

Reforma del impuesto sobre la propiedad en China: **Progreso y desafíos**

Joyce Yanyun Man

China ha experimentado un crecimiento económico rápido desde 1978, cuando adoptó una reforma económica y políticas de apertura hacia el mundo. Se ha convertido en la segunda mayor economía del mundo en términos de PIB, y su recaudación tributaria ha experimentado un crecimiento anual promedio de alrededor del 20 por ciento desde la reforma fiscal de 1994.

No obstante, muchos gobiernos subnacionales de China han experimentado problemas fiscales y han incurrido en grandes deudas locales en los últimos años debido a numerosas competencias del gobierno central no financiadas y la gran brecha fiscal entre las necesidades de gasto y la capacidad para generar ingresos. Por ejemplo, en 2008, los gobiernos subnacionales de China han sido responsables por el 79 por ciento de los gastos totales del gobierno, pero sólo del 47 por ciento de los ingresos gubernamentales totales (Man 2011).

A diferencia de muchos países desarrollados, los gobiernos locales de China (provinciales, de prefectura, de condado y municipales) no tienen ninguna autoridad legal para imponer tributos o pedir préstamos, y el impuesto sobre la propiedad desempeña un papel muy limitado en la estructura de financiamiento público a nivel local. En consecuencia, muchos gobiernos locales recurren a fuentes de ingresos extrapresupuestarios, imponen aranceles para el derecho a arrendar el suelo, otras tasas y recargos, y obtienen préstamos bancarios de forma indirecta para financiar las inversiones de infraestructura y desarrollo económico local.

Durante el período de 1991 a 2008, los aranceles para el arriendo del suelo (también

Shanghái ha comenzado a recaudar impuestos sobre segundas residencias de reciente adquisición por residentes y primeras residencias adquiridas por no residentes.



© iStockphoto.com

llamados aranceles de transferencia del suelo) aumentaron del 5,7 por ciento de los ingresos totales del presupuesto local al 43,5 por ciento. Esta dependencia excesiva de aranceles para el arriendo del suelo ha sido criticada como un factor importante en el crecimiento del precio de las viviendas y el aumento de casos de corrupción y disputas sobre suelos en China.

Problemas con el sistema tributario actual

El sistema actual de impuestos sobre el suelo y la propiedad en China genera una cantidad limitada de ingresos, aun cuando se gravan cinco tipos de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en las diversas etapas de producción (ver tabla 1). Los gobiernos locales cobran el Impuesto a la Ocupación de Suelos Agrícolas y el Impuesto al Valor Agregado al Suelo (IVAS) en el momento de adquirir y transferir el suelo. En el momento de la toma de posesión, se cobran el Impuesto al Uso Urbano del Suelo y el Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria, y finalmente se cobra el Impuesto a la Escritura cuando se transfiere el título de la propiedad.

Este sistema tributario tiene muchos problemas y debe ser reformado estructuralmente. En primer lugar, los diversos impuestos sobre el suelo y la propiedad constituyen solamente un 15,7 por ciento de los ingresos tributarios a nivel local. Es una fuente de ingresos inestable e inadecuada para los

gobiernos locales de China. Los funcionarios de los gobiernos locales han dependido de otras fuentes de ingresos, como el arriendo de suelos del estado a emprendedores inmobiliarios a cambio de un arancel fijo importante, para financiar proyectos de capital y desarrollo de infraestructura. En 2010, los gobiernos locales de China recaudaron 2,7 billones de RMB en concepto de aranceles de arriendo de suelos, además de 8,3 billones de RMB en impuestos y otros ingresos presupuestarios. La relación entre los aranceles de arriendo y los ingresos tributarios totales fue del 32,5 por ciento, comparada con el 4,5 por ciento en 1999.

En segundo lugar, la estructura actual de impuestos sobre la propiedad en China aplica una mayor carga tributaria en la etapa de transacción que durante la posesión. Por ejemplo, la recaudación del impuesto anual sobre el uso urbano del suelo y el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria durante la etapa de posesión ascendió a sólo el 6,44 por ciento de los ingresos tributarios locales en 2008, mientras que alrededor del 9,25 por ciento de los ingresos tributarios locales se recaudó en las etapas del desarrollo del suelo y transacción de la propiedad.

En tercer lugar, las propiedades residenciales ocupadas por sus dueños no están incluidas actualmente en la base tributaria del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, lo que restringe la capacidad del gobierno para recuperar la plusvalía del

TABLA 1
Impuestos sobre el suelo y la propiedad en China, 2008

Impuesto	Fecha de implementación	Base imponible	Tasa tributaria 2007	Fase del cobro	% de ingresos tributarios locales
Impuesto al Uso Urbano del Suelo	1988	Tamaño del suelo gravable (sólo para los contribuyentes nacionales antes de 2007)	30 RMB/m ² a 0,6 RMB/m ²	Posesión (recurrente)	3,51%
Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria	1986	Propiedad inmobiliaria para uso comercial	1,2% del valor original o 12% de los ingresos por arriendo	Posesión (recurrente)	2,93%
Impuesto al Valor Agregado al Suelo (IVAS)	1994	Plusvalía del suelo	Tasa tributaria progresiva (30–60% de la plusvalía del suelo)	Transacción (no recurrente)	2,31%
Impuesto de Ocupación de Suelos Agrícolas	1987	Tamaño del suelo agrícola	1–10 RMB/m ² (5–50 RMB/m ² después de 2008)	Desarrollo del suelo (no recurrente)	1,35%
Impuesto a la Escritura	1997	Valor autodeclarado del suelo y la vivienda al momento de la transferencia	3% al 5%	Transacción (no recurrente)	5,62%

Fuente: Agencia Nacional de Estadísticas (2009); calculado por Man (2011).



© Peng Wu/iStockphoto.com

mercado de vivienda en pleno auge debido a la privatización de viviendas de interés social, el crecimiento de los ingresos de la población y la inversión masiva en infraestructura urbana. Para 2010, la tasa de propiedad de viviendas alcanzó el 84,3 por ciento de la bolsa de viviendas urbanas del mercado formal, y los valores de las mismas han experimentado aumentos sustanciales en los últimos cinco años en muchas de las grandes ciudades (Man, Zheng y Ren, 2011). Pero la exclusión de las propiedades residenciales del impuesto sobre la propiedad inmueble creó desniveles de riqueza y una demanda excesiva de viviendas con fines de inversión y especulación, lo que aumentó la cantidad de viviendas vacantes en muchas ciudades costeras.

Finalmente, a diferencia del sistema de impuestos sobre la propiedad en muchos países desarrollados, en China no se grava el impuesto de acuerdo al avalúo de la propiedad. En lugar de ello, su valor es el 1,2 por ciento del precio original, menos un 10 al 30 por ciento por depreciación, o un 15 por ciento de los ingresos reales por arriendo de la propiedad. Los funcionarios gubernamentales tienen poca experiencia en la estimación del valor de mercado de las propiedades existentes, una destreza fundamental para poder establecer un sistema moderno de impuesto sobre la propiedad.

Recientes avances en la reforma del impuesto sobre la propiedad

El gobierno central de China ha estado explorando la posibilidad de reformar su sistema actual de tributos sobre el suelo y la propiedad desde 2003, cuando propuso oficialmente por primera vez el establecimiento de un sistema moderno de impuestos sobre la propiedad. En 2006 se seleccionaron seis ciudades para realizar proyectos pilotos, y un año después se amplió esta cantidad a 10 ciudades.

En 2010, la Administración Estatal de Impuestos (AEI), que está a cargo de este proyecto piloto, ordenó a cada provincia que seleccionara por lo menos una ciudad para realizar ensayos de avalúo de propiedades, con el objeto de verificar el precio de venta declarado por los propietarios para el impuesto a la escritura. Estos ensayos han tenido un importante papel en la preparación técnica e informática de avalúos masivos futuros del valor de la propiedad. El 28 de enero de 2011, las ciudades de Shanghái y Chongqing recibieron permiso para recaudar impuestos sobre la propiedad de segundas residencias y residencias de lujo de reciente adquisición, respectivamente.

Las residencias unifamiliares y apartamentos de lujo de reciente adquisición son el objetivo de un proyecto piloto de avalúo de propiedades en Chongqing.

Logros importantes

La reforma del sistema de impuestos sobre la propiedad en China intenta establecer un sistema para gravar las propiedades existentes (incluyendo tanto el suelo como las estructuras edificadas) anualmente de acuerdo a su avalúo, con el objeto de generar una fuente significativa de ingresos para los gobiernos locales. Este sistema utilizará varios métodos de avalúo, tales como la comparación con los valores de mercado, su costo y los ingresos generados, y se aplicará a propiedades comerciales e industriales, así como también a propiedades residenciales, incluyendo aquellas ocupadas por sus dueños.

Algunas ciudades piloto, como Hangzhou, Dandong y Chongqing, han estudiado e implementado distintas versiones de Avalúo Masivo Asistido por Computadora (CAMA, por sus siglas en inglés). El AEI ha estado capacitando a funcionarios de las agencias tributarias locales de cada provincia en el desarrollo de un sistema CAMA y sus aplicaciones. También ha intentado establecer normas tecnológicas para cada método de avalúo.

En 2005, el AEI diseñó un ensayo de regulación de avalúo de propiedades inmobiliarias, con 12 capítulos y 40 cláusulas que estipulan los métodos de recolección de datos, las normas y el sistema CAMA. Todas las ciudades piloto han concluido su simulación de avalúo y han calculado las cargas y los ingresos tributarios utilizando distintos escenarios de tasa de impuestos. En 2011 se seleccionó a, por lo menos, una ciudad de cada provincia para realizar un avalúo de propiedades recién adquiridas para recaudar el impuesto a la escritura.

El avance más importante tuvo lugar a comienzos de 2011, cuando Shanghái comenzó a recaudar impuestos sobre las segundas residencias recién adquiridas por residentes y sobre las primeras residencias de no residentes de acuerdo a su valor de transacción, previa exclusión de la base tributaria de 60 metros cuadrados por persona. La ciudad de Chongqing está apuntando a la residencia unifamiliar existente y a los apartamentos de lujo recién adquiridos por residentes o segundas residencias adquiridas por no residentes. El programa excluye 180 metros cuadrados para residencias unifamiliares y 100 metros cuadrados para apartamentos en Chongqing.

Se ha impuesto el tributo sobre la propiedad a alrededor de 8.000 parcelas en total en estas dos ciudades, si bien este experimento de un año de

duración recaudó sólo una pequeña cantidad para el financiamiento de viviendas de bajos ingresos. Aunque la base tributaria, la tasa tributaria y la recaudación han sido muy pequeñas en estas dos ciudades, estos esfuerzos representan un gran paso adelante para la reforma del impuesto sobre la propiedad en China.

Desafíos futuros

La reforma del impuesto sobre la propiedad en China todavía enfrenta enormes desafíos, aun cuando los ciudadanos y los medios de comunicación ya la comprenden mejor. En primer lugar, ha encontrado resistencia desde varios grupos de interés influyentes. Los mayores adversarios de un impuesto sobre la propiedad son los funcionarios gubernamentales locales, además de los inversores y especuladores inmobiliarios. Muchos gobiernos locales creen que la adopción de este impuesto reducirá el valor de las viviendas y, en consecuencia, reducirá la demanda de suelo, lo que disminuirá sustancialmente los aranceles por arriendo de suelo en manos estatales. Además, los funcionarios de los gobiernos locales son evaluados según el papel que cumplan en la estimulación del crecimiento de la economía local, y los proyectos de inversión en infraestructura se usan frecuentemente como un estímulo para el desarrollo de la economía local. Los funcionarios quieren acceso ilimitado a los aranceles de arriendo del suelo, porque se pueden recaudar y gastar con muy poco control y pueden generar una gran cantidad de ingresos durante el período de ejercicio de un funcionario.

Un segundo desafío es el progreso lento de los preparativos legales y de avalúo para el sistema de impuesto sobre la propiedad. Se tienen que promulgar leyes y reglamentaciones sobre el impuesto, incluyendo leyes y normas de avalúo. Habrá que capacitar y certificar a hasta 100.000 valuadores en las normas correspondientes. En tercer lugar, todavía no existe un consenso sobre cómo definir la base tributaria, sus exclusiones y exenciones; la asignación de responsabilidades de administración, fijación de tasas y avalúo; y la distribución de los ingresos tributarios. Y, por último, la falta general de familiaridad con el impuesto sobre la propiedad crea continuos malentendidos e interpretaciones erróneas acerca del impuesto.

Al mismo tiempo, cada vez más residentes urbanos comprenden que un impuesto sobre el

avalúo de la propiedad comercial y residencial recaudado anualmente puede generar una fuente sustentable de ingresos para los gobiernos locales y reducir su dependencia de aranceles y cargos de transferencia de propiedad que contribuyen a incrementar el precio de las viviendas. A raíz de la política del gobierno central de restringir la compra de viviendas y de ajustar la oferta monetaria, los aranceles de arriendo del suelo han comenzado a disminuir en muchas ciudades en 2011.


Según un informe reciente del Instituto de Índices de China (2012), los aranceles por transferencia de suelos en 130 ciudades han disminuido un 11 por ciento en comparación con 2010. En Shanghái y Beijing han caído un 16 y 35,7 por ciento, respectivamente. Esta reducción significativa puede también ofrecer oportunidades a los gobiernos locales para encontrar maneras más sustentables de equilibrar la promoción del crecimiento económico con el suministro de bienes y servicios públicos. A largo plazo, el establecimiento de un sistema de impuestos sobre la propiedad para sustituir gradualmente los aranceles a la transferencia del suelo ofrece una manera eficiente, equitativa y sustentable de financiar los desarrollos locales y los egresos gubernamentales.

El impuesto sobre la propiedad se ha percibido como una manera efectiva de reducir los precios de la vivienda, amortiguar la especulación y reducir las tasas de viviendas vacantes. Muchos investigadores creen que los gobiernos locales han tratado de limitar la oferta de suelo para aumentar los precios y maximizar los ingresos, produciendo un rápido aumento de los precios de la vivienda y la falta de viviendas económicas en las zonas urbanas de China. La imposición de tributos sobre la propiedad residencial puede aumentar el costo de oportunidad de dejar las propiedades vacías o sin usar, y reducir los incentivos para el comportamiento especulativo. El impuesto se percibe también como una manera efectiva de reducir la brecha de ingresos y riqueza entre los residentes urbanos y desalentar la inversión especulativa en el sector inmobiliario.

Conclusiones

La reforma del impuesto sobre la propiedad de China está progresando en el área de investigación y experimentos de aplicación, y ha comenzado a ser mejor comprendido y aceptado por los ciudadanos y los gobiernos locales. Pero el estableci-

miento exitoso de un impuesto sobre la propiedad como una fuente importante de ingresos para el financiamiento público local requiere no sólo de técnicas de avalúo y de diseño tributario sino también de determinación política y de una reforma administrativa. Esta reforma podría generar un cambio fundamental en las relaciones intergubernamentales y el papel del gobierno en la estructura política y económica de China.

El Instituto Lincoln comenzó a respaldar las investigaciones relacionadas con la tributación de la propiedad conjuntamente con el gobierno chino en 2004, con la colaboración del Centro de Desarrollo e Investigaciones del Consejo Estatal, el Ministerio de Finanzas y la Administración Estatal de Impuestos (AEI). En 2007 se estableció en Beijing el Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelos de la Universidad de Peking y el Instituto Lincoln, en parte para ayudar a organizar conferencias internacionales y programas de capacitación para funcionarios de las agencias tributarias de las ciudades piloto. El Centro continúa apoyando a expertos nacionales e internacionales para realizar actividades de investigación y proyectos de demostración en el área de impuestos sobre la propiedad y temas relacionados. 

► SOBRE EL AUTOR

JOYCE YANYUN MAN es senior fellow y directora del Programa para China del Lincoln Institute of Land Policy, y es directora y profesora del Centro de Desarrollo Urbano y Política de Suelos de la Universidad de Peking y el Instituto Lincoln. Contacto: yman@lincolninst.edu.

► REFERENCIAS

China Index Institute. 2012. <http://www.chinanews.com/estate/2012/01-04/3580986.shtml>

Man, Joyce Yanyun. 2011. Local public finance in China: An overview. In *China's local public finance in transition*, eds. Joyce Yanyun Man and Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Man, Joyce Yanyun, Siqi Zheng, and Rongrong Ren. 2011. Housing policy and housing markets: Trends, patterns and affordability. In *China's housing reform and outcomes*, ed. Joyce Yanyun Man. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

National Bureau of Statistics. 2009. *China statistical yearbook*. Beijing: China Statistics Press.