El éxito o fracaso del doble papel depende de la operatividad del sistema de este impuesto en la práctica. Sin embargo, a pesar de lo que se señala respecto a ser el principal instrumento de las finanzas locales, la evolución de los ingresos generados por tal gravamen en Nuevo León no ha sido muy aceptable. Su participación relativa en el contexto de los Ingresos Fiscales, decayó notablemente de un 12% en 1965, a 6.7% en 1975. Su evolución fue marcadamente decreciente hasta 1974, en que participó tan solo con el 5.4%.

La ligera recuperación en 1975 es consecuencia de una importante reforma fiscal emprendida en 1974 (en términos reales se incrementó en un 39.2%). Dicha reforma modificó la base impositiva haciéndola más alta para terrenos cuyo valor catastral sobrepase los 500 mil pesos. Además, la valorización catastral llegó a significar un 80% del valor comercial del terreno (valor del mercado).[26/] Otro punto importante que merece mencionarse, es que las revalorizaciones catastrales se harán en forma biaual en vez de quinquenal como se aplicó por mucho tiempo. Todo esto ampliará probablemente la recaudación fiscal en la entidad, aunque no soluciona la insuficiencia de ingresos para ensanchar los programas de desarrollo económico y asistencial social en el Estado.

Para ampliar la recaudación fiscal del impuesto predial, se recomienda mejorar el aspecto administrativo (control, levantamientos topográficos, sistematización de técnicas catastrales). Como se sabe, esto implica un

---

26/ Investigación Directa. Marzo de 1976.

alto costo, pero a mediano y/o a largo plazo tendería a mejorar la recaudación gracias a que se contaría con una actualizada situación de la tenencia de los predios. Por ejemplo, el gobierno del Estado de México en tres años incrementó la recaudación del Impuesto Predial en 300%, inclusive con una reducción en la tasa final de un 25%.[27/] Para tal efecto, se aplicó la fotometría para poder cubrir toda el área del estado logrando con esto un mayor control de los predios urbanos y rurales.

La reforma administrativa del Impuesto Predial es impostergable, ya que con esto se pueden incrementar los recursos del gobierno estatal y evitar la escalada de la especulación de terrenos.

Se ha dicho que este impuesto es el más progresivo en la entidad.[28/] Sin embargo, habría que repasar detenidamente sobre algunos aspectos de incidencia y de eficacia en cuanto a la función social que desempeña.

Para que el impuesto a la propiedad se considere progresivo, tendría que ser soportado por el "capital",[29/] en este caso por el propietario del bien. Pero si se diferencia el destino de la propiedad entre utilización propia para vivienda y utilización comercial, entonces la incidencia puede tomar dos rumbos, en el primero, el impuesto recaería directamente sobre el propietario del bien, en el segundo caso sería trasladado hacia adelante o sea, hacia el consumidor (trátese de vivienda para renta o de negociación comercial).

27/ Suárez Mier, José Manuel. "Notas sobre el posible tratamiento impositivo de la plusvalía en propiedades urbanas". Tomado de "El Economista Mexicano", C.N.E., México, marzo de 1975.
28/ Livas Cantú, Eduardo. Op. Cit., p. 75.
29/ Entendido este capital como propiedad raíz.

Una estructuración adecuada y factible para el impuesto predial en el estado sería atendiendo los siguientes criterios.

1o.- Utilización de la propiedad. Poner cautela en cuanto los efectos de incidencia que puedan producirse si su destino es comercial.

2o.- Aplicación de una sobretasa a terrenos baldíos. Esto es con el fin de evitar la especulación. La sobretasa sería variable de acuerdo a la ubicación del predio, ya que este factor es el más importante para fomentar la especulación.

3o.- Mayor diferenciación de intervalos sobre las bases imponibles. Esto haría más progresivo el gravamen, sobre todo en el caso de que los propietarios mismos ocupen sus predios.

Hay que tomar en consideración que este impuesto es de los que influyen más directamente sobre la inversión frenándola; en cambio, sería un error suponer que su exención es determinante para la localización industrial. Se ha comprobado a través de algunos estudios, cómo la franquicia fiscal es el último factor de localización.30/

3.- El Impuesto sobre Nóminas.

Este impuesto aparece en el escenario fiscal del Estado en 1968, a raíz de que las empresas aceptaron absorber dicho gravamen con una tasa de 1.5% sobre la nómina del personal a su disposición. En el primer año de su aplicación, representó el 5% de los ingresos fiscales. Cabe considerar que su

---

30/ Véase tesis de Rodolfo Martínez Delgado. Estímulos fiscales, localización e inversión industrial: Fomento industrial en Nuevo León. C.I.E., U.A.N.L. 1972 y también a Simons.

evolución ha sido rápida, constituyéndose en la fuente de ingresos más dinámica, con una tasa media anual de crecimiento del 28%, durante el período de 1968 a 1975.

Al año siguiente se modificó este impuesto a un 2%, con esto mejoró su participación relativa de 5.5% hasta un 10%. A partir de 1971 mantiene un ligero crecimiento hasta colocarse en 1975 con una participación relativa de 11.3%.

Desde el punto de vista presupuestario o financiero, este impuesto vino a representar para la entidad un fuerte instrumento de recaudación; empero, habría que analizar su efecto sobre la tasa de empleo, ya que encarece más los costos de producción. Este hecho permite a las empresas justificar el empleo de mayor equipo de capital en sustitución de mano de obra, acción que no va de acuerdo con la política económica de disminución del desempleo en el país.

Algunos tratadistas han enfatizado sobre los efectos del impuesto sobre nóminas, por ejemplo, Harry Brown sostiene que a la larga la traslación recae sobre los trabajadores; además, afectan la demanda de trabajo y esto tiende a disminuir los posibles aumentos futuros de los salarios.[31/]

Otra hipótesis es la que sostiene James Hall, quien argumenta que ese impuesto sería trasladado a los consumidores de los bienes y servicios producidos por las empresas causantes de tal gravamen. El monto pagado sería ad

---

31/ Brown, Harry. The Economics of Taxation, Holt, N. York, 1924, Cap. VI. Nota mencionada en el trabajo de Alfredo Livas Cantú "Un repaso a las teorías del impuesto sobre nóminas y el impuesto a la propiedad". Facultad de Economía, U.A.N.L., 1975.

ministrado en la estructura de costos y elevaría el precio de los productos, claro, si se tatase de un impuesto general.[32/] Para el caso de un impuesto parcial, el patrón no podría fácilmente trasladarlo. Sin embargo, en sus métodos de producción intensificaría el uso de bienes de capital en lugar de la mano de obra.

De tales hipótesis podemos concluir que los efectos del impuesto sobre nóminas podrían ser por partida triple:

1o.- Una disminución de los salarios promedio de los trabajadores.

2o.- Aumento en los precios de los bienes producidos por las empresas gravadas y

3o.- Una tendencia hacia métodos de producción más intensivos en el factor capital que en el factor trabajo.[33/]

En el contexto de una economía subdesarrollada, cuyos objetivos económicos ya definidos son en términos de una mejor distribución del ingreso y de una disminución en la tasa de desempleo, tal medida impositiva resulta negativa para la política de la entidad.

Este es otro hecho que ilustra sobre las políticas fiscales en la entidad, en el sentido de que no se analizan bien los efectos económicos que pueden provocar tales medidas. Los criterios para imponer nuevos gravámenes no deben basarse únicamente en términos de rendimiento y de viabilidad administrativa, sino en los efectos económicos que generen.

32/ Hall, James. "Incidence of federal social security payroll taxes". Quarterly Journal of Economics, Nov. 1968. Citado en A. Livas.

33/ Aunque para comprobar lo anterior, habría que obtener los coeficientes técnicos de producción, para ver en qué medida se han dado estos efectos.