

CAPITULO I

MARCO TEORICO

En general los acontecimientos económicos influyen sobre el desarrollo de una estructura impositiva de dos formas: a medida que la estructura de la economía cambia con el desarrollo económico, la naturaleza y procedimientos de las bases impositivas cambian también; y segundo, los objetivos económicos de la política fiscal varían con las distintas etapas del desarrollo económico, como cambian también los criterios económicos por los que se ha de juzgar una buena estructura impositiva.

En ambos casos, los efectos del desarrollo económico sobre la estructura fiscal son más bien una función de cambio institucional y su naturaleza es -aunque en menor medida- una cuestión puramente económica tal y como ocurriría con relación al cambio del gasto público.

El problema de adaptación de estas ideas a una estructura económica tan desigual como los municipios del Area Metropolitana de Monterrey, surge cuando se elaboran las estructuras impositivas -o leyes de ingresos- como si el "status" de desarrollo fuese igual en todos los municipios. Quizá se piense en una estructura impositiva moderna considerando la situación de municipios con mayor capacidad económica y discriminando la situación real de los municipios más rezagados. Este es el primer escollo que enfrenta una ley de ingresos que mide a un mismo nivel cada municipio en ella involucrado.

A. ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN SOCIEDADES DE BAJOS INGRESOS.

La situación precaria o de bajos ingresos, establece serias limitaciones sobre la estructura del sistema fiscal. El predominio de actividades primarias o secundarias muy incipientes y la dificultad de gravarlas a través del Impuesto sobre la Renta, convierte en virtualmente importantes los Impuestos sobre la Tierra.

Se hacen entonces presunciones para determinar las bases de los impuestos e incluso la práctica de impuestos en especie. Fuera de actividades primarias, la organización de primitivos establecimientos de fabricación de pequeña escala, limita la base efectiva de los impuestos de consumo a la fabricación de ciertos bienes principales que son obtenidos en los establecimientos mayores.

No obstante estas limitaciones, es posible diseñar un sistema de impuestos teóricamente entrelazados (como Impuestos sobre la Renta, Gastos y Propiedades) que induzca al contribuyente a cumplir sus obligaciones fiscales.^{1/}

Si suponemos conocida la renta y una declaración más baja a efectos del Impuesto sobre el Gasto eleva las responsabilidades para el Impuesto sobre el Patrimonio y viceversa, o sea que, dada la verdadera base para dos de cualquiera de los tres impuestos, puede ser determinada la verdadera base para el tercero.

^{1/} Higgins, B. y Kaldor, N. en "Readings on Taxation in Developing Countries".

Sin embargo, tales sistemas de autocontrol incluyen impuestos muy complejos y la misma falta de capacidad administrativa que hace esenciales los controles, hacen también irreales dichos esquemas tributarios.

No obstante la existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio reforzaría la administración de un Impuesto sobre la Renta, con respecto a los ingresos generados por el capital de un país. Con un Impuesto sobre la Renta ineficaz, difícilmente administraría mejor un Impuesto al Patrimonio.

Este es especialmente el caso, porque el cumplimiento del contribuyente es sólo la mitad del problema junto con el cumplimiento de la administración tributaria que tiende a ser deficiente y aún más cuanto más complejo es el sistema fiscal. Es aconsejable por lo tanto, no exigir demasiado de la pericia administrativa y reducir al mínimo las oportunidades de negociación y colusión.

En fin, es esencial un sistema que imponga multas por realizar declaraciones más bajas y enjuicie los delitos, en vez de aceptarlos como una característica normal e inevitable del contexto social.

Es importante mencionar que en la etapa incipiente del desarrollo económico se preconizan los conceptos de equidad y de incidencia, por los efectos que provocan a corto plazo. Estos conceptos los podemos encontrar en los principios en que debe basarse una política

tributaria.^{2/}

- a) El principio de la convivencia económica que significa que el impuesto debe establecerse considerando sus efectos sobre los incentivos a trabajar, invertir, ahorrar y crear actividades que sean necesarias para el desarrollo económico.
- b) El principio de la suficiencia expresa que todos los ingresos corrientes basten para cubrir la totalidad de los gastos gubernamentales y se tienda a un equilibrio presupuestal.
- c) El principio de progresividad tiene relación con la redistribución del ingreso y expresa que los impuestos en conjunto deben ser función de la capacidad económica de los ciudadanos.

No proceder con una lógica bien definida pudiera encontrar contradicciones entre dichos principios, por ejemplo, se ha polemizado entre el principio de la progresividad de un impuesto que involucra los conceptos de equidad e incidencia y el incentivo hacia la inversión productiva que acumule capital necesario para el desarrollo. Puede haber pugna entre el principio de la convivencia económica y el principio de progresividad.

B. FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Las principales características de las finanzas municipales en

^{2/} Navarrete, Ifigenia M. de. La Función de los Impuestos en una Democracia. Diario Ovaciones, 12 de julio de 1964. Tomado del artículo de Roberto Anguiano "Reformas Tributarias en América Latina". Economía Política, Núm. 4, 1967.

países en desarrollo son: 1) La proporción sumamente pequeña de los ingresos fiscales que llega a ser insuficiente para los propósitos del gasto proyectado; 2) Una fuerte participación de los ingresos fiscales proveniente de ayudas en garantía, o de subsidios o préstamos del gobierno nacional; 3) La falta de fuertes imposiciones locales y de un sistema de recaudación (muchos impuestos locales están siendo recaudados por oficinas estatales y/o federales; y 4) Un control amplio de los Gobiernos Nacionales sobre cada fase de las finanzas locales que incluye: presupuestos, auditorías, gastos, asignación de garantías, compras, exención fiscal y de recaudación.

1. Fuentes de Ingresos Municipales

Los ingresos fiscales de los Gobiernos Municipales en general son de varios tipos:

- 1. Porcentajes adicionales de impuestos gravados por los Gobiernos Estatales o Federales.
- 2. Impuestos locales sobre la Propiedad de la Tierra, Construcciones y parcelas agrícolas. Estos tienen que ver con los impuestos sobre Adquisición de Inmuebles, Predial, Mejoramiento específico de la Propiedad, Derechos sobre la construcción y demás relacionados.
- 3. Impuestos Personales. Son aquellos relacionados con la ocupación de las personas que no son sujetas de Impuestos sobre Propiedad o sobre la Renta.