

Imposición local sobre la propiedad: experiencia internacional y lecciones para España

M.^a Carmen Trueba Cortés *

RESUMEN: El objeto de este estudio es ofrecer una panorámica de la imposición local sobre la propiedad inmueble. Nos interesa repasar cómo se aplica en distintos países, en qué se parece el impuesto español a los demás, qué virtudes y defectos tiene y cómo se puede solucionar. A pesar de su generalizada aplicación internacional, las particularidades son numerosas, sin consenso en la regulación. En el caso español, el impuesto es adecuado de acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia, pero tiene problemas de equidad y simplicidad. Aunque se ha trabajado para su resolución, todavía no se ha logrado totalmente.

Clasificación JEL: H71, H87.

Palabras clave: imposición sobre la propiedad inmueble, ámbito local, principios impositivos.

Local property taxation: international experience and lessons for Spain

ABSTRACT: The aim of this paper is to show a general view of the local property tax. We want to check how is applied in many countries, which are the differences and similarities with the spanish tax, which are his virtues and faults and which can be the solutions of his problems. Although his general international application, there are many particularities between countries taxes. The spanish tax is efficient and sufficient but not equitable or simple. Politicians have been working to solve these, but they haven't been able to achieve totally yet.

JEL Classification: H71, H87.

Keywords: property tax, local area, tax principles.

* Universidad de Zaragoza. Departamento de Estructura e Historia Económica. Facultad de Economía y Empresa. Gran Vía, 2. 50005 Zaragoza. Teléfono: 976 761804. E-mail: ctrueba@unizar.es.

La autora agradece a Julio López Laborda y a los dos evaluadores anónimos las sugerencias realizadas. Cualquier error es achacable exclusivamente a la autora.

Recibido: 14 de mayo de 2010 /Aceptado: 10 de marzo de 2011.

1. Introducción

El respaldo que desde los postulados teóricos se otorga al impuesto local sobre la propiedad inmueble queda reflejado en la generalizada aplicación que el impuesto tiene en la mayoría de los países de nuestro entorno económico, aunque no existe un sistema único de imposición, constatándose importantes diferencias entre países relacionadas con su peso relativo dentro de la financiación local, su estructura y su regulación.

En España, la imposición local sobre la propiedad inmueble se concreta en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI). Últimamente el impuesto ha sido objeto de estudio debido al planteamiento de dos vías de reforma. La primera parte de la iniciativa de diversos municipios y está dirigida hacia un cambio en el impuesto que provea más recursos. La segunda parte de expertos hacendistas y se dirigiría hacia la modificación del impuesto en aras de un cumplimiento más adecuado de los principales principios impositivos.

Con estas dos cuestiones como punto de partida, el objeto de este estudio es ofrecer una panorámica general de la imposición sobre la propiedad inmueble en el ámbito local. Nos interesa repasar cómo se aplica el impuesto en distintos países, en qué se parece el impuesto español a los demás, qué virtudes y defectos tiene y qué se puede hacer para mejorarlo.

El trabajo se divide en tres secciones. En la primera repasaremos la imposición local internacional sobre la propiedad inmueble, desde un punto de vista teórico y aplicado. En la segunda, analizaremos las principales debilidades del impuesto español y sintetizaremos las diferentes propuestas de reforma. Terminaremos con una breve sección de conclusiones.

2. La imposición sobre la propiedad inmueble en el ámbito local

En esta sección queremos ofrecer una panorámica internacional de la imposición local sobre la propiedad inmueble. Dividimos la sección en cuatro apartados, que dedicaremos a la exposición de los modelos de imposición local, la sistematización de las diferentes concepciones del impuesto desde la Teoría de la Hacienda Pública, seguido de un repaso de sus principales ventajas e inconvenientes y finalizando con una sistematización de la normativa en España y en los principales países de nuestro entorno.

2.1. Los modelos de financiación local

La revisión realizada nos permite afirmar que en la mayoría de los países de nuestro entorno se exige un impuesto sobre la propiedad inmueble en el ámbito local,

aunque su importancia en la estructura de ingresos de las corporaciones locales es bien diferente.

Atendiendo a dicha estructura, se pueden identificar cuatro modelos de financiación local¹. El primero es el denominado modelo anglosajón, en el que se encuadran Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda o Reino Unido, países cuyos gobiernos locales son relativamente fuertes dentro del conjunto del sector público. Su estructura impositiva está basada fundamentalmente en la imposición sobre la propiedad inmueble. Por ejemplo, en Irlanda y Reino Unido, este impuesto supone el 100% de los ingresos impositivos, aunque éstos representan un peso relativamente bajo de los recursos locales.

El segundo modelo es el nórdico, donde encontramos a Dinamarca, Finlandia y Suecia, países cuyos gobiernos locales tienen también un peso importante dentro del sector público. Su estructura de ingresos impositivos se caracteriza por la importancia que en el ámbito local tiene la imposición sobre la renta individual. Por el contrario, la imposición sobre la propiedad inmueble tiene un peso menor. El caso extremo es el de Suecia, donde los recursos impositivos se concretan únicamente en el gravamen de la renta. Además, los ingresos procedentes de los impuestos suponen un porcentaje muy elevado de los recursos globales.

El tercer modelo de financiación se relaciona con los países federales europeos, incluyendo los países con tradición germánica, como Alemania, Austria, Bélgica y Suiza, con gobiernos locales con un peso intermedio en el sector público. La estructura de ingresos se caracteriza por una escasa importancia de las transferencias y el peso relativamente importante a nivel local de la imposición sobre la renta, aunque no sería la única fuente de financiación tributaria, ya que también es relevante el peso que tiene la imposición sobre la propiedad.

En cuarto lugar tenemos el modelo latino, del que forman parte Francia, Grecia, Italia y Portugal, cuyos gobiernos locales tienen escaso peso en el sector público. La estructura de ingresos impositivos en el ámbito local se caracteriza por la ausencia de impuestos fuertes. Su estructura impositiva está muy diversificada y ninguna de las figuras tiene un peso relevante. Las transferencias intergubernamentales constituyen la fuente de ingresos más apreciable.

Tradicionalmente España ha formado parte de este grupo, aunque, tal y como indican Bosch (2005), Bosch y Espasa (2006) o Suárez Pandiello (coord.), Bosch, Pedraja, Rubio y Utrilla (2008), desde la reforma de 2002 no es tan clara su adecuación al mismo para los municipios grandes, capitales de provincia o municipios turísticos, debido a las participaciones en el IRPF, IVA o Impuestos especiales, asimilándose más al modelo de los países federales europeos.

Finalmente, tendríamos los casos de Holanda y Luxemburgo, que no se ajustan exactamente a ninguno de estos cuatro modelos. Como indican Suárez Pandiello (coord.), Bosch, Pedraja, Rubio y Utrilla (2008), Holanda se acerca al modelo anglosajón, aunque el impuesto sobre la propiedad no es la única fuente de financiación.

¹ Véanse Castells (2002), Bosch (2005), Bosch y Espasa (2006), Bosch (2008a, b) o Suárez Pandiello (coord.), Bosch, Pedraja, Rubio y Utrilla (2008).

Por último, en Luxemburgo el impuesto local estrella es el impuesto que grava la realización de actividades económicas.

2.2. Concepciones del impuesto local sobre inmuebles desde la Teoría de la Hacienda Pública

La Teoría de la Hacienda Pública plantea varias concepciones del impuesto local sobre la propiedad inmobiliaria, enfocadas principalmente en el análisis de la incidencia impositiva².

La primera es la perspectiva tradicional, apoyada en la idea de que dicho impuesto debería considerarse como un impuesto sobre el consumo de un determinado bien o servicio, en este caso servicios inmobiliarios³. Según esta visión, la incidencia del impuesto depende de las elasticidades de oferta y demanda de servicios de naturaleza inmobiliaria y se analiza desde una perspectiva de equilibrio parcial, de corto plazo. El impuesto es soportado fundamentalmente por los consumidores de los servicios inmobiliarios y por los propietarios de los factores, suelo y construcción⁴. Esta visión tradicional del impuesto indica que se le podría considerar como un impuesto regresivo, ya que todos los individuos van a consumir servicios inmobiliarios y el coste es proporcionalmente mayor para los consumidores de rentas más bajas⁵.

La segunda concepción analiza el impuesto sobre la propiedad como un impuesto sobre el capital⁶, considerándolo como un impuesto distorsionador que va a producir una deslocalización del capital hacia otras jurisdicciones o hacia otras inversiones. El impuesto es soportado fundamentalmente por los propietarios del capital y se analiza desde una perspectiva de equilibrio general, a medio y largo plazo, en el que pueden variar las rentabilidades y las combinaciones de capital. Se le considera un impuesto de carácter progresivo, ya que tendería a reducir la rentabilidad del capital inmobiliario (y, por extensión, de las demás formas de capital), concentrado normalmente en los estratos más altos de la renta.

La última de las perspectivas considera que el impuesto sobre la propiedad se trataría de un impuesto basado en el principio del beneficio, relacionado directamente con el nivel de servicios públicos suministrados por el gobierno local⁷. Centra su atención en el análisis del impuesto como instrumento de financiación de los servicios públicos locales, considerándolo como una tasa cuyo importe estaría vinculado

² Véanse Mieszkowski (1972), McLure (1977), Zodrow y Mieszkowski (1986), Inman y Rubinfeld (1996), Monasterio y Suárez Pandiello (1998), Zodrow (2001a, b), Bird y Slack (2004), Arnott y Petrova (2006) o Albi, González Páramo y Zubiri (2009).

³ Simon (1943) y Netzer (1966).

⁴ Principalmente el suelo, cuya oferta es inelástica, aunque esto depende de la proporción de cada factor en el valor final del inmueble.

⁵ Esta conclusión ha sido cuestionada, entre otros, por Musgrave (1974).

⁶ Mieszkowski (1972), Zodrow y Mieszkowski (1983).

⁷ Tiene su origen en el modelo de Tiebout (1956). Más tarde se desarrolló en Hamilton (1975), Fischel (1975), White (1975) y Hamilton (1976).

directamente con el coste de prestación de los servicios aludidos. Los individuos tendrán la oportunidad de trasladarse a aquellas localidades cuya combinación sea óptima, de forma que éstas estarían habitadas por consumidores con combinaciones coste-beneficio homogéneas. Se trata de un impuesto no distorsionador y que no produce efectos sobre la distribución de la renta.

De cualquier forma, estas tres concepciones no son incompatibles entre sí, sino complementarias. Zodrow (2001b) indica que la segunda de las concepciones se podría considerar incluso como una perspectiva tan amplia que podrían concebirse a la visión tradicional y a la perspectiva del beneficio como casos particulares de la misma.

2.3. Principales ventajas e inconvenientes de la imposición sobre la propiedad inmueble en el ámbito local

Una de las premisas fundamentales en los procesos de descentralización es que los gobiernos subcentrales han de cubrir algunas de las necesidades públicas de los ciudadanos. Pero esta responsabilidad debe ir acompañada de un adecuado nivel de autonomía tributaria. Aunque es cierto que está reconocida la importancia de los impuestos sobre la propiedad inmueble como base del sistema de financiación impositivo local⁸, también se les han achacado algunos problemas. En las próximas líneas vamos a repasar sus principales ventajas e inconvenientes⁹.

Una primera ventaja es que se trata de un instrumento que puede proporcionar un nivel de ingresos muy significativo, fundamentalmente por la generalidad de la base imponible y el elevado valor global de la misma. Además, la estabilidad de la base permite el mantenimiento de los ingresos en el tiempo, garantizando que las fluctuaciones en la recaudación no sean tan elevadas como pueda ocurrir con otros impuestos más relacionados con los ciclos económicos.

Otro factor que apoyaría la estabilidad recaudatoria es que los bienes gravados son inmóviles y, por tanto, a corto plazo es difícil eludir el impuesto¹⁰. De todos modos, para mantener los altos niveles de ingresos requeridos, se necesitan también tipos de gravamen relativamente elevados¹¹ y, lo que a veces es más importante, un buen sistema de valoración de los bienes¹².

⁸ Oates (1977) y Musgrave (1983).

⁹ La literatura sobre este asunto es bastante amplia. Pueden consultarse Domínguez Martínez (2002), Youngman (2002), Slack (2006), Bahl y Martínez Vázquez (2007) y Fischer (2009).

¹⁰ Podría plantearse la posibilidad de moverse hacia otras localidades con menor imposición (de acuerdo con la hipótesis de la «votación con los pies» [Tiebout (1956), Tullock (1971)]), pero, a corto plazo, estos factores no cumplen la movilidad requerida. Además, esto supondría tener en cuenta para el análisis de la decisión de localización de un consumidor-votante exclusivamente el impuesto sobre la propiedad inmueble como variable fiscal, pero los nuevos enfoques incorporan otras variables, como el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre sucesiones y donaciones. Pueden consultarse Cébula y Alexander (2006) o Cébula (2005, 2009).

¹¹ La elevación del tipo impositivo podría provocar un exceso de gravamen, en la medida en que se pudiera reducir el bienestar de los contribuyentes, provocando modificaciones en sus decisiones que,

(Véase nota 12 en página siguiente)

Una segunda ventaja que se asocia al impuesto es que, en un grado muy elevado, los sujetos pasivos son residentes en el municipio que lo exige. Dado el alto grado de visibilidad del impuesto, cualquier conducta errónea de las autoridades puede ser castigada por los contribuyentes. Y ello puede hacer que el gobierno local sea fiscalmente más responsable, menos propenso a malgastar los recursos, ante la amenaza de un voto desfavorable¹³, a la vez que puede tener más incentivos a dar publicidad de sus actuaciones.

Finalmente, no existe competencia fiscal entre distintos niveles de gobierno. La Administración central, en general, cede el gravamen de la propiedad inmueble a los gobiernos subcentrales, quizás debido a la complejidad de control que requeriría, a su grado de impopularidad o a los relativamente bajos niveles de ingresos que proporcionaría¹⁴.

A continuación veamos las principales debilidades del impuesto, asociados a los costes de administración, a la percepción por los sujetos pasivos y a cuestiones de elasticidad¹⁵.

En la mayoría de los casos se trata de un impuesto difícil y costoso de administrar. El hecho de que no se pueda autoliquidar, unido al esfuerzo que supone recopilar, mantener y actualizar la información clave para su exacción, hace que se requieran muchos funcionarios para su gestión.

Otra desventaja es su impopularidad, por varios motivos. Primero, por la sensación de injusticia que crea el que se grave exclusivamente la manifestación de riqueza en bienes inmuebles y no otras. Segundo, por su alto grado de visibilidad. El hecho de que sea un impuesto no sujeto a retención provoca una consciencia mayor de cuánto y cuándo se paga, lo que provoca sentimientos negativos hacia el mismo ya que, con frecuencia, no se percibe la recompensa¹⁶.

a largo plazo, estarían ligadas a la inversión en otro tipo de capitales o en otras localidades. Ahora bien, ello dependería del uso al que las autoridades dedicaran la recaudación obtenida. Si se dedicara en un uso que no revierte en el contribuyente, nos encontraríamos con un impuesto ineficiente. Pero si se dedicara a mejorar o incrementar los servicios públicos, es probable que no se modificara la distribución de la renta entre los agentes, ya que se estaría intercambiando un precio por un servicio. Pueden consultarse González Páramo (2002) y Albi, González Páramo y Zubiri (2009: 235-250).

¹² Debería tener en cuenta el proceso de valoración en sentido amplio: valoración, seguimiento, control, actualización, información, etc.

¹³ Hay municipios con inmuebles que constituyen segundas residencias, por lo que se exporta la carga fiscal, al igual que ocurre con los afectos a actividades económicas, cuya carga se traslada a consumidores o trabajadores. Además, la exportación del impuesto también se produce en la medida en que sea considerado un gasto deducible en el impuesto sobre la renta de carácter estatal.

¹⁴ Ello no implica que no exista competencia interjurisdiccional. De hecho, de acuerdo con el enfoque del impuesto como gravamen sobre el capital, las diferencias entre municipios pueden afectar a la deslocalización de este factor.

¹⁵ Se le achacan también problemas de equidad, pero éstos no están ligados a la exacción local, sino que es un problema intrínseco de la configuración del impuesto. Entre otros, se critica la existencia de un impuesto sobre la propiedad centrado exclusivamente en la propiedad inmueble y no otros tipos de inversiones. Musgrave y Musgrave (1980: 512), en relación con ello, indican que «se pueden aducir razones a favor de la imposición sobre la riqueza basada en el principio del beneficio o en la capacidad de pago, pero no hay nada que sugiera un impuesto como el existente sobre la propiedad, aplicado más o menos uniformemente sobre la propiedad inmobiliaria exclusivamente».

¹⁶ Este efecto es compatible con el mayor control por parte de los contribuyentes que la visibilidad del impuesto puede producir.

Un tercer problema es su falta de elasticidad. La base imponible no se modifica automáticamente con la renta ni con la evolución de la actividad económica, y, habitualmente, las revalorizaciones de los inmuebles se producen una vez transcurrido un cierto periodo de tiempo¹⁷. Esto provoca que las corporaciones locales tengan que acudir a otras estrategias para mantener o elevar la recaudación, fundamentalmente de incrementos en los tipos de gravamen. Y eso, de nuevo, redundará en la impopularidad del impuesto.

En resumen, es correcto utilizar el argumento de que los países que desean mayor descentralización fiscal darán más peso a la imposición local sobre la propiedad inmueble. Pero para ello se debería trabajar seriamente en mejorar los sistemas de administración del impuesto, para rebajar sus costes, en acercar la base imponible a valores más elásticos, aunque lo suficientemente estables para no desvirtuar el nivel de ingresos, y en sistematizar y controlar los sistemas de valoración de los bienes.

2.4. Panorámica internacional de la imposición sobre la propiedad inmueble en el ámbito local

Como hemos indicado anteriormente, la imposición sobre la propiedad inmueble está muy extendida internacionalmente¹⁸ y mayoritariamente se exige en el ámbito local. Vamos a dedicar este apartado a sintetizar la normativa aplicable en los países de nuestro entorno. Se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- La imposición sobre la propiedad inmueble está muy extendida en los países de nuestro entorno. A pesar de la generalización del gravamen, hay muchas particularidades en cada uno de ellos.
- El impuesto se exige exclusivamente por las autoridades locales en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Rumania. En cambio, en Dinamarca se exigen impuestos similares tanto por el nivel municipal como por el cantonal y en Suecia exclusivamente en el ámbito estatal.
- En algunos países el impuesto es más general que en otros. Así, la propiedad inmueble, entendida con carácter global, es gravada en Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia.

¹⁷ En Brown y Hepworth (2000: 11) puede verse el detalle por países.

¹⁸ En Youngman y Malme (1994), Brown y Hepworth (2000 y 2002), Almy (2001), Malme y Youngman (2001) o Bird y Slak (eds.) (2004), International Bureau of Fiscal Documentation (varios años), Fontaneau (varios años) y CISS (varios años) se recoge un repaso exhaustivo de la imposición sobre los bienes inmuebles. En la misma línea, para el caso español, véase Zamorano (2000).

Hay trabajos que consideran exclusivamente el gravamen sobre los terrenos, como una categoría de bien inmueble, como Ahene (2000), Cohen (2000), Dunkley (2000), Manning y O'Faircheallaigh (2000), Wuensch, Kelly y Hamilton (2000), McCluskey y Franzsen (2001 y 2005), Sjoquist (2004) y Dye y England (2010).

Por el contrario, en Holanda no se exige el impuesto por los inmuebles desocupados ni por los bienes agrícolas (estos últimos tampoco se gravan en Finlandia, Irlanda y Reino Unido). En Grecia no se exige por las propiedades inmuebles de carácter agrícola ni por los inmuebles afectos a actividades económicas. Croacia sólo exige el impuesto a los inmuebles usados para descanso vacacional.

— En determinados países se da un tratamiento diferenciado a ciertos inmuebles dependiendo de su uso, concediendo diferentes beneficios fiscales. Así, las viviendas quedan no sujetas en Irlanda. En Grecia, Holanda, Italia y Portugal se fijan mínimos exentos según el valor del inmueble. Hay que destacar la fijación de exenciones (parciales o totales) para la vivienda habitual fijadas en Alemania, Portugal, Francia y Rumania. La vivienda habitual también se favorece, aunque vía bonificación, en Bulgaria. Y los inmuebles desocupados son bonificados en Italia y Rumania.

También habría que destacar los beneficios concedidos según la situación personal del contribuyente. Así, la *taxe d'habitation* considera exenciones para mayores de sesenta años o discapacitados. República Checa e Irlanda también tienen en cuenta positivamente la condición de discapacitado de sujeto pasivo en el apartado de exenciones. Finalmente, el límite de los mínimos exentos en Grecia depende del estado civil y del número de hijos del contribuyente, aumentando con los hijos y el matrimonio. En cambio, en Bulgaria se castiga la soltería del sujeto pasivo (mediante la posibilidad de aplicar tipos de gravamen más altos).

Por último, en la *taxe d'habitation* también se establece otro beneficio dependiendo de un parámetro adicional, la renta del contribuyente, regulando una exención para sujetos pasivos de rentas bajas.

— La regulación del sujeto pasivo también difiere según el país. En Alemania, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal, República Checa y Rumania se grava al propietario del bien inmueble o al titular de un derecho sobre el mismo. En cambio, en Holanda, Irlanda y Reino Unido se grava a quien realmente disfruta del bien inmueble, independientemente del derecho que recaiga sobre el mismo.

Hay que destacar el caso de Bulgaria, donde el impuesto se comparte efectivamente entre los titulares de diferentes derechos sobre el mismo bien inmueble.

— En los países para los que se dispone de esta información, el devengo del impuesto se produce el 1 de enero en todos los casos, salvo para Portugal, donde el impuesto se devenga el 31 de diciembre, Bulgaria, fijado el 1 de febrero, y Croacia el 31 de marzo.

— La configuración de la base imponible no sigue reglas fijas. Se podrían hacer tres grandes grupos. En primer lugar encontraríamos los países donde la base imponible se relaciona con determinados valores del bien inmueble, valores prefijados que tienen cierto grado de rigidez. Aquí citaríamos los casos de Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, Rumania (en el caso del impuesto sobre las construcciones) y Suecia. A pesar del valor de partida para el cálculo de la base imponible, se suelen utilizar índices o coeficientes correctores. Éstos pueden ser fijos o variables en función del uso del inmueble o de su valor.

En segundo lugar, encontraríamos los países cuya base imponible está basada en valores más cercanos al valor de mercado que se ajustan habitualmente a través de rentas o valores de alquiler o de transmisión. Sería el caso de Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Irlanda y Reino Unido. Además, en Francia y Bélgica se permite deducir de este valor un cierto importe como gasto, de manera que el valor gravado finalmente es un valor neto.

En tercer lugar nos encontramos con los impuestos cuya base imponible se fija partiendo de la superficie del inmueble. Es el caso de Croacia, Hungría, Polonia, República Checa y Rumania (en el caso del impuesto sobre los terrenos).

— En relación con la definición del tipo impositivo, prácticamente en todos los casos estudiados el tipo de gravamen final se fija dentro de una horquilla, a la que se llega normalmente incrementando un tipo mínimo fijo. Se trata de los impuestos de Alemania, Bélgica, España, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, Hungría, Reino Unido, Rumania y Grecia.

En algunos países depende del uso del inmueble, favoreciendo habitualmente la vivienda y, dentro de la misma, la vivienda habitual. Es el caso de Austria, Holanda, Finlandia, Polonia, República Checa y Suecia.

— En último lugar hay que detenerse en el recargo en la cuota líquida aplicable en Rumania a las viviendas que tienen más habitaciones que miembros de la unidad familiar.

3. Lecciones para el caso español: principales problemas del IBI y propuestas de reforma

Prácticamente desde que se aprobara con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales (en adelante, LRHL), el IBI ha ocupado el interés de los investigadores, centrándose fundamentalmente en el análisis del cumplimiento de los principales principios impositivos y la posible revisión del impuesto que ello conllevaría.

Más recientemente, la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP) ha reclamado una revisión del impuesto para proporcionar más recursos a los ayuntamientos sabiendo, además, que su potencial recaudatorio no está totalmente explotado¹⁹.

Teniendo estos dos argumentos presentes, en esta sección vamos a repasar los principales problemas del IBI y recopilar las principales reformas que se han propuesto para el mismo.

¹⁹ Según la Agencia Tributaria de Madrid (2010), sólo 34 de las 52 capitales de provincia españolas tienen un esfuerzo fiscal relativo en el IBI (urbano) superior al 75% (la media se sitúa en un 81,25%). También pueden consultarse Cordero, Fernández, Navarro, Pedraja y Utrilla (2010).

Es propio de la literatura hacendística analizar los distintos tributos atendiendo al distinto grado de cumplimiento de los principios impositivos²⁰. Suárez Pandiello (2002: 23) recoge las cualidades que, según Doherty (1999), debería cumplir un sistema tributario razonable: «pocas figuras, pero que sean recaudables, que realmente sean figuras que podamos utilizar, que sean justas y equitativas, que sean baratas de recaudar, que sean fáciles de entender por el contribuyente, que sean fácilmente internalizables y que promuevan la corresponsabilidad fiscal».

Son muchos los trabajos que han abordado un análisis del impuesto con base en dichos principios²¹. Se le han achacado problemas de inequidad, de falta de simplicidad, de falta de suficiencia financiera o problemas derivados de la necesidad de incrementar la autonomía local. A la luz de tales críticas, la principal reforma sufrida por el IBI tras su aprobación se plasmó en la Ley 5/2002, de 27 de diciembre. Los cambios introducidos fueron de distinta índole. Para Suárez Pandiello (2005b), algunos eran más de carácter formal o técnico, como la definición más concreta del hecho imponible, la aclaración de la exención a los centros educativos concertados, la introducción de la figura del sustituto del contribuyente en el caso de la existencia de varios concesionarios sobre un mismo bien inmueble de características especiales o la nueva redacción del artículo que regula las reducciones. Sin embargo, la nueva normativa introdujo otras cuestiones de mayor importancia, como la regulación de los inmuebles de características especiales, las posibilidades que se abren con el tratamiento diferente a ciertos inmuebles según su distinto uso, la consideración particular de las viviendas desocupadas o el nuevo esquema de bonificaciones. Nos centraremos en la situación actual del impuesto.

Los principales problemas están relacionados con la equidad impositiva. La definición del objeto imponible es acorde con dicho criterio, que tradicionalmente se ha sustentado desde los principios del beneficio y de capacidad de pago. Desde la primera perspectiva, el impuesto se ha justificado como una contraprestación por el valor de los servicios públicos que los gobiernos municipales otorgan a los propietarios de los derechos sobre los inmuebles, que se capitalizan en el valor de los mismos. También se justifica con base en la capacidad de pago adicional que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares. Aunque el consenso es prácticamente unánime en el gravamen sobre el beneficio, en este caso vamos a plantear ambas posibilidades, con el objeto de ofrecer el panorama más completo posible.

En torno al gravamen del beneficio surge una primera cuestión, relacionada con el distinto gravamen final soportado por inmuebles que inicialmente disfrutaban del mismo nivel de servicios públicos. Teniendo en cuenta que la diferencia entre el

²⁰ Para un análisis teórico de los principios impositivos, véanse Musgrave y Musgrave (1980), King (1984), Rosen (1987) o Monasterio y Suárez Pandiello (1998). Para una aplicación al IAE, véase Trueba (1998).

²¹ Monasterio y Suárez Pandiello (1998), Ezquiaga (2000), Revista del Instituto de Estudios Económicos (2000), Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales (2002), Domínguez Martínez (2002), Miranda (2002), Poveda y Sánchez Sánchez (2002), Suárez Pandiello (2002), Costa, Durán, Espasa, Esteller y Mora (2003), Checa (2005), Poveda (2005) o Suárez Pandiello (2005a, b).

gravamen sobre dos inmuebles de un mismo municipio y naturaleza no depende del tipo impositivo²², sino de sus bases, ¿es realmente proporcional el nivel de servicios públicos con el valor de la propiedad? Pensemos en dos inmuebles situados en el mismo sector del municipio. Uno de los inmuebles tiene cierta antigüedad y el otro es nuevo. Sus bases impositivas probablemente serán diferentes, por tanto también su gravamen final, pero no así los servicios recibidos. Pensemos en el ejemplo contrario: dos inmuebles situados uno en el centro, antiguo, y otro en el extrarradio, de nueva construcción. Supongamos que sus características y localización diferentes les pueden hacer tener valores similares. Pero, ¿disfrutan del mismo nivel de servicios públicos?

Por otra parte, la existencia de ciertas exenciones también atenta contra el gravamen del beneficio. La pregunta que nos deberíamos hacer es si los servicios públicos se capitalizan igualmente en unos inmuebles que en otros. Si la respuesta es positiva, deberían desaparecer algunas de las exenciones²³.

En relación con la capacidad de pago, una primera consideración se centra en su cuantificación. Y hay cierto consenso en afirmar que la más acertada es aquella que mide la riqueza neta. El IBI no adopta este criterio, ya que no minorra las deudas vinculadas al inmueble.

Tampoco se tiene en cuenta el resto del patrimonio inmobiliario del contribuyente. Algunos autores, como Costa, Durán, Espasa, Esteller y Mora (2003), creen necesario diferenciar entre tipos de inmuebles, porque la capacidad de pago adicional derivada de la propiedad inmobiliaria no es la misma cuando se trata de la vivienda habitual que cuando procede de otros inmuebles. También indican que la capacidad económica actual no tiene por qué guardar relación con el valor actual del inmueble, es decir, que éste está relacionado más con la renta pasada que con la renta real²⁴.

Por otro lado, a pesar de que el criterio general indica que el valor catastral ha de tender al valor de mercado²⁵, lo cierto es que las unidades incorporadas por las altas en el Padrón están más cerca del valor de mercado que las preexistentes. Esto, unido al hecho de que las revisiones catastrales se realizan en periodos muy largos, de forma que los valores no incluidos en las revisiones quedan lejos del mercado, genera un efecto negativo sobre la equidad del impuesto.

²² Aunque el RDL 2/2005 de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL) establece tipos diferenciados en el art. 72.4, su aplicación es cuestionable y afectaría sólo a un porcentaje de los inmuebles.

²³ Aunque hay exenciones que se conceden a entidades que cumplen ciertos fines sociales, quizás estas ayudas deberían derivarse a través de otros instrumentos. Véase Slack (2006).

²⁴ Piénsese en un matrimonio con rentas bajas y cuya única propiedad consiste en una vivienda que compró hace cuarenta años. ¿Se puede justificar que tenga que pagar un impuesto sobre la propiedad alto porque tiene una capacidad económica alta? (Costa, Durán, Espasa, Esteller y Mora, 2003: 331).

²⁵ Hay varios métodos de valoración catastral: método de reposición, métodos estadísticos o econométricos o métodos de redes neuronales artificiales. Pueden consultarse Caridad y Ceular (2001), Gallego (2004), Núñez, Ceular y Millán (2007) o Caridad, Núñez y Ceular (2008).

Un análisis particular merecería la valoración de los bienes inmuebles de naturaleza rústica. Véanse Martínez (2000), Alcázar (2003) y Alcázar y Ariza (2004).

Otro problema es el relacionado con la identificación del sujeto que manifiesta la capacidad económica. El IBI recoge un listado de derechos sobre los bienes regulada en el hecho imponible²⁶ y en caso de coexistencia se establece el orden de prelación. La cuestión es por qué se grava exclusivamente al sujeto que es titular del primer derecho y no al que realmente disfruta del bien. En última instancia, ¿por qué hacer recaer el impuesto sólo sobre el usufructuario, y no dividir el impuesto entre varios sujetos, como se hace, por ejemplo, en el Impuesto sobre el Patrimonio?

Para concluir con el principio de equidad nos centraremos en dos bonificaciones²⁷. La primera es la aplicable a las viviendas a las que se les otorgue la calificación de vivienda de protección oficial. ¿Se puede justificar bajo alguno de los dos criterios? ¿Es el nivel de servicios públicos disfrutados por ellas diferente?, o ¿es distinta la capacidad de pago que manifiestan sus titulares de la que manifiestan los titulares de una vivienda que no tenga esa calificación? Probablemente responderemos negativamente a ambas preguntas, pero el impuesto pagado será inferior por los titulares de viviendas protegidas.

Y, en segundo lugar, nos detenemos en la bonificación a los titulares de familias numerosas. Entendiendo el objetivo social de la misma, lo cierto es que plantea serios problemas de falta de equidad, ya que la situación familiar del contribuyente no tiene por qué estar ligada directamente con su capacidad económica. Como indica Suárez Pandiello (2005b), la bonificación podría llevar a que aquellas familias numerosas que por tener bajo nivel de renta no hayan podido acceder a la compra de una vivienda, pueden ver minorada su capacidad económica si el arrendador del inmueble que habitan les repercute el IBI, que no habrá tenido derecho a una bonificación.

En relación con el criterio de eficiencia, cabe preguntarse, en primer lugar, por la incidencia del impuesto, por quién lo paga realmente, con independencia de a quién señala la Ley como sujeto pasivo. Se puede decir que sí se cumple este criterio, ya que, en general, van a coincidir ambos sujetos, puesto que es un impuesto habitualmente no trasladado, salvo en el caso de que se traslade a los inquilinos²⁸, o a precios. Por tanto, normalmente, no se va a producir exportación fiscal, permitiendo un alto grado de correlación entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios²⁹.

²⁶ El art. 61 del TRLRHL regula el hecho imponible como la titularidad de los siguientes derechos: a) una concesión administrativa; b) un derecho real de superficie; c) un derecho real de usufructo, y d) un derecho de propiedad.

²⁷ Dentro del nuevo esquema de bonificaciones se ha incluido aquella concedida a los inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol. Se podría encuadrar en un planteamiento general de reforma fiscal verde (Gago y Labandeira, 2000; y Gago, Labandeira y Rodríguez, 2002), en cuya primera fase se realizase una revisión de la imposición directa tradicional existente, en materia de reducciones e incentivos, para adaptarlo al argumento ambiental. Estos argumentos medioambientales podrían extenderse a otros elementos del impuesto, como las exenciones para la superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho para la superficie de los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas.

²⁸ La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, establece que el arrendador de inmuebles arrendados antes del 9 de mayo de 1985, hasta que no extinga del contrato, podrá exigir al arrendatario el importe del IBI.

²⁹ Salvo en algunas circunstancias. Véase nota a pie núm. 13.

Por otro lado, la eficiencia impositiva también supone también la minimización de la distorsión en el comportamiento de los agentes. Podemos pensar que la decisión de localización vinculada al bien inmueble no se va a modificar por el impuesto a pagar, sobre todo a corto plazo. Si se trata de la residencia habitual, el sujeto que la va a habitar probablemente no va a considerar la carga fiscal o, a lo sumo, valorará la combinación impuestos pagados-servicios recibidos³⁰. Si se trata de un bien destinado a una actividad económica³¹ o de una segunda residencia³², el IBI puede ser uno de los factores que tenga en cuenta en la decisión de localización, aunque probablemente no será determinante.

Además, el IBI es un impuesto totalmente perceptible, por sus características y por su forma de aplicación, que permite eludir cualquier atisbo de ilusión fiscal.

Un tercer criterio a analizar es la sencillez. La presión fiscal indirecta consecuencia del impuesto se puede analizar desde dos perspectivas. En primer lugar, si nos atenemos exclusivamente a la simplicidad para el contribuyente, podemos decir que el impuesto es bastante sencillo, básicamente, porque no se autoliquida.

Por el contrario, si consideramos la simplicidad para la Administración (minimización de los costes de cumplimiento), no se puede ser tan optimista, debido a los problemas derivados de la gestión catastral, problemas perennes debidos fundamentalmente a la coexistencia de dos niveles de Administración vinculados a dicha gestión. La gestión tiene dos partes bien diferenciadas: la gestión del catastro, por un lado, y la gestión de las tarifas y tributaria, por otro. En principio, la primera es competencia de la Dirección General del Catastro, si bien la normativa sobre colaboración de las Administraciones Públicas establece la posibilidad de alcanzar convenios en los que los Ayuntamientos pueden asumir una parte de las responsabilidades en gestión catastral e inspección. La realidad es que hay pocos Ayuntamientos que hayan asumido las gestiones catastrales.

De la gestión catastral depende la fiabilidad del Catastro, que descansa sobre dos pilares básicos: la conservación y el mantenimiento, primero, y la valoración de los bienes inmuebles, segundo. La conservación y el mantenimiento implican que toda alteración de la estructura de la ciudad tenga reflejo en el Catastro. La evidencia muestra que en muchas ciudades el Catastro evoluciona sustancialmente por detrás de la realidad urbana. La valoración de los bienes inmuebles es competencia exclusiva del Estado, que elabora tanto las ponencias de valores como cada valoración individual, con el fin de velar por la homogeneidad de las valoraciones.

El Padrón que permite gestionar el IBI se forma anualmente en cada término municipal y está constituido por censos de bienes inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales. Es la reproducción a nivel municipal del Catastro, estableciéndose entre ambos una relación permanente.

³⁰ Para una aplicación, véase Bayoh, Irwin y Haab (2006).

³¹ Algunos trabajos aplicados se recogen en Trueba y Lozano (2001), Solé y Viladecans (2003), Carlsen, Langset y Rattso (2005) o Jofre y Solé (2007).

³² Una aplicación se recoge en Johnson y Walsh (2008).

La política de tarifas es competencia exclusiva de los Ayuntamientos. Supone el proceso por el cual se establecen los tipos de gravamen del impuesto.

Aunque hay establecidos mecanismos técnicos y jurídicos de colaboración y cooperación mutua entre el Catastro y los Entes Locales³³, éstas no han alcanzado los niveles deseados, observándose deficiencias, como desfases en la asignación de valor a los bienes, complejidad y lentitud del procedimiento para la asignación de valores en las altas por nueva construcción, desfases en la actualización de las alteraciones jurídicas, físicas, económicas o retrasos en la notificación del nuevo valor catastral.

Mención aparte merece la colaboración en materia catastral entre la Administración central y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). La aprobación de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Navarra ha posibilitado que la colaboración entre los dos niveles de gobierno deje de ser una simple posibilidad, para convertirse en un mecanismo que puede ser exigible por las distintas CCAA cuyos estatutos lo recojan³⁴.

Por último, en relación con el principio de suficiencia, la territorialidad de la recaudación tiende a favorecer el ejercicio de la autonomía municipal. La importancia cuantitativa de los activos inmobiliarios posibilita la suficiencia recaudatoria. A pesar de tener una base inelástica en relación con la evolución de la actividad económica, para un stock dado de inmuebles, las actuaciones sobre los tipos o sobre las bases a través de los coeficientes de actualización, permiten mantener el ritmo de la recaudación.

A la luz de estos problemas, y para procurar su resolución, desde distintos ámbitos se han propuesto algunos cambios en el impuesto, cambios que analizamos a continuación.

La primera cuestión que habría que revisar, apuntada por FEMP (2006), Bosch (2008b) y Suárez Pandiello (coord.), Bosch, Pedraja, Rubio y Utrilla (2008), estaría en línea con los impuestos que se exigen en Francia, Irlanda, Italia, Holanda y Reino Unido y supondría, fundamentalmente, el cambio del valor catastral por el valor de mercado para determinar la base. Este cambio provocaría mejoras en la equidad impositiva, pero para ajustarnos fielmente a este criterio se debería proponer un valor neto, que descontara las deudas (como en el impuesto francés o el belga).

Además, si se supone que el mercado inmobiliario avanza con el crecimiento económico, y eso se refleja en un incremento en los precios de los inmuebles, este cambio en la base también mejoraría la suficiencia del impuesto, al incrementarse la base con la evolución positiva de los ciclos económicos. Por tanto, ello redundaría positivamente en el incremento de los recursos que proporciona el impuesto³⁵.

Por el contrario, este cambio sería difícil y caro de gestionar, debido básicamente al proceso de tasaciones periódicas que implica y a que requiere un grado de consenso entre Administración y administrado difícil de conseguir.

³³ Véanse Fuentes (2000) y Miranda Hita (2004).

³⁴ Para profundizar véase Chica y Alcázar (2008).

³⁵ Por el contrario, en las etapas de crisis económica, la posible reducción de los valores de mercado de los inmuebles disminuiría la recaudación.

Al objeto de mejorar la equidad impositiva desde el punto de vista de la capacidad de pago también se ha indicado la necesidad de que el impuesto tuviera en cuenta que sobre un mismo bien inmueble pueden recaer varios derechos y entonces habría varios sujetos pasivos. Por ello, tal y como indica Poveda Blanco (2005), se debería exigir el impuesto proporcionalmente al valor de los derechos ostentados sobre el bien. Dicha modificación iría en la línea del impuesto que se exige en Bulgaria. La división supondría unos costes de gestión elevados, pero se podrían contemplar soluciones intermedias. Por ejemplo, Miranda Hita (2002) propone permitir al sujeto pasivo que repercutiese la parte de cuota correspondiente sobre quien disfruta de los demás derechos.

Finalmente, algunos autores, como Costa, Durán, Espasa, Esteller y Mora (2003) o Suárez Pandiello (coord.), Bosch, Pedraja, Rubio y Utrilla (2008), indican que se deberían considerar de forma distinta los inmuebles según el uso, tal y como se plantea en Bulgaria, Finlandia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y Suecia, y, fundamentalmente, beneficiar a la vivienda habitual, como en Alemania, Portugal, Francia y Rumania, ya que la capacidad económica no es la misma si la única propiedad es la vivienda habitual o si se trata de inmuebles adicionales.

Para concluir las modificaciones del impuesto que mejorarían la equidad, algunos autores como Suárez Pandiello (2005a,b) o Bosch (2008b) coinciden en la necesidad de eliminar algunas bonificaciones del impuesto, fundamentalmente las relacionadas con las familias numerosas y con las viviendas de protección oficial, por entender que claramente tienen objetivos sociales. Esto permitiría incrementar los ingresos y simplificar el impuesto.

Al objeto de mejorar la suficiencia impositiva, además de las sugerencias anteriores, algunos autores, como Montero (2008), apuntan la necesidad de actuar sobre los tipos de gravamen. Los tipos de gravamen que fijan los municipios son relativamente bajos en relación con el potencial recaudatorio³⁶. La FEMP (2006) ha reclamado que se fijen tipos más altos, incluso considerando la posibilidad de fijar tipos progresivos, diferenciados por tramos de renta³⁷, aunque es una posibilidad discutible desde el punto de vista de la equidad. Porque si el impuesto se exige con base en el principio del beneficio, la renta del contribuyente no está ligada con el servicio suministrado a los titulares de los bienes, que más bien va a depender de la situación del inmueble. Si se exige con base en el principio de capacidad de pago, un mayor gravamen debería corresponder a bienes inmuebles de más valor, pero no a titulares con más renta, porque, en ocasiones, esta relación no es directa.

Aunque, como señala Miranda Hita (2002), quizás la diversificación de tipos debería ir ligada a otros parámetros, como la ubicación espacial del inmueble³⁸ (como en Rumania), su valor (véanse Italia, Suecia o Polonia) o su uso (véanse Irlanda, Reino Unido, Holanda o Grecia). También se puede discriminar el tipo de gravamen máximo

³⁶ Véase nota a pie de página núm. 19.

³⁷ La *taxe d'habitation* francesa incluye cierta progresividad, al considerar no sujetos a los inmuebles cuyos titulares tengan unas rentas por debajo de ciertos límites.

³⁸ Por ejemplo, que se encuentre en el centro del municipio o en el extrarradio.

en función de la población del municipio, aunque esto ya se está considerando implícitamente al incluir como uno de los parámetros para cuantificar el tipo de gravamen máximo el que el municipio sea capital de provincia o Comunidad Autónoma.

Finalmente se debería actuar para simplificar el impuesto. Unido a las propuestas anteriores, quizás el planteamiento reformista más claro debería venir por la actuación en la gestión catastral. Así lo apuntan autores como Ezquiaga Domínguez (2000), Miranda Hita (2002) o Montero (2008), quienes abogan por una reforma en profundidad del Catastro, que llevase a una actualización constante, para disponer de unos valores catastrales representativos de los valores de mercado, y una homogeneización geográfica de dichos valores catastrales. Se debería apostar por una gestión integral, que simplificase y agilizase los procedimientos de revisión y notificación catastral, asignación de valoraciones a nuevas construcciones, identificación de bienes inmuebles o intercambio de información interterritorial, todo ello de forma paralela a una renovación de sistemas y tecnologías, lo que provocaría un incremento de las inversiones necesarias para llevar a cabo la gestión eficiente³⁹.

De esta forma, la revisión no sólo procuraría la elasticidad de los rendimientos del IBI, sino que, además, garantizaría el principio de justicia tributaria dentro del municipio, pues con ellas se mantiene la relación directa entre el valor catastral y el valor de mercado del inmueble, consiguiendo así gravar al contribuyente de acuerdo con su capacidad económica. Además, la simultaneidad en las revisiones garantizaría la equidad entre los contribuyentes de municipios distintos.

Otro problema relacionado con las funciones que conviven en el seno de la gestión del impuesto es la descoordinación entre Administraciones. Aunque se han intensificado las demandas de diferentes Ayuntamientos reclamando compartir este nivel de gestión⁴⁰, lo ideal no sería tanto una delegación de competencias a las autoridades subcentrales, sino mejorar la coordinación entre niveles de Administración.

4. Conclusiones

En este trabajo nos hemos centrado en el estudio de la imposición sobre la propiedad inmueble. Advertida la generalizada aplicación del mismo en el ámbito local, a pesar de los inconvenientes que ello puede conllevar, hemos comprobado la distinta importancia que tiene en la financiación de las corporaciones municipales de los principales países de nuestro entorno, considerando los distintos modelos de financiación local.

A continuación, y centrándonos en el IBI, hemos analizado los principales problemas que, desde la perspectiva del cumplimiento de los principales principios im-

³⁹ El Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, en el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, quiere avanzar en esta línea.

⁴⁰ Esto les otorgaría la posibilidad de elaborar sus propias ponencias de valores o la determinación del valor catastral individualizado del inmueble.

positivos, se han achacado al mismo. Por último, se han resumido las principales propuestas de reforma que en los últimos años se han realizado, procurando adelantar si las mismas están en consonancia con la imposición internacional y si con ellas se podía dar solución a algunos de los problemas del impuesto.

De acuerdo con ello, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El modelo de financiación local español se encuadra fundamentalmente dentro del modelo latino, aunque comparte algunos rasgos con el modelo federal europeo. En dicho modelo tiene importancia el gravamen sobre la propiedad inmueble, aunque también el impuesto sobre la renta.
- Un impuesto local sobre la propiedad inmueble tiene como principales ventajas la asociación directa entre sujeto pasivo y residente, los escasos costes de cumplimiento para el administrado y la inexistencia de competencia intergubernamental.

Por el contrario, presenta problemas relacionados con la equidad, con los costes de administración, con su impopularidad y su falta de elasticidad.

- El IBI comparte con la imposición internacional sobre la propiedad muchos elementos tributarios. Al igual que la mayoría de los países, grava exclusivamente la propiedad inmueble, entendida en sentido amplio (bienes dedicados a diferentes usos y de distinta naturaleza), se devenga el primer día del año, grava al propietario del bien o a quien disfruta de un derecho real sobre el mismo, relaciona la base imponible con valores catastrales (no de mercado) y aplica tipos de gravamen que las autoridades locales pueden fijar dentro de una horquilla, sin tener en cuenta de forma importante el uso, tipo de inmueble u ocupación.
- Los principales problemas del IBI están relacionados con los principios de equidad y simplicidad. Respecto al primero, se cuestiona si el IBI es realmente proporcional con el nivel de servicios públicos recibidos, si hay que considerar el inmueble tanto si está habitado o no (o al menos gravarlo de la misma manera), si es justo no dividir el impuesto entre todos los sujetos que disfrutaran el inmueble, si se debería tener en cuenta la capacidad de pago neta, si se debería considerar el patrimonio inmobiliario global o si es oportuno mantener determinado trato diferenciado por motivos sociales.

En cuanto al principio de simplicidad, hay que indicar que, mientras que no se detectan graves problemas para el contribuyente, sí los hay para la Administración, motivados fundamentalmente por las deficiencias en las cuestiones de gestión y, particularmente, de la gestión catastral.

- En relación con los otros dos principios analizados, eficiencia y suficiencia, no se han detectado graves problemas: el impuesto no es fácilmente exportable y es bastante perceptible. Además, proporciona importantes recursos a la Administración local.
- Se han realizado algunas propuestas de reforma del IBI, reformas parciales, que afectarían a determinados elementos del impuesto y perseguirían dos objetivos básicos. El primero, más importante, solucionar los problemas re-

lacionados con algunos principios impositivos. En segundo lugar, permitir que las Administraciones locales obtengan mayor cantidad de recursos. Las podríamos resumir en los siguientes puntos:

- Introducir el valor de mercado neto para cuantificar la base imponible. Esto permitiría que el impuesto fuera más equitativo, aunque afectaría negativamente a su sencillez.
- Prorratar el impuesto entre todos los sujetos que ostentan derechos sobre el mismo y conceder un trato especialmente favorable a la vivienda habitual. Esto, de nuevo, afectaría positivamente al principio de equidad.
- Eliminar ciertas bonificaciones que responden esencialmente a fines sociales, pero no resultan equitativas. Ello redundaría, adicionalmente, en aumentar la sencillez del impuesto.
- Animar a las autoridades locales a utilizar más su potestad en la fijación de los tipos de gravamen. Ello incrementaría los ingresos municipales, si bien también aumentaría la impopularidad del impuesto.
- Diversificar los tipos de gravamen en función de distintos parámetros, como la ubicación del inmueble, su valor o su uso. Esto podría afectar negativamente a la sencillez del impuesto.
- Actuar enérgicamente para simplificar el impuesto, fundamentalmente en las funciones de gestión, apoyando una revisión en profundidad de la gestión catastral, de modo que se mejorasen los procedimientos de valoración, revisión, actualización, homogeneización de los valores catastrales, intercambio de información entre Administraciones o coordinación entre las mismas.

Bibliografía

- Agencia Tributaria de Madrid (2010): *Ranking tributario de los municipios españoles 2010*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Ahene, R. A. (2000): «Land-value taxation around the world: Nations of Eastern Africa», *American Journal of Economics & Sociology* 59(5): 273-298.
- Albi, E.; González Páramo, J. M., y Zubiri, I. (2009): *Economía Pública II*, 3.^a ed., Ariel Economía.
- Alcázar Molina, M. (2003): «Propuestas y consideraciones sobre el IBI rústico en España», *Catastro*, 49: 57-84.
- Alcázar Molina, M., y Ariza López, F. J. (2004): «Situación actual de la valoración catastral rústica en España: propuesta de un modelo alternativo», *Catastro*, 52: 85-111.
- Almy, R. (2001): *A survey of property tax systems in Europe*, Almy, Gloudemans, Jacobs & Denne, USA.
- Arnott, R., y Petrova, P. (2006): «The property tax as a tax on value: deadweight loss», *International Tax and Public Finance*, 13: 241-266.
- Bahl, R., y Martínez Vázquez, J. (2007): *The property tax in developing countries: current practice and prospects*, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP07RB1, Cambridge, Mass.
- Bayoh, I.; Irwin, E. G., y Haab, T. (2006): «Determinants of residential location Choice: how important are local public goods in attracting homeowners to central city locations?», *Journal of Regional Science*, 46, 1: 97-120.

- Bird, R. M., y Slak, E. (eds.) (2004): *International handbook of land and property taxation*, Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Bosch, N. (2005): «Análisis valorativo de la Hacienda local española a la luz de la experiencia comparada», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13: 74-85.
- (2008a): «La reforma de la financiación municipal española», *Análisis Local*, 80: 17-25.
- (2008b): *IBI, modelos de imposición local y reforma de la financiación local*, ponencia presentada en las VI Jornadas de Economía Pública celebradas en Zaragoza, 6 y 7 de noviembre.
- Bosch, N., y Espasa, M. (2006): *La hisenda local a la Unió Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Brown, K., y Hepworth, M. A. (2000): *A study of european land tax systems*, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP00PB1. Cambridge, Mass.
- (2002): *A study of european land tax systems. Second year report*, Working Paper WP02PB1, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Caridad, J. M., y Ceular, N. (2001): «Un análisis del mercado de la vivienda a través del sistema de redes neuronales», *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, 18: 67-81.
- Caridad, J. M.; Núñez, J. M., y Ceular, N. (2008): «Metodología de precios hedónicos vs. Redes neuronales artificiales como alternativas a la valoración de inmuebles. Un caso real», *Catastro*, 62: 27-42.
- Carlsen, F.; Langset, B., y Rattso, J. (2005): «The relationship between firm mobility and tax level: empirical evidence of fiscal competition between local governments», *Journal of Urban Economics*, 58: 273-288.
- Castells, A. (2002): «Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales», *Papeles de Economía Española*, 92: 8-26.
- Cébula, R. J. (2005): «Internal migration determinants: recent evidence», *International Advances in Economic Research*, 11 (3): 267-274.
- (2009): «Migration and the Tiebout-Tullock hypothesis revisited», *American Journal of Economics and Sociology*, 68 (2): 541-551.
- Cébula, R. J., y Alexander, G. M. (2006): «Determinants of net interstate migration: 2000-2004», *The Journal of Regional Analysis & Policy*, 36 (2): 116-123.
- Checa González, C. (2005): «Las últimas reformas sobre el IBI y en material catastral», *Las Haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Medina Guerrero, M., y Arroyo Gil, A. (coords.): 241-267.
- Chica, D., y Alcázar, M. (2008): «El Catastro en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2: 1-19.
- CISS (varios años): *Revista de actualización. Fiscalidad internacional*, ED. CISS.
- Cohen, M. P. (2000): «Land-value taxation around the world: Mexico», *American Journal of Economics & Sociology* 59(5): 129-136.
- Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la financiación de las Haciendas Locales (2002): *Informe para la reforma de la financiación de las Haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Cordero, J. M.; Fernández, R.; Navarro, C.; Pedraja, F., y Utrilla, A. (2010): *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, 2.ª ed., Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Costa, M.; Durán, J. M.; Espasa, M.; Esteller, A., y Mora, A. (2003): *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, Civitas, Madrid.
- Doherty, P. (1999): *Collection of local taxes*, ponencia presentada en la Fifth International conference on Local Government Property Taxation, Cambridge, Massachusetts, organizada por el Institute of Revenues Rating and Valuation y el Lincoln Institute of Land Policy.

- Domínguez Martínez, J. M. (2002): «El papel de la imposición sobre la propiedad. Aspectos teóricos y análisis de su aplicación en España», *Papeles de Economía Española*, 92: 148-168.
- Dunkley, G. R. A. (2000): «Land-value taxation around the world: Republic of South Africa», *American Journal of Economics & Sociology*, 59 (5): 299-311.
- Dye, R. F., y England, R. W. (2010): *Assesing the theory and practice of land taxation*, *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Ezquiaga Domínguez, I. (2000): «Suelo, catastro e IBI», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 199-234.
- FEMP (2006): *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión. Diagnóstico y propuesta en una perspectiva europea*, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Fischel, W. A. (1975): «Fiscal and environmental considerations in the location of firms in suburban communities», en *Fiscal Zoning and Local Use Controls*, E. S. Mills y W. E. Oates (eds.) Lexington, M.A.: 119-173.
- (2001): «Municipal corporations, homeowners, and the benefit view of the property tax», *Property taxation and the local government finance*, W. E. Oates (ed.) Cambridge, M.A. Lincoln Institute of Land Policy: 33-77.
- Fischer, R. (2009): *Property taxes for local finance: research results and policy perspectives (reconsidering property taxes: perhaps not so bad after all)*, Working Paper, WP09RF1, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Fontaneau, P. (varios años): *Collection Fiscalité Européenne*, Les cahiers fiscaux européens.
- Fuentes, M. P. (2000): «Convenios de colaboración en materia de gestión catastral», *Catastro*, 38: 25-36.
- Gago, A., y Labandeira, X. (2000): «Towards a green tax reform model», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2: 25-37.
- Gago, A.; Labandeira, X., y Rodríguez, M. (2002): «La práctica de la imposición ambiental y de las reformas fiscales verdes», *Energía, fiscalidad y medio ambiente en España*, A. Gago y X. Labandeira, (dirs.): Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid: 103-149.
- Gallego, J. (2004): «La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid», *Catastro*, 50, 51-67.
- González Páramo, J. M. (2002): «Midiendo el coste marginal en bienestar de una reforma impositiva», *Colección Papeles de Trabajo*, 32/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Hamilton, B. W. (1975): «Zoning and property taxation in a system of local governments», *Urban Studies*, 12: 205-211.
- (1976): «Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices», *American Economic Review*, 66: 743-753.
- Inman, R. P., y Rubinfeld, D. L. (1996): «Designing tax policy in federalist economies: an overview», *Journal of Public Economics*, 60(3): 307-334.
- International Bureau of Fiscal Documentation (varios años): *Fiscalidad europea básica*, CISS-PRAXIS.
- Jofre, J., y Solé, A. (2007): *Tax differentials and agglomeration economies in intraregional firm location*, Documento de Trabajo 07/2, Institut d'Economia de Barcelona.
- Johnson, E., y Walsh, R. (2008): *The effect of property taxes on location decisions: evidence from the market for second homes*, Working Paper, WP08EJ1, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- King, D. (1984): *Fiscal tiers: the economics of multilevel government*, Allen & Unwin, London.
- Malme, J., y Youngman, J. (2001): *The development of the property tax in economies in transition*, WBI Learning resources series (Washington: World Bank).

- Manning, H. J., y O'Faircheallaigh, C. (2000): «Land-value taxation around the world: Papua New Guinea», *American Journal of Economics & Sociology* 59(5): 385-395.
- Martínez Lasheras, J. L. (2000): «El cálculo de las bases imposables en la antigua Contribución Rústica y en el actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Catastro*, 40: 7-21.
- McCluskey, W. J., y Franzsen, R. C. (2001): *Land value taxation: a case study approach*, Working Paper WP01WM1, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- (2005): *Land value taxation: an applied analysis*. Burlington, VT, Ashgate Publishing Company: 19-63.
- McLure, C. E. (1977): «The new view of property tax: a caveat», *National Tax Journal*, 30 (1).
- Mieszkowski, P. M. (1972): «The property tax: an excise tax or a profits tax?», *Journal of Public Economics*, 1: 73-96.
- Ministerio de Hacienda (2008): *Liquidación de Presupuestos de las entidades locales de 2008*, <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>.
- Miranda Hita, J. (2002): «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la encrucijada de su reforma», *Papeles de Economía Española*, 92: 169-184.
- (2004): «El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Catastro*, 50: 7-49.
- Monasterio, C., y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, 2.ª ed., Ariel Economía, Madrid.
- Montero, A. (2008): «Municipios y autonomía tributaria», *Análisis Local*, 80: 27-38.
- Musgrave, R. (1974): «Is a property tax on housing regressive?», *American Economic Review*, 64(2): 222-229.
- (1983): «Who should tax, where and what?», en McLure Jr, C. M. (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations: 2-19.
- Musgrave, R., y Musgrave, P. (1980): *Hacienda Pública: teórica y aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Netzer, D. (1966): *Economics of the property tax*, Washinton D.C., Bookings Institution.
- Núñez, J.; Ceular, N., y Millán, M. G. (2007): «Aproximación a la valoración inmobiliaria mediante la metodología de precios hedónicos», *Actas de las XVIII Jornadas Hispano-Lusas de gestión científica*, La Rioja.
- Oates, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Poveda Blanco, F. (2005): «Los impuestos municipales en España: pasado y presente», *La financiación de los municipios: experiencias comparadas*, G. Casado Ollero (coord.): 285-380.
- Poveda Blanco, F., y Sánchez Sánchez, A. (2002): «La financiación impositiva municipal. Propuesta para su reforma», *Papeles de Economía Española*, 92: 101-119.
- Revista del Instituto de Estudios Económicos (2000): «Estudio introductorio», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: XV-XLIV.
- Rosen, H. S. (1987): *Manual de Hacienda Pública*, Ariel Economía, Barcelona.
- Simon, H. A. (1943): «The incidence of a tax on urban real property», *Quarterly Journal of Economics*, 59: 398-420.
- Sjoquist, D. (2004): *The land value tax in Jamaica: an analysis and options for reform*, Paper number one, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies.
- Slack, E. (2006): «Alternative approaches to taxing land and real property», *Perspectives on Fiscal Federalism*, Bird, R., y Vaillancourt, F. (eds.): World Bank Institute, Washington, D. D.
- Solé, A., y Viladecans, E. (2003): «Creación de empleo e impuestos municipales: un estudio empírico de las externalidades fiscales», *Investigaciones Económicas*, vol. XXVII (2): 393-417.
- Suárez Pandiello, J. (2002): «Las figuras tributarias locales y su futuro», *Análisis Local*, 41: 23-28.

- (2005a): «Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro», *Las Haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Medina Guerrero, M., y Arroyo Gil, A. (coords.): 39-94.
- (2005b): «La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?», *Revista de Estudios Locales*, 87, pp. 121-133.
- Suárez Pandiello, J. (coord.); Bosch, N.; Pedraja, F.; Rubio, J. J., y Utrilla, A. (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Tiebout, C. M. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, 64 (5): 416-424.
- Trueba, M. C. (1998): «¿Es el IAE un buen impuesto local? Notas para el análisis económico del impuesto», *Revista de Hacienda Local*, vol. XXVIII, 83: 383-413.
- Trueba, M. C., y Lozano, P. (2001): «Los determinantes de la localización industrial en el ámbito municipal: la influencia de las variables fiscales», *Hacienda Pública Española*, 156 (1): 243-258.
- Tullock, G. (1971): «Public expenditures as public goods», *Journal of Political Economy*, 79 (5): 913-918.
- White, M. J. (1975): «Firm location in a zoned metropolitan area», en *Fiscal Zoning and Local Use Controls*, E. S. Mills y W. E. Oates (eds.) Lexington, M. A., 175-202.
- Wuensch, J. F.; Kelly, F., y Hamilton, T. (2000): *Land value taxation views, concepts and methods: a primer*, Working Paper WP00JW2, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Youngman, J. (2002): «Enlarging the property tax debate: regressivity and fairness», *State Tax Notes*, 3: 45-52.
- Youngman, J., y Malme, J. (1994): *An international survey of taxes on land and buildings*, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Zamorano, L. (2001): *Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria en España*, Lincoln Institute Research Report, LP01Z07. Cambridge, Mass.
- Zodrow, G. R. (2001a): «Reflections on the new view and the benefit view of the property tax», en Oates, W. E. (ed.) *Property taxation and the local government finance*, Cambridge, M.A. Lincoln Institute of Land Policy: 79-111.
- (2001b): «The property tax as a capital tax: a room with three views», *National Tax Journal*, 54 (1): 139-156.
- Zodrow, G. R., y Mieszkowski, P. M. (1983): «The incidence of the property tax. The benefit view vs. the new view», en *Local Provision of Public Services: the Tiebout Model after Twenty-five years*, G. R. Zodrow (ed.): New-York, Academic Press, 109-129.
- (1986): «The new view of the property tax: a reformulation», *Regional Science and Urban Economics*, 19: 356-370.