

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL IMPUESTO PREDIAL. UNA REFERENCIA AL CASO DE MÉXICO

Marcela Astudillo¹

Nicolás G. Zúñiga²

RESUMEN.

Actualmente se considera que las finanzas locales son un medio de primera importancia para generar el desarrollo económico local, por lo que resulta necesario que cuente con recursos propios. El objetivo del presente trabajo es proponer acciones que permitan fortalecer la recaudación proveniente del impuesto predial, ya que este gravamen es la fuente más importante de ingresos propios de los municipios mexicanos. Para ello, se revisa el impuesto predial en México y cuál ha sido su desempeño respecto a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la región latinoamericana.

De acuerdo a la literatura y la evidencia empírica mostrada en este trabajo, se considera que el impuesto predial bien administrado puede convertirse en un instrumento que permita, por lo menos parcialmente, hacer frente a las grandes dificultades económicas por las que atraviesan los gobiernos locales. Pero, ¿se requiere que el gobierno federal y las entidades federativas entren al relevo para mejorar la administración del impuesto predial? Éste es un cuestionamiento que pudiera ser un nuevo tema, no resuelto, y dar pauta para el debate y la realización de futuras investigaciones entre los expertos de las finanzas públicas.

Palabras clave: Finanzas locales, impuesto predial, política fiscal.

ABSTRACT.

Currently it is considered that local finances are means of primary importance to generate local economic development, which is why it is necessary for the locality to have resources of its own. The aim of this paper is to propose actions to strengthen the revenue from property tax because this tax is

¹ Profesora – Investigadora en Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. E – mail: marcelaa@unam.mx

² Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Sinaloa. E – mail: nicozu1@hotmail.com

the most important source of own revenue for Mexican municipalities. For this purpose, is reviewed the property tax in Mexico and its performance compared to that of the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Latin American region.

According to literature and empirical evidence shown in this paper, it is considered that property tax well administered may become an instrument that allows facing, at least partially, the great economic difficulties encountered by local governments. But it requires that the federal government and the states take over in order to improve the administration of the property tax? This is a question that could be a new issue, not resolved, and give direction to the debate and the development of future research projects among public finance experts.

Key words: Local finances, property tax, fiscal policy.

Clasificación JEL:

INTRODUCCIÓN.

Parte integrante de las finanzas públicas son las finanzas locales las cuales están influenciadas por los cambios que se registran en un país y son un medio perfecto para conocer la evolución de las sociedades contemporáneas. Así pues, las finanzas locales se sitúan en el corazón del proceso de transformación de las estructuras locales; lo cual concierne tanto al Estado como al ámbito económico y financiero.

Las finanzas locales constituyen uno de los elementos esenciales de la descentralización, concepto clave de las teorías económicas liberales actuales. Desde la óptica de la descentralización los gobiernos locales se consideran capaces de participar activamente, acompañar o coadyuvar al desarrollo económico. Esto dentro de la idea que considera a los administradores locales como los animadores económicos, con vocación a suscitar o catalizar las energías básicas para impulsar un desarrollo económico local, campo en el que uno de los principales problemas es la localización de las empresas y la provisión de la infraestructura necesaria (Tulard, 2006). Así, los administradores locales pueden favorecer e incitar la implantación de nuevas inversiones y negocios en un determinado territorio.

Esto se encuadra en un contexto de tesis que se orientan a una nueva función, al considerarse a las finanzas locales y más precisamente a la

gestión de los recursos locales como un medio esencial para generar el desarrollo económico local o para contribuir a su expansión (Gevart, 2006). De ahí la importancia de que los gobiernos locales estén dotados de autonomía y para ello deben disponer de recursos propios.

El objetivo del presente trabajo es proponer acciones que permitan fortalecer la recaudación derivada del impuesto predial, ya que éste es la fuente más relevante de ingresos propios de los gobiernos locales mexicanos. Para ello, se revisa el impuesto predial en México y cuál ha sido su desempeño respecto a los países miembros de la OCDE y de la región latinoamericana.

UTILIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL.

La magnitud de los presupuestos públicos depende en gran medida del nivel de esfuerzo fiscal que realizan los países. Mientras mayor sea éste, serán menores sus limitaciones presupuestarias. En el caso de los gobiernos locales existe consenso entre los tratadistas respecto a que desde un punto de vista político, lo deseable es que la hacienda local pueda financiar sus actividades con sus propios recursos, pues cuanto mayor recaudación obtengan las autoridades locales por sí misma, tanto mejor será su posición.

Pero, ¿Cuáles impuestos pueden recaudar con mayor facilidad los gobiernos locales? La respuesta es que la fuente más importante de recursos propios es el impuesto predial, ya que es imposible la migración del objeto impositivo, o sea de los bienes inmuebles. Ahora bien, otra cuestión relevante es el destino que debería darse a los recursos provenientes del predial. Para Fernández (2005, 4) “la tributación inmobiliaria debe ser utilizada no solo para fines fiscales, sino también para fines extra fiscales, contribuyendo a mejorar la infraestructura urbana, disminución de la especulación inmobiliaria y a la redistribución de la riqueza”. En países como Brasil³ y Colombia este gravamen se utiliza con fines extra fiscales; De Cesare (2002, 391) dice que “en Brasil se utiliza para impedir la especulación de terrenos y promover el desarrollo urbano; en Bogotá, Colombia el 10 por ciento del ingreso recaudado se destina a un fondo para el desarrollo local”; aunque se trata de porcentaje mínimo, es una buena base para promover la generación de empleo en la población.

El antecedente más remoto del impuesto predial se encuentra en los

³ En Brasil la reforma más reciente al impuesto predial en el año 2010, permite que los contribuyentes paguen este impuesto sobre el valor de mercado de sus propiedades, lo cual hoy es impensable aplicar en México por la desconfianza que hay en la administración de esta fuente de ingresos públicos.

“censos” que se percibían en la Edad Media. El censo era una renta en metálico que los aldeanos tenían que pagar en proporción de su predio; en caso de no hacerlo se les despojaba o se les exigía una multa. Con el tiempo este impuesto al igual que otros evolucionó y se transformó de acuerdo al progreso de la ciencia de las finanzas. Así, el impuesto predial es el más antiguo en los Estados Unidos (se implantó desde inicios del Siglo XVII) y actualmente forma parte muy importante del sistema de impuestos locales de este país; pero su historia ha sido controvertida ya que a finales de los setenta se convirtió en un tema trascendental de debate. Según Brunori (2006) sus virtudes son considerables ya que a lo largo de su existencia ha sido reconocido en ese país porque se destina al financiamiento de la educación pública.

Canadá es el país del continente americano que obtiene mayor recaudación del impuesto predial como porcentaje del PIB; es una de las naciones donde la tributación a la propiedad inmobiliaria ha evolucionado positivamente; al respecto Brown (2006, 345) menciona que “el sistema canadiense depende de una legislación bien establecida, un historial de ocupación segura del suelo, procesos administrativos altamente desarrollados y sistemas avanzados de información tecnológica”. Pero en otros países, como Italia, en 2008 se abolió el impuesto a la propiedad inmobiliaria, a pesar de que era el único impuesto local con que contaba dicha nación; Levi (2009, 7) explica que “en este país los municipios han sido indemnizados por la pérdida de estos ingresos, pero a la fecha solo les han dado la mitad de los recursos debido a la crisis financiera internacional”. Esta situación ha agravado la crisis de las finanzas locales ya que el predial era una de las fuentes de ingresos más importantes de los gobiernos locales italianos.

En la actualidad, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) están impulsando reformas de los sistemas impositivos de los países, una de ellas se refiere al impuesto a la propiedad. Se recomienda que este gravamen se cobre en función del beneficio que recibirá el ciudadano, es decir, que estos recursos se destinen a proveer mayores y mejores servicios para la población, especialmente de las naciones en desarrollo. Morales (2007, 130) dice que “en varios países de América Latina el contribuyente tiene que hacer una conexión entre un servicio y una cuota, cuando en Canadá y Estados Unidos la conexión lo hacen vía impuestos”.

LA EXPERIENCIA A NIVEL MUNDIAL.

En la aplicación de este tributo juega un papel muy importante el nivel de ingresos per cápita de los países, la dimensión de la zona administrada, la población que la misma comprende y la propiedad de la tierra entre otros elementos. De hecho, el historial de inseguridad jurídica en la tenencia del suelo en América Latina y, por el contrario, la certeza legal en Canadá, nos indica el por qué los ingresos del impuesto predial aportan poco al gasto público municipal de los países atrasados.

Por estas razones, en las naciones desarrolladas un incremento de las transferencias de recursos⁴ del gobierno general a los locales genera elasticidad positiva⁵ y significativa en la recaudación del impuesto predial; mientras que, en los países en desarrollo la elasticidad es negativa. Además, ocurre la erosión⁶ de la base gravable del tributo a la propiedad ya que generalmente en los países atrasados el impuesto predial se cobra sobre un valor fiscal no solamente inferior al valor de mercado, sino inferior al valor catastral de los inmuebles. En estas circunstancias se ejemplifica lo que ha criticado duramente la Escuela de la Elección Pública de Brennan y Buchanan (1980), este impuesto está siendo dañado por la política y los políticos que no están dispuestos a dejar sueltos a los potenciales votantes durante los procesos electorales (Gravalle y Wallace 2009). Es común que los países atrasados tengan un régimen tributario amoldado a los intereses particulares, con una administración poco transparente además de compleja, situaciones que inciden negativamente en la voluntad de la población en cumplir con sus obligaciones.

Actualmente, los gobiernos locales norteamericanos están ampliando el espectro de tributos a su cargo. Según Ingram (2009, 1), “están buscando obtener ingresos, no solo de los impuestos a la propiedad, sino de impuestos a las ventas y al ingreso. Adicionar que, estas últimas contribuciones, tienen una base gravable más volátil que los impuestos a los inmuebles”. Por otra parte, poco se conoce de las finanzas públicas locales de los países del continente africano, pues no es factible conseguir información o estadísticas del impuesto a la propiedad. El profesor Turner (2007, 5) de la Virginia Commonwealth University realizó un estudio en

⁴ En la literatura del federalismo fiscal, las transferencias para el caso de México son los recursos que entrega a los estados y municipios el gobierno federal.

⁵ La elasticidad de los impuestos se refiere a los factores que pueden frenar o estimular la recaudación como pueden ser la entrega de mayores transferencias, la fortaleza de la estructura económica, la marginación, entre otros.

⁶ La erosión se refiere al debilitamiento o desgaste de la base sobre la cual se determina el monto a pagar del impuesto

la reciente República Democrática del Congo y observa que “desde el 2006 se estableció un sistema de gobierno que la constitución no especifica si es federal o unitario, pero ha mostrado interés por la descentralización fiscal y el nacimiento de impuestos a la propiedad”. De hecho, el ministro de finanzas y parte de su gabinete, en septiembre de 2009, tomaron un curso referente a esta temática en la Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University (Estados Unidos) con el propósito de aplicar impuestos a los inmuebles.

Como se señaló anteriormente, el impuesto a la propiedad muestra diferencias muy marcadas entre países desarrollados y en desarrollo; Morales (2007, 125) cita cinco características de esta contribución en las naciones industrializadas; la primera, dice, es que los impuestos a la propiedad inmobiliaria representan con mucho el modo dominante mediante el cual el recurso suelo es aprovechado como fuente de financiamiento; segunda, son tributos que se pagan por un conjunto amplio de servicios públicos que de alguna manera se condensan en el valor de los inmuebles; tercera, son tributos cuyo objeto fiscal, el inmueble, se encuentra cautivo por el gobierno local como ninguna otra base fiscal, por lo tanto es la más idónea para recaudar ingresos; cuarta, que el nivel de gobierno que mejor puede entender las necesidades y preferencias de los ciudadanos respecto de ese conjunto de servicios es el nivel local; quinta, dichos ciudadanos ponen a competir a los gobiernos locales en un ambiente que al final hace más eficiente a todo el sistema, pues se le presiona a que se generen servicios urbanos de alta calidad que acaban por reflejarse en incrementos en la base fiscal de este tributo.

A diferencia de Estados Unidos y Canadá, en los países de América Latina la recaudación del impuesto predial es muy baja, lo que determina que las haciendas locales dependan de la transferencias de recursos provenientes de los gobiernos generales; la única excepción es Brasil, que de acuerdo a Pinto (2011), esta contribución ya se determina a valores de mercado. Otra diferencia importante entre los dos países norteamericanos y el resto de Latinoamérica es que en aquéllos la mayor parte de los recursos captados por este impuesto se destinan a servicios educativos; mientras que en éstos, se aplican a la recolección de basura, alumbrado público, agua potable, drenaje, alcantarillado y otro tipo de servicios públicos básicos, que en los países desarrollados son suministrados por los desarrolladores o bien, representan una cantidad mínima de la recaudación del predial.

Desde luego, el impuesto a la propiedad es impopular, al igual que cualquier otro gravámen. Al respecto Rosen (2008, 531) hace referencia a la decisión que se tomó en el estado norteamericano de California. Se-

ñala que “el 7 de junio de 1978, el electorado de california aprobó una iniciativa para limitar el impuesto sobre la propiedad en el ámbito estatal, conocida como la proposición 13⁷. Gravalle (2009) señaló que “como un caballo de batalla importante de las finanzas públicas locales, el impuesto a la propiedad inmueble ha sido objeto de críticas durante su larga historia”.

¿CÓMO SE CALCULA LA BASE GRAVABLE?

El cálculo del impuesto a la propiedad se determina sobre el concepto denominado base gravable, la cual, según expertos internacionales como Morales (2007), puede tomar como referencia la superficie del suelo y/o de la construcción; también puede tomarse como base el importe que genera el inmueble por concepto de arrendamiento, variante que se aplica en varias naciones de influencia británica y francesa; también existe la base valor solo del suelo que es una de las más controvertidas y se aplica en una variedad muy heterogénea de países o una variación que consiste en gravar más al suelo que la construcción; la base valor solo construcción que es muy rara y la base valor sobre la totalidad del inmueble que se aplica prácticamente en la mayor parte de los países.

El método que toma como base el valor del inmueble completo se determina sobre una base fiscal que incluye el valor de la tierra y las construcciones, pero como ya se dijo con anterioridad, también hay países en Latinoamérica que prefieren gravar únicamente la tierra con el propósito de estimular al propietario a realizar construcciones que mejoren su productividad. Con el objetivo de que el impuesto predial sea progresivo algunos tratadistas como el investigador del federalismo fiscal, el canadiense Bird (2004) propone gravar solo el suelo y no las construcciones.

Para efectos de política fiscal es importante conocer la manera en que afecta el crecimiento económico de una localidad a la base gravable del impuesto a la propiedad. Hasta ahora no hay evidencias de que haya una relación directa entre ambas variables. Sin embargo, lo cierto es que cuando hay crecimiento económico se requieren más servicios públicos. Bell y otros (2009, 15) señala que la base gravable del impuesto predial ha iniciado un proceso de deterioro “lo cual en el futuro será un serio problema para la salud del sistema de gobierno federal norteamericano”. En los Estados Unidos, comenta Fisher (2007, 9), “durante el 2005 se recaudaron

⁷ La proposición 13 fue el inicio de un movimiento que a la fecha se mantiene en vigor, para limitar el impuesto sobre la propiedad. Las encuestas públicas de opinión indican sistemáticamente que la gente desapruueba el impuesto sobre la propiedad aún en mayor medida que el impuesto federal sobre la renta.

346.3 billones de dólares por concepto de impuesto a la propiedad”. Esa cantidad de dinero refleja la magnitud que aporta esta contribución a los presupuestos de los gobiernos locales norteamericanos.

Es importante subrayar que si bien la base impositiva o gravable del impuesto predial varía año tras año en función de las fluctuaciones de la economía es un impuesto más estable que otros. En épocas de recesión o crisis, como la que se inició en Estados Unidos en el año 2009, los valores de las propiedades disminuyeron sustancialmente; sin embargo, estos valores, particularmente los de inmuebles residenciales, pueden registrar incrementos en respuesta a la formación de nuevas familias, inversiones de nuevos negocios y redes de transportes. Estudios realizados para esa nación por Gravalle (2007, 888), muestran que “el pago promedio de impuesto a la propiedad es una tasa de 1.7 por ciento del valor del inmueble”. Por otra parte, dado que este impuesto tiene una base gravable fija en el espacio, como ya se dijo, no pueden escapar de ser gravados localmente los propietarios de los inmuebles a diferencia de otro tipo de contribuciones como el que recae sobre la renta, pues el contribuyente puede migrar si las políticas fiscales les son desfavorables.

Tal como lo señala Smolka (2008), en América Latina los catastros y los registros a la propiedad están muy desactualizados, son poco confiables y la información no está fácilmente disponible. En cambio, en Estados Unidos, la información catastral y registral se encuentra bastante actualizada y los precios de venta se consignan en las oficinas municipales, toda esa información es pública y cada vez está más disponible en internet. Así pues, el impuesto predial es una de las contribuciones más difíciles de administrar; es impopular entre los contribuyentes. En muchos países resulta frustrante no poder tener información al día de los valores de mercado para el cobro de esta contribución, lo que determina ingresos muy bajos por este concepto.

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL. EL CASO DE MÉXICO.

Es conveniente aclarar que en México los municipios solamente tienen competencia para cobrar el impuesto predial, no tienen potestad para determinar su base gravable, tasas y tarifas, pues dicha facultad corresponde al poder legislativo de las entidades federativas. Desde luego, se trata de un impuesto directo a diferencia del Impuesto al Valor Agregado, que es un tributo federal indirecto que se traslada al precio de los bienes y servicios.

Existe una experiencia que es relevante documentar; es el caso de

Mexicali, Baja California. Al respecto, Cohen (1999, 6) menciona que en este municipio del norte del país “en 1989 el presidente municipal electo, Milton Castellanos Gout, abandonó el sistema impositivo de base mixta (construcciones y suelo) y adoptó uno basado exclusivamente en el suelo”.

Este alcalde, asumió el riesgo político y los resultados fueron más recaudación, mejores servicios públicos y eliminó la regresividad de este impuesto local. La experiencia del citado municipio, no necesariamente puede cumplirse si deciden implementarla en otras regiones de esta nación, pues influyen, entre otros factores, la estructura económica, acuerdos políticos, las capacidades técnicas y administrativas de las municipalidades. En México, según Cabrero (1999), el cobro del impuesto predial urbano y de traslación de dominio, han significado la fuente de mayor importancia de recursos propios de los municipios.

Como se observa en la tabla 1, según estadísticas del impuesto a la propiedad realizadas por la OCDE (2011), las territorialidades municipales mexicanas durante 1985 captaron apenas el 0.10 por ciento en referencia al PIB y para el año 2010 lograron tan solo el 0.3 por ciento. En este último año, otras naciones, por ejemplo, Corea, Estados Unidos, Canadá, Francia e Inglaterra obtuvieron un excelente desempeño del 2.9, 3.2, 3.5, 3.6 y 4.2 por ciento, en el orden mencionado. En concreto, la tasa promedio de los países de la OCDE fue del 1.8 por ciento. De esta forma, nuestro país fue el que tuvo el peor desempeño, ya que naciones como la República Checa y Austria registraron un 0.4 y 0.5 por ciento respecto a su PIB.

Tabla 1. Impuesto a la propiedad de países de la OCDE.

País	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Australia	2.3	2.2	2.2	2.5	2.5	2.7	2.6	...
Austria	1.3	1.1	1	1.1	0.6	0.6	0.6	0.5
Bélgica	1.2	1.1	1.1	1.4	1.5	1.9	2.1	3
Canadá	3.7	3	3	3.6	3.8	3.4	3.4	3.5
Chile				1.1	1.2	1.4	1.4	0.8
República Checa					0.5	0.5	0.4	0.4
Dinamarca	2.4	2.3	2	1.9	1.7	1.6	1.9	1.9
Finlandia	1.2	0.7	1.1	1.1	1	1.1	1.2	0.4
Francia	1.5	1.8	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6
Alemania	1.8	1.3	1.1	1.2	1	0.8	0.9	0.8

Grecia	1.7	1.9	0.7	1.2	1.2	2.1	1.3	1.7
Hungría					0.5	0.7	0.9	1.2
Islandia	1	1.5	2.1	2.6	2.8	2.9	2.7	2.5
Irlanda	3.8	2.8	1.4	1.5	1.5	1.7	2.4	1.6
Israel					3.4	3.2	3.3	3.1
Italia	1.8	0.8	0.8	0.9	2.3	2	2	2
Japón	1.5	1.9	2.6	2.7	3.3	2.8	2.6	2.7
Korea		1.4	1.5	2.3	2.8	2.8	2.9	2.9
Luxemburgo	1.7	1.7	2.2	3	2.6	4.1	3.2	2.7
México			0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Países Bajos	1.4	1	1.5	1.6	1.7	2.1	2	1.5
Nueva Zelanda	2.8	2.6	2.3	2.5	1.9	1.8	1.8	2.1
Noruega	0.9	0.9	0.8	1.2	1.1	1	1.1	1.2
Polonia					1	1.2	1.3	1.2
Portugal	0.8	0.5	0.5	0.7	0.9	1.2	1.2	1.1
República de Eslovaquia						0.6	0.5	0.4
Eslovenia					0.6	0.7	0.6	0.6
España	0.9	1.2	1.6	1.8	1.8	2.2	3.1	2
Estonia	0.6	0.5	1.1	1.8	1.3	1.8	1.4	1.1
Suiza	1.7	1.9	2.4	2.3	2.3	2.8	2.3	2.2
Turquía	1.1	0.8	0.5	0.3	0.5	0.8	0.8	0.9
Reino Unido	4.4	4.4	4.4	2.9	3.4	4.2	4.3	4.2
Estados Unidos	3.6	3.6	2.7	3.1	3.1	3	3	3.2
Total OECD	1.9	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	1.8

Fuente: OECD (2011).

Comparativamente con países latinoamericanos, resulta que la captación del impuesto predial en México también es de las más bajas. Como se constata en la tabla 2, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), con datos que retomaron de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), evidenciaron que nuestro país, en el periodo 1990-2007, tiene una captación promediada de tan solo el 0.18 por ciento del PIB; inclusive durante el periodo 2005-2007, escasamente superó a Guatemala y Ecuador que registraron ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria del 0.16 y 0.14 por ciento, respectivamente. Ni que decir de los porcentajes de recau-

dación del 0.62 por ciento que obtuvo Brasil, o el 0.59 por ciento de Chile, que reflejan una mejor administración de las propiedades inmobiliarias y su tributación, respecto al pobre desempeño que tiene México.

Tabla 2. Impuesto predial en América Latina.

Impuesto a la propiedad como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)				
País	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Argentina	0.65	0.62	0.59	0.44
Bolivia	...	...	0.69	0.62
Brasil	0.37	0.41	0.42	0.44
Chile	0.55	0.65	0.7	0.59
Colombia	0.25	0.46	0.48	0.54
Ecuador	0.1	0.13	0.13	0.14
Guatemala	0.09	0.07	0.14	0.16
México	0.18	0.18	0.18	0.18
Paraguay	...	0.36	0.39	...
Perú	...	...	0.17	0.16
Uruguay	0.52	0.7	0.71	...
Promedio	0.33	0.4	0.38	0.36

Fuente: Sepúlveda y Martínez-Vazquez (2011).

Así, estas estadísticas sobre la tributación a la propiedad inmobiliaria de las naciones latinoamericanas y de la OCDE, revelan que las municipalidades de México no administran el enorme potencial de las bases tributarias de este impuesto. Este mal resultado tiene otros efectos, como lo es la recurrente solicitud de las autoridades municipales para obtener mayores transferencias del gobierno federal vía participaciones y aportaciones⁸. La otra salida a la que acude este ámbito de gobierno es solicitar créditos que les permitan solventar sus necesidades de recursos, el problema es que con soluciones de este tipo en el mediano y largo plazo se empeora el desempeño de las finanzas públicas de los gobiernos locales. De hecho, el que en la Ley de Coordinación Fiscal (2011) se contemple la evolución de las

⁸ En México a las transferencias no condicionadas se les conoce como participaciones, mientras que a las condicionadas se identifican como aportaciones.

estadísticas de recaudación del impuesto a la propiedad como un criterio para distribuir el Fondo de Fomento Municipal (FFM), parece no haber tenido resonancia en la Hacienda Pública Municipal. El problema de escasa recaudación municipal no se incentiva con solo hacer modificaciones a las fórmulas de transferencias que se otorgan al seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En referencia a la potestad tributaria, en el Primer Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local en el Mundo (2008, 112) se expone que en América Latina la mayoría de los municipios están impedidos para crear impuestos, inclusive no tienen autonomía para establecer las tasas gravables y, por consecuencia, tienen una alta dependencia de las transferencias centrales. Además, la informalidad y el no registro de predios ante los catastros distorsiona la recaudación y, por ende, el costo de ofertar infraestructura y servicios públicos. Si a esto se le agrega que una de las más fuertes debilidades que tiene este nivel de gobierno es que cada año hay sustitución de entre 70 mil y 80 mil empleados municipales (Cabrero 2006, 146). Entonces, resulta necesario retomar algunos instrumentos de política pública como el mencionado por Bhal (2008), quien sostiene que la descentralización fiscal y el poder de tributación que se da a los gobiernos locales en el mundo deben ir acompañados del servicio profesional de carrera, mediante el cual se le puede dar continuidad a los diversos programas y proyectos municipales, en este caso a la política de recaudación del impuesto a las propiedades inmobiliarias.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

De acuerdo a la revisión empírica del impuesto a la propiedad, en México, se asignó el impuesto predial a las municipalidades en los inicios del sexenio del ex presidente Miguel de la Madrid, en 1983; mientras que en Colombia se les otorgó constitucionalmente en 1991 (Gómez y Jiménez 2011). A diferencia de nuestro país, a los municipios colombianos, se les dio poder para que ellos directamente determinaran y aprobaran sus bases y tasas gravables. Los resultados, hasta hoy, han sido mejores para estos últimos, ya que al determinar directamente sus tasas, ello les ha permitido incrementar la recaudación y no depender de las decisiones de los congresos locales.

Brasil también resulta ser una experiencia exitosa porque el tributo se determina con base en los valores de mercado de los predios y los municipios lo administran eficientemente (Pinto 2011) algo de lo que no puede

presumir nuestro país. Otro caso interesante resulta ser Chile, en esta nación, según De Cesare (2002) los municipios no administran los catastros y ni siquiera la recaudación, sino que lo hace el gobierno central; pero tienen un mejor desempeño que México. También existe otro caso, como el documentado por Fuentes y Lungo (1999), donde El Salvador no posee el impuesto predial pero ya está planteándose la posibilidad de implementarlo para que los gobiernos locales incrementen sus ingresos propios que permitan financiar los servicios públicos.

En cuanto a los servicios públicos, pero más específicamente al desarrollo urbano, Ingram (2011, 1) dice que en China las municipalidades compran suelos agrícolas a los granjeros a precios de uso agrícola, les agregan servicios públicos y se los venden a los emprendedores como suelos urbanos, con permisos para realizar desarrollos urbanos. Esto también les ayuda a tener un control sobre los contribuyentes y se genera una producción importante de ingresos locales con los cuales pagan, entre otras cosas, la instalación de la infraestructura.

¿Qué está pasando en México con la recaudación del impuesto predial? Para empezar, la recaudación es muy débil porque las bases tributarias sobre las que se calcula el impuesto son inferiores a los valores de mercado y porque los contribuyentes perciben que las administraciones tributarias locales tienen prácticas de corrupción y escasa transparencia en la forma en que se gastan los recursos. Al respecto, Kelly (2000, 49), argumenta que “la evasión tributaria de los contribuyentes está altamente ligada a la percepción de injusticias, impunidad y falta de confianza en el gobierno”. Tal situación, plantea la necesidad de instrumentar mecanismos de recaudación que no solamente obtengan ingresos públicos respetando el “principio de capacidad de pago” sino también “el criterio del beneficio”⁹ para que haya una reciprocidad entre la política impositiva y la del gasto que impacta en la generación de bienes y servicios públicos.

¿Cuál es la importancia de insistir en que los municipios mexicanos tengan un impuesto a la propiedad fuerte? Porque una gestión débil del impuesto predial, conlleva a empobrecer a los gobiernos locales, a depender más de las transferencias y de las fases del ciclo económico. En tiempos de crisis financiera, han mencionado Ingram y Hong (2010), “aunque se generen déficit de los presupuestos federal y estatal, los municipios tendrán que hacer frente a sus problemas financieros para limpiar calles y mantener

⁹ Según Musgrave (1992) el principio de la capacidad de pago tiene que ver con la equidad tributaria, donde cada ciudadano aporta de acuerdo a capacidad de ingreso y/o riqueza; el principio del beneficio se considera un sistema fiscal más equitativo porque el contribuyente paga en función de los beneficios que recibe; por lo tanto, este último principio no solo es un criterio de política impositiva sino también de gasto.

los sistemas de agua y alcantarillado”. Esta situación, es un reto para los gobiernos locales de México, es decir, alcanzar índices satisfactorios de ingresos derivados del impuesto predial, pero también de que la citada contribución tenga un impacto del gasto público a favor de los residentes locales.

CONSIDERACIONES FINALES.

Cuando los ingresos generados por el impuesto a la propiedad son bien administrados y con transparencia pueden ayudar a mejorar la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Y es que en teoría, las contribuciones que gravan los inmuebles debieran ser suficientes para financiar los servicios que brindan los municipios a los residentes locales. Así, una de las conclusiones del presente artículo es que el desempeño del impuesto a la propiedad en nuestro país es muy débil si se compara tanto con los países latinoamericanos como los de la OCDE. Este diagnóstico indica la necesidad de mejorar su administración y política en los siguientes rubros:

- Legislar para que se instrumente el Servicio Profesional de Carrera en los municipios, con el propósito de que se de continuidad y certidumbre a los proyectos y programas de los gobiernos locales. Ya no puede ser posible que las políticas de recaudación se vean afectadas cada periodo con el cambio de las autoridades municipales.
- Explotar la autonomía que tienen los ayuntamientos en materia de gasto público para vincular la recaudación de los impuestos inmobiliarios con la gama de bienes y servicios públicos que brindan las autoridades locales a la población. Inclusive, en los cabildos debe de haber una especie de organismo ciudadano que participe en las decisiones presupuestales de la hacienda pública municipal, tal y como ocurre en Brasil. Si los servicios públicos se cubren con recursos locales, entonces habrá un mayor interés de los ciudadanos para que estos se apliquen correctamente por los gobernantes, es decir, los contribuyentes exigirán una rendición de cuentas.
- Quitar las privilegiadas exenciones o subsidios que reciben las propiedades de los niveles intermedio y superior de gobierno. Asimismo, combatir la resistencia a tributar en aéreas informales ya que los propietarios de grandes lotes de tierra, sin desarrollo, posteriormente los encarecen cuando los venden a la población que tiene la necesidad de construir una vivienda para su familia. En este asunto donde los

- usufructuarios se apropian de las rentas al evadir los impuestos y luego vender los predios a precios elevados, se demuestra que la economía informal es una variable que afecta al impuesto predial (Alm 2007).
- Evaluar el desempeño que están realizando los catastros en el país, para dictaminar si los gobiernos estatales y/o los municipios son más productivos en la explotación del citado impuesto, así como generar esquemas para que la recaudación obtenida se destine a inversiones donde se genera el impuesto, como es el caso del impuesto predial rústico en el estado de Sinaloa. Y es que el esfuerzo fiscal no debe observarse solo desde la perspectiva de los gobiernos municipales sino también de los ciudadanos que sacrifican una parte de sus ingresos para contribuir al gasto público. Importante es retomar la experiencia chilena, donde un buen porcentaje del impuesto predial se destina con fines redistributivos entre las territorialidades locales. O también destinar una parte de los recursos para propósitos de desarrollo local, como la experiencia colombiana. Pero para ello, como menciona Alburquerque (1997) la gestión de iniciativas de desarrollo local exige, sobre todo, una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y para ello es necesario el fortalecimiento de las municipalidades y la elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.

Los planteamientos anteriores ya no deben evadirse, requieren tomarse decisiones para evitar la quiebra de los municipios. Aunado a lo anterior, se considera necesario revisar la forma en cómo los funcionarios públicos llevan a cabo las tareas administrativas e institucionales de la multicitada contribución. Como lo plantean Brennan y Buchanan (1980), necesitan ser fiscalmente responsables ante sus gobernados, ya no deben estar responsabilizando de todos sus males al gobierno central.

Tello (2010, 58) dice que para trabajar al servicio de los intereses de la población los gobiernos locales necesitan tener autonomía plena en gastos e impuestos locales y estar sujeto a la competencia dentro y fuera de gobierno. ¿Qué se requiere para mejorar este impuesto? ¿Es necesario que lo retomen de nuevo íntegramente los gobiernos estatales? o ¿centralizarlo en el nivel superior de gobierno como ocurre en Chile? o bien, ¿darles una oportunidad más a los municipios y que se les otorgue autonomía constitucional para que ellos fijen sus propias bases gravables, quitándoles dicha facultad a los congresos locales? Esta es una problemática que debe discutirse y analizarse; sin duda, es un tema que generará polémica entre los investigadores de la hacienda pública municipal.

BIBLIOGRAFÍA.

- Albuquerque, F. (1997) “El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local” Santiago: ILPES/CEPAL, LC/IP/R 180.
- Alm, J. (2007) “Tax morale and tax evasion in Latin America.” International Studies Program, working paper número 4. Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies.
- Bell M. et al., (2009) *Erosion of the property tax base: trends, causes and consequences*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bhal R. y Wallace S. (2007) “Intergovernmental transfers: the vertical sharing dimension”. en *Fiscal equalization. Challenges in the design of intergovernmental transfers*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bhal R. y Martínez-Vázquez J. (2008) “The property tax in practice”. en *Making the Property Tax Work. Experiences in Developing and Transitional Countries*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird R. (2004) “Tax effort in developing countries and high income countries: the impact of corruption, voice and accountability”, Australia, *Journal of the Economic Society of Australia*, Vol. 38.
- Brennan G. y Buchanan J. (1980) *The Power the Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown L. (2005) “Optimización de los sistemas de impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina”, en *Conferencia internacional de impuestos inmobiliarios*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Brunori D. y Green R. (2006) *The property tax*, EUA, George Washington Institute of Public Policy.
- Cabrero E. (1999) *Los Dilemas de la Modernización Municipal. México*, Editorial Porrúa.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2008) “La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo”, Primer Informe Mundial. Reporte en línea, <http://www.cities-localgovernments.org/> (visitado el 10 de diciembre de 2011).
- De Cesare C. y Marín J. (2008) “Impuestos a los patrimonios en América Latina”, *Serie macroeconomía del desarrollo*, número 66, Santiago de Chile.
- De Cesare C. (2002) “Impuesto a la propiedad: los retos que enfrentan los países latinoamericanos”, *Seminario Internacional sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

- Fernández C. (2005) “El desarrollo de los municipios latinoamericanos mediante la aplicación de la norma de tributación inmobiliaria”, Educación a Distancia, Programa para América Latina y El Caribe. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Fuentes P. y Lungo M. (1999) “Municipal taxation in San Salvador”, *Land Lines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Gevart, P. (2006), *Comprendre les enjeux de la décentralisation*. Paris, Éditions l'Étudiant.
- Gómez S. y Jiménez J. (2011) “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, *Serie de Macroeconomía del Desarrollo*, número 11, Santiago de Chile, OECD.
- González D. Et. Al. (2009) *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. España, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gravelle J. y Wallace S. (2009) “Overview of the trends in property tax base erosion”, en *Erosion of the Property Tax Base. Trends, Causes and Consequences*. Bell Michael, Et Al., Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G. (2009) “The changing landscape of local public revenues” en *Land Lines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram G. (2011). “Recuperación de Plusvalías: práctica y perspectivas”, *Land Lines*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ingram, G. y Yu-Hung H. (2010). *Municipal revenues and land policies*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Kelly, R (2000) “Designing effective property tax reform in Sub-Saharan Africa: Theory and International Experience”, *IPTI Third Annual Conference: Africa property tax renaissance Conference*, South Africa.
- Levi L. (2009) “Revista foro de federaciones”, Volumen 8, Número 1. Canadá.
- Morales C. (2007) “Elementos principales para definir una política fiscal del impuesto a la propiedad inmobiliaria”, en Erba Diego Alfonso (2007). *Catastro multifinanciado: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Musgrave R. (1992) *Hacienda pública teórica y práctica*. México, Mc. Graw Hill. Quinta Edición, México.
- OECD (2011) “Taxes on property”, Taxation: Key Tables from OECD, No. 7, reporte en línea, http://www-oecd-library.org/taxation/taxes-on-property_20758510-table7 (visitado el 24 de octubre de 2011).
- Perlò C. (1999) “Mexicali: a success story of property tax reform”, *Land Lines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

- Pinto D. (2011) "Implementing local property tax reform in Brazil", *Land Lines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Rosen, H. (2008) *Hacienda pública*, España, Editorial Mc Graw Hill, sexta edición.
- Sepúlveda C. y Martínez-Vázquez J. (2011) "Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America", International Studies Program, *working paper 11-09*, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies.
- Smolka M. (2008) *Apuntes respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Tello, M. (2010) "Del Desarrollo Económico Nacional al Desarrollo Local: aspectos teóricos" *Revista CEPAL* 102.
- Tulard, M. (2006) *La coopération décentralisée*. Paris, LGDJ.
- Turner T. (2007) "Congo- Kinshasa se inclina hacia el Federalismo", *Revista Foro de Federaciones*, Canadá.

ANEXOS.

Anexo 1. Impuesto a la propiedad de países de la OCDE.

Impuesto a la propiedad como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)										
Pais	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Australia	2.3	2.2	2.2	2.5	2.5	2.7	2.6	2.7	2.6	2.2
Austria	1.3	1.1	1	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Bélgica	1.2	1.1	1.1	1.4	1.5	1.9	2.1	2.3	2.2	2.2
Canadá	3.7	3	3	3.6	3.8	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Chile				1.1	1.2	1.4	1.4	1.2	1.2	1.2
República Checa					0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Dinamarca	2.4	2.3	2	1.9	1.7	1.6	1.9	1.9	1.9	2
Finlandia	1.2	0.7	1.1	1.1	1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1
Francia	1.5	1.8	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.5	3.5	3.4
Alemania	1.8	1.3	1.1	1.2	1	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Grecia	1.7	1.9	0.7	1.2	1.2	2.1	1.3	1.4	1.4	1.5
Hungría					0.5	0.7	0.9	0.8	0.8	0.9
Islandia	1	1.5	2.1	2.6	2.8	2.9	2.7	2.2	2.5	2.2
Irlanda	3.8	2.8	1.4	1.5	1.5	1.7	2.4	2.9	2.5	1.8
Israel					3.4	3.2	3.3	3.1	3.3	3.2
Italia	1.8	0.8	0.8	0.9	2.3	2	2	2.1	2.1	1.9
Japón	1.5	1.9	2.6	2.7	3.3	2.8	2.6	2.5	2.5	2.7
Korea		1.4	1.5	2.3	2.8	2.8	2.9	3.3	3.4	3.2
Luxemburgo	1.7	1.7	2.2	3	2.6	4.1	3.2	3.3	3.5	2.6
México			0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Países Bajos	1.4	1	1.5	1.6	1.7	2.1	2	1.8	1.8	1.6
Nueva Zelanda	2.8	2.6	2.3	2.5	1.9	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9
Noruega	0.9	0.9	0.8	1.2	1.1	1	1.1	1.2	1.2	1.2
Polonia					1	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2
Portugal	0.8	0.5	0.5	0.7	0.9	1.2	1.2	1.2	1.4	1.3
República de Eslovaquia						0.6	0.5	0.4	0.4	0.4
Eslovenia					0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
España	0.9	1.2	1.6	1.8	1.8	2.2	3.1	3.2	3	2.3
Estonia	0.6	0.5	1.1	1.8	1.3	1.8	1.4	1.4	1.2	1.1
Suiza	1.7	1.9	2.4	2.3	2.3	2.8	2.3	2.4	2.3	2.2
Turquía	1.1	0.8	0.5	0.3	0.5	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
Reino Unido	4.4	4.4	4.4	2.9	3.4	4.2	4.3	4.5	4.5	4.2
Estados Unidos	3.9	3.6	2.7	3.1	3.1	3	3	3.1	3.1	3.2
Total OCDE	1.9	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8

Fuente: OECD (2011).

Anexo 2. Impuesto predial en América Latina.

Impuesto a la propiedad como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)				
País	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Argentina	0.65	0.62	0.59	0.44
Bolivia	...	...	0.69	0.62
Brasil	0.37	0.41	0.42	0.44
Chile	0.55	0.65	0.7	0.59
Colombia	0.25	0.46	0.48	0.54
Ecuador	0.1	0.13	0.13	0.14
Guatemala	0.09	0.07	0.14	0.16
México	0.18	0.18	0.18	0.18
Paraguay	...	0.36	0.39	...
Perú	...	...	0.17	0.16
Uruguay	0.52	0.7	0.71	...
Promedio	0.33	0.4	0.38	0.36

Fuente: Sepúlveda y Martínez-Vazquez (2011)