

NOTAS SOBRE POLITICA FISCAL INMOBILIARIA URBANA

(Fines. Instrumentos. Efectos)

LEOPOLDO USTARIZ

SUMARIO

I. *Introducción general*: 1. El fenómeno urbano. 2. La política fiscal inmobiliaria urbana. 3. Fines de la tributación inmobiliaria urbana. 4. Los instrumentos. 5. Algunas cuestiones metodológicas. Plan. II. *Los fines de la política fiscal inmobiliaria urbana*: 1. Formación y composición de los valores inmobiliarios. 2. Determinación de los fines. III. *Los instrumentos y sus efectos*: 1. Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana e impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos o edificaciones: A. Concepto y caracteres generales del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana. B. El impuesto sobre inmuebles urbanos en Venezuela. C. Impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos y construcciones: a) Concepto y caracteres generales. b) Legislación comparada. D. El problema de la valoración: a) Alcances. b) Métodos de determinación. E. Efectos de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria urbana: a) Del impuesto sobre terrenos sin construir. b) Del impuesto sobre terrenos insuficientemente edificados y sobre el aumento del volumen de edificación. F. Conclusión. 2. El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos: A. Concepto y caracteres generales: a) Plusvalía patrimonial. b) Gravámenes sobre el incremento de valor. c) Fundamentación. B. Legislación comparada: a) Italia. b) España. c) Otros: Inglaterra, Francia y Alemania. C. Efectos de impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos: a) Sobre los precios. b) Sobre la oferta de suelo urbano. D. Conclusión. IV. *Conclusión general*.

I. INTRODUCCION GENERAL

1. *El fenómeno urbano*

El fenómeno urbano, como muy acertadamente denominó el geógrafo francés George Chabot al acelerado crecimiento de las ciudades,¹

1. En "A propos du phénomène urbain", *Melanges Géographiques*, cit. por Derycke: *La economía urbana*, p. 9.

es una de las características resaltantes de la civilización contemporánea. Ahora bien, este fenómeno, que puede ser objeto de estudio por parte de muy diversas disciplinas, cada una de las cuales requiere enfoques particulares y suscita preocupaciones distintas, presenta muy diversos aspectos, uno de los cuales lo constituye lo que podría denominarse, en términos muy generales, como la fiscalidad urbana. En efecto, en este proceso de expansión urbana se han observado ciertas situaciones o manifestaciones que convencionalmente podrían considerarse como indeseables y que han motivado la puesta en práctica de numerosos y variados instrumentos para eliminarlas, atenuarlas o, al menos, regularlas y uno de tales medios de ordenamiento es la fiscalidad, es decir, el uso de tributos. Pues bien, nos proponemos aquí realizar un análisis de los principales instrumentos tributarios que han sido utilizados o propuestos para ordenar algunos aspectos del fenómeno en cuestión, en vista de objetivos o fines predeterminados (Política Fiscal Urbana).

Los aspectos del fenómeno urbano a los cuales se dirige esta política son aquellos relativos a la ordenación del suelo y de las construcciones urbanas, de tal manera que optaremos por asignarle el calificativo de inmobiliaria.

2. *Política fiscal inmobiliaria urbana*

Este trabajo se insertaría dentro de lo que podría denominarse *Política Fiscal Inmobiliaria Urbana*, entendiéndose por tal aquella actividad estatal que valiéndose de instrumentos de carácter tributario, persigue ordenar el suelo y las construcciones urbanas en vista de determinados fines u objetivos.

Es una actividad estatal, por cuanto la imposición de tributos no puede originarse en ningún otro poder que no sea el del Estado, referido a cualquiera de sus esferas (nacional, estatal o municipal).

Se trata de instrumentos fiscales (tributos), ya que otros medios pueden ser utilizados para los mismos fines; entre estos últimos podemos señalar la reglamentación y la adquisición pública de terrenos.

La reglamentación comprende todo el conjunto de disposiciones y normas relativas a las edificaciones, zonas, control de alquileres, etc. Al

-
2. *Vid.* Abrams, Charles: "El aprovechamiento del suelo en las ciudades", en *La ciudad*, Editorial Alianza, p. 161. En la publicación de las Naciones Unidas, *Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra*, Vol. IV, América Latina, preparado por Hardoy, Jorge E., p. 50, se señalan como medidas: la reglamentación, medidas fiscales, medidas de control económico y la reforma predial urbana; pensamos que las dos últimas pueden reconducirse a la reglamentación y a la adquisición pública de terrenos. (*Vid.*, pp. 64, 69, 75 y 76 del citado estudio).

respecto se ha señalado que no ha resultado ser la clase de solución de los problemas urbanos, aparte de que incide sobre los costos, constituyéndose en una de las causas de la elevación de precios de las nuevas edificaciones; además, en los países poco desarrollados, las reglamentaciones han fracasado por la incapacidad de hacer respetar las restricciones impuestas, sencillamente por falta del necesario mecanismo para hacerlas cumplir.³

La adquisición pública de terrenos ha surgido como consecuencia del fracaso de los medios de reglamentación y tributación, según Abrams. Este mecanismo consiste en la adquisición de tierras, no para la realización de obras públicas, sino para crear una oferta pública de terrenos dirigida a cubrir las necesidades de la industria, el comercio y de habitación.⁴

Por otra parte, esta política fiscal tiene como referencia material el suelo urbano y las construcciones o futuras edificaciones que sobre el mismo se levanten. Resulta conveniente señalar lo que puede entenderse por suelo urbano, ya que la delimitación no es fácil ni carente de importancia. Baste señalar que los criterios a utilizar son varios y que la definición puede tener extraordinaria relevancia desde el punto de vista fiscal si constitucionalmente la facultad de gravar los terrenos rústicos y los urbanos está encomendada a distintos sujetos.⁵

Comúnmente se dice que un terreno está urbanizado cuando cuenta con ciertos servicios básicos (agua, luz, cloacas, electricidad, etc.) y está incluido dentro de cierta ordenación de vías de comunicación (trazados de calles, aceras). Tal es el caso de los terrenos actualmente urbanos, en relación a los cuales no hay mayores problemas de calificación. Donde sí existe tal dificultad es en relación a terrenos que siendo actualmente rústicos, es decir, no urbanizados en la acepción común arriba señalada, están llamados a convertirse en urbanos; en relación a los mismos se puede decir que hay posibilidades de aprovechamiento urbano. Estos terrenos constituyen un elemento importante en la cuestión que nos ocupa, dado el crecimiento acelerado de las ciudades y por cuanto las mayores plusvalías se manifiestan precisamente en estas zonas próximas a las mismas. A los efectos fiscales, la calificación de urbanos de tales terrenos es una cuestión relativa. Así, un impuesto sobre las plus-

3. *Op. cit.*, pp. 161 y 162.

4. *Ibidem*, p. 163.

5. Uriarte Zulueta, Manuel M. de: "La fiscalidad del suelo en el marco del desarrollo urbano. Aspectos generales", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1972, N° 102, p. 1.170.

valías debe gravar el aumento de valor que se produzca en esas zonas todavía rústicas, en razón de su futura transformación; pero si el impuesto trata de estimular la edificación no debería aplicarse hasta que el terreno cuente con todos los servicios que lo hagan real, y no sólo potencialmente apto para la edificación.⁶

Más allá de esta zona estarían las tierras que deben conservar (por reglamentación) su carácter rústico.

También se ha señalado como criterio de clasificación uno que podríamos denominar administrativo, según el cual serían urbanos todos aquellos terrenos así calificados en los planes de ordenación urbanos aprobados por los organismos competentes.⁷ Sin embargo, pensamos que en tal caso lo que hace el plan es aplicar el doble criterio de la utilización actual y el de las posibilidades de aprovechamiento urbano arriba señalados. En todo caso la existencia de un plan es una utilísima guía para la delimitación de las zonas, aunque no sea imperativo en materia fiscal, por cuanto, como ya se señaló, un terreno puede ser considerado urbano o rústico según los objetivos extrafiscales que se persigan con la imposición.

Ahora bien, esta actividad que utilizando medios tributarios pretende ordenar la cuestión inmobiliaria urbana, está o debe estar orientada a la consecución de determinados fines u objetivos.

3. *Fines de la tributación inmobiliaria urbana*

Sin dejar de reconocer con Myrdal, que el "carácter de la Hacienda Pública necesariamente tiene que ser político",⁸ es posible distinguir, como fines de la tributación inmobiliaria urbana, uno de carácter general, otro de naturaleza particular y finalmente, un objetivo de ordenación.⁹

El primero de los citados objetivos corresponde al fin tradicional y primario de toda imposición: la obtención de recursos para cubrir los

6. *Ibidem*, p. 163.

7. *Vid.* Hernández Rodríguez, Angel: "La fiscalidad del suelo urbano en España", en *Revista de Derecho Financiero*, N° 102, p. 1.328.

8. "La Hacienda Pública es parte del marco institucional de la formación de precios en el mercado, y por tanto, una de sus condiciones esenciales. Cambiando esta condición se puede variar la evolución real y el resultado de la formación de precios en el mercado", Myrdal, Gunnar: *Los efectos económicos de la política fiscal*, Madrid, 2ª edición, Ed. Aguilar, 1956, p. 19.

9. *Vid.* Uriarte Zulueta, *op. cit.*, pp. 1.169 y 1.170; Lowell Harris: "La imposición territorial urbana en el mundo en desarrollo", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, N° 82, p. 681.

gastos públicos en general; desde este punto de vista, el conjunto de elementos que constituyen el patrimonio inmobiliario urbano del país viene a ser una de las tantas fuentes generadoras de riqueza gravable. Bajo esta óptica sería procedente tratar los más importantes y característicos tributos que en una u otra forma tienen su base material en tales bienes, comenzando por el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, elemento importante en el cuadro de los recursos tributarios municipales, siguiendo con el impuesto sobre el patrimonio, gravamen más complejo, continuando con el impuesto sobre la renta que puede afectar los bienes inmuebles, sea a través de la renta percibida periódicamente por el propietario, sea a través del gravamen de las ganancias resultantes de la enajenación de inmuebles, o a través de cualquier otro medio que se considere idóneo para gravar las plusvalías patrimoniales. En este punto es conveniente señalar, aunque volveremos sobre ello más adelante, que las plusvalías inmobiliarias pueden ser objeto de gravamen por medio del impuesto sobre la renta al mismo tiempo que a través de un impuesto especial de carácter local, tal como sucede en España con el arbitrio municipal sobre terrenos, y en Italia con el impuesto municipal sobre terrenos edificables. Finalmente, y para completar este cuadro, cabría señalar el impuesto sobre las transmisiones a título oneroso.

El objetivo particular de la fiscalidad inmobiliaria urbana sería la obtención de ciertos recursos destinados a financiar los gastos que ocasiona el propio desarrollo urbano, al cual servirían de manera particular el impuesto sobre el incremento de valor y la contribución de mejora.

Por último, estaría el propósito de ordenamiento, a cuyo servicio se encontrarían los instrumentos de lo que estrictamente podría denominarse como política fiscal en la materia, o sea, aquellos medios tributarios que han sido utilizados o propuestos con vista al logro de determinados objetivos o propósitos no financieros atinentes a la cuestión inmobiliaria urbana.

En este punto nos parece conveniente aclarar que lo anterior no significa que se piense que existen tributos exclusivamente de ordenación y tributos con fines recaudatorios. Lo normal es que la contribución cumpla con fines financieros y secundariamente propósitos de ordenación, pero ello no implica que un gravamen no pueda utilizarse *principalmente* con miras ordenativas, relegando o haciendo caso omiso de su carácter financiero, o que un tributo tradicionalmente proveedor de recursos, se utilice hoy en día con fines primordialmente extrafiscales.

Por otra parte, nos limitaremos a lo que se ha dado por llamar "fiscalidad activa", es decir, aquella que opera a través del mecanismo de la exacción, distinta de la "fiscalidad-estímulo", que se apoya en la concesión de franquicias tributarias.

4. *Los instrumentos*

De modo que con vista a los referidos propósitos, hemos limitado estas notas a los siguientes tributos:

— El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana, y dentro de este

— Los impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos o construcciones: impuestos sobre terrenos sin construir, sobre terrenos insuficientemente edificados y sobre el aumento del volumen de edificación.

— El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos.

5. *Algunas cuestiones metodológicas. Plan*

Aun cuando sería más exacto hablar de "políticas" que de "política" en singular, ya que ella variaría según la realidad a la cual se trate de aplicar y según el plan fijado, es posible, y diríamos que hasta necesario, retener los más agudos, típicos y universales problemas que se han manifestado en el fenómeno urbano en el curso de estas últimas décadas, a fin de dirigir hacia ellos nuestra atención.

En una labor del tipo de la que nos proponemos realizar, como lo es evaluar instituciones impositivas frente a la política fiscal, creemos imperativo, como bien lo advirtiera Jarach en cierta ocasión,¹⁰ establecer por un lado los propósitos o fines de ésta, y por el otro, los efectos de los instrumentos considerados, con el objeto de determinar la idoneidad de estos medios para conseguir aquellos fines. En consecuencia, el plan que seguiremos en el presente trabajo será el siguiente:

En primer lugar, y como cuestión previa, trataremos de determinar cuáles pueden ser los fines o propósitos de la política fiscal inmobiliaria urbana; luego describiremos los instrumentos e intentaremos analizar los efectos que su aplicación produciría; finalizaremos con algunas notas, a guisa de conclusión, sobre las cuestiones planteadas y analizadas.

10. *Vid.* "Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones", en *Problemas de Política Fiscal*, p. 301.

II LOS FINES DE LA POLÍTICA FISCAL INMOBILIARIA

En lugar de contentarnos con dar un elenco de objetivos o propósitos determinados apriorísticamente, estimamos preferible hacer una referencia, obligatoriamente somera, de las realidades que se pretenden ordenar o regular. Para este fin nos serviremos de los esquemas que han sido elaborados en materia de economía urbana para explicar la formación y composición de los valores inmobiliarios, especialmente en relación al suelo urbano.

1. *Formación y composición de los valores inmobiliarios*

El mercado inmobiliario, señala Granelle,¹¹ presenta una serie de características que contribuyen a encarecer los precios.

En primer lugar, es un mercado de imperfección en la competencia. Dos terrenos diferirán notablemente uno del otro por numerosos factores (subsuelo, formas, superficie, localización, posibilidades de construcción, etc.). Por otra parte, las operaciones inmobiliarias son a menudo ocultas, sea por razones de fraude fiscal o por prácticas condenables de agentes inmobiliarios; no hay publicidad de las transacciones; la información de compradores y vendedores es parcial. Ello se conoce como falta de transparencia del mercado. Finalmente, las partes concurrentes no disponen de un poder igual en la formación de los precios del mercado.

En relación a la oferta, se ha señalado su inflexibilidad a corto y mediano plazo por la tardanza en la urbanización de terrenos. A menudo la oferta es nula o totalmente inextensible (ej.: centro de las ciudades).

Esta situación de la oferta de suelo urbanizado se explica, entre otros, por los siguientes factores:¹² hay que tener en cuenta un déficit de partida, en el sentido de que para normalizar hoy la oferta, habría que cubrir lo que generaciones anteriores dejaron de hacer en la materia. Por otra parte, la urbanización del suelo es un proceso lento, costoso, no exento de riesgos,^{12bis} y *per se* poco rentable. Lo que se aportaba al suelo para urbanizarlo era estimado en 1969 por el Ministerio de la Vivienda

11. *Vid.* Derycke, Pierre-Henry: *La Economía Urbana*, pp. 112 y ss.

12. *Vid.* Pérez Olea: *Tres temas de política urbanística, especulación del suelo. Organización administrativa. Función de los entes locales*, pp. 24, 25 y 26.

12bis. En América del Norte los riesgos de la empresa son elevados, según se desprende de la tasa de quiebras de la industria urbanizadora, la segunda del país. En 1967 las quiebras de empresas urbanizadoras en E.E.U.U., representaron el 19 por ciento de las ocurridas en todas las industrias. (*Vid.* *Políticas de tierras urbanas... América Septentrional*, *op. cit.*, pp. 110 y 111).

español en tres veces el valor inicial del suelo.¹³ Para América septentrional, un estudio publicado por las Naciones Unidas estima que el costo de urbanización representa más del 50 por ciento del valor total de la tierra urbanizada.¹⁴ El régimen jurídico de la propiedad es otro obstáculo para la normalización de la oferta, en vista de la posición privilegiada que la misma naturaleza del suelo permite al propietario. Para colmo, la concentración en pocas manos de las áreas edificables crea una situación cuasi monopolística, que acentúa mayormente la imperfección del mercado.

A todo esto agréguese la limitación de la oferta en virtud de factores físicos, como por ejemplo: los valles montañosos de Caracas y Quito, y el mal aprovechamiento de las tierras ya urbanizadas,¹⁵ y se tendrá una idea más o menos aproximada de la situación de la oferta de bienes territoriales urbanos.

La situación en relación a la demanda es más grave aún. Sobre la misma presiona, en primer lugar, el crecimiento de la población. La tasa de crecimiento calculada para toda la América Latina en 1970 fue de 2,87 por ciento, y se prevé que llegará a 2,91 por ciento en 1980.¹⁶ A este crecimiento natural hay que agregar una tendencia de la población a concentrarse en núcleos urbanos, con lo cual se tiene como resultado que el mayor crecimiento demográfico ocurrirá en las ciudades. Como bien lo puso de relieve Ginsburg, en su *Atlas of Economic Development*, hay una íntima relación entre desarrollo económico y urbanización: a niveles elevados de desarrollo económico corresponden grados elevados de urbanización.

Esta tendencia a la concentración urbana es más fuerte aún en la América Latina que en otra parte del mundo. A tal punto que se estima que será la región más urbanizada del mundo para fines de siglo, aún más que Europa y los Estados Unidos. Nuestras ciudades están creciendo a un ritmo del 4 por ciento, lo cual quiere decir que para fines de siglo más de las tres cuartas partes (3/4) de su población vivirán en ciudades. Este crecimiento se alimentará, en lo sucesivo, básicamente del incremento natural de la población urbana y será mayor en las ciudades

13. Agudamente señala Pérez Olea, que esto nos demuestra cómo la "nacionalización del suelo", pedida por algunos, resolvería solamente una cuarta parte del problema, financieramente hablando. Lo peor de tal medida, aparte de los problemas éticos y políticos que plantea, es que ni siquiera resuelve de verdad la cuestión, *op. cit.*, p. 24.

14. NN.UU.: *Políticas de tierras urbanas América Septentrional*, p. 115.

15. *Ibidem*, pp. 9, 10, 11 y 12.

16. *Ibidem*, p. 6.

más grandes.¹⁷ Contra esta tendencia a la urbanización es imposible luchar; como bien se ha dicho, es un fenómeno irreversible. Lo que sí puede conseguirse es una más racional distribución geográfica de esa demanda, desviarla hacia zonas más aptas, menos explotadas y de más barata transformación. Ello complementado con una política de descongestión de las grandes ciudades.¹⁸

Por otra parte, el aumento del ingreso nacional trae consigo un aumento de la demanda por razones cualitativas (mayor espacio para zonas verdes, estacionamiento, campos de deportes, caminos, etc.). Este factor para Pérez Olea, es proporcionalmente más importante aún a los efectos del costo del suelo que el proceso de concentración de la población en las ciudades, pues "obliga a costear la preparación de extensiones máximas a cargo de unos mínimos de superficie utilizable", ya que las partes efectivamente edificadas deberán soportar el coste de preparación del suelo restante.¹⁹

No podríamos dejar de mencionar la presión sobre la demanda de bienes inmobiliarios, debida a la inflación. El suelo sirve de refugio, en tales épocas, contra la pérdida del poder adquisitivo del dinero, de tal modo que esta conducta aumenta la demanda independientemente de su utilidad inmediata. Lo que resulta difícil es trazar el límite entre la inversión antiinflacionista y la inversión especulativa.²⁰ En Venezuela se ha señalado el proceso inflacionario como una de las causas de distorsión del mercado inmobiliario.²¹

17. *El Universal*, del 29 de abril de 1976. Estimaciones de las NNUU. Se calcula que para el año 2000, América Latina tendrá 650 millones de habitantes, de los cuales tres cuartas partes vivirán en ciudades. (*Vid.* "Urban and rural population: individual countries 1960-1985 and regions and major areas 1950-2000", publicación de las NNUU., cit. en *Políticas de tierras urbanas... América Latina*, op. cit., p. 6).

18. Pérez Olea: op. cit., p. 30. Estos objetivos cobran importancia a la luz de las referidas estimaciones de las NNUU. para América Latina.

19. *Ibidem*, p. 22.

20. Estima Pérez Olea (op. cit., p. 27) que un principio de justicia elemental exige el respeto fiscal hacia el inversor antiinflacionista, sin perjuicio de exigirle, llegado el momento, el costeamiento de la urbanización y la edificación forzosa del terreno, o si lo prefiere, la enajenación.

21. *Vid.* Informe del Consejo de Economía Nacional, *El Universal*, 12 de noviembre de 1975. Allí también se señala que la masa monetaria en manos del público, presiona fuertemente sobre la oferta. A la vez, como bien se señaló en un informe europeo sobre el problema, la "caza" de valores inmobiliarios que primitivamente era una consecuencia de la inflación, se ha convertido en causa de la misma. (*Vid.* "Rapport du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale sur l'initiative populaire contre la speculation foncière", 31 de mayo de 1966, en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, N° 2, marzo-abril, 1967, p. 116).

También se ha asomado que en nuestro país las mejoras y facilidades de los mecanismos de financiamiento de viviendas constituye uno de los factores que explican la violenta demanda de vivienda.²²

En resumen, un mercado poco claro, doblemente imperfecto, tanto del lado de la oferta como de la demanda, explica que los precios sean variables y generalmente orientados al alza.²³

La segunda característica del mercado inmobiliario es la de ser un *mercado de especulación*. Dado el uso y el abuso de que ha sido objeto el término, conviene hacer algunas precisiones sobre su noción, causas y consecuencias.

En sentido estricto, especular es anticipar en el tiempo la tendencia al aumento del precio de un bien, influenciando de esta forma el equilibrio del mercado.²⁴ La actividad especuladora es normal en una economía de mercado, e inclusive puede ser beneficiosa en épocas deflacionistas. Concebida de esta forma, debe excluirse de la noción la incorporación de plusvalías reales, como lo es el hecho del propietario que hace suyas las ventajas derivadas de la actuación pública, o de otros propietarios que revalorizan su propiedad. Lo que es típicamente especulativo es la anticipación de esas plusvalías antes de su producción real, como lo es el caso del propietario de un terreno rural, sin servicios, que pretende se le pague el precio que en su día tendrán los solares que resulten de un plan urbanístico en trámite. Sin embargo, no toda anticipación de esa plusvalía es especulativa, ya que la posibilidad de transformación es un elemento lícito del valor de un bien, que se ha denominado "valor expectante".²⁵

Enfocado el asunto bajo esta perspectiva, resulta evidente que las causas de la especulación son complejas. No surge como consecuencia de la actividad de personas codiciosas o sujetos antisociales. Tiene sus raíces en el juego económico del mercado, donde cada parte —oferta y demanda— trata de obtener la posición más ventajosa. "El especulador no nace por generación espontánea o por aberración moral... aparece exclusivamente como consecuencia de las condiciones del mercado... son (los especuladores) la consecuencia de un sistema cuyo origen y control les es ajeno por completo".²⁶

22. Discurso del Ministro de Hacienda, doctor Héctor Hurtado, ante la VII Convención de Ahorro y Préstamo, cfr. *El Universal*, 9 de octubre de 1975.

23. Derycke: *op. cit.* p. 113.

24. Vid. Cosciani, Cesare: "La imposición de las plusvalías patrimoniales", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, N° 88, p. 20, y Pérez Olea: *op. cit.*, p. 16.

25. Vid. Pérez Olea *op. cit.*, pp. 16 y 17.

26. Vid. Gómez Morán, y Cima, Mario: "Suelo Urbano", Ciencia Urbana, cit. en *Políticas Políticas de tierras urbanas... Europa Occidental*, *op. cit.*, p. 203.

Reconocer esta realidad es imprescindible para orientar los instrumentos que se pretenden utilizar para combatir aquellos efectos perjudiciales del fenómeno.

Se ha señalado que la especulación inmobiliaria origina un desarrollo urbano deficiente, hace caer la calidad de las viviendas por debajo de niveles aceptables (grave reducción de su tamaño), aumenta perjudicialmente la densidad de las ciudades, haciendo inadecuados los servicios, al absorber casi todos los aumentos de precio descapitaliza la industria de la construcción y produce su retraso técnico, incide en el aumento del precio de la vivienda (directamente por repercusión del precio de la tierra e indirectamente por la descapitalización y disminución de la construcción), distrae capitales de usos más productivos, acelerándose así el proceso de inflación, y finalmente acarrea desmoralización social, por cuanto el industrial productivo observa cómo el especulador improductivo obtiene mayores beneficios. Todos estos males indican que la especulación en este campo no puede tolerarse como se tolera la especulación en el mercado bursátil,²⁷ máxime si se tiene en cuenta que el alza exagerada de los precios de los terrenos que ella produce, ha sido identificada como el mayor obstáculo para una urbanización racional.²⁸

En nuestro país, la especulación que comenzó en la década de los 40 y ha alcanzado hoy en día niveles injustificables, constituye uno de los aspectos críticos del mercado de terrenos urbanos.²⁹

Otra característica del mercado del suelo urbano es la de su conjunción con el mercado de la construcción; ambos son mercados complementarios, en el sentido de que los urbanizadores fijan el precio de oferta del terreno en función del precio de reventa probable de las construcciones nuevas. Es decir, el valor del terreno está en función del volumen y de la clase de edificación que sobre él pueda construirse.

Si el mercado de la construcción se encuentra sometido a tensiones que hacen que el valor del metro cuadrado construido pueda absorber prácticamente cualquier repercusión del costo del suelo sin arriesgar su colocación en el mercado, entonces el precio del suelo se elevará por reflejo de esta situación anómala en el mercado de la construcción.³⁰ O como dijo Granelle, "no es el precio elevado de los terrenos lo que ocasiona el elevado precio de los alojamientos... la relación es

27. *Ibidem.*

28. *Vid. Derycke: op. cit., p. 264.*

29. Declaraciones del Arq. Jorge Joaquín Azpúrua Ríos, Director de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, *El Universal*, 1º de noviembre de 1975.

30. *Vid. Pérez Olea: op. cit., pp. 28 y 29.*

exactamente inversa". Para Derycke, esta relación de causalidad no está tan clara, por lo cual prefiere afirmar que los dos mercados están en estrecha conjunción.³¹ Esta conjunción hace que la especulación en la construcción se refleje, en muchos casos, en los precios del suelo llevándolos también a niveles especulativos; de modo que para evitar una se tenga que atacar la otra. En este sentido Pérez Olea afirma que si se elimina la especulación en la construcción desaparecerá una causa importante de especulación del suelo y a tal efecto señala como medidas pertinentes la disminución de los volúmenes edificables, la obligación de edificar y el respeto de las normas urbanísticas.^{31bis}

Por último, y como corolario de las características señaladas (imperfección, especulación, conjunción con el mercado de la construcción), se señala que el mercado de bienes territoriales está fuertemente orientado al alza. Ello quiere decir que el incremento de los precios, en un mercado de tales características, no sólo es inevitable por responder al propio fenómeno de expansión urbana, sino que además es necesario para no bloquear el funcionamiento de los mecanismos del mercado. Lógicamente, que tal reconocimiento no implica que cuando existan alzas anormales no se implementen correctivos, ni que haya que atribuir íntegramente a los propietarios del suelo las ganancias derivadas del aumento normal de los precios.³²

31. Granelle: "La formation des prix du sol dans l'espace urbain", en *Revue d'Economie politique*, 1968, Nº 1, p. 53, cit. por Derycke: *op. cit.*, p. 113

31^{bis}. *Vid. Tres temas de política urbanística...*, *op. cit.*, pp. 38 y ss. Interesantes observaciones formula Pérez Olea en relación con este punto, las cuales nos vamos a permitir reproducir sucintamente: en relación a la disminución de los volúmenes edificables, sostiene que un exceso de los mismos constituye un grave mal para la comunidad, en primer lugar, urbanísticamente, por cuanto imposibilita la planificación generosa de espacios abiertos y congestiona el núcleo urbano en que se admiten; en segundo lugar, económicamente, al hacer más costosa la edificación ya que si bien el coste del suelo se reparte entre un mayor volumen edificable, el mayor costo de la construcción en altura y la necesidad de servicios complementarios más onerosos (bombeo de agua, elevadores, etc) sobrepasa ese ahorro, que por lo demás es ficticio desde el momento en que las posibilidades de redistribuir un mayor coste de suelo supone un aliciente más para elevar su precio (subrayado nuestro); y en tercer lugar, socialmente, al exigir para la amortización del alto coste del suelo y de construcción un tipo de edificación necesariamente suntuaria, desplazando hacia periferias más remotas las actuaciones en favor de las clases menos acomodadas. Admite que ciertamente al disminuir los volúmenes edificables permitidos se incrementa la superficie necesaria para una edificación dada, y en consecuencia, se incrementa las demandas de suelo urbanizado. Pero al disminuir la capacidad de repercusión del precio del suelo, la unidad de éste disminuye en valor correlativamente. Por ello, concluye, la disminución de volúmenes edificables es un arma poderosa para luchar contra la especulación en la construcción y del suelo.

32. *Vid.* Henríquez, Rubéns: "Fiscalidad del suelo: determinantes urbanísticos y económicos", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, marzo-abril, 1968, p. 113. Igualmente Uriarte Zulueta, *op. cit.*, p. 1.168.

Este crecimiento de valores no es regular; se ha señalado un ciclo cuyo punto más bajo se sitúa en el momento en que la tierra no está urbanizada, aumenta bruscamente en la etapa de preurbanización, sigue aumentando a medida que se realiza la urbanización y, finalmente, se estabiliza cuando ya está urbanizada. De modo que el principal aumento se produce poco antes de la urbanización y durante ésta. No se descarta la posibilidad de que el valor puede descender si las tierras están mal urbanizadas o por insuficiencia de las mejoras introducidas.³³

Según un estudio realizado para las Naciones Unidas, en Caracas de 1938 a 1951 los valores de los terrenos en las zonas céntricas aumentaron cuatro veces, y es a partir de 1950 cuando con motivo de la intensa migración y las limitaciones topográficas, se acelera este proceso.³⁴

Mas no solamente las características del mercado inmobiliario hacen compleja esta cuestión; a ello también contribuyen los diversos componentes del valor de la tierra urbana.³⁵

El límite inferior del precio del suelo urbano viene dado por su valor agrícola, el cual varía según la fertilidad, composición, orientación, uso, situación, etc.; de tal modo que tal valor es muy variable.

Otro elemento lo constituye el costo de urbanización del suelo (servicios de agua, cloacas, luz, calles, electricidad, etc.). Este factor varía según la situación, el acceso y proximidad del terreno con otros ya urbanizados, la topografía del mismo, etc. Lógicamente que gran parte de este costo se carga al comprador del terreno o de la edificación final.

Las llamadas "rentas de escasez y de situación" son dos componentes que introducen gran variabilidad en el precio. Las rentas de escasez se refieren a la penuria de terrenos urbanizados, en relación a la cual mencionamos algunas causas en párrafos anteriores. Las rentas de situación derivan del emplazamiento del terreno (distancia del centro, marco agradable, superficie y forma) y factores difusos como son el ritmo de urbanización y de desarrollo económico, el nivel de elevación general de las rentas en el área urbana.³⁶

33. *Vid. Políticas de tierras urbanas... América Septentrional, op. cit., p. 109.*

34. *Vid. Políticas de tierras urbanas... América Septentrional, op. cit., pp. 20 y 21.*

35. En el esquema general de este punto seguimos a Derycke: *op. cit., pp. 116-119.*

36. El primero que habló de "renta de situación" fue Von-Thunen, en obra publicada el año de 1826 ("*Der isolierte staat*"). (Puede verse una síntesis de su teoría en García Belsunce: *El concepto de rédito en la Doctrina y en el Derecho Tributario*, pp. 27 y 28). Mill's indica, por su parte, cómo la teoría de Ricardo, que se refiere a tierras rurales, puede hacerse pertinente para la economía urbana sustituyendo fertilidad por distancia; de tal manera que al modelo Ricardo Von-Thunen puede dár-

La accesibilidad del terreno es otra variante a considerar. Con ella se designan las facilidades de acceso del terreno y su proximidad a lugares privilegiados del espacio urbano: centro, lugar de trabajo, de recreación, de estudio, etc. Varios autores distinguen una accesibilidad general, referida al conjunto de inmuebles de la ciudad, y una particular, dependiente de la utilización que se haga del terreno. (Ejemplo: un corredor de valores, elegirá una oficina cerca de la Bolsa).

La red de transporte (incluyendo costo y tiempo para trasladarse al centro), el crecimiento urbano, que introduce la noción de "valor expectante", el "valor de desarrollo" de los terrenos, y el incremento de los ingresos de la población, son otros tantos factores que hace variar los valores inmobiliarios.

Este breve y sintético recorrido, en el cual hemos tratado de presentar los variados y numerosos factores que influyen en la formación y composición de los valores inmobiliarios, pone de relieve la complejidad del asunto y la necesidad de enfatizar una vez más el carácter ineluctable que reviste el fenómeno del incremento de los valores de los bienes territoriales en un mundo de creciente urbanización. Tanto es así que se ha señalado que en tales condiciones "la estabilización de los precios inmobiliarios es un mito".³⁷

2. *Determinación de los fines*

El reconocimiento de estas realidades nos proporcionará una base adecuada para intentar determinar los fines o propósitos que puede perseguir una política fiscal en la materia.

En primer lugar, cabría considerar las medidas dirigidas a incidir sobre los factores que hacen imperfecto el mercado inmobiliario. Así, aumentar su "transparencia", es decir, la información de las partes concurrentes, ayudaría en el sentido indicado, pero no es un objetivo realizable a través de medidas fiscales.

Igualmente, resulta imposible luchar contra la tendencia a concentrarse en núcleos urbanos; al respecto sólo cabría invocar, entre otras medidas, la formulación y eficaz realización de planes racionales de or-

sele una orientación marcadamente urbana que a pesar de no ser un modelo realista puede ayudar a comprender una razón importante para el alto valor de la tierra en el centro de las ciudades. (Vid. Mills, Edwin S.: *Economía Urbana*, pp. 59, 60 y 61).

37. Vid. Granelle, *op. cit.*, pp. 62 y 63, cit. por Hevman, Arlette: *L'extension des villes*, pp. 55 y 56.

denamamiento territorial, a fin de lograr una mejor y más conveniente distribución geográfica de la demanda, y para algunos, lograr un crecimiento demográfico armónico y equilibrado.

La flexibilización de la oferta, es decir, el incremento de la misma a través de la creación de nuevo suelo edificable, ha sido certeramente señalada como la medida más importante para afrontar los problemas del crecimiento urbano.³⁸ Esta es una tarea eminentemente pública que no requiere palancas fiscales; la iniciativa privada no tiene gran papel a jugar en este sentido, ya que se ha observado que actúa cuando vislumbra beneficios propiamente especulativos, aunque algunos autores piensan que se podría motivar con una política de franquicias tributarias. Sin embargo, la oferta pública de terreno urbanizado plantea, entre otros, un problema de financiamiento, y en este punto la tributación puede ofrecer un aporte fundamental.

Combatir la retención de superficies aptas para la edificación constituye un objetivo identificable de una política fiscal en la materia; cierto tipo de impuestos pueden ser utilizados para hacer gravosa la situación de los propietarios que se entreguen a esta práctica.

Ya se dijo que las características del mercado inmobiliario producen como consecuencia un fenómeno especulativo. Si se acepta esta premisa, debe admitirse que la misma sólo es influenciable a través de la modificación de esas condiciones, especialmente de la referente a la oferta de suelo urbano. No obstante y mientras la transformación requerida se opere, se ha pensado que mediante la fiscalidad sería posible derivar hacia la colectividad parte de los beneficios especulativos, o como ha dicho un autor español, "equilibrar los niveles de renta de capital, alterados por consecuencia de la especulación", lo cual provocaría una reacción y un clima psicológico favorable en el mercado inmobiliario, al procurar desde el punto de vista ético-social, la mayor moralización y la transformación productiva de la especulación.³⁹ De tal manera que

38. Precisamente las propuestas francesas se han orientado principalmente en este sentido y diversos autores que han abordado el tema lo han destacado. (Vid. NN.UU.: *Políticas de tierras urbanas... Europa Occidental*, op. cit., p. 204. Henríquez: *Fiscalidad del suelo...*, op. cit., p. 116. Uriarte Zulueta, *La fiscalidad del suelo...*, op. cit., p. 1.187). Aquí en Venezuela pudo leerse recientemente en la prensa *El Universal*, 4-5-1976, un anuncio del Ministro de Hacienda de que el Fondo de Desarrollo Urbano procedería a la adquisición de terrenos, con la finalidad de urbanizarlos para ofrecerlos a los constructores para que desarrollen sus programas de vivienda; de esta manera los constructores no tendrán que realizar ninguna inversión para urbanizarlos.

39. Martín Blanco: *La especulación del suelo...*, op. cit., p. 45. Es interesante mencionar en este punto la política antiespeculativa francesa llevada a cabo con las de-

la tributación, al hacer la actividad especulativa menos productiva, contribuiría a su atenuación.

El incremento del valor de los suelos urbanos como reflejo de los elevados precios de la construcción y de las altas densidades de edificación permitidas, escapa a cualquier intento de ordenación a través de medidas fiscales. La progresiva resolución de los problemas relativos a la oferta y la demanda de bienes inmobiliarios, si ello se cumpliera, contribuiría al alivio de estas tensiones. En todo caso, los gravámenes que combaten la retención estimulan a la vez la edificación suficiente y oportuna de terrenos urbanos.

Por último, y aunque no corresponda propiamente a un objetivo de estricta política fiscal tal como lo hemos definido, se ha señalado que a través de la fiscalidad es posible derivar hacia las economías públicas parte de los beneficios particulares provenientes del aumento normal e inevitable de los valores inmobiliarios urbanos y dirigir los recursos así obtenidos, sea total o parcialmente, a la cobertura de gastos ocasionados por el propio desarrollo urbano.

En resumen, los fines de la política fiscal inmobiliaria, en relación a los problemas y situaciones que hemos retenido, serían:

1. Combatir la retención de áreas edificables, lo cual contribuiría a flexibilizar la oferta.
2. Estimular la edificación suficiente y oportuna.
3. Disminuir el atractivo de las actividades especulativas, derivando hacia las economías públicas, y finalmente hacia la colectividad, parte de los beneficios especulativos.

Establecidos los fines, resta por considerar los efectos de cada uno de los tributos referidos, lo cual realizaremos precediendo dicho estudio

nominadas "ZUP" (Zones à urbaniser en priorité) y "ZAD" (Zones d'aménagement différé), conforme a las cuales se declara que grandes extensiones serán urbanizadas a mediano y largo plazo, congelando los precios de la tierra y estableciendo un derecho de prelación (primera opción para la compra) a las autoridades públicas. El resultado de esta experiencia contra la especulación no fue satisfactorio; se observó que la especulación se ejercía durante el período de consulta obligatoria de los municipios antes de la creación del "ZAD"; el derecho de prelación, concebido como arma disuasiva, no se ejerció en la región parisina, sino en relativamente pocos casos, además, de que puede ser burlado declarando un precio inferior al precio real de venta; por último, la especulación se desarrolló alrededor de los "ZAD". Por todo ello, se ha pensado modificar el objeto de los "ZAD", que debería ser no la congelación sino la adquisición de terrenos para la colectividad (Vid. Heymann: *L'extension des villes, op. cit.*, pp. 57 y 58. También, N.N.U.: *Políticas de tierra y banco... Europa Occidental*, pp. 49, 50, 51, 52, 143 a 146, 204 y 216).

de una breve exposición descriptiva de cada instrumento; se ha reservado para alguno de estos gravámenes la referencia a ciertos problemas técnico-fiscales que le son típicos, aunque no exclusivos, y que dada su importancia condicionan la eficacia de los mismos como medios de política fiscal.

III. LOS INSTRUMENTOS Y SUS EFECTOS

Al hablar de efectos de los tributos, conviene previamente hacer algunas aclaratorias terminológicas, así como algunas advertencias.

En la economía financiera se ha llegado a una sistematización de los efectos que produce el establecimiento o la variación de tributos.⁴⁰

Un tributo puede no pagarse o pagarse. Cuando no se lo paga, por el sujeto jurídicamente obligado a ello, estamos frente a los casos de evasión, o más técnicamente, defraudación o fraude fiscal. Cuando se lo paga se produce una serie de efectos: *la percusión* del tributo sobre el contribuyente de derecho (*de jure, tax payer, contribuable legal, contribuente di diritto*), que consiste en el pago formal del impuesto; *la incidencia* del tributo sobre el contribuyente de hecho (*de facto, tax bearer, contribuable defait, contribuente di fatto*), que se refiere al pago efectivo del impuesto mediante una disminución real de su renta o patrimonio; *la traslación* del gravamen (*shifting, traslation, translazione*) del contribuyente de derecho al contribuyente de hecho, a través de la cual el primero se resarce, en todo o en parte, del impuesto que lo grava, transfiriendo la carga económica del mismo sobre el segundo; una serie de fenómenos que son *consecuencias de la incidencia*: disminución de los consumos, disminución del valor capital (amortización del impuesto), aumento del esfuerzo para contrarrestar los efectos disminutivos del gravamen (remoción del impuesto); finalmente, se señala una multitud de efectos reacios a la clasificación anterior, no susceptibles de individualización precisa, que algunos autores agrupan bajo el término de *repercusión* del impuesto, y otros bajo el de *difusión*.

Como señala Cosciani, esta clasificación cuyas virtudes son la concisión y la claridad, no es fácilmente aplicable en la práctica, a los efectos de determinar en qué categoría se ubica un efecto determinado.⁴¹

40. Quizás fue el autor italiano Pantaleoni quien en primer lugar consideró con método científico esta cuestión, posteriormente revisada, criticada y desarrollada por otros autores: Einaudi, Cannan y Wicksel, entre otros. (Vid. Cosciani: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, p. 305). Una excelente exposición del punto la encontrará el lector en la obra de Somers: *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, pp. 168 y ss., así como en la citada obra de Cosciani, y en *Elementos de Ciencia Fiscal*, de Mehl.

41. Cosciani: *op. cit.*, p. 308.

De todos estos efectos, la traslación del impuesto que se lleva a cabo a través de un cambio en el precio de los bienes y servicios, es uno de los aspectos más interesantes, así como difícil de determinar. Puede realizarse hacia adelante (traslación progresiva), o sea, del productor al consumidor, o hacia atrás (regresiva), del consumidor al productor. Tanto la traslación progresiva como la regresiva pueden ser en línea oblicua o vertical (si se limitan solamente al producto o servicio gravado o no); tomando en consideración el factor tiempo, se distingue entre traslación en períodos de tiempo muy breves, traslación a corto plazo y traslación a largo plazo. Además, la traslación está condicionada por una serie de elementos: el monto del gravamen, la elasticidad de la demanda del bien o servicio gravado, la naturaleza de los costos de producción del bien o servicio gravado, la naturaleza (especial o general) del gravamen y la naturaleza (competencia perfecta o imperfecta) del mercado, son los factores más importantes al respecto.

No ha sido otro el propósito, al referir estos conceptos, que el de poner en evidencia la complejidad y dificultad del asunto, propio de la "Ciencia de la Hacienda" o economía financiera.

Hechas estas aclaratorias y precisiones, pasemos a considerar el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana y los impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos o edificaciones.

1. *Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana y los impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos o edificaciones*

El examen de los efectos de estos tributos será precedido de algunos señalamientos en relación al concepto, características generales, situación en Venezuela y en el Derecho Comparado del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana, así como de los gravámenes complementarios del mismo (impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos y edificaciones), e igualmente, de algunas breves consideraciones en torno al fundamental problema de la valoración.

A) *Concepto. Características generales del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana*

El hecho imponible o generador de este tributo consiste en la situación jurídica de propietario o de titular de un derecho real que permita el disfrute de la renta (usufructuario, enfiteuta, poseedor a título de dueño, etc.) de un inmueble urbano.⁴²

42. Cfr. Giannini, A. D. *Instituciones de Derecho Tributario*, p. 353; Gialani Fonrouge: *Derecho Financiero*, Vol. II, p. 1.054; Villegas: *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, p. 486.

Señala Giannini, que la imposición inmobiliaria urbana aparece confundida en los primeros estadios de casi todos los ordenamientos tributarios con el gravamen de los terrenos de cultivo, pero que luego ambos impuestos se separan al asumir la renta urbana caracteres propios y notablemente distintos de los de la renta de la tierra, debido a la evolución económica y sobre todo por efecto del urbanismo.⁴³

Este impuesto tiene carácter local; su atribución a las comunidades locales se explica fácilmente en vista de que por varios aspectos se presta sobremedida a la consecución de fines municipales.⁴⁴

También presenta carácter real, por cuanto no toma en cuenta las condiciones personales del contribuyente. Esta cualidad determina, como bien lo destaca cierta doctrina, que a los efectos del impuesto cada inmueble sea considerado aisladamente.⁴⁵

Por último, también se ha puesto de relieve que a los efectos de gravar las propiedades urbanas, se supone convencionalmente que el valor de las mismas permanece fijo, al menos por cierto período de tiempo.⁴⁶

Este carácter relativamente estático del impuesto marca muy bien una diferencia, como ya veremos, con otros gravámenes que recaen sobre el mismo objeto pero que aluden al dinamismo o cambio de los valores inmobiliarios.

La base imponible puede ser la productividad o renta del inmueble. También se puede tomar como base su valor, aunque en este caso se está haciendo referencia a la productividad, pero de manera parcial y mediata. En Gran Bretaña, el impuesto se basa en la renta o valor percibido anualmente, igualmente en algunos países miembros de la Commonwealth. En los EE.UU. el sistema seguido es el del valor de mercado de la propiedad.

Se habla de productividad real, cuando se alude a la renta efectivamente obtenida (caso del inmueble alquilado) y de productividad presunta si se atiende a la renta normal obtenible (caso del inmueble deshabitado o habitado por su dueño).

43. Giannini: *op. cit.*, p. 351.

44. Al respecto, véase Hicks, Ursula K.: *Le financement de l'Administration Metropolitaine*, cit. por Mizrahi, *op. cit.*, p. 72.

45. Giuliani Fonrouge: *op. cit.*, p. 1.054.

46. Lara, Pol: *El suelo urbano: aspectos económico y fiscales*, p. 302. La fijeza se refiere a un determinado período de tiempo, mas no debe traducirse en subestimación de valores, tanto inicialmente como cuando se realice el ajuste periódico. *Vid. infra*, "Métodos de Valorización".

Estos valores, rentabilidad o valor del inmueble, generalmente se encuentran determinados catastralmente.

El gravamen a las propiedades inmobiliarias urbanas es bastante universal, por no decir que lo es del todo. En América Latina tiene como denominador común el de ser un impuesto municipal (Chile, Brasil, Bolivia, Colombia), con excepción de Argentina y Uruguay, donde tiene carácter departamental (provincial o estatal), aun cuando en el primero de los mencionados países, puede ser delegado a las municipalidades. Otro rasgo común es su bajo rendimiento debido a la antigüedad de los datos catastrales y la exigüidad de los tipos impositivos.⁴⁷

En los Estados Unidos el gravamen a la propiedad inmobiliaria urbana viene incluido dentro de un impuesto a la propiedad, concebida en sentido amplio. Tiene carácter estatal, aunque puede ser atribuido, por decisión de las legislaturas, a los gobiernos locales. En general, el impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos recae sobre toda riqueza, tangible o intangible que tenga valor de cambio. De modo que engloba bienes muebles e inmuebles. Aunque señala Due que en la práctica es un gravamen a la propiedad tangible (bienes raíces y bienes muebles tangibles) y en buena medida a la propiedad raíz.⁴⁸

B) *El impuesto sobre inmuebles urbanos en Venezuela*

En lo atinente a nuestro derecho positivo, la imposición de los inmuebles urbanos está atribuida originariamente al poder municipal (C.N. Art. 31, ord. 3°); la ordenanza sobre la materia, vigente en el Distrito Federal, en su artículo 1° expresamente hace alusión a la fuente constitucional.

En lo que se refiere al citado Distrito, los antecedentes normativos de la materia arranca de una ordenanza del 28 de mayo de 1875,⁴⁹ actualmente está en vigencia la "Ordenanza de Impuesto sobre inmuebles urbanos", del 7 de diciembre de 1972 (G.M. 13934, del 22 de enero de 1973), la cual fue objeto de una modificación el 30 de marzo de 1976.⁵⁰

47. Vid. NNUU.: *Políticas de tierras urbanas... América Latina*, op. cit., pp. 54, 55, 57 y 58.

48. Para 1961, la valuación fiscal total de la propiedad en los EE.UU. era de 367 mil millones de dólares, de los cuales 310 mil millones eran de bienes raíces y 57 mil millones de bienes muebles, la mayor parte tangibles (Due: *Análisis económicos de los impuestos*, p. 362). En relación a este punto puede verse también Groves, Harold: *Finanzas Públicas*, pp. 74, 75 y 76.

49. Vid. Miztachi, E.: *Los ingresos tributarios de la Municipalidad del Distrito Federal*, p. 72.

50. Vid. *El Universal*, 31-5-76. Estas y otras regulaciones tributarias municipales fueron propuestas por el Gobernador con el fin de incrementar los recursos municipales.

El hecho imponible lo constituye la situación de propietario del inmueble, o de titular de un derecho real que permite el disfrute de la renta del mismo. La ordenanza, en su Artículo 10, enumera los sujetos pasivos de la obligación tributaria, estableciendo en relación a los beneficiarios de derechos de usufructo, uso o habitación, una solidaridad pasiva junto con el deudor principal (propietario); incluye al acreedor anticresista, pero no menciona al poseedor a título de dueño.

El objeto del impuesto lo constituyen los inmuebles (edificaciones y terrenos, aunque respecto de estos últimos se podría decir que se establece un *subtipo* para someterlos a un tratamiento especial), cualquiera que sea su uso (vivienda, comercio, oficina o industria e inclusive agrícola) ubicados en las zonas urbanas enmarcadas dentro de los límites que señala la ordenanza (Art. 3°), conforme a un plano anexo a la misma.

El Concejo Municipal, por resolución especial, puede declarar nuevas zonas urbanas, cuyos inmuebles quedarán entonces sujetos al pago del impuesto (parágrafo primero, Art. 3°).

La ordenanza anterior (de 1950) fijaba como base imponible la productividad real o presunta del inmueble; la vigente establece que el impuesto se determinará tomando como base el valor del terreno, el valor de lo edificado o construido y el valor de las instalaciones industriales y comerciales, que según el Código Civil, deben considerarse parte integrante del inmueble (Art. 4°).

La base imponible está constituida por la suma de estos valores; es decir, no se grava por separado el terreno y la construcción. Corresponde fijar dichos valores a una Oficina Municipal de Catastro, que formará al efecto un Registro de Avalúos (Art. 18). Para esta tarea cuenta con la colaboración del contribuyente, quien tiene el deber de rendir declaración jurada, cada cuatro años, de los datos necesarios para determinar el valor de la propiedad (Art. 16); a falta de declaración, la oficina hará de oficio el avalúo (Art. 18), según las bases técnicas que ella misma establece (Art. 9, N° 3, letra a.).

El impuesto es de carácter anual, pero su liquidación y recaudación se realizará trimestralmente (Art. 15).

Las tasas o tipos impositivos (ver modificación del 30 de marzo del 76) son progresivos, discriminándose según el uso a que se destine el inmueble.

Fundamentalmente las modificaciones consisten en un aumento del impuesto para los inmuebles cuyo valor sea superior a los Bs. 600.000, así como del impuesto sobre los terrenos sin construir.

Complementando la imposición de la propiedad inmobiliaria urbana, encontramos los gravámenes especiales sobre ciertos tipos de terrenos o construcciones.

C) *Impuestos especiales sobre ciertos tipos de terrenos y construcciones*

a. Concepto y caracteres generales: con estos impuestos se busca modificar ciertas situaciones que se consideran inconvenientes desde el punto de vista urbanístico. Su finalidad no es la obtención de recursos, no gravan los solares en vista de su rendimiento, ni del incremento de su valor ni como elementos patrimoniales, sino que pretenden pechar, según palabras de Gota Losada, "situaciones contrarias a una correcta ordenación urbanística".⁵¹

Los impuestos sobre terrenos sin edificar o insuficientemente edificados tienen por finalidad forzar a sus propietarios a que los empleen de acuerdo a su normal destino, o como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo española, tratan de "configurar situaciones desfavorables para quienes no se decidan a actuar conforme al interés público... (dicho impuesto)... recaerá sobre solares no edificados... y las construcciones que no respondan a la normal utilización de aquéllos, atendido el sector donde se encuentren".⁵²

De tal manera que serían instrumentos dirigidos también a lograr un aumento de la oferta de suelo edificable, y a través de ello, una reducción de los precios de los terrenos urbanos. Constituyen gravámenes un tanto distintos de aquel establecido en relación a la propiedad inmobiliaria urbana. En este último, el presupuesto de hecho viene configurado exclusivamente por la situación de propietario del inmueble, o titular de un derecho real que permita el disfrute de su renta, por lo cual se presenta como un impuesto real sobre la rentabilidad del bien, o si se quiere, como un impuesto sobre un elemento del patrimonio (aunque se lo pague con la renta); por su parte, los impuestos sobre terrenos edificables o deficientemente edificados añaden un nuevo y distinto elemento a la configuración del tributo, cual es la *inactividad del propietario o una actividad considerada insuficiente de acuerdo al interés público local*.

51. Gota Losada, Alfonso: "Tributación de las plusvalías en el impuesto general sobre la renta de las personas físicas", en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, Madrid, 1970, Nº 88, julio-agosto, p. 111.

52. Vid. Castro Troncoso, José Luis: "El arbitrio no fiscal sobre edificaciones deficientes y los límites del casco urbano", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, Nº 17, marzo-abril, 1970, p. 69.

Estos impuestos se caracterizan por su complementariedad con el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana; por su especialidad, en el sentido de que se aplican sólo a ciertos tipos de terrenos: los no edificados o los insuficientemente edificados, característica que por cierto representa una dificultad para su implantación, por cuanto esos conceptos no son nada fácil de determinar (especialmente el de edificación insuficiente) debido a la falta de precisión de la mayor parte de las legislaciones urbanísticas.⁵³

Son impuestos selectivos, con todos los inconvenientes que ello acarrea y deben ser bastante elevados para contrarrestar el atractivo que ofrece el aumento permanente del valor de los terrenos; tanto es así, que se ha propuesto que los tipos se vayan elevando periódicamente hasta que se logre la edificación.⁵⁴

b) Legislación Comparada: en España encontramos un ejemplo de la introducción de este instrumento; nos referimos concretamente a los llamados "arbitrios", que con fines urbanísticos, regula la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, a saber: el arbitrio municipal sobre ordenación urbanística, el arbitrio sobre el aumento de volumen de edificación y el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente.

El primero de ellos es un impuesto municipal al cual están sujetos todos los terrenos sin edificar enclavados en los polígonos afectados por el planeamiento (Art. 184 de la citada ley). Su tarifa es progresiva, entre el 0,50 por ciento y el 2 por ciento del valor de mercado, graduada en función del tiempo que permanezca ineditado el solar (Art. 186 *eiusdem*). Según la Exposición de Motivos de la ley, su objetivo es impulsar la edificación.

El arbitrio municipal sobre el aumento de edificación grava el aumento del volumen de edificación originado por una modificación parcial de los planes, normas u ordenanzas que la regulan. Recae sobre el valor del mayor volumen de edificación autorizada. El tipo máximo es del 8 por ciento para el caso de terrenos urbanizados (Art. 187, Ley del Suelo). El objetivo urbanístico del gravamen sería fomentar la utilización o el aprovechamiento total de los terrenos, según las normas aplicables.⁵⁵

53. Uriarte Zulueta: *op. cit.*, p. 1.190.

54. *Ibidem*.

55. Desde el punto de vista propiamente fiscal, se ha destacado que la autorización de un mayor volumen edificable produce automáticamente un aumento en el precio

Por último, el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente, el cual recae sobre solares situados en el casco de la población, construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, y sobre edificios de altura insuficiente respecto a la permitida y que sea normal en el sector (Arts. 162 y 144, en concordancia con el 142 de la citada ley). El objetivo expreso del gravamen es fomentar la edificación con arreglo a los planes de ordenación.

Estos arbitrios municipales iban a ser suprimidos, o mejor dicho absorbidos, por los gravámenes que preveía un "Proyecto de Ley de Fiscalía Especial del Suelo" que no llegó a ser sancionado por las Cortes españolas, por cuanto el Gobierno lo retiró de su consideración a finales de 1969.⁵⁶

En ese proyecto se establecía un impuesto especial sobre el suelo urbano, el cual, según la Exposición de Motivos, tenía como objetivo conseguir un aumento de la oferta de solares al forzar a los propietarios a que los urbanicen y construyan o a que los transmitan a otros que asuman estas obligaciones. El Ministro de Hacienda español para aquella época declaró que la finalidad del impuesto era penalizar la inhibición o inactividad de los propietarios de los terrenos en el cumplimiento de los deberes que se derivan de la función social que actualmente entraña la propiedad de esos bienes. Para no quedar sujetos al impuesto, los propietarios —señaló— deberán utilizar debidamente los terrenos o venderlos a quienes estén dispuestos a utilizarlos; por ello el impuesto tiende a provocar una movilización del suelo, aumentando la oferta de solares.⁵⁷

Este impuesto gravaba las fincas que no se urbanizarán o edificarán, cuando estuvieran en condiciones de serlo, conforme a las normas urbanísticas: "El hecho imponible se determina por no construir o urbanizar conforme a lo establecido en los planes, proyectos de urbanización, programas... (etc.)". (Art. 8 del Proyecto).⁵⁸ La base imponible

del terreno; de esta forma, el arbitrio viene a ser una participación en el valor originado por el aumento del volumen de edificación autorizado (*Vid.* Uriarte Zulueta: "La tributación de las plusvalías inmobiliarias en el Derecho Español", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1970, N° 88, p. 230).

56. En la *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, N° 7, marzo-abril, 1968, pp. 149 y ss., se reproduce el texto publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, N° 996, de 19 de febrero de 1968.
57. Declaraciones del señor Ministro de Hacienda, Juan José Espinosa San Martín, publicadas en el diario *Ya* de Madrid, el 17-2-1968 (*Vid.* *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 7, marzo-abril, 1968, p. 144).
58. Para mayores comentarios sobre las normas relativas a las fincas o terrenos gravados puede verse Carceler Fernández, Antonio: "Fiscalidad Especial del suelo y Régimen Local", en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 7, marzo-abril, 1968, p. 100.

estaba constituida por el valor del terreno o por la parte del valor del suelo proporcional al volumen que restase por edificar para alcanzar el mínimo establecido en las normas aplicables, para los casos de edificios insuficientemente edificados (Art. 12 del Proyecto).

Se preveían tres tarifas, de intensidad distinta, basadas en la clasificación del suelo en solares (terrenos urbanizados), terrenos insuficientemente edificados y terrenos sin urbanizar. Los tipos iban aumentando por cada año que el terreno permaneciera sin edificar o urbanizar. Así, para los solares, la tasa comenzaba con el 1 por ciento para el primer año y terminaba con el 30 por ciento aplicable a partir del undécimo año. Para los terrenos sin urbanizar, comenzaba con el 0,5 por ciento y terminaba con el 20 por ciento. Según la Exposición de Motivos del Proyecto, estos tipos impositivos convertirían al gravamen en un verdadero impuesto sobre el patrimonio, el cual haría muy gravoso mantener el suelo edificable sin utilizar.

El caso francés es otro ejemplo al respecto. En Francia, la Ley de Orientación Inmobiliaria, de 1967, autorizó un gravamen (*taxe d'urbanisation sur de terrains non bâtis*) basado en el valor de los terrenos no construidos y susceptibles de serlo, situados en el interior de la zona urbana. Su objetivo, incitar a los propietarios a vender sus terrenos, lográndose así un efecto positivo sobre la oferta de suelo y consecuentemente, sobre los precios. Se le señaló como principal dificultad técnica, la valorización de la base imponible.⁵⁹

Esta tasa sufrió múltiples vicisitudes. En 1971, el Ministro de Equipamiento y de la Vivienda, M. Chalandon, presentó un proyecto de imposición muy parecido a la tasa de urbanización, aunque de aplicación más limitada. El Ministro de Finanzas se opuso a tal proyecto y publicó un informe, redactado por los inspectores de Finanzas Lewandosky y Bilger, que ponía de manifiesto los problemas técnicos que planteaba el proyecto, el cual fue finalmente rechazado por el gobierno francés.⁶⁰

El referido informe consideraba que la aplicación de la tasa requería previamente una definición de la zona urbana y que su alcance, en relación a los objetivos de política inmobiliaria, serían limitados.

Ante tales dificultades, los autores se preguntan si no sería preferible limitar la fiscalidad en materia inmobiliaria a la recuperación parcial de las plusvalías.⁶¹

59. Vid. Heymann, *op. cit.*, p. 60.

60. Cfr. Uriarte Zulueta, "La fiscalidad del suelo...", *op. cit.*, pp. 1190 y 1191.

61. Vid. Ministère de l'Economie et des Finances, Inspection Générale des Finances, D.

Por su parte, el ministro Chalandon, en declaraciones ante la Asamblea Nacional francesa, consideró entre las razones de tipo técnico que tuvo el gobierno para no retener la aplicación del impuesto por él propuesto, las siguientes:

- i. La base del impuesto no es fácil de calcular. Elegir la declaración, arrojaría gran incertidumbre sobre el valor de su aplicación. Si se opta por la estimación administrativa, sería necesario algunos años para introducir el impuesto.
- ii. La existencia de otros impuestos en la materia, como la tasa sobre las plusvalías inmobiliarias.⁶²

En Alemania, una ley que data del 13 de junio de 1960 regula un impuesto sobre solares sin edificar. El tipo impositivo es de 20 por 1.000; a los dos (2) años sube a 25 por 1.000. Pasados más de 2 años, alcanza el 30 por 1.000.⁶³

En América Latina también encontramos algunos ejemplos de este tipo de imposición. Así, en el Uruguay existe un impuesto municipal sobre las edificaciones "inapropiadas", o sea, aquellas ubicadas en zonas urbanas cuyo valor sea inferior en 1,25 veces el valor de la tierra; las tasas son progresivas y se pagan mensualmente.

En Chile encontramos un tributo sobre terrenos desocupados o no productivos situados en zonas urbanas. La tasa es el 3 por ciento del monto del avalúo; aumenta anualmente en un 1 por ciento, hasta llegar al 6 por ciento. Si se inicia una construcción se suspende el pago del tributo, pero si éste se paraliza por más de seis (6) meses, se reinicia su pago.⁶⁴

En Venezuela, una imposición especial sobre los terrenos urbanos sin construir, se encuentra incorporada en la ordenanza de impuestos sobre inmuebles urbanos del Distrito Federal. Un gravamen sobre el aumento del volumen de edificación aparecía integrado en la ordenanza sobre

Lewandowsky et P. Bilger, París, 1971, p. 48. Cit. por Heymann, *op. cit.*, pp. 61 y 62.

62. Vid. Heymann, *op. cit.*, pp. 62 y 63. Es interesante reseñar que en Francia se introdujo en 1967 un impuesto del 90 por ciento del valor del suelo a pagarse en caso de utilización más intensa que la estipulada para la zona. Vid. NN.UU., *Políticas de tierras urbanas... Europa Occidental, op. cit.*, p. 126.

63. Vid. Lara Pol, *op. cit.*, p. 300. Una traducción de esta ley se encuentra en la colección *Temas de Urbanismo y Vivienda*, publicada por el Ministerio de la Vivienda español.

64. Vid. NN.UU., *Políticas de tierras urbanas... América Latina, op. cit.*, p. 55.

arquitectura, urbanismo y construcciones en general del citado distrito, la cual incluye además un impuesto con fines de política urbanística sobre urbanizaciones que se desarrollen en determinadas zonas. No encontramos en el Municipio Metropolitano ningún gravamen sobre edificaciones deficientes o inadecuadas, como serían aquellas construcciones paralizadas, ruinosas o derruidas.

La citada ordenanza de impuesto sobre inmuebles urbanos incorpora dentro de su normativa un gravamen especial sobre los terrenos sin construir, o al menos podría decirse que establece con relación a los mismos un subtipo, constituido por el tipo general (propiedad o dominio útil del inmueble) más la cualificación referente a su estado (sin construir); este subtipo se encuentra a su vez sometido a una tasa impositiva especial (progresiva, por escalones, del 0,8 por ciento al 8 por ciento), cuya intensidad traduce claramente la intención del legislador municipal de establecer un mayor gravamen para tales inmuebles, tratamiento que lógicamente tiene su fundamento en un objetivo de política urbanística, cual sería el de hacer más gravosa la situación de propietarios que mantengan terrenos ociosos dentro de los límites urbanos.

La ordenanza sobre arquitectura, urbanismo y construcciones en general del Distrito Federal, fue objeto de una modificación a principios de 1973, en la cual se introdujo un impuesto sobre el aumento del volumen de construcción debido a una rezonificación (ord. 10; Art. 29), consistente en una cantidad fija (Bs. 42,00 por metro cuadrado) por el excedente en el área de construcción computable.⁶⁵

Este dispositivo fue objeto de una nueva modificación en marzo de 1976, con el objeto de aumentar y regular la intensidad del gravamen. En efecto, con la finalidad de fomentar la utilización de "aquellas áreas que puedan soportar un incremento de construcciones o de intensificación de uso en las zonas ya urbanizadas", como rezaba la Exposición de Motivos de la modificación, se estructuraron las tasas o tipos impositivos de tal forma que aumentara el gravamen con el transcurso del tiempo, a la vez que se discriminaba según el uso (vivienda, industria, oficina o comercio) a que se destinará el área a construir; por ejemplo, para vivienda, durante los dos (2) primeros años de entrada en vigencia de la rezonificación, se pagaba Bs. 55,00 por metro cuadrado adicional de área bruta; durante el tercer año, Bs. 65,00; durante el cuarto año, Bs. 75,00, y a partir del quinto año, Bs. 80,00 por metro cuadrado adicio-

65. *Compilación Legislativa Municipal. Suplemento 1972-1973*, dirigida por Torrealba Narváez, Ediciones del Concejo Municipal, Caracas, 1974, p. 99.

nal de área bruta de vivienda. (Las tasas para el comercio eran de Bs. 105,00, 130,00, 140,00 y 155,00, respectivamente, para los mismos períodos de tiempo).

El pago podía hacerse de dos formas: en su totalidad, al introducir el proyecto de construcción por ante la Dirección de Obras Municipales o fraccionado, de la siguiente forma: 10 por ciento, al introducir el proyecto, 20 por ciento, antes de la obtención del permiso de construcción, y 70 por ciento, antes de obtener la cédula de habitabilidad, o a los tres meses de su otorgamiento, previo afianzamiento.⁶⁶

Aprobada esta modificación, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) observó que la misma complicaba el procedimiento de liquidación de los impuestos previstos en la ordenanza sobre arquitectura, urbanismo y construcción en general, por cuanto en los casos de re zonificación, el excedente de construcción resultaba gravado con un impuesto, y el volumen de construcción que correspondía a la zonificación anterior, con otro. Esto significaba el mantenimiento de dos zonificaciones a los fines impositivos.

Por tales motivos la OMPU propuso una nueva modificación del Artículo 29 de la citada ordenanza, que consistía en la unificación de las tasas, estableciéndose un solo impuesto con motivo de las construcciones. Las cantidades que se proponían como impuesto único a la construcción representaban en promedio, según la oficina, una cantidad similar a la que se obtendría de hacer la liquidación de los impuestos previstos (el normal sobre la construcción y el especial por aumento del volumen de construcción).

Además de las dificultades para determinar el mencionado promedio, por la cantidad de variables y factores intervinientes, tales argumentaciones ponen en evidencia un desconocimiento de los objetivos del instrumento originalmente puesto en práctica. Como bien lo asentaba la Exposición de Motivos de la modificación operada a principios de 1976, el gravamen debido con motivo de un aumento del volumen de construcción buscaba fomentar la construcción plena de las áreas de acuerdo a las nuevas zonificaciones; era un objetivo de pura política urbanística, no recaudatorio. Como tal, su éxito estaría en relación inversa al monto de las recaudaciones que se lograsen por tal concepto, es decir, que en la medida en que se lograsen estos objetivos extrafiscales, el rendimiento del impuesto sería menor; una recaudación elevada por ese concepto hubiera sido un índice evidente del fracaso del instrumento.

66. *Vid. El Universal*, 9-3-1976.

Pero he aquí, que se mide todo con el patrón de las recaudaciones, confundiendo allí donde se había discriminado.

El proyecto de modificación, representado por la OMPU, es aprobado, con algunas enmiendas, el 22 de marzo de 1977.⁶⁷ Con tal reforma desaparece el gravamen sobre el aumento del volumen de construcción introducido en 1973 y se aumentan los tributos debidos por construcciones.⁶⁸

Ya ha asomado, en algunas de estas líneas, el problema que constituye la valoración de inmuebles; como elemento técnico, condicionante en gran medida de la factibilidad o no de gran parte de los instrumentos de Política Fiscal Urbana, y especialmente de los referidos, no querríamos pasar a analizar los efectos de los tributos indicados, sin hacer una breve referencia al alcance y a los métodos de la valorización de las propiedades.

D) *El problema de la valoración*

a) Sus alcances: no es, ciertamente, exclusivo de estos impuestos; es también fundamental en todos los tributos, que de una forma u otra, se basan en las variaciones de valor de los inmuebles.

Sin embargo, lo reservamos para este capítulo, aparte de meras razones convencionales, por cuanto su pertinencia con casi todos los instrumentos que analizaremos, aconseja un tratamiento previo.

La doctrina ha destacado las dificultades que se presentan cuando se intenta aprehender algo tan impalpable y cambiante como son los valores inmobiliarios, y las ha señalado como el punto débil de la imposición de los inmuebles urbanos y como causa del fracaso de las contribuciones especiales.⁶⁹

Se ha distinguido entre valor y precio, reservando el primero para señalar algo objetivo, independiente de la voluntad de las partes, y el

67 *El Universal*, 23-3-1977.

68. La ordenanza sobre arquitectura, urbanismo y construcción en general, del Distrito Federal, regulaba también un gravamen sobre las urbanizaciones o parcelaciones, cuyo objetivo era desanimar la urbanización de terrenos no zonificados o comprendidos dentro del área adyacente (conforme al Plano Regulador de Zonificación del Área del Departamento Libertador, de 29 de septiembre de 1971), limitar el crecimiento poblacional de la ciudad y lograr la desconcentración de actividades en la misma (Exposición de Motivos, *vid. El Universal*, 9-3-1976). También fue modificado el 22 de marzo de 1977 (*Vid. El Universal*, 23-3-77).

69. Referido a España. *Vid. Lara Pol: El suelo urbano...*, *op. cit.*, p. 302. También NN.UU., *Políticas de tierras urbanas...* *Europa Occidental*, *op. cit.*, p. 119.

segundo, para indicar algo subjetivo, influenciado por las circunstancias y motivaciones más o menos extremas que tengan y en que se encuentren las partes; el precio corresponderá al valor y a una cantidad mayor o menor que dependerá, por ejemplo, de los apremios del vendedor, del mayor o menor interés del comprador, etc.⁷⁰

Aun cuando la objetividad caracteriza el valor, no resulta por ello más fácil su determinación; la tarea se dificulta en vista de los diversos y variados componentes del mismo: el valor inicial, valor agrícola, el costo de urbanización, valoración por escasez y situación, valor expectante, valor de desarrollo urbanístico, costo de las edificaciones, etc.⁷¹

b) Métodos de determinación: los métodos para efectuar la valorización de inmuebles son esquemáticamente tres (3): el de la estimación administrativa, el de la declaración del contribuyente sujeta a verificación, y el de la declaración libre.⁷²

La estimación administrativa es frecuente en los impuestos sobre la propiedad, quizás por influencia de la técnica catastral, como frecuente y generalizada es la subvalorización fiscal de las propiedades. Por otra parte, aun el mejor avalúo presenta el peligro de quedar rezagado ante la rapidez de los cambios que se suceden en el mercado inmobiliario. Al respecto, señalaba Kaldor, en la Conferencia sobre Política Fiscal celebrada en Santiago de Chile en el año de 1962, que ningún país ha descubierto un método ideal para reajustar los avalúos, que la situación no es satisfactoria ni siquiera en los países altamente desarrollados; así, en el Reino Unido los avalúos representan de un 10 a un 30 por ciento del valor de mercado y en los Estados Unidos, donde no hay escasez de expertos, recalcó, los valores de avalúo están, en ciertos estados, completamente fuera de relación con los valores corrientes; de tal manera que cualquiera sea el sistema de expertos aplicado, los valores resultarían anticuados al cabo de pocos años.⁷³

El procedimiento intermedio consiste en fijar el valor de la propiedad en base a una declaración del contribuyente sujeta a la verificación o comprobación de la administración, sistema que se considera, generalmente, superior al método anterior, claro está, partiendo de la suposición de una gestión administrativa razonablemente eficiente.

70. Vid. D'Ocon: "Impuesto sobre el aumento de valor de fincas rústicas y urbanas", en *Revista de Derecho Financiero*, N° 67, p. 1.877.

71. Vid. *supra*: composición del valor de los terrenos urbanos, en la Introducción General de este trabajo.

72. Vid. Uriarte Zulueta: *La fiscalidad del suelo...*, op. cit., pp. 1.175 y ss.

73. Vid. *Problemas de Política Fiscal*, Secretaría General de la OEA, p. 202.

Para cierto sector de la doctrina⁷⁴ la elección se reduce a estos dos procedimientos en vista de las objeciones y problemas que derivan de la tercera vía: la libre declaración.

Según tal sistema, la administración aceptaría el valor que señalase el contribuyente; ahora bien, para lograr que declare un valor más o menos real de su propiedad, se instrumentarían mecanismos cuya aplicación podría arrojar resultados perjudiciales al declarante insincero, como por ejemplo, que el valor declarado sea aceptado como monto de la indemnización en caso de expropiación; tal medida quizás no sea suficiente, por cuanto el riesgo de expropiación es más o menos previsible, permitiendo así elevar los valores declarados si se teme una expropiación, o produciéndose subvaloraciones si el peligro de expropiación es lejano. Otra medida sería facultar a la Administración para adquirir las propiedades por el valor declarado, aumentado en cierto porcentaje. En este caso el riesgo que corre el contribuyente es mayor, pero la aplicación de la medida se topa con graves inconvenientes: los fondos necesarios y la lentitud administrativa.

El profesor Harberger, en la citada Conferencia sobre Política Fiscal, propuso un procedimiento más enérgico: "permitir que el dueño declare el valor (de la propiedad), hacer del conocimiento público esos valores declarados, y obligar a los dueños a vender sus propiedades a cualquier persona que esté dispuesta a pagar un 20 por ciento más, digamos, del valor declarado".⁷⁵ El mismo autor reconoce que tal propuesta no sería bien acogida por los abogados en vista de los graves problemas legales y constitucionales que levanta la venta forzosa de las propiedades, además de presentar otros inconvenientes como sería los de favorecer a los grandes propietarios, quienes están en mejores condiciones para asumir el riesgo de una venta forzosa; tropezaría con grandes dificultades en períodos de inflación; daría lugar a la aparición de compradores profesionales que serían causa de permanente irritación para los propietarios.⁷⁶ También nos parece que fomentaría la concentración de propiedades urbanas en manos de personas o grupos económicamente poderosos. Finalmente, también se ha señalado que los contribuyentes que desearan asegurar la exactitud de sus declaraciones, tendrían que acudir a tasadores profesionales, con lo cual aumentaría la presión tributaria indirecta.⁷⁷

74. Uriarte Zulueta: *La fiscalidad del suelo...*, *op. cit.*, p. 1.175.

75. Harberger, A. C.: "Aspectos de una reforma tributaria en América Latina", en *Problemas de Política Fiscal*, *op. cit.*, p. 183.

76. Cfr. Uriarte Zulueta: *op. cit.*, pp. 1.176 y 1.177.

77. *Ibidem*.

Sin embargo, Kaldor se mostró favorable a la proposición Harberger, la cual le pareció aceptable si se la modificase en el sentido de permitir al dueño conservar su propiedad si la revalúa en una suma mayor a la ofrecida por el posible comprador. A su parecer, la propuesta Harberger tendría la virtud de lograr que los valores del avalúo siguieran aumentando en la medida que la inflación, u otros factores, produjeran un alza continua de los precios de mercado, resolviéndose con ello el problema del reajuste de los avalúos.⁷⁸

La valoración de inmuebles urbanos, ya lo dijimos, es un problema atinente a distintos tributos, así como esencial en materia de expropiación. Por tal motivo, es frecuente tropezar con una heterogeneidad de normas y procedimientos que persiguen el mismo objetivo. Aun cuando la diversidad impone en algunos casos la distinción de medios y procedimientos, estas diferencias, en caso de ser reducidas, simplificarían y mejorarían la situación actual. Es por ello que la doctrina ha considerado deseable la unificación de los procedimientos de valoración a efectos tributarios y expropiatorios. Pocos países han emprendido tal vía, entre ellos se cuenta Alemania, en donde existe desde 1925 una Ley Fiscal de Valoraciones, revisada en 1934 y sustituida por otra en 1965.⁷⁹

E) *Efectos de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria urbana*

La imposición de inmuebles urbanos es esencialmente una fuente estable, segura y abundante de recursos para las entidades locales. Ahora bien, lo que nos interesa destacar aquí son las posibilidades de su uso con fines extrafiscales. Desde este punto de vista no tiene interés la consideración de los efectos del impuesto sobre inmuebles ocupados por sus dueños o rentados y de aquellos pertenecientes a empresas;⁸⁰ al contrario, sí reviste particular importancia, a los fines de la política fiscal en materia de urbanismo, el examen de los efectos de los gravámenes que recaen sobre la propiedad cualificada, sea de terrenos sin construir, insuficientemente edificados o sobre el aumento del volumen de edificación.

78. *Vid. Problemas de Política Fiscal, op. cit.*, pp. 201 y 202. En todo caso, compartimos la opinión de que no debe reconocerse, a los efectos contributivos, valores especulativos de mercado, ya que esto supondría reconocer la especulación, participar de ella por vía impositiva, y en definitiva, convertir a la normativa fiscal en una ley especulativa (*Vid. Martín Blanco: "La especulación del suelo en la problemática general urbanística"*, en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 7, marzo-abril, 1968, p. 46).

79. *Vid. Martín Blanco: op. cit.*, p. 46.

80. En relación a estos puntos puede consultarse: Due, John F.: *Análisis económico...*, *op. cit.*, pp. 371 y ss.; Misión Shoup: *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, Tomo II, pp. 78 y ss.

a) Efectos del impuesto sobre terrenos sin construir:

Examinaremos los efectos de este gravamen en relación a la flexibilización de la oferta de suelo urbano, es decir, como instrumento de lucha contra la retención, y en segundo lugar, su incidencia sobre el precio de los solares.

a') Sobre la oferta de suelo urbano: generalmente se sostiene que una tasa elevada de imposición a los terrenos sin edificar, al aumentar los costos de mantenimiento de áreas urbanas sin utilizar, obligaría al propietario, sea a vender a personas interesadas en su edificación, con lo cual se estaría incrementando la oferta de suelo urbanizado, sea a construir, favoreciéndose así la utilización del mismo.⁸¹

Ciertamente que sería oneroso poseer terrenos urbanos si tal hecho generara importantes obligaciones tributarias; para ello se precisaría que los elementos que influyen sobre la determinación de la carga fiscal funcionen adecuadamente. En primer lugar, se requeriría que los avalúos fuesen realistas y a ello se oponen no sólo las dificultades propias de la valoración, sino también el rápido incremento de los valores inmobiliarios, así como el carácter más bien estático que reviste esta forma de tributación.

Recordemos que en este impuesto, como ya dijimos, se supone convencionalmente que el valor de las propiedades permanece fijo por cierto período de tiempo; este aspecto constituye una relativa limitación de este tributo como instrumento de una política fiscal en la materia.

En segundo término, sería necesario que las tasas o alícuotas impositivas fuesen lo suficientemente elevadas para disuadir a los sujetos de su empeño retencionista, y es conocido que las tasas del tributo en cuestión son generalmente bajas.

En la modificación de la ordenanza de impuesto sobre inmuebles urbanos, que sancionó la Cámara Edilicia del Distrito Federal a principios del año 1976, se estableció una tasa especialmente aplicable a los terrenos sin construir. Indudablemente que la carga fiscal es mucho mayor, a veces hasta ocho veces más que la establecida para el resto de los supuestos, lo que lo convierte en el mayor gravamen previsto en la ordenanza y que resultan claros los objetivos extrafiscales del legislador municipal. Sin embargo, nos parece insuficiente, para la consecución de los

81. Vid. NN.UU.: *Políticas de tierras urbanas... Europa Occidental*, op. cit., pp. 78, 120 y 215. Igualmente Jarach: *Impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones...*, op. cit., pp. 317 y ss.

objetivos propuestos, la carga fiscal que deriva de tales disposiciones. En efecto, la tasa presenta una estructura progresiva, por escalones, con ocho tramos que van desde 0,80 por ciento a 8,00 por ciento. Con tal estructura se obtiene una tasa promedio de 4,66 por ciento. Un gravamen promedio de tal intensidad, suponiendo que el avalúo del terreno alcance niveles más o menos actuales, difícilmente induciría a los propietarios a vender o edificar cuando se esperan plusvalías muy superiores al 10 por ciento anual. Lo más probable es que estos sujetos mantengan su propiedad, por cuanto el alza normal de los precios los resarciría ampliamente de las exacciones pagadas durante el tiempo que dure la retención. Ello sin considerar las posibilidades de traslación del impuesto, pero este es un punto que merece consideración aparte.

a'') Sobre el precio:

La traslación de un impuesto sobre los terrenos sin construir:

Se ha sostenido que un impuesto sobre terrenos urbanos haría disminuir el precio de los mismos.⁸² Esta afirmación descansa, apartando el hecho de la flexibilización de la oferta, en el argumento de que tal tipo de imposición tiende a modificar el valor capital, en el sentido de una reducción del precio de la venta en un monto equivalente a la suma capitalizada del gravamen. Es el fenómeno de la "amortización" del impuesto, cuyo concepto ha delimitado la doctrina,⁸³ según el cual es establecimiento o aumento del impuesto afectaría al propietario con una disminución del valor capital de su propiedad, mientras que los sucesivos compradores se verían liberados, en cierta forma, de la carga impositiva, ya que comprarían a un precio menor.

Cuando se produce la "amortización" del impuesto, el único sujeto que sufre las consecuencias económicas es el propietario del bien para el momento del establecimiento o del aumento del gravamen. De tal manera que no hay en este caso traslación de la carga impositiva, esta nace y muere en cabeza de un solo sujeto.

Si tal fenómeno se produjera, el efecto sería beneficioso desde el punto de vista de los objetivos de la política fiscal en la materia, por cuanto se operaría una disminución de los precios de los solares, lo cual

82. Jarach: *op. cit.*, p. 316; Mision Shoup: *op. cit.*, p. 80; Lowel, *op. cit.*, p. 685.

83. Véase al respecto Einaudi: *Capitalización y amortización de los impuestos*, y Seligman: "Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos", en *Ensayos de Economía Impositiva*, *op. cit.*, pp. 429 y 223, respectivamente. Llamo la atención en relación a la terminología de algunos autores, los cuales no distinguen entre capitalización y amortización.

contribuiría a atenuar el alza de los mismos y permitiría un abaratamiento de la vivienda. Sin embargo, nos inclinamos por pensar que el efecto es totalmente distinto, es decir, que se produce la traslación, y no la amortización del impuesto. En efecto, como bien señala Due, uno de los requisitos para que se produzca la amortización es que el gravamen no se traslade (cosa absolutamente lógica, ya que uno y otro son conceptos opuestos), lo cual ocurrirá en condiciones puramente competitivas; ahora bien, dado que "las imperfecciones en el mercado de tierras... son tan grandes, los ajustes (léase: amortización) de este tipo son poco probables" (paréntesis nuestro).⁸⁴

La experiencia francesa al respecto fue de que el gravamen sobre los terrenos sin construir tuvo efectos negativos en cuanto a su incidencia sobre los precios de la tierra.⁸⁵ Acertadamente se ha señalado que cuando la demanda de terrenos urbanos es poderosa, "el propietario puede impunemente abonar el impuesto... retener el solar y trasladar el gravamen al comprador, con lo que el precio de las viviendas se habrá incrementado más aún, lo que precisamente se pretendía evitar".⁸⁶

Sobre las imperfecciones del mercado inmobiliario urbano ya nos explayamos suficientemente, y son precisamente las tensiones que existen en el seno del mismo las que determinan estas apreciaciones; de tal manera que con su traslación progresiva, el gravamen vendría a resultar un factor más de encarecimiento del suelo urbano.

Completando la imposición de los terrenos sin construir, se encuentra aquella que recae sobre los solares insuficientemente edificadas y sobre el aumento del volumen de edificación.

b) Efectos del impuesto sobre terrenos insuficientemente edificadas y sobre el aumento del volumen de edificación:

Como bien lo señalaron Lewandosky y Bilger, en su citado informe, los objetivos de lucha contra la retención y razones de equidad obligan, si se grava los terrenos no construidos, a gravar igualmente aquellos insuficientemente edificadas.⁸⁷

En efecto, para escapar del primero bastaría una "construcción" que bien podría no estar acorde con el destino normal del terreno; por

84. Vid. *Análisis económico...*, op. cit., p. 373.

85. Heymann: op. cit., p. 61.

86. Martín Mateo, R.: "Derecho Urbanístico y Realismo Administrativo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 7, marzo-abril, 1968, p. 77.

87. Heymann: op. cit., pp. 61 y 62.

otra parte, la insuficiencia de construcción viene a constituir un grado menor de la circunstancia (no construcción) retenida a los fines fiscales.

Sin embargo, la situación concreta de "insuficiente construcción" es difícil de determinar. Ello supone una actualización del catastro y el conocimiento de la consistencia de los bienes, lo cual implica una revisión de las propiedades construidas últimamente.⁸⁸

Suponiendo que todos los requisitos técnicos para una aplicación efectiva del gravamen se cumplieran, surgiría una duda en relación a los volúmenes de edificación autorizados, porque de resultar excesivos, el tributo fomentaría un aumento de densidad de edificación (y de población) de iguales características, con todos los efectos negativos que de ello se derivarían en relación a la prestación de los servicios públicos necesarios. De tal manera que una revisión previa de los volúmenes de edificación permitidos se impondría antes de fomentar la plena utilización de los mismos.⁸⁹

La efectividad del gravamen también se vería afectada por el problema de la subvaloración de las bases, cuestión ésta que inhibiría los pretendidos efectos, aun cuando se establecieran tipos suficientemente elevados.

La doctrina española ha destacado la poca o nula efectividad que en la práctica ha tenido este tipo de arbitrio, señalando que cuando los solares se construyen, o se derriban las edificaciones ruinosas o deficientes para construir de acuerdo al plan, no parece ciertamente que en las decisiones de los propietarios haya influido como factor importante el deseo de eludir el pago del arbitrio. Son otros los fines y objetivos de mucha más transcendencia económica, que impulsan al contribuyente a salir de su inactividad y acometer la construcción.⁹⁰

F) *Conclusión*

La imposición sobre la propiedad inmobiliaria urbana, especialmente aquella que recae sobre la propiedad cualificada, no parece una herramienta eficaz para lograr la flexibilización de la oferta de suelo urbano, e inclusive, sus efectos sobre el nivel de precios del mercado de inmuebles y sobre los niveles de densidad de edificación y población podrían resultar negativos.

88. *Ibidem*.

89. *Vid.* Carceller Fernández, A.: "Fiscalidad especial del suelo y Régimen Local", en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 7, marzo-abril, 1968, p. 101.

90. Castro Troncoso, J. L.: *op. cit.*, p. 71.

Bástenos evocar la hipótesis de un centro urbano en expansión en el cual no se aplicará este tipo de fiscalidad ordenadora. En tal caso el comportamiento de los agentes económicos estaría determinado por las características y condiciones del mercado, y desviado o distorsionado en razón de la mayor o menor racionalidad con que actuaran estos mismos agentes. Si en tal situación se introdujera la fiscalidad en cuestión, y aun suponiendo que se cumplieran adecuadamente todos los requisitos técnicos, nos inclinamos por pensar que no se produciría un cambio sustancial en dicho comportamiento, porque las determinantes y distorsionantes esenciales seguirían actuando e impedirían la producción de los efectos buscados, en la forma y por los mecanismos ya referidos.

En este punto no podemos menos que compartir la opinión de que las esperanzas puestas en este instrumento no pueden ser sino muy moderadas.⁹¹

Ahora bien, la propiedad inmobiliaria urbana está sujeta a rápidos cambios en lo que se refiere a su valor, materia ésta que también se ha intentado regular y orientar por medio de la imposición de los incrementos de valor de los terrenos.

2. *El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos*

En relación a este gravamen, comenzaremos por hacer algunas consideraciones en torno a su concepto y características generales, las cuales completaremos con una referencia al Derecho Comparado; finalizaremos con el análisis de sus efectos.

A) *Concepto y caracteres generales*

El impuesto sobre las plusvalías de los terrenos pretende alcanzar uno de los elementos más variables del suelo urbano, cual es el incremento de valor que haya sufrido el mismo en un período determinado de tiempo.

Esta primera precisión nos lleva a examinar someramente, en primer lugar, la cuestión de lo que puede entenderse por plusvalía patrimonial, o sea, los incrementos de valor de un bien ya poseído y las formas de gravarla.

91. Lewandowsky y Bilger, cit. por Heymann: *op. cit.*, p. 62.

a) *Plusvalía patrimonial*

El concepto de plusvalía depende, a su vez, de la noción que se acoja de renta; esta última puede concebirse, básicamente, como renta-producto, renta-incremento patrimonial o renta-consumo.⁹²

Cuando se concibe la renta como aquel valor neto que los propietarios de los diferentes factores de producción obtienen de un determinado proceso de producción, en razón de su contribución al mismo (o sea, intereses, salarios, rendimientos y beneficios), es decir, como renta-producto, se plantea el problema de cómo definir y gravar los incrementos patrimoniales, para lo cual se utilizan diversos criterios: el de la previsión de la realización y el cronológico.^{92bis}

Si se conceptúa la renta como aquella suma anual que el individuo, en su calidad de consumidor, destina a la adquisición de bienes y servicios (renta-consumo), la cuestión del gravamen de las plusvalías patrimoniales no ofrece dificultades, ya que el impuesto las alcanzaría una vez que se hayan realizado y destinado al consumo.

Si se acoge al concepto más amplio de renta (el de la renta-incremento patrimonial) según el cual es rédito toda diferencia entre los valores patrimoniales al principio y al final del año, incrementada con el valor de lo consumido durante dicho período, entonces las plusvalías patrimoniales vienen a quedar incluidas dentro de la noción de renta, desapareciendo por lo tanto el problema relativo a su definición.

Ahora bien, aun cuando una legislación determinada se incline hacia la noción de rédito-incremento patrimonial, con lo cual las plusvalías patrimoniales quedarían incluidas en principio dentro de la materia objeto de un impuesto sintético sobre la renta, ello no impide que el mismo incremento de valor, por lo menos el que afecta a determinados bienes que en este caso serían los terrenos urbanos, pueda ser objeto de un impuesto analítico, local, especial y de carácter real, que además de objetivos netamente recaudatorios persiga propósitos o fines correspondientes a una política urbanística determinada; aunque ello no deja de plantear problemas desde el punto de vista de la equidad y de la capacidad contributiva.⁹³

92. *Vid.* Cosciani: "La imposición de las plusvalías patrimoniales", en *Revista de Derecho Financiero*, N° 88, 1970, p. 17 y ss. Igualmente Pérez de Aya'a, J. L.: "Tributación de las plusvalías patrimoniales en el impuesto general sobre la renta de sociedades y demás entidades jurídicas", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 1970, N° 88, julio-agosto, pp. 143 y ss.

92 bis. *Vid.* Cosciani: *op. cit.*, pp. 20 y 21.

93. Por otra parte, se ha destacado que cuando se grava el aumento de valor mediante

Finalmente, se ha destacado que el incremento que deriva de la disminución de la capacidad adquisitiva de la moneda, del aumento de la renta o de la disminución del tipo corriente de interés, no representa un incremento patrimonial propio y verdadero en términos absolutos.^{93bis}

b) *Gravámenes sobre el incremento de valor*

El incremento de valor puede tener distintos orígenes, lo cual permite configurar, a la vez, gravámenes diferentes. Así, puede resultar de una obra pública, del establecimiento de un servicio público o de una decisión administrativa (ejemplo: el aumento de volumen edificable). Estos incrementos son gravables mediante la contribución de mejora (los dos primeros supuestos) o mediante ciertos impuestos especiales (el incremento de valor debido al aumento del volumen edificable). También puede originarse la plusvalía en la expansión de la población urbana, en el mismo desarrollo de la ciudad, supuesto este que corresponde al impuesto que nos ocupa, y que puede ser gravado con un impuesto especial, como ya hemos señalado.⁹⁴

Es fácil advertir que al aplicar simultáneamente ambos gravámenes, uno por el incremento específico y otro por el general, se puede producir una doble imposición. Para resolver la cuestión, Griziotti ha propuesto dos soluciones: deducir el incremento específico del genérico o deducir la cuota que corresponda al primero de la que haya de satisfacer por el incremento general.

En España se aplica una tercera solución: el monto de lo pagado como contribución de mejora se deduce del monto del incremento gravado por el impuesto especial sobre la plusvalía.⁹⁵

un impuesto sobre la renta, es imposible adscribir los ingresos a la dotación y mejoramiento de los servicios públicos que el propio crecimiento urbano exige. El impuesto especial permite esta destinación (Uriarte Zulueta: *La fiscalidad del suelo...*, op. cit., pp. 1.183 y 1.184).

93 bis. Vid. Fasiani: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, pp. 372 y 373, cit. por D'oon: *La tributación de las plusvalías en la Hacienda Local*, p. 185.

94. Estas formas impositivas corresponden a lo que Colliard denominó "fiscalidad-participación" (en los gastos), "fiscalidad-recuperación" (de todo o parte de la plusvalía), que se identifican con la contribución de mejora, y "fiscalidad-incitación", correspondiente a los impuestos sobre terrenos sin edificar y sobre el incremento de valor de los terrenos, en los cuales el tipo impositivo se eleva con el transcurso del tiempo. De permanecer indiferente la tasa del impuesto al factor tiempo, se estaría, según este autor, en presencia de una forma clásica de imposición especialmente ineficaz y arbitraria. (Vid. Colliard: "La croissance des villes et son influence sur le régime juridique de la propriété immobilière", en *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 1965, cit. por Lara Pol: *El suelo urbano...*, op. cit., p. 299).

95. Vid. Uriarte Zulueta: "La fiscalidad del suelo...", op. cit., p. 1.191.

Según el momento en que se exija, el gravamen sobre el incremento de valor de los terrenos puede ser eventual o periódico. El primero se exige en momentos determinados, generalmente al transmitir la propiedad; también puede exigirse al urbanizar el suelo o cuando se otorga el permiso de construcción. El período grava las plusvalías latentes y no realizadas; se conoce al respecto la experiencia danesa, que duró del 1933 al 1964, basada en un sistema muy complicado de liquidación anual y de recaudación aplazada.⁹⁶

Otra modalidad del gravamen periódico se le aplica a las plusvalías de terrenos pertenecientes a personas jurídicas, teniendo en cuenta que esos bienes no se transmiten a título hereditario y normalmente tampoco se transmiten entre vivos, o lo hacen con mucha menor frecuencia. Para obviar el problema se los somete periódicamente, cada cinco o diez años, al gravamen.

Entre las dificultades que le han sido señaladas al gravamen de los incrementos de valor se encuentran las complicaciones administrativas que surgen para separar el aumento de valor merecido (es decir, por gastos efectuados) del inmerecido, así como también para distinguir entre el aumento de valor imputable a los terrenos y de aquel que recaiga sobre los edificios.^{96 bis} Esta última dificultad se podría obviar reservando la imposición sobre el incremento de valor a los terrenos edificables, tal como se hace en Italia, como ya veremos más adelante.

c) *Fundamentación*

Aun cuando cierto sector doctrinal no encuentra justificado el gravamen,⁹⁷ la mayoría de los autores fundamenta esta imposición en el carácter inmerecido, gratuito del incremento, tesis ésta que se remonta a las ideas de John Stuart Mill y de Henry George, plusvalía que por lo demás es un índice evidente de capacidad contributiva. Por esta razón, los sistemas tributarios modernos acogen el gravamen sobre la plusvalía como un elemento más para lograr la redistribución de la renta nacional. Por otra parte, el argumento de que el incremento de valor no implica necesariamente aumento de la capacidad contributiva, sino que ello se produce realmente en caso de venta del bien plusvaluado, por lo que gravar las plusvalías induciría a la venta, se convertiría en relación con la política inmobiliaria en un punto favorable, por cuanto de producirse tal efecto, el impuesto aparecería como un factor normalizador

96. *Ibidem*, p. 1.192.

96 bis. Myrdal, G.: *Los efectos económicos de la Política Fiscal*, op. cit., p. 56.

97. *Vid.* D'Ocon: "Impuesto sobre el aumento de valor de fincas rústicas y urbanas", *Revista de Derecho Financiero*, N° 6, 1967, pp. 186 y ss.

del mercado; a este último fin también contribuiría el gravamen, visto como supuesta arma contra la especulación inmobiliaria, si operase una reducción de las ganancias del especulador, haciendo menos atractiva las actividades de compraventa de terrenos.⁹⁸

B) *Legislación comparada*

Varios países han establecido gravámenes sobre las plusvalías de terrenos urbanos, persiguiendo objetivos de política urbanística o propósitos meramente fiscales.

En este sentido, las experiencias de Italia y España, las cuales veremos con mayor detalle, destacan como las más importantes.

a) *Italia*

Los antecedentes de la imposición a las plusvalías inmobiliarias en Italia se remontan a la ley del 8 de julio de 1904, N° 320, que establecía un impuesto anual sobre la diferencia entre el valor agrícola y aquel de mercado de los terrenos edificables; los resultados de la misma no fueron satisfactorios. Fue abolida en 1923. Luego fue sancionado el Texto Unificado para la Hacienda Local, de 14 de septiembre de 1931, N° 1.175, en el cual se regulaba una contribución de mejora específica, que gravaba el incremento de valor derivado de la ejecución de una obra pública y una contribución de mejora genérica, que gravaba la plusvalía de terrenos edificables derivada de la expansión de la población y del conjunto de obras públicas ejecutadas por el Municipio. El sistema establecido en el texto unificado también se reveló insatisfactorio, por cuanto el procedimiento de determinación era muy complejo y debido a la posibilidad para el contribuyente de prorrogar por muchos años el pago de la contribución.⁹⁹

Finalmente, la materia es objeto de una nueva regulación a través de la ley de 5 de marzo de 1963, N° 246, que establece un impuesto sobre el incremento de valor de las áreas edificables y disciplina la contribución de mejora específica.¹⁰⁰

Según cierta doctrina, el impuesto sobre el incremento de valor de terrenos edificables se caracteriza, entre otras cosas, por permitir fácil-

98. *Vid.* Alibrandi, A. y Di Genaro, G.: *Aree fabbricabili. Imposta sull' incremento di valore e contributo di miglioria specifica*, Roma, Stamperia Nazionale, 1964, p. 5. Igualmente Pastore Ridrucci: *op. cit.*, p. 69, Lampreave: *op. cit.*, p. 61. La Exposición de Motivos del Proyecto español sobre Fiscalidad Especial del Suelo, señalaba expresamente tal objetivo.

99. *Vid.* Circolare N° 164 della Associazione fra la Società Italiane per Azioni, en Dus, *L'imposta sulle aree edificabili*, pp. 339 y 340.

100. Puede consultarse el texto, en versión española de esta ley, en el N° 7 de la *Revista española de Derecho Urbanístico*.

mente la aplicación de alícuotas relativamente más elevadas, dada la naturaleza coyuntural o extraeconómica de la plusvalía y por no perturbar el mercado inmobiliario, a la vez que golpea la especulación, recayendo sobre quien realiza el rédito evitando la traslación del impuesto.¹⁰¹

El hecho generador está constituido por tres hipótesis, que en concurrencia con la verificación de los presupuestos objetivos y subjetivos de la imposición, determinan el nacimiento de la obligación tributaria, a saber:

1. El decurso de diez años desde la precedente aplicación del tributo (para las sociedades de capital y personas naturales que tengan terrenos por un valor superior a determinada cantidad. Art. 3).
2. La edificación.
3. La enajenación.

Según Fedele, tales supuestos se podrían unificar en uno sólo constituido por "la utilización del incremento de valor". Pero Dus observa que tal configuración, bastante dudosa en el caso del transcurso del decenio, puede conducir a pensar que sólo tales supuestos constituyen para el legislador formas de utilización del terreno, y no a aquella, más correcta, según la cual cada forma de utilización, en cuanto a tal, debe comportar la imposición del tributo. Como rigurosamente destaca Fedele, el incremento de valor es sólo un elemento atinente al presupuesto, que lógicamente precede la verificación del hecho generador, y de cualquier modo, no está necesariamente ligado a su realización.¹⁰²

El objeto imponible está constituido por los terrenos edificables, o sea, aquellos que por su conformación física o superficie sean utilizables con fines edificatorios, habida cuenta de las normas de construcción en vigor en el lugar en que se encuentren.¹⁰³

101. *Vid.* Alibrandi y Di Genaro, *op. cit.*, pp. 234 y 235.

102. *Vid.* Dus: *op. cit.*, pp. 122 y ss. Para un examen minucioso de los supuestos generadores, véase las pp. 125 a 174.

103. La delimitación de la noción de terreno edificable, según la ley, es un tanto compleja. Se consideran edificables los terrenos con construcciones abusivas (por violatorias de normas públicas o privadas), o provisionales (precarias y fácilmente removibles), terrenos parcialmente construidos (edificados por menos de la mitad de la densidad edificable según las normas de construcción vigente al tiempo de la edificación). Se equiparan a los edificables, aquellas porciones de pantanos, lagunas o costa edificables mediante trabajos de consolidamiento o estabilización, así como los suelos y porciones de terrenos que se puedan hacer edificables mediante trabajos de demolición, movimiento de tierra, o en general, por cualquier trabajo de acondicionamiento (*Vid.* Alibrandi, *op. cit.*, pp. 10, 11, 17, 23 y 24).

La base imponible es la diferencia entre el valor obtenido, o de utilización del terreno vendido o comenzado a edificar, y el valor del terreno en un momento precedente (valor inicial o valor de base), que será fijado en forma distinta según se trate de la primera o subsiguiente aplicación del impuesto (véase Art. 2 de la ley).

La ley prevé dos tipos o alícuotas del impuesto, una progresiva, por escalones, de un mínimo de 15 por ciento a un máximo de 50 por ciento, variando en relación al valor de base del terreno y al número de años durante los cuales el incremento mismo se ha verificado, y una proporcional, para los incrementos de valor realizados antes de la entrada en vigor de la ley o antes del establecimiento del tributo por el Municipio (*vid.* Art. 21).

El impuesto se liquida en base a una declaración del contribuyente o de su representante. El objetivo de la declaración, señala Dus, es esencialmente individualizar el terreno e indicar un valor inicial y uno final. De modo que su función es llevar a conocimiento del ente impositor los elementos de la obligación tributaria, para justificar, por un lado, el consiguiente pago del impuesto, y de otra parte, para verificar la correspondencia de lo declarado con las valoraciones y elementos en poder del ente impositor.¹⁰⁴

b) España

La tributación de las plusvalías inmobiliarias constituye, a juicio de la doctrina ibérica, uno de los aspectos menos satisfactorios del sistema fiscal español; allí aparecen gravadas a través de una serie de tributos, unos generales y otros específicos, inspirados en principios diferentes y de muy difícil armonización.¹⁰⁵

Se lo implanta en España por decreto del 13 de marzo de 1919. Luego, en 1964, aparece el nuevo impuesto sobre el aumento de valor

104. Dus: *op. cit.*, p. 225. Una interesante controversia se planteó en relación a la constitucionalidad del párrafo 2º del artículo 25 de la ley de 5-3-1963, Nº 246, que establecía el gravamen de las enajenaciones ocurridas antes de la entrada en vigor de la ley. En Italia es admitida la retroactividad en relación a las leyes tributarias, ya que el Art. 25 de la Constitución italiana prohíbe solamente la retroactividad de la ley penal; por ello se ha echado mano de otro precepto constitucional, el del Art. 53, que establece la capacidad contributiva como base de la tributación, para limitar el poder de imposición referido a hechos o situaciones pasadas. El Consejo de Estado italiano, en decisión de fecha 12 de noviembre de 1965, Nº 33, declaró que el párrafo 2º del artículo 25 de la ley en referencia, no violaba el Art. 53 de la Constitución. Por otra parte, la Corte Constitucional, en sentencia Nº 44 de 23 de mayo de 1966, lo declaró inconstitucional, por vulnerar el principio constitucional de la capacidad contributiva. (*Vid.* Micheli: *Curso de Derecho Tributario*, pp. 107 a 109; Dus: *op. cit.*, pp. 396 a 398).

105. Uriarte Zulueta: "La tributación de las plusvalías...", *op. cit.*, p. 209.

de las fincas rústicas y urbanas, creado por Ley de Reforma del Sistema Tributario del 11 de junio, como una parte del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales. Este mismo gravamen fue objeto de una nueva regulación con el texto refundido de 6 de abril de 1967. Cabe señalar que este impuesto, de carácter estatal y con fines fiscales, no se aplicará hasta que el Gobierno lo acuerde expresamente.¹⁰⁶

En cuanto al nivel municipal, en la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, Arts. 510 y ss., se regula un arbitrio específico sobre el incremento de valor de terrenos. Por otra parte, cabe mencionar el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos urbanos, que preveía el Proyecto de Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo, el cual, como ya se señaló, no llegó a ser sancionado por las Cortes. De haberlo sido, ello hubiera significado la desaparición del arbitrio y del impuesto (estatal) cuando la nueva ley se aplicara en todo el territorio español.¹⁰⁷ Nos referiremos principalmente a estos dos últimos tributos.

El arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos es propiamente un impuesto específico sobre la plusvalía patrimonial, de carácter real.¹⁰⁸ Sus objetivos son fundamentalmente fiscales; el impuesto que preveía el Proyecto de Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo aunaba al propósito fiscal, cual era recuperar para la comunidad parte de las ganancias ajenas al esfuerzo del transmitente, un objetivo extrafiscal: disminuir el atractivo de las operaciones especulativas, eliminando así aquella demanda de solares que no respondía a una verdadera necesidad del bien solicitado, sino al deseo de adquirirlo para retenerlo durante cierto tiempo y lucrarse de su reventa, todo ello sin creación alguna de riqueza.¹⁰⁹

Según la Ley de Régimen Local, el arbitrio grava la existencia de un incremento de valor experimentado por terrenos, estén o no edificados, dentro de un período determinado de tiempo. Se lo exige con ocasión de transmitirse el dominio (por actos "inter vivos" o *mortis causa*), o en períodos de tiempo fijos y determinados, con el fin de evitar la evasión del impuesto de los terrenos propiedad de personas jurídicas.

106. *Ibidem*, pp. 213 y 214. Hasta la fecha de ese trabajo, mediados de 1970, no se lo había puesto en vigencia.

107. Uriarte Zulueta: "La tributación de las plusvalías...", *op. cit.*, p. 215.

108. D'Ocon: *op. cit.*, p. 188.

109. *Vid.* Exposición de Motivos del Proyecto y declaraciones del Ministro de Hacienda español, en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, N° 7, marzo-abril, 1968, pp. 144-150.

El proyecto de Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo (P.F.E.S.) acogía también dos modalidades: la de devengo eventual, en caso de transmisión o extinción de derechos reales sobre los mismos, a título gratuito u oneroso, entre vivos o por causa de muerte, y la de devengo periódico, cada quinquenio, para las fincas urbanas pertenecientes a personas jurídicas, con el objetivo de equiparar las personas jurídicas a las personas físicas que forzosamente han de transmitir algún día su propiedad y de cerrar la posibilidad de evasión mediante la creación de sociedades.¹¹⁰

No están sujetos al arbitrio (L.R.L.) las explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas y mineras que no tengan la consideración de solar.

Tanto en el arbitrio (L.P.L.) como en el impuesto (P.F.E.S.), la intención es que el gravamen recaiga sobre el beneficiario de la plusvalía; de este modo en el P.F.E.S. señalaba como sujetos pasivos: el transmitente, en las transmisiones a título oneroso; el adquirente, en aquellas a título gratuito, y la persona jurídica titular del inmueble o derecho real, en la modalidad del devengo periódico.

La base imponible es el mayor valor, o sea, la diferencia es más entre el valor que tenía el terreno en el momento anterior (cuando se adquirió el bien o se devengó el impuesto en la modalidad periódica) y el valor del terreno para el momento en que se cause el impuesto.¹¹¹ Según el P.F.E.S. el valor actual sería aquel que resultase superior entre el declarado por el contribuyente y el obtenido mediante comprobación administrativa de valores.

En todas las valoraciones se excluían el valor de las edificaciones y de las instalaciones existentes en el terreno. De la base eran deducibles, según el Proyecto, el valor de las mejoras y el monto de las contribuciones especiales pagadas durante el período considerado. A los efectos de la determinación de la base imponible del arbitrio, se establecen como obligatorios índices trienales de valor que han aprobado los ayuntamientos; por otra parte, se prevé una corrección por fluctuaciones del nivel general de los precios para conseguir un real incremento de valor al abrigo de la depreciación monetaria (*vid.* Arts. 511 y 512, L.R.L.).

El tipo impositivo de los gravámenes sobre el incremento de valor de los terrenos ha fluctuado mucho en la legislación española: hasta el

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 145-159.

¹¹¹ *Vid.* Rodríguez Moro, N.: *El impuesto municipal de plusvalía*, Publicaciones Abe-lla, Madrid, 1965, p. 3.

50 por ciento en el proyecto Canalejas, de 7 de noviembre de 1910, hasta el 10 por ciento en el Bugallal, de 1915. En el decreto 13 de marzo de 1919 llegaba hasta el 25 por ciento. En la Ley de Régimen Local se establece como máximo el 25 por ciento.

En el proyecto sobre Fiscalidad Especial del Suelo iba del 20 por ciento al 50 por ciento, variando en función de dos criterios: duración del período de tiempo en que se ha obtenido la ganancia y porcentaje que el aumento represente en relación al valor inicial.¹¹² Para Pérez Olea, la equidad de las tasas del P.F.E.S. era dudosa, por cuanto, por ejemplo, si la diferencia entre el valor inicial y el de la enajenación era del 100 por ciento (o sea, el terreno se vendía por el doble de lo adquirido), el impuesto era del 50 por ciento si dicho incremento se había producido en el lapso de un año, lo que suponía un proceso especulativo puro y simple. Pero si esa plusvalía se producía en 20 años, el impuesto pretendía absorber el 30 por ciento, cosa injustificada bajo todo aspecto.¹¹³

Finalmente, el P.F.E.S. preveía dos vías posibles de fraude: el ocultamiento del hecho imponible y la declaración de valores de venta muy inferiores a los reales. Para combatir tales hechos establecía dos mecanismos:

1. Exigía, para que la transmisión de las fincas gravadas fuera válida, la formalización a través de documento público.
2. Establecía un derecho de retracto a favor del Estado, ejercible cuando el valor declarado en los documentos en que se formalice la transmisión fuera inferior en un 25 por ciento del que resultase de la comprobación administrativa; con ello se buscaba impedir que en las escrituras se hicieran constar valores inferiores a los verdaderos.¹¹⁴

c) *Otros: Inglaterra, Francia, Alemania*

En Inglaterra hubo en 1902 un proyecto para establecer un impuesto sobre el valor de situación de los terrenos urbanos; no fue sino

112. Declaraciones del Ministro de Hacienda: *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, p. 145. Igualmente Art. 34 del Proyecto.

113. *Vid. Tres temas de Política Urbanística...*, op. cit., pp. 27 y 28.

114. *Vid. Rev. de Derecho Urbanístico*, Nº 7, declaraciones del Ministro de Hacienda. En relación al citado mecanismo, véase *supra*. El problema de la valorización. Sobre las ventajas e inconvenientes del referido mecanismo puede verse en Martín Mateo, R.: "Derecho Urbanístico y Realismo Administrativo", en *Rev. de Derecho Urbanístico*, Nº 7, p. 85.

hasta 1910 cuando se estableció un impuesto nacional sobre el incremento de valor de los terrenos.¹¹⁵ Más tarde, en 1947, se introdujo un impuesto sobre todo aumento de valor resultante del desarrollo de la comunidad, siguiendo la recomendación de la UTWATT COMMITTEE; su tasa era del 40 por ciento y era recaudado cuando se enajenaba el inmueble; fue abolido en el año de 1954. En 1964 se estableció un impuesto "a las utilidades de capital", cuya base es la ganancia representada por la diferencia entre el precio de venta del inmueble y su precio de adquisición, con una tasa del 30 por ciento y numerosas exenciones.¹¹⁶

En Francia, en la Ley de Presupuesto de 1964, se instituyó un gravamen sobre las plusvalías inmobiliarias realizadas en el momento de la cesión de terrenos edificables, que grava fuertemente las plusvalías de carácter especulativo, el cual se presume cuando la venta tiene lugar a menos de cinco años de haberse realizado la adquisición.¹¹⁷

En Alemania, esta forma de imposición parece tener su primer antecedente en el gravamen que se estableció en la colonia de Kiantshon en 1898, cuando a la vista de gran aumento de valor que adquirían los terrenos como consecuencia de las actividades locales, se dispuso que a favor del gobierno quedase una participación del 33,33 por ciento de los incrementos de valor no ganados por el propietario de los terrenos. Al poco tiempo, muchos municipios alemanes hacían uso de este impuesto, de tal manera que en 1910 ya más de 650 de ellos utilizaban el impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos. En 1911 el impuesto pasó a ser recurso de la Hacienda del Imperio (nacional), mas volvió a la Hacienda municipal en 1914.¹¹⁸

En Venezuela no conocemos ayuntamiento que haya proyectado o establecido un gravamen especial sobre las plusvalías inmobiliarias.

C) *Efectos del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos*

A fin de evaluar este tributo como instrumento de política fiscal, conviene examinar sucesivamente la debatida cuestión de su efecto sobre los precios (traslación del impuesto), así como sus efectos sobre la oferta de suelo urbano.

115. *Vid.* Rodríguez Moro: *op. cit.*, p. 9.

116. NN.UU.: *Políticas de tierras urbanas...* Europa Occidental, *op. cit.*, p. 230.

117. Heymann: *op. cit.*, pp. 50-60.

118. Rodríguez Moro: *op. cit.*, p. 9.

a) *Efecto sobre los precios (traslación del impuesto)*

En relación a la transferibilidad de los gravámenes sobre las plusvalías de los terrenos urbanos, se han formulado dos tesis opuestas: una sostiene que el impuesto incide sobre el contribuyente de derecho, es decir, que no se traslada; otra se manifiesta por la traslación de la carga impositiva.

Tesis de la no traslación: en relación al impuesto italiano sobre el incremento de valor de terrenos edificables (ley N° 246, del 5 de marzo de 1963), se sostuvo en el seno de la comisión parlamentaria que realizaba su estudio, que el impuesto era trasladable. Ante tal consideración, el relator Zuzno¹¹⁹ afirmó que tal vez una situación puramente externa, así como el hecho de que el impuesto se pagase en el momento de la enajenación o de la edificación, estaban a la base de semejante convicción, y que sin embargo la realidad teórica pero no obstante sustancial es generalmente opuesta.

En efecto —continuó diciendo el relator—, se ha destacado que un impuesto que grave un determinado bien, aun aquel marginal, cuyo costo máximo determina el precio de mercado, pasa por el productor y golpea inevitablemente al consumidor. En cambio, se puede demostrar en líneas generales, que el impuesto sobre el incremento de valor no se traslada al adquirente, sino que incide sobre el propietario del terreno. La plusvalía constituye sustancialmente una renta diferencial (entre el precio de venta y el costo de producción), que tiene la característica de no entrar en los gastos de producción, es decir, en el costo, y de no concurrir por lo tanto a determinar el precio de venta del terreno.

Agregaba el parlamentario que por el solo hecho de dejar exento de impuesto el margen de una producción o de un bien no puede cambiar su condición de oferta y por lo tanto, la carga del impuesto permanece, en el caso de un terreno, definitivamente a cargo del propietario. Como consecuencia del principio de la indiferencia, la remuneración, y por lo tanto el precio en el mercado, en un momento dado, de los factores de producción, está determinado en razón de su productividad marginal. Zuzno traía en su apoyo una cita de Griziotti, en la cual se afirma que: "la doctrina siempre ha retenido que el impuesto sobre los incrementos de valor incide exclusivamente la clase de especuladores que realizan en el mercado beneficios de capital".¹²⁰ Asimismo, el

119. *Vid.* Alibrandi y Di Gennaro *op. cit.*, pp. 235 y ss.

120. En *Giornali degli Economisti*, Vol. I, 1912, p. 143, cit. por Alibrandi y Di Gennaro, *op. cit.*, p. 237.

Ministro de Hacienda, en relación dirigida al Senado italiano, sostuvo que "el impuesto sobre el incremento de valor disminuye indiscutiblemente el margen de utilidad del especulador".

En el mismo sentido opina Cosciani que tratándose de un impuesto limitado a la transmisión de los terrenos, al no ser la oferta de éstos, especialmente de las zonas edificables, susceptibles de variaciones prácticamente apreciables en función del precio, puede pensarse que la conclusión de que el impuesto incide esencialmente sobre el vendedor, es la correcta. No obstante, el autor hace referencia a "consideraciones interesantes" de Plehn y Stamp, para quienes el impuesto incide al menos en parte sobre el comprador.¹²¹

Como se observa, ya en estas últimas posiciones se admite la traslación parcial del gravamen.

Tesis de la traslación:

En oposición a la tesis referida, encontramos cierto sector doctrinario, especialmente hispano, que sostiene la transferibilidad del impuesto. Algunos consideran que la traslación es total,¹²² por lo cual el tributo pasa a incrementar el valor del suelo. Para Uriarte Zulueta, el impuesto que se percibe al transmitir la propiedad de los terrenos es fácilmente repercutible sobre los compradores, aunque observa que ciertos factores pueden dificultar la repercusión; así por ejemplo, mientras mayor sea el grado de monopolio del mercado del suelo, menor es la posibilidad de traslación, igualmente la cuantía del impuesto influye sobre la traslación; sin embargo, se pronuncia por la tesis de que salvo casos excepcionales, no será posible la repercusión íntegra del impuesto.¹²³

Las causas de la transferibilidad del impuesto se encuentra, para la doctrina española, en las características del mercado: rigidez de la demanda e inflexibilidad de la oferta.

Colliard¹²⁴ es también de la opinión de que el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos es poco eficaz en relación a la lu-

121. Vid. Cosciani: *Principios...*, op. cit., p. 483. La conclusión a que se refiere el autor es la formulada por Von Mering, en *The shifting and incidence of taxation*, Blakiston, Filadelfia, 1.42, p. 227, en el sentido que "el impuesto tiende en gran parte, aunque no exclusivamente, a permanecer a cargo del vendedor". Las referencias de Plehn y Stamp son, respectivamente: "A study of the incidence of increment value land tax", en *Quarterly of Economics*, 1918, pp. 487 a 506, y "The incidence of increments duties", en *Economic Journal*, 1913, pp. 194 a 205.

122. Vid. Hernández Rodríguez: "La fiscalidad del suelo...", op. cit., pp. 1.333 y 1.355. Igualmente Martín Mateo: "Derecho Urbanístico...", op. cit., p. 81.

123. Vid. "La fiscalidad del suelo...", op. cit., pp. 1.192 y ss.

124. Vid. "La croissance des villes...", op. cit.

cha contra la especulación, porque en muchos casos el gravamen termina pagándolo el comprador.

En relación a este punto, es interesante destacar que la ley italiana de impuesto sobre los terrenos edificables de 1963, N° 246, contiene una disposición (Art. 40) según la cual será nulo y sin eficacia jurídica alguna cualquier pacto que tienda a transferir a otros que no estén sometidos al impuesto, la carga derivada del mismo. Al respecto comenta Dus que tal norma hace surgir diversos problemas, pues cabe preguntarse si se opone a la regulación contractual de la carga del impuesto (a nuestro juicio esta es la interpretación correcta) o si se quiere impedir la traslación pura y simple de la totalidad de la carga tributaria. En todo caso, y en relación a la cuestión de la traslación del impuesto, este autor es de la opinión de que "el sistema más simple, que será el seguido por la mayoría de los operadores, será el de tener cuenta en el precio, compatiblemente con la situación del mercado, de la eventual carga del impuesto".¹²⁵

Crítica

Como lo señala Cosciani, desde Ricardo se admite que un impuesto que grave exclusivamente la renta, dejando inmunes los terrenos (o las empresas) marginales que no gozan de renta diferencial, no se transfiere; y ello se debe a que al no variar el coste marginal, que es el que determina el precio de venta, no existe ningún motivo para que varíe el precio mismo; por lo tanto, el impuesto queda a cargo de los empleos intramarginales.¹²⁶

El mismo autor nos señala que el fenómeno de renta diferencial, que en sus orígenes se refirió a los terrenos agrarios, es característico, como se ha puesto de manifiesto, de cualquier factor de producción no reproducible. La renta diferencial agraria proviene de una diversidad en los costes necesarios para producir el mismo bien que se cede a un precio único. La renta diferencial de los edificios, en cambio, proviene de una identidad de costes acompañada de una diversidad en los precios a los que un mismo bien (local de vivienda o negocio) puede

125. *Vid. L'imposta sulle aree edificabili, op. cit.*, pp. 233 a 235.

126. *Vid. Principios...*, *op. cit.*, p. 455. Sobre el concepto de renta diferencial, véase la misma obra, pp. 453 y 545, así como Einaudi: *Principios de Hacienda Pública, op. cit.*, pp. 114 y 115. La formulación original de Ricardo, así como sus consideraciones sobre la traslación de un impuesto sobre la renta diferencial, se encuentran en su conocida obra *Principios de Economía Política y de Tributación*, pp. 39 y ss. y p. 131, de la traducción de la Editorial Aguilar, 1959.

ser cedido, según la zona donde se encuentre. Por su parte, la renta diferencial de los terrenos urbanos tiene también su fundamento en razones de "situación", o como indica Somers: "parcelas de tierra del mismo tamaño tienen mucho más valor en una parte de la ciudad que en otra".¹²⁷ De modo que las diferencias de localización, entre otras, explican o permiten comprender, como señala Mills (véase nota 38), las diferencias de valor, pero no dan razón de los incrementos que dichos valores puedan sufrir en el transcurso del tiempo. Es decir, la localización de los terrenos permite justificar una diferencia de valor entre los mismos pero no es la causa, o una de las causas de que todos los terrenos urbanos o con vocación urbana aumenten constantemente de valor.

Si se puede distinguir entre incremento de valor y diferencias de valor, en el sentido indicado, quizás sería admisible discernir en relación a la incidencia de los impuestos que recaigan sobre uno u otro objeto. No obstante, lo que definitivamente resulta esclarecedor al respecto es la constatación de que la tesis de la no traslación del impuesto sobre el incremento de valor, basada en el argumento de que no afecta el coste marginal que es el que determina el precio de mercado, tiene como base de sustentación la teoría de los precios que *opera en la hipótesis de concurrencia perfecta*, de modo que cuando la formación de precios y la competencia se mueve en mercados imperfectos —los únicos que presenta la realidad económica—, lo decisivo, en cuanto a la traslación del impuesto, viene a ser la elasticidad de la oferta y la demanda, así como la situación del mercado.^{127 bis}

Planteando la cuestión en dicho contexto, no podemos menos que inclinarnos por la tesis de la transferibilidad del gravamen.

En primer lugar, la falta de transparencia en relación a las transacciones que se realizan en el mercado, no puede menos que conformar un ambiente propicio para la manipulación de los precios. Asimismo, la inflexibilidad de la oferta de suelo urbano, e incluso su inexistencia en ciertas zonas (ejemplo: zonas céntricas, urbanas), facilita una repercusión del gravamen. Factor fundamental en este punto es la rigidez de la demanda, ya que un impuesto sobre un bien cuya demanda sea rígida resulta fácilmente transferible.

127. *Vid. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, op. cit.*, p. 179. Para otros y variados factores que influyen sobre los valores inmobiliarios, ver *supra*, "Formación y composición de los valores inmobiliarios".

127 bis. *Vid. Wepner, G.: "Die Überwälzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer", cit. por Schmolders, Teoría General del Impuesto, p. 168. Al respecto puede verse también la p. 163 de la citada obra de Schmolders.*

En segundo término, es lógico suponer que los agentes que realizan operaciones especulativas en el mercado inmobiliario, tratarán de obtener el máximo de ganancia de tal tipo de inversión, y si un gravamen viene a reducirla, buscarán resarcirse siempre y cuando las condiciones del mercado se lo permitan, y éstas le son completamente favorables a tal efecto.

Finalmente, las tensiones que existen sobre el mercado de la construcción facilitan la repercusión en el precio del suelo, de diversos elementos, entre ellos los gravámenes sobre las plusvalías, ya que el precio del metro cuadrado de construcción en tales circunstancias resistirá fuertes alzas sin poner en peligro su colocación.

La experiencia de los países que han utilizado o utilizan este tipo de gravamen se ha encargado de confirmar el fenómeno de su repercusión. Así, en el caso de España, ha quedado demostrado que es el adquirente el que termina soportando los impuestos anteriormente satisfechos.¹²⁸

En relación a otros estados europeos, se ha constatado que los resultados de los impuestos sobre los incrementos de valor de los terrenos no han sido satisfactorios, entre otras cosas, porque se ha constatado que el comprador es quien definitivamente termina pagando el impuesto.¹²⁹ Concretamente, en el caso francés se observó que cuando existe una fuerte demanda de terrenos se produce el fenómeno de la traslación.¹³⁰

Otro efecto que examinaremos, en relación con este tributo, es aquel que se produce sobre la situación de la oferta de suelo urbano.

b) *Sobre la oferta de suelo urbano*

El impuesto sobre las plusvalías patrimoniales que se percibe en el momento de transmitir la propiedad, puede fomentar la retención como forma de escapar al gravamen. Esta tendencia se ve reforzada por la forma en que está estructurado, en los gravámenes más modernos, el tipo o tasa del tributo con el objeto de gravar más intensamente los incrementos de valor producidos en períodos breves de tiempo. De

128. Vid. Martín Mateo: "Derecho Urbanístico...", *op. cit.*, p. 81, y Hernández Rodríguez, "La fiscalidad del suelo...", *op. cit.*, p. 1.336.

129. Vid. NN.UU.: *Políticas de tierras urbanas... Europa Occidental*, *op. cit.*, p. 230.

130. Heymann: *op. cit.*, p. 60.

forma tal que mientras mayor sea el lapso transcurrido entre la adquisición y la enajenación de la propiedad, menor es la carga impositiva.¹³¹

Naturalmente que cuando mayor sea la posibilidad de traslación, menor será la tendencia a la retención; no obstante, la doctrina ha constatado la ocurrencia simultánea de ambos fenómenos, en el sentido de que aquellos impuestos que se perciben al transmitir la propiedad de los terrenos pueden ser repercutidos fácilmente sobre los compradores e incitan a los propietarios a retener los terrenos para eludir el pago del impuesto. Aunque ambos efectos resultan contradictorios entre sí, son reales y se producen al mismo tiempo.¹³²

Quizás esta situación un tanto paradójica podría constituir un caso de lo que Mehl llama "presión fiscal psicológica", sufrida por los contribuyentes de derecho por aquellos gravámenes que les son formalmente asignados.¹³³

Lógicamente que en el supuesto de que un impuesto sobre la plusvalía de los terrenos no pudieran repercutirse total, o al menos parcialmente, sobre los compradores, inevitablemente se estaría fomentando la retención. Este comportamiento se produciría con mayor fuerza en el momento del establecimiento del impuesto y se acentuaría al aumentarse su cuantía; no obstante, con el transcurso del tiempo, al aceptarse como inevitable el gravamen, disminuiría la tendencia a la retención.¹³⁴

Para obviar este problema, que influiría negativamente sobre la oferta de terrenos, se ha propuesto la modalidad del impuesto periódico. Al respecto se conoce la experiencia danesa: cada cuatro años se procedía a un avalúo de todas las propiedades y se percibía el 4 por ciento del valor adicional. Esta imposición fue suprimida; entre otras cosas se le criticó, que aquellas personas cuyas propiedades no produjeran ingresos, no estarían en condiciones de pagarlo, por lo cual se verían obligadas a vender a personas o empresas que sí pudieran soportar dicha carga fiscal, mientras que otros sujetos podrían conservar la propiedad sin edificar hasta el momento en que pudieran obtener el precio más elevado.

Como consecuencia de ello, el tributo no influiría favorablemente en el mercado de tierra, sino que tan sólo lograría modificar la com-

131. NN.UU.: *Políticas de tierras... Europa Occidental*, op. cit., pp. 121, 216, 217, Lowell: "La imposición territorial...", op. cit., p. 683.

132. Uriarte Zulueta: "La fiscalidad del suelo...", op. cit., pp. 1.192, 1.193 y 1.194.

133. Mehl: *Elementos...*, op. cit., p. 228.

134. Uriarte Zulueta: "La fiscalidad del suelo...", op. cit., p. 1.193.

posición social del grupo de propietarios, y en último término sería el constructor, el ocupante de la vivienda, el industrial o la oficina pública, la que tendría que pagar un elevado precio que comprendería el impuesto periódico sobre el incremento de valor.¹³⁵

Como posible solución al problema de los propietarios que no tuvieran liquidez para cancelar un impuesto periódico, se ha propuesto un pago diferido, registrando su impuesto como una hipoteca sobre el terreno.¹³⁶ Aparte de las complicaciones de diversa índole para llevar a la práctica esta última medida, la fórmula se revela insatisfactoria, por cuanto obligaría a los propietarios a enajenar, en cuanto a la hipoteca llegara a niveles significativos, ante la perspectiva de tener que abandonar su propiedad al fisco.

Nos parece que el inconveniente podría subsanarse, o por lo menos atenuarse, si se estableciese simultáneamente un gravamen significativo sobre los terrenos no utilizados. De tal forma, si un propietario retuviese un terreno para escapar de la imposición sobre el incremento de valor, sería alcanzado por un tributo sobre terrenos edificables; a pesar de esto, la posibilidad de transferir, a su vez, este último impuesto, echaría por tierra el efecto buscado.

D) *Conclusión*

El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, se revela ineficaz como arma de una política de suelos, y esa inoperancia está condicionada por las características del mercado inmobiliario urbano que facilitan la traslación del gravamen, contribuyendo de esta manera a exacerbar el alza de los precios de los terrenos.

Así pues, no se alcanza el objetivo antiespeculativo del impuesto en la medida misma en que el tributo se transfiera a los compradores. Para invertir el resultado habría que operar previamente un cambio en el mercado de terrenos, presupuesto éste reconocido expresamente en la Exposición de Motivos Especial del Proyecto Español de Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo:

"Para asegurar este efecto antiespeculativo, debe procurarse que desaparezca la situación de predominio que actualmente tiene la oferta en el mercado de solares".¹³⁷

135. Vid. NN.UU.: *Políticas de tierras...* Europa Occidental, op. cit., p. 121.

136. *Ibidem*, p. 217.

137. Vid. *Rev. de Derecho Urbanístico*, N° 7, "Proyecto de Ley sobre Fiscalidad Especial del suelo", p. 150.

A su vez, en caso de que se lograra hacer recaer mayormente la carga impositiva sobre los vendedores, se estaría fomentando la retención, como medio de eludir el gravamen, lo cual resultaría igualmente negativo desde el punto de vista de la política inmobiliaria urbana. Contrarrestar este efecto con la puesta en vigencia de un tributo complementario que agrave la situación de estos propietarios, tampoco parece factible.

Queda pues, esta imposición, como un instrumento meramente recaudatorio productor de ingresos, a través del cual se recuperaría parte de ganancias ajenas al esfuerzo o actividad de los particulares, o en otros términos, para hacer participar a la comunidad del aumento del valor de los terrenos, y ello con las limitaciones derivadas de los efectos negativos producidos por este tipo de gravamen.

IV. CONCLUSION GENERAL

A lo largo del presente trabajo, hemos intentado determinar los fines, señalar algunos instrumentos y, especialmente, examinar los efectos que producirían estas herramientas de la Política Fiscal Inmobiliaria Urbana, entendida ésta en sentido estricto.

En relación a los fines, nos inclinamos por pensar que la lucha contra la especulación inmobiliaria no puede ser identificada como un objetivo de esta política. Este fenómeno obedece a condiciones intrínsecas del mercado inmobiliario y sólo mediante la modificación de las mismas podrá lograrse un cambio en la situación existente. En relación a este punto, quizás sólo cabría admitir la fiscalidad como instrumento, seriamente limitado en vista de sus efectos, para derivar hacia la colectividad parte de los beneficios especulativos.

También es necesario reconocer que la fiscalidad se nos revela como un mecanismo impotente para frenar el alza de los valores inmobiliarios. En efecto, la imperfección, especulación y conjunción de mercados (de suelo y de la construcción), así como el aumento de los ingresos, con los resortes de esta tendencia ascendente, y en tanto continúen ejerciendo su influencia, el alza proseguirá. Por otra parte, y sin que ello signifique justificar las alzas exageradas, para frenar tal incremento sería necesario frenar también el proceso de desarrollo urbano, lo cual resultaría poco menos que imposible, además de que se trata de un fenómeno que responde a poderosas y actuales tendencias de organización socioeconómica.

De modo, pues, que quedan como objetivos posibles de una Política Fiscal Inmobiliaria Urbana:

1. La lucha contra la retención de áreas edificables, uno de los factores causantes de la rigidez de la oferta de suelo urbano.
2. El fomento de la edificación suficiente y oportuna.
3. La disminución del atractivo de las actividades de especulación con bienes inmuebles (con lo cual se obtiene, simultáneamente, una derivación hacia economías públicas en una parte de tales beneficios).

Hemos encontrado que reiteradamente se señala la flexibilización de la oferta de suelo urbanizado, como medida clave para aliviar las tensiones que padece el mercado inmobiliario urbano, especialmente a través de la actividad de entidades públicas (oferta pública).

Indiscutiblemente que al aumentar la oferta, correlativamente disminuiría la intensidad del alza de los precios. No obstante, hay que reconocer que aunque la oferta global fuera suficiente, el precio de los mejores terrenos aumentaría siempre, por cuanto que el suelo no es un producto homogéneo y ciertos emplazamientos son insustituibles.¹³⁸

En la financiación de las actividades públicas tendientes a crear una oferta de suelo urbano, quizás sí podría tener una participación relevante la tributación sobre la riqueza inmobiliaria urbana.

Hemos circunscrito nuestra atención al análisis de aquellos instrumentos que han sido propuestos o utilizados como herramientas en la materia.

Así pues, en lo que concierne a la imposición sobre la propiedad inmobiliaria urbana, destacan como armas político-fiscales aquellos tributos que recaen sobre lo que hemos denominado la propiedad cualificada (terrenos sin construir, insuficientemente edificados o sobre el aumento del volumen de edificación). Otro de los medios considerados ha sido el controvertido impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos.

De las consideraciones hechas en torno a los efectos de tales gravámenes, evaluándolos en relación a los fines o propósitos determinados, es necesario distinguir entre aquellos instrumentos relativamente eficaces y los totalmente ineficaces.

138. Vid. Uriarte Zulueta: "La fiscalidad del suelo...", *op. cit.*, p. 1.168.

Relativamente eficaces parecen los gravámenes especiales sobre terrenos sin construir, sobre terrenos insuficientemente edificados y sobre el aumento del volumen de edificación.

El impuesto sobre los terrenos sin construir puede tener un efecto positivo en lo que se refiere a la lucha contra la retención de áreas edificables, siempre y cuando se aplique bajo condiciones técnicas (avalúos y tasas impositivas) convenientes, que no son por cierto aquellas que generalmente imperan, especialmente en lo que a América Latina se refiere. Sin embargo, este mismo gravamen puede arrojar efectos negativos en relación a los precios, por cuanto es transferible al comprador.

Los gravámenes sobre terrenos insuficientemente edificados y sobre el aumento de volumen de edificación pueden fomentar la utilización adecuada y completa del suelo urbano; no obstante, en caso de que los volúmenes de edificación autorizados sean excesivos, contribuirían a que se alcanzasen niveles de densidad realmente inconvenientes, tanto urbanística como económica y socialmente. Inclusive su relativa eficacia ha sido cuestionada por cuanto se ha observado, en los países que los han utilizado, que han sido razones de tipo económico, y no fiscales, las que han movido a la edificación.

Totalmente ineficaz como arma de política inmobiliaria, se revela el gravamen sobre el incremento de valor de los terrenos urbanos; el fenómeno de la traslación se encarga de neutralizarlo como herramienta antiespeculativa y de erigirlo en un factor más del encarecimiento del suelo. En la hipótesis de que no se trasladara, fomentaría la retención de los terrenos como medio de escapar a la imposición.

Resulta así evidente que las fuerzas neutralizadoras de una fiscalidad ordenadora se originan en las propias condiciones y características del mercado inmobiliario urbano. Tendría que operarse un cambio en las mismas para modificar el grado de relativa eficacia de los instrumentos fiscales. De manera que la clave del problema parece encontrarse, a nuestro juicio, en la imperfección de dicho mercado; un menor grado de imperfección del mismo, no sólo aumentaría la relativa eficacia de estas herramientas, sino que inclusive las tornaría cada vez menos necesarias, como instrumentos político-fiscales, a medida que se fueran atenuando las tensiones y rigideces que en él se observan.

Esto nos lleva a reiterar el carácter secundario que en materia de política urbanística y de suelo, revisen las medidas fiscales. Lo esencial sería operar un cambio en las condiciones del mercado, y luego, de ma-

nera complementaria, y a partir de cierto grado de perfeccionamiento del mismo, quizás podría cerrarse el cuadro de medios desplegados con algunas herramientas tributarias.

En este sentido, no podemos menos que compartir la opinión de quienes sostienen que la utilización aislada, inconexa y principal, agregaríamos nosotros, de la fiscalidad como arma de política urbanística y de suelo, no sólo sería ineficaz sino que inclusive podría arrojar resultados contraproducentes, al contribuir al incremento de la tendencia alcista de los valores inmobiliarios.¹³⁹ Ante tal eventualidad, no parece conveniente la puesta en marcha de este tipo de medidas si previamente no se operan aquellos cambios mínimos que condicionan su relativa eficacia y bondad.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ABRAMS, Charles: "El aprovechamiento del suelo en las ciudades", en *La Ciudad*, Scientific American, Alianza Editorial, Madrid, 2ª edición, 1969, pp. 155 a 169.
- ALIBRANDI, A. y DI GENNARO, G.: *Aree fabbricabili. Imposta sull' incremento di valore e Contributo di Miglioria Specifica*, Roma, Casa Editrice Stamperia Nazionale, 1964, 359 pp.
- ARRIZABALAGA, Manuel Thomas: "Técnica de la valoración del suelo", en *Problemas del Urbanismo Moderno*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, pp. 251 a 268.
- CALLE SAIZ, Ricardo: "La tributación de las plusvalías en la Comunidad Económica Europea", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1970, Nº 88, pp. 31 a 66.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: "Fiscalidad especial del suelo y Régimen Local", *Revista de Derecho Urbanístico*, marzo-abril, 1968, Nº 7, pp. 87 a 103.
- CASTRO TRONCOSO, José Luis: "El arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente y los límites del casco urbano", *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 17, marzo-abril, 1970, pp. 69 a 97.
- COSCIANI, Cesare: *Principios de Ciencia de la Hacienda*, traducción de Vicente Arche Domingo y Jaime García Añooveros, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1967, 566 pp.

139. Vid. Martín Mateo: "La especulación del suelo...", *op. cit.*, p. 45; Pérez Olea: *Tres temas...*, *op. cit.*, pp. 31, 32 y 42; NN.UU.: *Políticas de tierras... Europa Occidental*, p. 127.

COSCIANI, C.: "La imposición de las plusvalías patrimoniales", *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, 1970, Nº 88, pp. 15 a 30.

DERYCKE, Pierre-Henri: *La Economía Urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971, traducción de Blanca Toral García, 271 pp.

Diarios:

Ya, Madrid, España, Declaraciones del Ministro de Hacienda, en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril, 1968, pp. 143 a 147.

D'OCÓN, Joaquín: "Impuesto sobre el aumento de valor de fincas rústicas y urbanas", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 67, 1967, pp. 1.861 a 1.884.

———: "La tributación de las plusvalías en la Hacienda Local: problemática y soluciones jurídico-positivas", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 88, 1970, pp. 181 a 205.

DUE, John F.: *Análisis económico de los impuestos*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1968, 2ª edición, traducción de Domingo Jorge Messutti, 613 pp.

DUS, Sergio: *L'imposta sulle aree edificabili*, UTET, Torino, 1968, 454 pp.

EINAUDI, Luigi: *Principios de Hacienda Pública*, traducción de la 2ª edición italiana (1940), por Jaime Algarra y Miguel Paredes, Madrid, Ediciones Aguilar, 1958, 504 pp.

———: "Capitalización y amortización de los impuestos", en *Ensayos sobre Economía impositiva*, selección de Musgrave, R. A., y Shoup, C. S., traducción de Marta Chávez y Agustín López Munguía, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª edición, 1964, pp. 429 a 432.

GARCÍA BELSUNCE, Horacio A.: *El concepto de rédito en la Doctrina y en el Derecho Tributario*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967, 312 pp.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Código de la Administración Local y del Urbanismo*, con la colaboración de José A. Escalente, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1967.

GIANNINI, A. D.: *Instituciones de Derecho Tributario*, traducción de Fernando Sáinz de Bujanda, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1957, 604 pp.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M.: *Derecho Financiero*, Vol. II, 2ª edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1970.

GOTA LOSADA, Alfonso: "Tributación de las plusvalías en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas", en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, Madrid, Nº 88, julio-agosto, 1970, p. 67.

GROVES, Harold M.: *Finanzas Públicas*, Editorial F. Trillas, México, 1968 89+ p.

HARBERGER, Arnold C.: "Aspectos de una reforma tributaria para América Latina", en *Reforma Tributaria para América Latina. II. Problemas de Política Fiscal*, Conferencia celebrada en Santiago, Chile, 1962, publicación de la Secretaría General de la OEA, Washington D. C., 1969, pp. 168 a 185.

- HENRÍQUEZ, Rubens: "Fiscalidad del Suelo: Determinantes Urbanísticos y Económicos", en *Revista de Derecho Urbanístico*, marzo-abril, 1968, pp. 105 a 123.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Angel: "La fiscalidad del suelo urbano en España", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 102, pp. 1.325-1.972.
- HIRSCHL, Federico O.: Comentario al trabajo de Kaldor, "El papel de la tributación en el desarrollo económico", en *Reforma Tributaria para América Latina. II. Problemas de Política Fiscal*, Secretaría General de la OEA, Washington D.C., 1969, pp. 132 y ss.
- HEYMANN, Arletta: *L'extension des villes*, París, Dossiers Thémis, Press Universitaires de France, 1971, 94 p.
- JARACH, Dino: "Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones", en *Reforma Tributaria para la América Latina. II. Problemas de Política Fiscal*, Secretaría General de la OEA, Washington D.C., 1969, pp. 301 a 332.
- LAMPREAVE PÉREZ, José Luis: "Impuestos estatales y urbanismo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 29, julio-agosto-septiembre, 1972, pp. 37 a 77.
- : "Hacienda estatal y urbanismo", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 102, 1972, pp. 119 a 1.250.
- LARA POL, Juan Antonio: "El suelo urbano: aspectos económicos y fiscales", en *Problemas del Urbanismo Moderno*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, pp. 285 a 302.
- Ley sobre los incrementos de valor de los terrenos edificables, Nº 246, del 5 de marzo de 1963, Italia. Textos en español, *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril 1968, pp. 177 y ss.
- LOWELL, HARRIS, C.: "La imposición territorial urbana en el mundo en desarrollo", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 82, 1969, pp. 673 a 687.
- MARTÍN BLANCO, José: "La especulación del suelo en la problemática general urbanística", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril, 1968, pp. 15 a 68.
- MARTÍN MATEO, Ramón: "Derecho Urbanístico y Realismo administrativo", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril, 1968, pp. 79 a 86.
- MEHL, Lucien: *Elementos de Ciencia Fiscal*, Barcelona, Editorial Bosch, traducción de J. Ros y J. M. Bricall, 352 pp.
- MICHELI, Gian Antonio: *Curso de Derecho Tributario*, traducción de Julio Banacloche. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1975, 400 pp.
- MILLS, Edwina: *Economía Urbana*, México, Editorial Diana S. A., 1975, 328 pp. Traducción de José Meza Nieto.
- MISSION SHOUP: *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, Tomo II, Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, 1950.

MIZRACHI C., Ezra: *Los ingresos tributarios de la Municipalidad del Distrito Federal. Régimen Legal*, Caracas, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, 1968, 122 pp.

MYRDAL, Gunnar: *Los efectos económicos de la Política Fiscal*, 2ª edición, Madrid, Editorial Aguilar, 1956, traducción de Bengt Becker, 408 pp.

NN.UU.

Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra. Volumen IV. América Latina, preparado por Hardoy, J. E., del Instituto Torcuato di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, con la participación de Balsadua, Raúl, y Moreno, Oscar A., Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1973, 86 pp.

Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra. Volumen VI. América Septentrional, preparado por Amato, Peter W., de la Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin. Naciones Unidas, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1974, 205 pp.

Políticas de tierras urbanas y medidas de control del uso de la tierra. Volumen III. Europa Occidental, preparado por Darin-Drabkin, Harim, del Instituto de Investigaciones del Uso de la Tierra, Tel-Aviv, Israel. Naciones Unidas, Depto. de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1973, 223 pp.

PASTOR RIDRUEJO, Félix: "Notas sobre el Proyecto de Fiscalidad especial del Suelo y las empresas urbanizadoras", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril, 1968, pp. 69 a 78.

PÉREZ DE AYALA, José Luis: "Tributación de las plusvalías patrimoniales en el impuesto general sobre la renta de sociedades y demás entidades jurídicas", en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, Nº 88, julio-agosto, 1970, pp. 142 y ss.

PÉREZ DE OLEA, Manuel: *Tres temas de política urbanística. Especulación del Suelo. Organización administrativa. Función de los entes locales*, Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1969, 106 p.

Rapport du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière (Suiza). En *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 2, marzo-abril, 1967, pp. 107 a 137.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *Impuesto municipal de plusvalía*, Publicaciones Abella, Madrid, 1965, 334 p.

SCHMOLDERS, Günter: *Teoría general del impuesto*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1962, traducción de Luis A. Martín Merino, 305 pp.

SOMERS, Harold M.: *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, 1970, traducción de Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, 601 pp.

URIARTE ZULUETA, Manuel M. de: "La fiscalidad del suelo en el marco del desarrollo urbano. Aspectos generales", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 102, 1972, pp. 1.165 a 1.197.

———: "La tributación de las plusvalías inmobiliarias en el Derecho Español", en *Revista de Derecho Financiero*, Madrid, Nº 88, 1970, pp. 207 a 232.

VILLEGAS, Héctor B.: *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 2ª edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 691 pp.

"Proyecto de Ley sobre Fiscalidad Especial del Suelo", publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico*, Nº 7, marzo-abril, 1968, pp. 149 y ss.

Municipalidad del Distrito Federal, *Compilación Legislativa Municipal. Suplemento 1972-1973*, dirigida y anotada por Torrealba Narváez, Luis, Ediciones del Concejo Municipal, Caracas, 1973, 583 pp.