

GRÁFICO: Evolución de los impuestos municipales en México, 1950-1985.

Año	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Impuestos municipales	13.5	14.8	17.5	21.3	27.0	37.1	48.0	61.0
Impuestos no municipales	23.1	27.4	35.4	45.0	54.6	64.7	75.0	85.0
Impuestos totales	36.6	42.2	52.9	66.3	81.6	101.8	123.0	146.0

GRÁFICO: Evolución de los impuestos municipales en México, 1950-1985. (Miles de millones de pesos)

GRÁFICO: Evolución de los impuestos municipales en México, 1950-1985.

Año	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Impuestos municipales	1.073	1.558	2.141	2.858	3.720	4.804	6.101	7.601
Impuestos no municipales	2.005	2.585	3.474	4.508	5.780	7.283	8.901	10.918
Impuestos totales	3.078	4.143	5.615	7.366	9.500	12.084	15.002	18.519

GRÁFICO: Evolución de los impuestos municipales en México, 1950-1985. (Miles de millones de pesos)

1.2. Marco Teórico: El Impuesto a la Propiedad.

1.2.1. El Impuesto a la Propiedad en el contexto de la imposición a la riqueza.

El impuesto a la propiedad es una forma de gravar a la riqueza, en este caso, la tenencia de la tierra. Teóricamente al lado de este impuesto y con el mismo carácter existe el impuesto al caudal neto de la riqueza, ya sea sobre la transferencia de activos como: herencias, enajenamiento de bienes muebles e inmuebles, sobre regalías, etc.

De todos ellos, el impuesto predial (terreno y lo que sobre él se edifique) es de los más importantes en la estructura fiscal de algunos países como Estados Unidos, y en México es relevante en algunos estados de la república como veremos más adelante. En general, la importancia relativa de este impuesto se ha declinado en razón de que el impuesto sobre el ingreso y a las ventas (ISR e IVA en México) ha avanzado notablemente.

Sin embargo, el Impuesto Predial ha continuado dominando en la escena tributaria local suministrando una parte importante de los ingresos a los gobiernos municipales.

En otro aspecto, Musgrave sostiene que el impuesto a la propiedad (o predial) puede defenderse desde varios ángulos. El enfoque de beneficio subraya sobre el diferencial en las tasas en bienes

particulares de la riqueza real. El enfoque "habilidad para pagar" enfatiza a un impuesto global y personal sobre la riqueza neta. Lo indicado, agrega Musgrave, para un impuesto a la propiedad uniforme basado en la realidad, como reflejo en el impuesto a la propiedad existente, es más difícil de establecer.^{12/}

1.2.2 Base de la Recaudación: Valor del mercado o ingresos generados.

¿El impuesto a la propiedad se fijaría sobre las ventas o ingresos provenientes de las rentas o se fijaría sobre los valores actuales o potenciales de la propiedad? Mientras que en E.U. se ha hecho en términos de ventas o valor del mercado, en Gran Bretaña se ha hecho sobre la base del ingreso derivado del activo.

En condiciones de competencia perfecta, tales diferencias de enfoques tenderían a desaparecer, pero en condiciones reales, la de igualdad persiste.

Una subutilización de la propiedad, la fijación sobre la base de ingresos llegaría a un menor valor, así se discriminaría en favor de la subutilización, por lo que esto tendría efectos adversos principalmente en países menos desarrollados (PMD).

^{12/} Musgrave R. y Musgrave Peggy, "Public Finance in Theory and Practice", 2nd. Edition, McGraw-Hill P., 1976.

Si la fijación del impuesto es basada en el valor del mercado, tales efectos es poco probable que se den en la práctica, ya que los valores del mercado son con mayor probabilidad un reflejo de usos alternativos y más rentables.

Aún así, los mercados de inmuebles son imperfectos y las estadísticas de ventas podrían no reflejar el potencial.

Para asegurar las fijaciones del impuesto predial en forma cabal, se requiere la determinación del potencial de ingresos o los valores del mercado. Esto sólo es factible si los sistemas de un catastro asegurado son disponibles, una situación a menudo no conocida en PMD.

Como una alternativa, se ha propuesto la determinación de un valor real a ser obtenido a través de un sistema de auto-asignación, bajo el cual, el propietario sería requerido a vender su activo al precio igual al declarado en valor por él mismo. Es un propósito ingenioso, pero poco factible en su implementación.

De cualquier forma, la determinación del valor real del mercado es el enfoque preferible, aunque existen muchas dificultades de una auténtica información, en forma principal en los PMD.

1.2.3. La base entre predios baldíos y mejoras en los predios.

El impuesto predial es fijado sobre el valor del mercado de un

bien raíz sin trazar una distinción entre predio y el mejoramiento específico a la propiedad.

Dada una oferta de terrenos, este gravamen ha sido reconocido como una forma de imposición que no evita los incentivos a invertir en mejoras.

Como cosa caída del cielo, el aumento en los valores de los terrenos debido a un incremento en la población y al crecimiento del ingreso puede ser considerado como ganancias socialmente no garantizadas. Esto ha llevado a un clamor exagerado en beneficio de un impuesto que ha interferido con un continuo y fuerte caso de imposición a mayores tasas.

Desafortunadamente, esto ha repercutido en evitar tales inversiones en mejora a la propiedad, especialmente en la construcción de viviendas de carácter popular.

Un impuesto liviano sobre el valor de los predios, combinado con una menor imposición en el mejoramiento y confianza hacia los propietarios, más imposición de las ganancias de capital, podrían ayudar a un sólido desarrollo urbano. Esta ha sido considerada como la dirección más deseable de la reforma de un impuesto predial,

1.2.4 Ponderación de su distribución.

El impuesto predial ha sido la principal fuente de reclamos en

términos de excesiva carga en el presupuesto de gastos familiares en fechas recientes. No obstante, la tasa de incremento de este gravamen ha aumentado menos rápidamente que otros impuestos locales en los Estados Unidos.

Este impuesto como porcentaje del ingreso personal ha permanecido constante. La mayor parte de las ganancias obtenidas se explican por el incremento de la base debido a la inflación y al stock incrementado de la propiedad real. Sin embargo, la sensibilidad con que los contribuyentes reclaman como una carga excesiva amerita explicación. El impuesto predial que ellos pagan es más visible que el impuesto a las ventas y además son hechos en pagos anuales y de una sola vez. Además, los propietarios pueden pasar por inadvertido el aumento de las viviendas a causa de la inflación, algo que no queda como aparente en el caso del aumento de los salarios monetarios o nominales.

Así, el propietario contempla un aumento en los impuestos sobre "la misma casona vieja" sin advertir que el valor de su propiedad también ha aumentado.

En las estadísticas de E.U., el impuesto predial aparece altamente regresivo. Una familia con más altos ingresos, la proporción de su gasto en tal impuesto declina agudamente.

Pero esto tiene algunas implicaciones: primero, la base del

ingreso excluye las rentas imputadas y si se incluyeran, la regresividad sólo se reduciría; segundo, los datos son de una situación estática que si la ajustáramos a un seguimiento sobre un largo período, la regresividad podría tornarse en progresividad.

1.2.5. Incidencia del Impuesto Predial.

Existen diversas corrientes teóricas relativas a la incidencia o a los efectos del impuesto a la propiedad o predial. Repasaremos algunos planteamientos de dichas corrientes y presentar el debate que se ha originado en este tema.

Para los clásicos en general (Marshall, Edgeworth, Simon, Pierson, entre otros), la incidencia es separable entre el propietario y el usuario o consumidor final de la propiedad de acuerdo a la proporción del valor de las mejoras y el del predio, del valor total.

A excepción para Edgeworth, no lo es, pues él argumentó que todo es trasladable al consumidor, dado que "las diferencias en la renta urbana, se deben más a las diferencias en la productividad del capital aplicado a distintos predios": "Una casa construida en el centro de la ciudad es más casa que una construida en un suburbio de la ciudad."

Para Simon ambos enfoques son aceptables pero habría que abocarse a la evidencia empírica.

Otro planteamiento al respecto es el de los economistas revisionistas. Brown, por ejemplo, aceptaba la división del impuesto pero concluía que los propietarios del capital (o del predio) eran los que iban a soportar la carga del impuesto a las mejoras. Señaló además este economista que en los casos en que hay traslado de capital a otros usos, el capital en general va a sufrir gran parte de la carga del impuesto.^{13/}

Otro revisionista, Mieszkowski planteó lo mismo que Brown pero con otros supuestos. Los efectos sobre los cambios en los precios relativos, aunado al hecho de que el rendimiento del capital disminuya, son los factores determinantes para señalar la incidencia del impuesto.

Los consumidores que vieron bajar el precio de los productos finales, aumentan su ingreso real y por el contrario, los que vieron aumentar los precios de los bienes y servicios disminuyen su ingreso real.

Netzer discute la posibilidad de una traslación del impuesto a los factores de la producción inmóviles. En esta medida, estos factores sufrirán parte del impacto del impuesto.

13/ Brown, Harry G., The Economics of Taxation. Holt, New York, 1924, Cap. VI.

Estos enfoques tienen distintas implicaciones. El planteamiento teórico que concluye que el impuesto en su mayoría es trasladable hacia los consumidores, tendería a implicar que este impuesto es regresivo, ya que a medida que el porcentaje consumido del ingreso disminuye al aumentar el ingreso de las personas.

El planteamiento de que el capital va a soportar la reducción de su rendimiento, implica que el impuesto podría tornarse en progresivo.

La evidencia empírica sobre el efecto de incidencia de este impuesto (Netzer) se podría dividir en dos: propiedad no-residencial y propiedad residencial. En la primera, Netzer encontró que el impuesto a la propiedad como porcentaje del ingreso de las personas tiene forma de "U", es decir, en un principio bajan a medida que sube el ingreso, y luego suben en los grupos de ingresos más altos (progresivos).^{14/}

En el caso de los impuestos a la propiedad residencial, los estudios evidenciaron que recaen sobre los ocupantes de las viviendas. El impuesto resulta súmanamente regresivo.

^{14/} Netzer, D. "Economics of the Property Tax Revisted", National Tax Journal, Dec., 1973.

Aarón critica los estudios por utilizar el concepto del ingreso medido, cuando el gasto por consumo de vivienda involucra un plazo más largo siendo la medida relevante el ingreso permanente, criticando de paso los supuestos de la posición revisionista y opta por un refinamiento de las técnicas de investigación.

En resumen, no hay una posición teórica clara y definida sobre la incidencia del impuesto predial. Habrá primero que realizar una meticulosa mezcla de supuestos teóricos y añadido a ello unas técnicas muy refinadas de medición y determinación de las variables, para con ello precisar el verdadero impacto de la incidencia.

Los sujetos de este impuesto son: propietarios o poseedores de tales predios, los usufructuarios, los arrendatarios, usufructuarios, usuarios y habituarios.

Estas definiciones corresponden al objeto y sujeto del impuesto predial de acuerdo a la Ley de Ingresos señalada.

A pesar que ha habido algunas reformas al impuesto en un periodo no extenso, la importancia del impuesto predial en el total de los ingresos de los municipios ha venido en disminuir en los años recientes, debido a que el crecimiento de los ingresos tributarios se ha concentrado en otros impuestos.

Estos entonces tienen distintas implicaciones. El planteamiento teórico que conlleva que el impuesto en su mayoría es trasladable hacia los consumidores, tendería a aplicar que este impuesto es regresivo, ya que a medida que el porcentaje consumo del ingreso disminuye al aumentar el ingreso de las personas.

El planteamiento de que el capital va a soportar la reducción de su rendimiento, implica que el impuesto podría tomarse en progresivo.

La evidencia empírica sobre el efecto de incidencia de este impuesto (Netzer) se podría dividir en dos: propiedad no-residencial y propiedad residencial. En la primera, Netzer encontró que el impuesto a la propiedad como porcentaje del ingreso de las personas tiene forma de "U", es decir, en un principio bajan a medida que su ingreso y luego suben en los grupos de ingresos más altos (progresivos).

En el caso de los impuestos a la propiedad residencial, los estudios evidenciaron que recaen sobre los ocupantes de las viviendas. El impuesto resulta sumamente regresivo.

14 Netzer, D. "Economics of the Property Tax Revisited", National Tax Journal, Dec., 1973.