

# LA VALORACION FISCAL INMOBILIARIA EN EE UU

MARINA FERNANDEZ-CASTAÑO  
ARQUITECTA DE HACIENDA  
M.P.A. HARVARD UNIVERSITY

**E**L federalismo en EE UU se refiere a la distribución del poder entre dos sectores públicos, el Gobierno nacional y los Estados y sus Gobiernos locales. Desde el punto de vista constitucional, los estadounidenses crearon el Gobierno nacional y concedieron al Congreso ciertos poderes que se encuentran enumerados en la Constitución. Todos los demás poderes soberanos están reservados para los Estados o para el pueblo, excepto aquellos poderes expresamente prohibidos a los Estados. Los

cincuenta Estados, el Distrito de Columbia y 83.166 Gobiernos locales (3.042 condados, 19.205 municipalidades, 16.691 pueblos, 14.741 distritos escolares y 29.487 distritos especiales) forman el sector estatal y local. Los Gobiernos locales son criaturas del estado y sólo pueden ejercer aquellos poderes que les concede expresamente aquél.

A través de procesos democráticos y de enmiendas de las constituciones federal y estatales se han gestado las funciones específicas y las estructuras de ingresos de los

tres escalones fiscales: federal, estatal y local. Los impuestos sobre la renta son la mayor fuente de ingresos a nivel federal; los impuestos sobre ventas y sobre la renta son los principales impuestos estatales. Los impuestos sobre la propiedad no proporcionan ingreso alguno al Gobierno federal y sólo el 2 por 100 de los ingresos fiscales del Estado, pero son la principal fuente de ingresos para los Gobiernos locales.

Haciendo un breve repaso de los principales impuestos que en EE UU recaen sobre los bienes inmuebles, se observa que no existe, dentro del impuesto sobre la renta a nivel nacional, tributación por los rendimientos del capital inmobiliario imputable a aquellos inmuebles ocupados por sus propietarios. Tampoco existe imposición sobre el patrimonio neto del individuo.

La imposición sobre los incrementos del capital inmobiliario (ganancias del capital) no existe como figura impositiva independiente en EE UU, sino que se contempla dentro de los impuestos sobre la renta y patrimonio federales y estatales y a los mismos tipos impositivos que éstos. En el caso del Impuesto federal sobre la Renta de las Personas Físicas, la base imponible es la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de venta, estando exenta la cantidad que se destina a comprar una nueva residencia, siempre que







se trate de una vivienda principal. Sólo existen cuatro escalones de renta a cuatro tipos impositivos que van del 15 al 28 por 100. En el caso del Impuesto sobre Sociedades se gravan las ganancias netas después de la venta del inmueble, después de tener en cuenta reglas complejas para considerar la depreciación soportada por el mismo.

El Impuesto sobre Sucesiones existe tanto a nivel federal como a niveles estatales. Existen dos tipos de impuestos sobre sucesiones: 1) aquel cuya base y tipo dependen de la parte de la herencia recibida por cada heredero (impuesto sobre el legado individual), y 2) aquel cuya base y tipo dependen del total de la herencia transmitida por el fallecido (impuesto sobre la masa hereditaria). En el caso del Gobierno federal, se aplica el Impuesto sobre el Legado Individual, con tipos impositivos que varían del 18 al 55 por 100, en función del valor del legado transmitido. La base imponible es el *valor justo de mercado* y el método empleado para obtenerlo debe ser, en general, aceptado por el IRS (Internal Revenue Service).

A nivel Estatal, en 1984 veintiún Estados aplicaban impuestos sobre el legado individual y nueve empleaban impuestos sobre la masa

hereditaria. Ambas clases tienen tipos progresivos que varían de acuerdo con la relación entre el que transmite y el que recibe la herencia. Varios Estados contemplan la exención de la herencia que se transmite al viudo o la viuda. Cuando se computa el Impuesto federal sobre Sucesiones, se permiten deducciones —sujetas a limitación— de las cuotas de los impuestos Estatales sobre sucesiones. Nueve estados tienen impuestos sobre donaciones.

El Impuesto sobre las Ventas se utiliza en todos los estados excepto en Delaware, Montana, New Hampshire y Oregón. En general, estos impuestos afectan a las transmisiones de bienes inmuebles cuando están en la fase de construcción, debido a que los impuestos sobre las ventas se aplican tan sólo, normalmente, a las ventas de propiedad personal tangible, no a las ventas de bienes inmuebles. Sin embargo, en vez del Impuesto sobre las Ventas, muchos estados imponen un impuesto sobre Transmisiones que surge cuando la propiedad se transfiere o se registra una escritura. Este impuesto grava la transmisión de los bienes inmuebles con un tipo medio del 0,1 por 100. Su base imponible es el precio de venta del inmueble.

Las propiedades de los Gobiernos están exentas.

El Impuesto sobre la Propiedad de los bienes inmuebles, impuesto eminentemente local, es tratado en profundidad en el siguiente título.

## El Impuesto sobre la Propiedad

### *Significado para los Gobiernos Federal, Estatales y Locales*

Durante la mayor parte de la historia de esta nación, el Impuesto sobre la Propiedad ha sido, con un amplio margen, la mayor fuente de ingresos tributarios. En 1902 proporcionó el 51 por 100 de los ingresos impositivos federales, estatales y locales. Ningún otro impuesto se le aproximaba en importancia. En 1940, el Impuesto sobre la Propiedad proporcionaba casi el 35 por 100 de los ingresos debidos a impuestos; el segundo impuesto en importancia, el Impuesto sobre Sociedades, proporcionaba el 10 por 100. Con la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, el Impuesto sobre la Propiedad perdió terreno. Hacia 1944 proporcionaba sólo el 9 por 100 de los ingresos fiscales y era sobrepasado en ingresos por el Impuesto sobre la Renta y el de Sociedades. La principal razón del cambio fue, por supuesto, la vasta expansión de las recaudaciones debidas a los impuestos federales, a los que el Impuesto sobre la Propiedad no hacía contribución alguna, porque era en su totalidad, y siempre lo ha sido, una fuente de fondos





estatales y locales. Después de la guerra, el Impuesto sobre la Propiedad recuperó algo de terreno, pero su importancia relativa empezó a caer de nuevo en los años 70, y hacia 1984 proporcionaba tan sólo el 13 por 100 de los ingresos fiscales.

El significado del Impuesto sobre la Propiedad como fuente de los ingresos fiscales estatales y locales ha cambiado, asimismo, a lo largo del tiempo. Completamente dominante en 1902, y sólo algo menos en los años 20, el Impuesto sobre la Propiedad perdió terreno relativo en los años 30 y durante la Segunda Guerra Mundial, que nunca recuperó. En 1984 los Impuestos sobre la Propiedad proporcionaron sólo el 30 por 100 de los ingresos tributarios estatales y locales. La razón de esta caída fue que los Gobiernos estatales sustituyeron el Impuesto sobre la Propiedad por otras fuentes de ingresos, principalmente Impuestos sobre la Renta y sobre las Ventas.

Para urgir la adopción de fuentes de ingresos alternativos surgió el conflictivo acuerdo a través del cual los Estados percibirían los ingresos del Impuesto sobre la Propiedad. Los Gobiernos estatales no valora-

ban ni recaudaban el Impuesto sobre la Propiedad a través de funcionarios del Estado; en vez de esto, distribuían a sus Gobiernos locales una suma anual que éstos debían devolver al Tesoro estatal. Este procedimiento no era popular, y cuando en los años 30 el fraude en los pagos del Impuesto sobre la Propiedad se elevó, el impuesto estatal se resintió. Como una medida de alivio para los Gobiernos locales, muchos Gobiernos estatales lo suspendieron; los ingresos, que representaban el 23 por 100 de los ingresos tributarios estatales, disminuyeron al 4 por 100 en 1948. La tendencia en declive ha continuado; en 1984, la cifra era el 4 por 100. La propuesta de que las fuentes impositivas estatales y locales deberían estar separadas, más que solapadas, encontró en este caso su aplicación práctica.

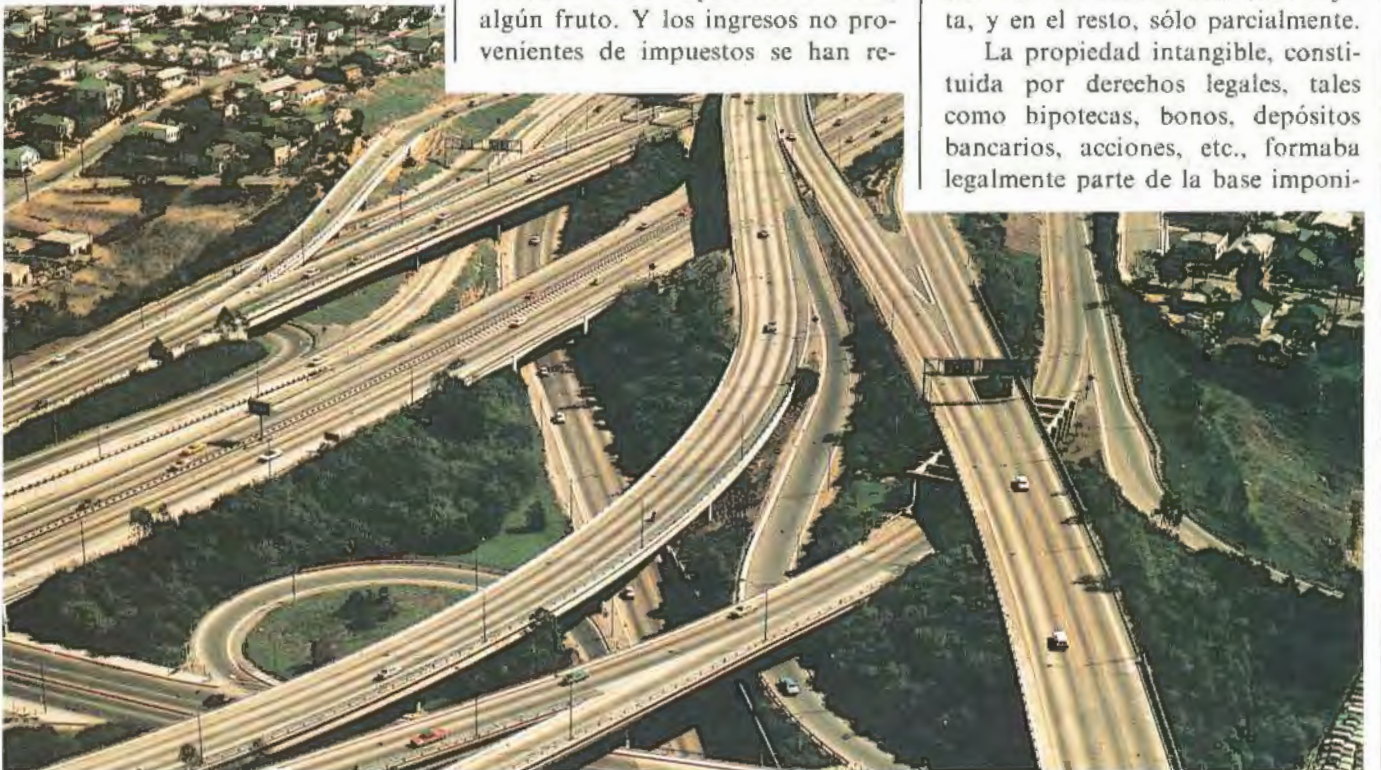
No sólo el Impuesto General sobre la Propiedad se ha convertido en local, pero en términos de producción de ingresos es el impuesto local dominante. En 1984 proporcionó cerca del 75 por 100 de los ingresos tributarios locales. Los esfuerzos de los Gobiernos locales en los últimos cuarenta años para desarrollar otros impuestos ha dado algún fruto. Y los ingresos no provenientes de impuestos se han re-

velado como útiles a la hora de ayudar a financiar a los Gobiernos locales ya que representaron, aproximadamente, una cuarta parte de los fondos locales en 1927; en 1984 proporcionaron más del 60 por 100. Por lo tanto, si se concentra la atención en todos los ingresos generales, la importancia del Impuesto sobre la Propiedad para los Gobiernos locales ha disminuido.

#### *La Base Imponible del Impuesto sobre la Propiedad*

En 1981, el 90 por 100 de los 2.799 billones de dólares de valor asignado a la propiedad por los órganos locales correspondía a bienes inmuebles. La propiedad residencial no agrícola era la que contribuía en mayor medida a la base imponible de los bienes inmuebles. Las valoraciones de la propiedad personal se aplicaban casi totalmente a bienes tangibles (inventario, ganadería, mobiliario, joyas, etc.). La propiedad personal de dichos bienes estaba, en 1981, legalmente exenta de imposición en ocho estados (Delaware, Hawái, Nueva York, Illinois, New Hampshire, Dakota del Norte, Dakota del Sur y Pennsylvania); en diez Estados estaba totalmente sujeta, y en el resto, sólo parcialmente.

La propiedad intangible, constituida por derechos legales, tales como hipotecas, bonos, depósitos bancarios, acciones, etc., formaba legalmente parte de la base imponi-





ble del impuesto sobre la propiedad general en trece Estados en 1981, pero no representa una parte significativa de la totalidad de la propiedad personal sujeta. El Estado de Louisiana tenía el ratio más alto entre la propiedad intangible y el total de la propiedad personal (casi el 9 por 100).

Cuando los bienes inmuebles se comparan con otros tipos de propiedad, su descubrimiento y valoración parecen relativamente sencillos. De ahí que en 1981 los bienes inmuebles representasen, en cuanto al valor asignado a efectos del Impuesto sobre la Propiedad, el 89,8 por 100 del total frente al 10,2 por 100 asignado a la propiedad personal.

#### Valoración

Mientras que los impuestos sobre la propiedad en Estados Unidos son, principalmente, impuestos sobre el valor de los bienes inmuebles, no existe un único modelo nacional de Impuesto sobre la Propiedad. La ley impositiva de cada Estado, a menudo con variaciones individuales en cada jurisdicción, define la base imponible, el tipo, el sistema de valoración y la gestión del impuesto. Generalmente, la cuota que el propietario de un bien inmueble debe ingresar es el producto del tipo impositivo y del valor neto asignado a la propiedad. El defecto administrativo más serio y más extendido del Impuesto General sobre la Propiedad es la valoración inexacta. La inexactitud puede ser consecuencia, bien de una infravaloración, bien de la desviación de los valores individuales de la propiedad con respecto del ratio general de valoración de la jurisdicción fiscal.

#### INRAVALORACION

El censo de los Gobiernos Federales, que se lleva a cabo cada cinco años desde 1957, contiene datos reveladores concernientes a la valoración de bienes inmuebles en toda la nación. La Oficina del Censo ha

elaborado extensas tablas de un componente fundamental del Impuesto sobre la Propiedad, como es el ratio entre las valoraciones y los precios de venta. El numerador del ratio es el valor asignado *contenido en los archivos fiscales locales*; el denominador son las *ventas medibles* —el precio pagado por las propiedades— *que cambian de dueño sobre una base ordinaria de mercado*. En 1981, el valor medio asignado a los bienes inmuebles sujetos al impuesto sobre la propiedad era del 40 por 100 del valor de mercado, indicado por las ventas de las que se tenía constancia (véase el Cuadro 1). Los ratios estatales variaban del 0,5 por 100 en Vermont al 78,9 por 100 en Kentucky. El nivel actual de los ratios de valoración está, en general, bastante por debajo del aplicable legalmente.

CUADRO 1. DISTRIBUCION DE ESTADOS POR RATIOS DE VALORACION 1956, 1966, 1971 Y 1981

VALOR ASIGNADO/ PRECIO DE VENTA (%)	PORCENTAJE			
	1956	1966	1971	1981
0-9	2	1	5	13
10-19	16	17	11	8
20-29	16	10	9	7
30-39	4	7	10	5
40-49	7	6	8	1
50-59	2	6	4	5
60-69	1	2	1	7
70-100	0	2	3	5
Media	30	32,8	32,7	40

#### FALTA DE EQUIDAD EN LAS VALORACIONES INDIVIDUALES

Entre la evidencia estadística del alcance de la infravaloración recogida en el Censo de los Gobiernos están los ratios entre el valor asignado y el precio de venta para los años censales desde 1956, recogidos en más de 1.000 áreas seleccionadas para residencias no agrícolas, una clase de propiedad que es numerosa y relativamente homogénea. El Censo calculó la mediana del ratio para cada área. Los ratios individuales difieren, por supuesto, de la mediana y se puede computar una media de la diferencia. En el Cuadro 2, la mediana del ratio de valoración pa-

ra las nueve propiedades es 50 y la desviación típica es 10. Otro área con la misma desviación típica de 10 podría, sin embargo, tener un ratio de valoración mucho menor, por ejemplo 25. Para la comparación entre los ratios en las diferentes áreas, la desviación con respecto a la mediana de los ratios dentro de un área debería expresarse en términos relativos, no absolutos. Esto se consigue dividiendo la desviación típica por la mediana de los ratios de valoración. Esta medida, llamada coeficiente de dispersión, es del 20 por 100 para las series de propiedades con una mediana de los ratios de valoración de 50 y una desviación típica de 10, y del 40 por 100 para las propiedades con una mediana de ratios de valoración de 25 y la misma desviación típica. La dispersión relativa en el último ejemplo es mayor que en el primero.

En el Cuadro 2 se muestra la mediana de los ratios de valoración para residencias no agrícolas y sus coeficientes de dispersión para áreas locales seleccionadas en varios años recientes. Los coeficientes de dispersión son el cociente entre la desviación típica, respecto a la mediana, de los ratios de valoración para cada área y la mediana de dichos ratios. En dicho cuadro podemos ver que la relación general ha sido inversa: a medida que los ratios de valoración suben y que las valoraciones se acercan al valor de mercado, los coeficientes tienden a bajar, y la desviación relativa con respecto a la media disminuye. Parece, por lo tanto, que la infravaloración intensa no suele ser uniforme, y por

CUADRO 2. COEFICIENTES DE DISPERSION DENTRO DE CADA AREA PARA MEDIANAS PRINCIPALES DE RATIOS DE VALORACION. VIVIENDAS NO AGRICOLAS. AREAS LOCALES SELECCIONADAS. 1956, 1966, 1971 Y 1981

MEDIANA DEL RATIO DE VALORACION	Coeficiente de Dispersión			
	1956	1966	1971	1981
Menos de 20	37,3	26,1	27,2	31,9
20-29	32	20,7	21,3	23
30-39	25,1	18,7	21,4	18
40 o más	22,2	15,8	16,6	16,1



esta razón produce falta de equidad en las valoraciones individuales.

La infravaloración tiene otros defectos. Oscurece las valoraciones desiguales y, por tanto, hace que el contribuyente no se dé cuenta de que su valoración no está en la línea de las de otras propiedades. Desde el momento en que el valor asignado a su propiedad está por debajo del valor de mercado, puede pensar que está siendo favorecido especialmente y, por lo tanto, no recurrirá la valoración.

#### LA UNIFORMIDAD EN LAS VALORACIONES DENTRO DE CADA AREA

El objeto de la valoración debería ser la uniformidad dentro de un área en una cifra no muy por debajo del valor de mercado. Desde el momento en que la perfección es tan sólo una aspiración, la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Qué estándar de uniformidad se puede conseguir? ¿Qué grado de variación es tolerable dentro de cada área? Algunos autores han sugerido coeficientes de dispersión del 20 por 100. Los porcentajes acumulativos en el Cuadro 3 muestran que el límite tolerable de los coeficientes de dispersión para residencias no agrícolas en 1956 sólo se cumplía para el 20,4 por 100 de las áreas, en 1966 para el 53,4 por 100, y en 1981 para el 47,3 por 100. La mejora en la uniformidad de la valoración en el periodo 1956-1966 fue seguido por un ligero empeoramiento en el grado de uniformidad en el periodo 1966-1981. El Cuadro 4 muestra la distribución de los Estados por coeficientes de dispersión dentro de las áreas. En 1966 dos Estados tenían

CUADRO 4. DISTRIBUCION DE ESTADOS POR COEFICIENTES DE DISPERSION DENTRO DE CADA AREA. VIVIENDAS NO AGRICOLAS. 1956, 1966, 1971 Y 1981

Mediana del coeficiente de dispersión para el Area	Número de Estados			
	1956 <sup>1</sup>	1966	1971	1981
Menos de 15	1	5	5	8
15-19,9	2	19	13	8
20-24,9	5	14	14	13
25-29,9	10	10	14	5
30-34,9	11	2	2	10
35-39,9	11	0	1	3
40 o más	5	0	1	3

<sup>1</sup> No se computaron Arizona, Delaware, Nevada, Hawai y Alaska.

coeficientes de dispersión superiores al 30 por 100. De nuevo la tendencia parece de evidente mejora entre 1956 y 1966 y otra vez alguna regresión durante el periodo 1966-1971. Entre 1971 y 1981, sin embargo, como muestra el cuadro, parece que se ha dado un serio deterioro en las pautas de valoración. Las causas de este deterioro pueden deberse a que, con la inflación, los valores de las propiedades, en general, estaban aumentando más rápidamente y más desigualmente que en la década anterior. Por lo tanto, incluso si las revaloraciones se estaban llevando a cabo más frecuentemente que en la década 1956-1966, el nuevo y mayor ratio de cambio en los valores podría estar reflejado en coeficientes de dispersión más elevados.

#### La valoración estatal de la propiedad

Algunas clases de propiedad no son adecuadas para ser valoradas por los Entes Locales. Esta situa-

ción surgió en el siglo XIX con los ferrocarriles. La valoración de las propiedades de explotación de los ferrocarriles, elemento por elemento, no tenía sentido; la valoración debía referirse a todo el sistema o, al menos, a la parte situada en cada Estado. Como resultado, la mayoría de los Estados decidieron centralizar la valoración de las propiedades ferroviarias y la mayor parte de las propiedades de utilidad pública. Sin embargo, a los Gobiernos locales se les permite, a menudo, valorar la propiedad no afecta a la explotación, es decir, propiedades dentro de su jurisdicción que pertenecen a una empresa de servicio público pero que no forma parte de su actividad. En 1981, el valor de la propiedad cuya valoración se efectuó por el Estado arrojaba la cifra de 159 bi-



llones de un total de 2.837 dólares de propiedad sujeta a imposición. El paso hacia la valoración estatal no ha sido conseguido con facilidad; tuvo que vencer la hostilidad hacia los departamentos estatales y la inercia natural que prevalecía en el valorador local. Y el movimiento no sigue esquemas sencillos. Algunas veces, los Estados no sólo valoran sino que también gravan la propiedad en su beneficio; otras veces distribuyen las valoraciones realizadas por ellos para ser sometidas al impuesto por los Entes locales.

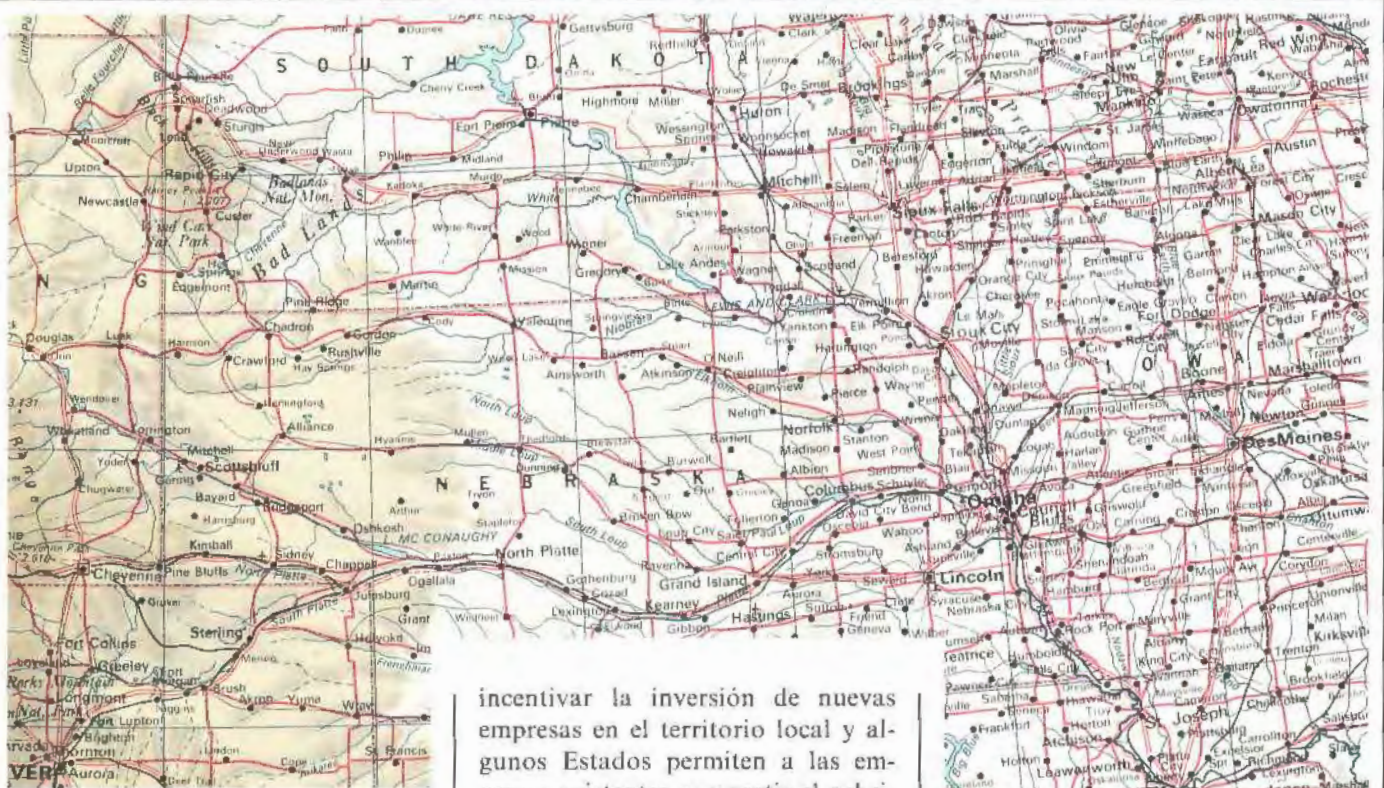
#### Erosión de la Base Imponible

La erosión en la base imponible tiene lugar porque los valores de las

CUADRO 3. DISTRIBUCION DE AREAS LOCALES SELECCIONADAS POR COEFICIENTES DE DISPERSION DENTRO DE CADA AREA. VIVIENDAS NO AGRICOLAS. 1956, 1966, 1971, 1981

Coeficiente de dispersión	Porcentaje de Areas				Porcentaje Acumulativo			
	1956	1966	1971	1981	1956	1966	1971	1981
Menos de 15	7,9	28,2	24,6	29,4	7,9	28,2	24,6	29,4
15-19,9	12,5	25,2	24,3	17,9	20,4	53,4	48,9	47,3
20-29,9	29,7	27,1	30,2	23,8	50,1	80,5	79,1	71,1
30-39,9	21,1	9,9	11,8	11,9	71,2	90,3	90,9	83,0
40 o más	28,7	9,8	9,1	17	100	100	100	100





propiedades se eliminan o se excluyen de la base. En general, este hecho se refiere a partes de valor que están exentas de la imposición. La exención de ciertas clases de propiedad —intangible y algunas clases de propiedad personal tangible— se ha llevado a cabo como un escalón en la reforma del Impuesto General sobre la Propiedad; esta erosión se encuentra, con frecuencia, justificada. Pero la erosión por la legislación del Estado para proporcionar subsidios escondidos a personas o empresas particulares es cuestionable. El Impuesto sobre la Propiedad se paga directamente sólo por los propietarios, y no se pueden asegurar concesiones a un jubilado que no es un propietario que ocupa el bien inmueble. Una concesión impositiva a una determinada clase de personas —la tercera edad— asume que todas ellas están necesitadas, y esto no es cierto.

**EXENCIONES A EMPRESAS**

La exención de ciertos tipos de propiedad industrial del Impuesto Local sobre la Propiedad durante un periodo de tiempo específico ha sido probado en muchos Estados de forma intermitente. El propósito es

incentivar la inversión de nuevas empresas en el territorio local y algunos Estados permiten a las empresas existentes compartir el subsidio, permitiendo la exención de los aumentos de plantas y equipo. Falta evidencia cuantitativa fiable en relación a los efectos de la exención, en parte porque su administración es competencia, en general, de los Gobiernos locales que no tienen registros centralizados de los datos relevantes, y en parte porque los datos relativos a las decisiones de inversión y localización por parte de las empresas son, con frecuencia, poco fiables. Incluso, si un Ente local en particular se asegura ventajas en cuanto a la concesión de dichas exenciones, éstas quedan contrarrestadas por el posible daño que se pueda causar a la competencia en otros Municipios y a los contribuyentes en el propio municipio. Desde el punto de vista nacional, la exención es dañina.

**EXENCIONES A JUBILADOS Y A VIVIENDAS OCUPADAS POR SUS PROPIETARIOS**

Veinte Estados y el Distrito de Columbia permiten alguna exención del Impuesto sobre la Propiedad Local a las viviendas o granjas ocupadas por sus propietarios. Muchos Estados conceden, también, alguna clase de exención del Impuesto sobre la Propiedad a los jubilados.

Sólo California, Indiana, Maine y Rhode Island concedieron una exención total de 635 millones de dólares a propiedades de jubilados en 1981; otros tres Estados concedieron exenciones por un total de 104 millones de dólares.

El esquema de desgravación fiscal concedido por la exención a viviendas ocupadas por sus propietarios puede criticarse por su fracaso al tener en cuenta la situación financiera del individuo, y puede haber poca justificación en llevar adelante un plan que distribuye beneficios a los jubilados de acuerdo con su titularidad de la propiedad. Los programas para beneficiar a los jubilados deberían basarse en la necesidad de estos individuos y ser financiados con los ingresos generales del estado. En general, el alivio de la carga fiscal del impuesto sobre la propiedad, bien esté o no destinado a grupos especiales de ciudadanos, debería tener en cuenta la capacidad de pago del contribuyente. Este ha sido el objetivo de los mecanismos que reciben el nombre de *cortacircuitos*.



## LOS CORTACIRCUITOS

Los cortacircuitos se definen como programas de alivio de las cargas impositivas designados para proteger a las rentas familiares de la sobrecarga del Impuesto sobre la Propiedad, de la misma forma que un cortacircuito eléctrico protege a la vivienda familiar de una sobrecarga de corriente. Esto es, cuando la carga del Impuesto sobre la Propiedad en un individuo excede un determinado porcentaje de la renta personal, el cortacircuito se pone en marcha aliviando el exceso de presión fiscal.

En 1984, treinta y dos Estados y el Distrito de Columbia habían puesto en marcha este tipo de programas. Se han clasificado tres tipos de cortacircuitos: básico, extenso y general, en función de la magnitud de su alcance. El alcance básico proporciona cobertura a propietarios de tercera edad y se utiliza en seis Estados. El alcance extenso ofrece cobertura a toda la tercera edad (bien propietarios o arrendatarios) y se aplica en dieciocho Estados. Los programas generales son globales en el sentido de que el alivio de la presión fiscal se aplica a todos los contribuyentes con sobrecarga. Esto es, cualquier familia que cumpla el criterio de la renta estatal puede ser cualificado para recibir esta ayuda.

Generalmente, estos programas se ensamblan en el sistema impositivo estatal. Bien los descuentos se deducen de la cuota del Impuesto sobre la Renta estatal o se envían cheques por el descuento. Aunque existen otras técnicas para gestionar estos programas, se considera que este método, no sólo es eficiente sino que, al ser confidencial, respeta la dignidad del beneficiario. Datos de 1984 reflejan que se proporcionaron beneficios por un total de 1.401 millones de dólares.

Los programas de cortacircuitos tienen dos ventajas sobre las exenciones tradicionales para viviendas ocupadas por sus propietarios. En primer lugar, se produce un intento de tener en cuenta la capacidad de

pago del individuo al distribuir los beneficios. En segundo lugar, el programa alivia la carga fiscal sin erosionar la base imponible del Impuesto sobre la Propiedad. Esta idea no ha estado, sin embargo, exenta de críticas, ya que tiende a subvencionar a aquellos individuos con altos ratios entre la propiedad y la renta actual y a individuos con rentas fluctuantes.

*Procesos de iniciativa popular concernientes al impuesto sobre la propiedad en EE UU*

Los sectores estatal y local permiten una forma especial de democracia directa en contraposición con la democracia representativa: el proceso iniciativo. Las iniciativas son leyes que se proponen o enmiendas constitucionales que pueden presentarse para su votación a nivel estatal o local por petición de los ciudadanos (iniciativa directa) o por presentación previa a la legislación (iniciativa indirecta). La medida de votación se acepta o se rechaza a través del voto del pueblo. Habiendo estado dormido hasta los años 70, el proceso de iniciativa se convirtió en un fenómeno político importante a partir de la entrada en vigor de la Propuesta 13 en Cali-

fornia, por iniciativa directa, y de la Propuesta 2-1/2 en Massachusetts, por iniciativa indirecta.

## LA PROPUESTA 13 EN CALIFORNIA

El 6 de junio de 1978, los votantes de California, el Estado americano más poblado, aprobaron por un margen de dos a uno, una iniciativa directa que limitaba el Impuesto sobre la Propiedad al 1 por 100 del valor de mercado. Muchos factores influyeron durante los años precedentes para cambiar la opinión de los votantes sobre la limitación del tipo de Impuesto sobre la Propiedad, pero la inflación fue el elemento principal.

En 1977, los ingresos debidos al impuesto sobre la propiedad en California excedían los 10 billones de dólares, cantidad superior a los ingresos combinados debidos a los impuestos estatales sobre la renta y las ventas. A medida que crecía la inflación y el boom inmobiliario y mejoraban los métodos de valoración, subían los valores asignados a los bienes inmuebles a efectos del Impuesto sobre la Propiedad. El gasto de los Gobiernos locales aumentaba en la misma proporción. Los impuestos *per cápita* sobre la propiedad eran los terceros en importancia en la nación, sólo excedi-







dos por los de Alaska y Massachusetts, lo cual preparó el escenario para la aprobación, por abrumadora mayoría, de la Propuesta 13.

Las principales cláusulas de la Propuesta 13 son: 1) el impuesto sobre la propiedad queda limitado al 1 por 100 del valor de mercado; 2) las propiedades inmobiliarias cuando entra en vigor la Propuesta 13 se valoran a fecha de 1 de marzo de 1975 o cuando la propiedad cambia de dueño o cuando se finaliza su construcción. Se permiten ajustes para contemplar la inflación pero con el límite del 2 por 100 anual; 3) se prohíbe a los gobiernos estatales y locales que impongan nuevos impuestos sobre el valor de los bienes inmobiliarios o impuestos

sobre la venta o la transmisión de los bienes inmuebles; y 4) se necesitan los dos tercios de votos en cada órgano legislativo para incrementar o imponer nuevos impuestos estatales y dos tercios de los votos del electorado cualificado para aumentar o añadir nuevos impuestos locales.

A partir de la aprobación de la Propuesta 13, los impuestos sobre la propiedad disminuyeron en un 52,2 por 100 en 1979 y no alcanzaron el nivel nominal que tenían antes de su entrada en vigor hasta 1986. Desde el 1 de marzo de 1981, el ratio de valoración en California cambió del 25 por 100 al 100 por 100 del valor de mercado. Uno de los resultados no deseados de la Propuesta fue el deterioro de la valoración y coordinación estatal, que estaban consideradas las más avanzadas, desde el punto de vista tecnológico y profesional, de la nación. La valoración masiva asistida por ordenador se convirtió en obsoleta en el Estado donde había nacido.

#### LA PROPUESTA 2-1/2 EN MASSACHUSETTS

En 1977, Massachusetts ocupaba el segundo puesto, en cuanto a impuestos sobre la propiedad *per cápita*,

en EE UU en 1980, los votantes de Massachusetts aprobaron la Propuesta 2-1/2, una iniciativa de propuesta en cuanto a la limitación de impuestos sobre la propiedad (no se trataba de una enmienda constitucional), apadrinada por dos grupos de ciudadanos.

Las principales cláusulas de la Propuesta 2-1/2 consisten en la limitación del tipo impositivo total del Impuesto sobre la Propiedad al 2-1/2 por 100 del valor total de la misma. Cualquier Ente local con un tipo impositivo por encima del límite del 2-1/2 por 100 debería bajarlo inmediatamente a dicho límite o reducir su carga un 15 por 100 cada año hasta alcanzar esta cifra. Cuando se alcanza el límite del 2-1/2 por 100, la carga impositiva no puede crecer por encima del 2-1/2 por 100 anual. Cualquier Ente local con un tipo menor del 2-1/2 por 100 debe mantener su tipo en el nivel de 1979 o por debajo de éste. Cualquier reforma de la Propuesta 2-1/2 necesitaba los dos tercios de los votos obtenidos a través de un referendium local.

Como resultado de la entrada en vigor de la Propuesta 2-1/2 disminuyeron los ingresos y gastos estatales y locales. Los impuestos sobre la propiedad disminuyeron del 7,4 por 100 sobre la renta personal al 4 por 100 en 1984. También el ratio de valoración alcanzó el 100 por 100 del valor de mercado de los bienes inmuebles.





## Conclusiones

A nivel federal, los impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles son los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades, que gravan los incrementos del capital inmobiliario puestos en evidencia cuando se venden dichos bienes, y los impuestos sobre sucesiones y sobre donaciones, siendo el primero de ellos un impuesto sobre el legado individual, es decir, sobre la parte de la herencia recibida por cada heredero.

A nivel estatal, existen también impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades en parecidos términos a los federales en cuanto a la imposición de las ganancias del capital inmobiliario. Asimismo, existen impuestos sobre sucesiones, recayendo, bien sobre el legado individual, bien sobre la masa hereditaria. Varios Estados tenían impuestos sobre donaciones. Muchos Estados han establecido impuestos sobre la transmisión de los bienes inmuebles, con tipos impositivos que no suponen una gran carga fiscal.

A nivel local, el único Impuesto que recae sobre los bienes inmuebles es el Impuesto sobre la Propiedad, que graba la tenencia de los mismos y que, en 1984, produjo el 75 por 100 de los ingresos tributarios locales.

Mientras que los impuestos sobre la propiedad en Estados Unidos son, principalmente, impuestos sobre el valor de los bienes inmuebles, no existe un único modelo nacional de Impuesto sobre la Propiedad. La ley impositiva de cada estado, a menudo con variaciones individuales en cada jurisdicción, define la base imponible, el tipo, el sistema de valoración y la gestión del impuesto.

Como se indicó anteriormente, el defecto más serio del Impuesto sobre la Propiedad es la valoración inexacta. La falta de equidad de las valoraciones desiguales para los contribuyentes que residan en la misma área es obvia. Pero la desigualdad en las valoraciones agrega-



das de una jurisdicción a otra también tiene serios defectos; los Gobiernos estatales han empleado estas valoraciones para establecer techos en la capacidad de endeudamiento local y en los tipos del Impuesto sobre la Propiedad, y para determinar las participaciones locales de las ayudas estatales y en los impuestos del condado.

Los Gobiernos estatales parecen ser los primeros impulsores para rehabilitar el Impuesto sobre la Propiedad. Quizás el cambio más espectacular acaecido en los últimos tiempos haya sido el desarrollo de los programas cortacircuitos, que son técnicas que permiten alivios de la carga impositiva que supone el impuesto sobre la propiedad sin erosionar la base imponible de los Gobiernos Locales. La ausencia de movimientos hacia la uniformidad

en las valoraciones dentro de las jurisdicciones indica, sin embargo, que la reforma del Impuesto sobre la Propiedad no se ha completado todavía.

Algunos grupos han querido limitar la productividad, en cuanto a ingresos, del Impuesto sobre la Propiedad. Su principal objetivo ha sido, sin duda, limitar el tamaño del sector público y para conseguir este propósito se han impuesto límites a los impuestos sobre la propiedad. Bajo este punto de vista podemos considerar la Propuesta 13 en California y la Propuesta 2-1/2 en Massachusetts. Sin embargo, no se ha conseguido una reducción en el tamaño de los gobiernos, sino más bien un vuelco hacia otras técnicas de financiación, tales como tasas y contribuciones especiales.