valoración fiscal es de la única responsabilidad del gobierno estatal y todos los empleados asociados con el proceso de valoración son empleados estatales. Este movimiento hacia la total centralización se inició en 1973 y se finalizó en 1975.

El proceso de valoración fiscal está a cargo del Departamento de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria. Además del personal de su oficina principal, el Departamento cuenta con una oficina de valoración fiscal situada en la sede

provincial de cada uno de los 24 condados. Cada oficina está encabezada por el Supervisor de Valoración Fiscal, que es un puesto equivalente al de Tasador Jefe de otros Estados. El jefe de la oficina es nombrado por el Director del Departamento con el asesoramiento del gobierno de cada condado.

El Departamento de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria se financia de los fondos generales del Estado. Aunque el Departamento lleva a cabo diversas funciones además de las tasaciones de bienes inmuebles, la parte del presupuesto dedicada a la función de tasación es de alrededor de 22 millones de dólares anuales. El presupuesto es para los salarios y complementos de aproximadamente 735 empleados, y para otros gastos operativos, tales como alquileres. Es interesante observar que en muchos casos, las oficinas de valoración fiscal están situadas en el mismo edificio que los tribunales, aunque el gobierno del Estado paga renta por el espacio.

La estructura de dirección del Departamento es bastante típica, en el sentido de que hay un individuo encargado de toda la tasación para todo el Estado. Este puesto, denominado Supervisor Estatal de Valoración Fiscal cuenta con cargos de Supervisores Estatales Adjuntos para coordinar los procedimientos y prácticas de tasación en el ámbito regional. Es interesante observar aquí que el Departamento no interviene en la función usual de igualación de la valoración fiscal. No obstante, se llevan a cabo estudios de calidad o coeficientes de la tasación, si bien son únicamente a efectos de control de calidad. Cuando el Estado hace la tasación real, no se necesita igualación.

La política de cambio en Maryland

Son tres los factores que influyeron directamente en el cambio de 1973 a una estructura administrativa centralizada en la valoración fiscal de bienes inmuebles:

- La tendencia en el ámbito estatal a proporcionar ayuda significativa, directa e indirecta, a los gobiernos locales.

- La movilidad del contribuyente por el Estado, que demandaba la uniformidad de procedimientos.

- Los crecientes valores de los bienes inmuebles, que daban lugar a valoraciones fiscales cada vez mayores, con las consiguientes demandas de cualquier cambio.

Entre mediados y finales de los años 60, Maryland experimentó un rápido crecimiento en términos de población y desarrollo. En esos momentos, los valores de la propiedad empezaron a sufrir incrementos a un ritmo mucho más rápido que cualquier otro observado hasta entonces. La mayor parte de este incremento se centró alrededor del área metropolitana de Washington D.C. Hasta ese momento, las valoraciones fiscales no habían cambiado drásticamente de un año a otro, no constituyendo por tanto un tema candente.

Los tasadores eran empleados de los gobiernos provinciales. El Departamento Estatal de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria realizaba las funciones normales de supervisión de los niveles de valoración y calidad, tratando de conseguir la uniformidad de las tasaciones (de acuerdo con lo estipulado en la Constitución) elaborando y poniendo en circulación procedimientos normalizados de valoración fiscal. Sin embargo, existía una ausencia obvia de control y de autoridad para hacer cumplir lo estipulado.

Antes de la centralización, los salarios de los tasadores se financiaban parcialmente por el Estado, que aportaba simplemente una forma de ayuda estatal a los gobiernos locales. Existía un nivel normal de salario estatal para los tasadores y el Estado pagaba el 60% de esta cantidad a cada uno de los 24 condados. Además de pagar el 40% restante del nivel de salario estatal, los gobiernos locales tenían autoridad para añadir suplementos al salario de los tasadores. El estado también pagaba algunos costes administrativos, pero la mayoría de ellos corrían por cuenta de los condados.

Entre mediados y finales de los 60 se

produjo el crecimiento de Maryland, fundamentalmente como consecuencia de la expansión del gobierno federal y sus programas e industrias asociados. Los precios inmobiliarios se incrementaron rápidamente por primera vez; la nueva construcción de viviendas unifamiliares se aceleró aunque no lo suficiente para satisfacer la creciente demanda; algunos gobiernos locales empezaron a sentir la presión de servicios adicionales; y el impuesto sobre la propiedad se convirtió en un tema candente.

Las repercusiones políticas de la creciente presión sobre el impuesto sobre la propiedad dieron lugar a intentos legislativos de cambio. Las tasaciones se incrementaban rápidamente debido a los cambios en el mercado, los tipos impositivos sobre propiedades establecidos por los gobiernos locales (condados y ciudades) o aumentaban o quedaban congelados, y los propietarios empezaban a darse cuenta de que el impuesto sobre la propiedad se estaba convirtiendo en una carga cada vez mayor.

El calor político llegó a las zonas metropolitanas. En otras partes del Estado, las valoraciones fiscales no eran un tema candente, aunque representaban los costes asociados a los negocios para los gobiernos locales. Las típicas batallas entre el tasador local y el Departamento Estatal de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria persistió en estas áreas, insistiendo el Estado en modelos uniformes y en la adecuada financiación del proceso de tasación. Muchas de las jurisdicciones menos ricas tuvieron dificultades para financiar adecuadamente la oficina del tasador. En consecuencia, la asunción por parte del Estado de la función de tasación se veía por algunas jurisdicciones como un beneficio económico directo.

En resumen, el cambio que se produjo en Maryland hacia una estructura totalmente centralizada para la administración de la función de valoración fiscal de bienes inmuebles parece haberse debido a una combinación de factores:

- la necesidad de uniformidad de la financiación de la tasación;
- la necesidad de uniformidad de los procedimientos de tasación en todo el Estado, y
- el deseo de cambio desde el punto de vista de que cualquier cambio debería ser mejor que la estructura existente.

La transición

En 1973 se aprobó una legislación para transferir la responsabilidad de la función de valoración fiscal al gobierno estatal. La transición se diseñó para un período por fases de tres años, convirtiendo a los jefes de las 24 oficinas de valoración fiscal (denominados Supervisores de Valoración Fiscal) en empleados estatales el 1 de julio de 1973; los tasadores (tasadores periciales) se convirtieron en empleados estatales el 1 de julio de 1974; y, finalmente, el 1 de julio de 1975, el resto de empleados de las oficinas de valoración fiscal pasaron a depender directamente del Estado.

La legislación estipulaba que en el momento del cambio de los empleados del gobierno provincial al estatal, cada uno de ellos tenía que elegir el sistema de compensación que quería adoptar. Si se elegía continuar con el sistema de compensación provincial significaba que aunque el empleado en cuestión pasaba a depender totalmente del Estado, éste lo compensaría sobre la base del sistema provincial durante el resto de su carrera. La elección del sistema de compensación cubría todos los elementos además del salario tales como renuncia, retiro, seguros, etc.

Hubo solamente unos cuantos condados en las que los empleados eligieron seguir con el sistema de compensación provincial, concretamente los de las zonas metropolitanas de Washington D.C. y Baltimore, en las que los salarios y complementos de los sistemas provinciales eran mayores que los estatales. En el momento de la transición, unos 800 empleados estaban a cargo de la valoración fiscal. Aproximadamente 100 de

ellos eligieron seguir con los sistemas de compensación de los gobiernos locales. Hoy en día (1989), son menos de 40 los empleados que siguen en la nómina que recibe su salario y complementos de estructuras que no sean la estatal.

Además de la compensación de los empleados, la legislación estipulaba que el Estado asumiría todos los costes de funcionamiento de la oficina de valoración fiscal. En términos prácticos, esto suponía los costes de equipos, mobiliario, espacio de oficina, suministros y proceso de datos. Todos estos costes se transfirieron al Estado el 1 de julio de 1975.

La esencia de la transferencia residía en la financiación. El Departamento Estatal de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria había sido constituido en 1959 a partir de la anterior Comisión Estatal Tributaria, de forma que el marco estructural ya estaba establecido. El Departamento ya contaba con personal de dirección en su puesto antes de 1973, con funciones y cometidos similares a los que tiene actualmente el personal de dirección asociado a la función de tasación de otros estados. Había un Supervisor Estatal de Valoración Fiscal directamente responsable de las 24 oficinas de tasación y directores regionales que supervisaban entre cuatro y seis oficinas.

Durante el período de transición, no hubo cambios destacables en el funcionamiento de las oficinas de tasación locales ni en los procedimientos de valoración fiscal como consecuencia de la intervención del Estado. La oficina central del Departamento se encontraba funcionando en un ambiente de crisis, debido a la adición de una cantidad bastante masiva de cometidos administrativos asociados a la transición y un acontecimiento no relacionado que gritaba desastre para el proceso de valoración fiscal (una decisión del tribunal que alteraba el ciclo de valoración fiscal).

Tiempos de crisis

Bastante antes de 1973, la ley de valoración fiscal ordenaba la revaloración

anual. Sin embargo, en la práctica sólo se habían efectuado revaloraciones una vez cada tres años. Cada una de las 24 oficinas efectuaba sus revaloraciones sobre aproximadamente un tercio de las propiedades de su jurisdicción cada año y las nuevas valoraciones correspondientes a esa tercera parte se incluían en las listas de valoración fiscal una vez finalizadas. Esos nuevos valores (y tasaciones) permanecían inalterados durante tres años. *El problema era que la ley exigía la valoración fiscal anual y la práctica difería notablemente.*

La misma petición del contribuyente de uniformidad de las valoraciones fiscales que dio lugar a la asunción del Estado de la función de tasación dio también como resultado una causa legal contra el Departamento en relación con la práctica de revaloraciones cada tres años. En 1973, el tribunal falló que la ley era clara en el sentido de que debía haber revaloración fiscal anual y que estaba claro que el Departamento no cumplía con la ley. El tribunal ordenó la realización de revaloraciones anuales. El personal de las 24 oficinas de valoración fiscal estaba organizado para manejar un tercio de las propiedades, no el total de propiedades de cada jurisdicción. El cambio inmediato a las valoraciones anuales supuso un ambiente de crisis en prácticamente todas las oficinas. Nuevamente, esto ocurrió al mismo tiempo que el Estado se hizo cargo del 100% de la responsabilidad de la función de tasación. La única solución era continuar la inspección física de alrededor de un tercio de las cuentas y ajustar los dos tercios restantes de la valoración fiscal usando un índice. El resultado fue un incremento drástico del número de apelaciones a la valoración fiscal, provocando una carga adicional en un personal de valoración fiscal ya sobrecargado.

La crisis sólo acababa de empezar. En 1974, el Gobernador cambió mediante una Orden Ejecutiva la proporción pretendida de valoración fiscal del 60% del

valor de mercado al 50%. Esta orden se dio a principios de 1974 y era de aplicación a las valoraciones fiscales el 1 de julio de 1974. Por supuesto, todo ello suponía cambiar alrededor de 1,5 millones de valoraciones en el plazo de unos pocos meses. La regresión de las valoraciones fiscales ascendió al 17,7%, provocando un decremento de la base imponible en todas las jurisdicciones.

En muchos casos, los gobiernos locales reaccionaron incrementando el tipo impositivo sobre la propiedad. Los propietarios que esperaban una disminución de sus cuentas de impuesto sobre la propiedad quedaron insatisfechos, confundidos y frustrados.

Hubo otra crisis que se produjo en 1975, cuando se descubrió que una de las mayores jurisdicciones del Estado no había estado siguiendo la práctica de revaloración cada tres años, sin mencionar la ley que requería la revaloración anual. Se descubrió que en la ciudad de Baltimore las propiedades no habían sido revaloradas apropiadamente durante años. Se lanzó un programa masivo para revalorar todas las propiedades de Baltimore en 1975. Los tasadores de otras jurisdicciones fueron trasladados para hacer este trabajo. Se emitieron notificaciones que reflejaban las nuevas valoraciones fiscales y se presentaron tantas apelaciones que no se hizo ninguna valoración fiscal en 1976.

La frase de «crisis en la oficina central» sería la idónea para describir el ambiente en la dirección a mediados de los 70. El Director del Departamento se retiró en 1973 con más de cuarenta años de servicio, el nuevo Director murió en 1976 sin dejar ningún heredero aparente, y el Departamento siguió sin Director y sin sensación de dirección durante varios meses.

Cada año cambiaba la ley o se añadía algún nuevo programa estatutario dirigido a proporcionar exenciones de tasación/impuesto sobre la propiedad. En 1975 se añadió un programa de cortocircuito para propietarios de sesenta

años o más. En 1977 se adoptó el Plan Florida, denominado «Tipo Impositivo de Renta Uniforme», diseñado para centrar la atención en el tipo impositivo sobre propiedades y dar a conocer a los propietarios que si no se podía reducir el tipo impositivo sobre propiedades suponía un incremento oculto del impuesto correspondiente.

Asimismo, en 1977, se aprobó una ley como medida provisional (tres años de duración) para limitar los incrementos en la valoración fiscal a un máximo del 15% en relación con el año precedente. En 1978, la legislatura reaccionó de nuevo con un cambio en la ley, estipulando que las propiedades residenciales ocupadas por sus propietarios serían tasadas en el 45% de su valor de mercado, mientras que el resto de propiedades serían tasadas al 50% de dicho valor. Una vez más entró en vigor de forma inmediata una regresión en la valoración fiscal.

Como puede verse echando la vista atrás a principios y mediados de los 70, en Maryland el impuesto sobre la propiedad y, en particular, la estructura administrativa de dicho impuesto, se encontraban en pleno torbellino. Lo único con lo que podía contarse era con el cambio. El cambio fue una respuesta política a la inquietud del contribuyente y uno de los primeros cambios consistió en cambiar la estructura administrativa, centralizándola al 100% en el ámbito del estado.

El camino hacia la recuperación

La sesión legislativa de 1979 de la Asamblea General de Maryland marcó el principio del fin de la crisis del impuesto sobre la propiedad en Maryland. Ese año se cambió la ley, estableciendo un ciclo de valoración fiscal de tres años. Se retiró el componente político del coeficiente de valoración fiscal estatutaria, aportándose una fórmula en la ley que incluía un ajuste automático sobre las valoraciones porcentuales sobre el valor justo de mercado de la propiedad.

De forma resumida, la legislación de

1979 estipulaba que cada año debería efectuarse la revaloración fiscal de la tercera parte de las cuentas de bienes inmuebles de cada uno de los 24 condados. Cualquier incremento en el valor de mercado de la propiedad se introduciría por fases a lo largo de los tres años siguientes. La ley especificaba los elementos que debían incluirse en la notificación de valoración fiscal, siendo el más importante una declaración clara del valor justo de mercado de la propiedad.

La ley no ha cambiado desde 1979. El proceso de valoración fiscal y su marco estatutario se han estabilizado. La crisis administrativa de los años setenta ha sido sustituida por un ambiente de calma y de continua mejora. ¿Dónde está la diferencia? ¿Por qué hubo tanta violencia con el cambio en los 70 y tanta calma en los 80? ¿Cómo hizo funcionar el cambio la estructura administrativa a largo plazo y qué lecciones pueden aprenderse de la experiencia de Maryland?

Reflexiones sobre política y cambio

Como el impuesto sobre la propiedad es realmente un impuesto de «bases populares», está expuesto en gran medida a la política de cambio. Los funcionarios electos, tanto en el ámbito local como estatal responden más rápida y drásticamente a las quejas sobre el impuesto de propiedad que en cualquier otra forma de imposición tributaria.

El impuesto sobre la propiedad está expuesto al cambio por otra razón (con frecuencia conlleva confusiones sobre responsabilidades). El contribuyente se siente confundido con respecto a quién es responsable en el ámbito del impuesto sobre la propiedad y de la uniformidad de la tasación, lo cual conduce a menudo a la frustración, y ésta a la petición de cambio.

Maryland experimentó cambios significativos porque los contribuyentes se sintieron confundidos y frustrados. La mayoría de los cambios representaban una respuesta política a las peticiones de cambio del contribuyente/votante y muchos de los cambios parecen haberse

introducido únicamente por esa razón, por el cambio en sí mismo. Sin embargo, y tal vez por accidente, los cambios demostraron ser lo mejor que podría haber ocurrido en términos de obtención de un ambiente estable y en calma para el impuesto sobre la propiedad.

La estructura administrativa centralizada del proceso de tasación de Maryland ha encontrado la prueba que debe aplicarse a cualquier programa (efectividad y eficiencia). Desde que se cambió la estructura han pasado alrededor de quince años, pudiendo evaluarse claramente sus resultados.

En el gobierno, las eficiencias pueden conseguirse de muchas maneras. Demasiado a menudo, el jefe del gobierno se ve forzado a centrar su atención en los costes principales desde una perspectiva de supervivencia. El proceso político requiere planificación y financiación a corto plazo. Los presupuestos se fijan normalmente anualmente y los funcionarios electos suelen tener dificultades para mirar más allá de los presupuestos de un año. Por lo tanto, la respuesta es un modelo de dirección que demande la realización del mismo trabajo con menos costes o con mayor eficiencia.

El filo opuesto de la espada del jefe de gobierno es la efectividad. En este caso, los programas de gobierno atractivos consiguen el dinero. Los funcionarios electos están preparados y tienen la voluntad de financiar totalmente los programas de servicio al personal para mejorar su efectividad; es decir, para conseguir tales servicios para la gente. Raramente se puede encontrar una situación en la que ambos objetivos estén enfocados (efectividad y eficiencia).

Con un cambio en la estructura administrativa del proceso de valoración fiscal pueden conseguirse resultados positivos en ambas categorías. La centralización en el ámbito estatal de Maryland ha demostrado que pueden darse resultados positivos en efectividad y eficiencia al mismo tiempo. Normalmente, es razonable esperar en primer lugar

un resultado positivo neto en eficiencia, como resultado de la eliminación de funciones de apoyo duplicadas. Así ocurrió en Maryland. Posteriormente viene la consecución del producto del trabajo de forma más efectiva, a medida que la organización se asienta en las actividades prácticas.

La efectividad de la función de valoración fiscal mejoró en Maryland a través del cambio de la estructura administrativa. La centralización trajo consigo definiciones claras de responsabilidades y competencias. Los contribuyentes de Maryland entienden ahora cómo se rige el proceso de valoración fiscal en función del valor de mercado de la propiedad. Al llegar a este punto, las valoraciones fiscales se aceptan como tasaciones periciales y el debate se centra muy especialmente en el valor justo de mercado de la propiedad. Los contribuyentes entienden por qué se realizan las valoraciones fiscales y el tasador no se avergüenza de los incrementos en los impuestos de la propiedad.

La ausencia de confusión y frustración en el contribuyente ha dado lugar a contar con más tiempo para hacer un mejor trabajo. La calidad de cada una de las valoraciones fiscales ha mejorado desde que se introdujo el cambio en la estructura administrativa y se ha conseguido una mejora significativa en la uniformidad de la tasación en todo el estado.

Conclusión

Las dos caras de la moneda del impuesto sobre la propiedad están sujetas a cambios. El propio sistema puede cambiar estipulando valoraciones fiscales anuales o limitaciones en los tipos impositivos sobre la propiedad o estructuras de clasificación. La ley estatal normalmente rige la estructura del sistema y los cambios en el mismo suelen ser el resultado de las demandas en ese sentido del contribuyente.

La otra cara de la moneda es la estructura administrativa del impuesto sobre

la propiedad y, específicamente, del proceso de valoración fiscal. Esto también está sujeto a cambios, aunque la experiencia demuestra que tales cambios son menos frecuentes. Algunos estados y condados han cambiado la estructura administrativa, mientras que otros están estudiando o esperando el cambio.

Maryland representa una de las pocas jurisdicciones en las que se produjo un cambio drástico en la estructura administrativa de la función de valoración fiscal. En 1973, se cambió la ley, estipulando que la función de valoración fiscal sería de la exclusiva competencia del gobierno del estado. Antes de 1973, los tasadores y el personal correspondiente eran nombrados por los funcionarios electos del gobierno provincial. A partir del cambio mencionado, unos y otros son empleados profesionales del estado, directamente responsables ante el Departamento de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria de Maryland.

El cambio de la estructura administrativa de Maryland fue debido a la inquietud del contribuyente y a la reacción política a esa inquietud. Aunque el cambio tuvo éxito en lo que se refiere a la mejora de efectividad y eficiencia de la función de valoración fiscal, parece que la razón para su introducción reside en el cambio por el cambio.

La estructura administrativa centralizada de Maryland puede no ser la adecuada para otras jurisdicciones; sin embargo, de ella pueden extraerse importantes enseñanzas. Tal vez la lección más importante sea que la centralización de la función de valoración fiscal conlleva un considerable enfoque en la responsabilidad, a la que va asociada el control. La combinación de responsabilidad y control dio un resultado neto positivo tanto en efectividad como en eficiencia, cual debería ser el objetivo de todo gobierno. ■

Gene L. Burner

Director del Departamento de Valoración Fiscal e Imposición Tributaria del Estado de Maryland. USA