

Enviado: marzo 2012.

Aceptado: abril 2012.

Notas

Discusión teórica del impuesto a la propiedad

Daniel González Sesmas¹

Los impuestos son una parte necesaria para el funcionamiento de un estado. Una vez que los seres humanos deciden estar en sociedad y formar un estado, surge la necesidad de mantenerlo, y una parte fundamental para el mantenimiento económico del estado son los ingresos por concepto de impuestos. Adam Smith (1776) señala que los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento de su Gobierno, en proporción a sus respectivas posibilidades; esto es, en proporción al ingreso que les permite percibir la protección del estado. El pago de los impuestos proviene de la actividad económica que generan los individuos en una sociedad, David Ricardo (1959) apunta que los impuestos son una porción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición de un Gobierno, y que su pago proviene siempre, en último término, ya sea del capital o del ingreso de un país, en tanto K. Marx no difiere mucho del enfoque de Ricardo en

¹ Consultor del Laboratorio de Análisis Económico y Social y profesor de la UAEM-UAP Nezahualcóyotl.

cuanto al origen del pago de los impuestos, pues menciona que provienen de la plusvalía.

Existe un análisis amplio en la literatura respecto a las repercusiones económicas de diferentes tipos de impuestos (sobre los ingresos de los trabajadores y empresarios, sobre las ganancias de capital, utilidades, nómina, herencias, etc.). En el presente artículo se analizará el impuesto sobre la propiedad, ya que, como se demostrará a detalle más adelante, es una fuente de ingresos fundamental de los municipios mexicanos.

El impuesto a la propiedad suele ser el más injustamente administrado de todos, ya que la propiedad se valora en un determinado monto que se supone representa el verdadero valor (Somers, 1981). Por lo anterior, el impuesto a la propiedad es muy desigual y es contrario a las cuatro máximas que, según A. Smith (1776), habrían de conformarse todos los impuestos².

El impuesto a la propiedad no es trasladable en el corto plazo³, se puede tomar a la propiedad como una riqueza o capital para el poseedor de la misma y por lo tanto no tiene posibilidad de transferir parte del impuesto a un tercero, por lo tanto el impuesto incidirá única y exclusivamente sobre los dueños, sin que pudiera ser desviado a ninguna clase de consumidores (Ricardo, 1959). Al ser, en general, la propiedad un bien que presenta una oferta inelástica en el corto plazo, una variación en el impuesto a la propiedad no alterará la provisión de este bien. Por lo anterior, el incremento en el impuesto a la propiedad, recaerá completamente en el propietario de la vivienda (ver

² 1. “Los ciudadanos de cualquier estado deben contribuir al sostenimiento de su Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes”

2. “El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario”

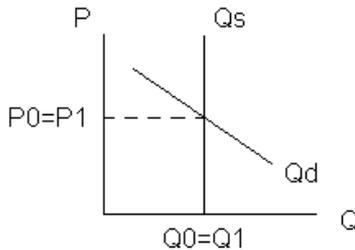
3. “Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sea más cómodo para el contribuyente”

4. “Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresen en el tesoro público”.

³ Se considera corto plazo a un horizonte de tiempo menor a tres años.

gráfica 1). Por lo tanto, el impuesto tiene un efecto directo en el ingreso de los dueños de las propiedades.

Gráfica 1. Variación en la oferta de las propiedades ante un incremento en los impuestos



Fuente: Elaboración propia.

En contraste, la proporción del impuesto que aplica a la construcción de la vivienda, es decir al valor agregado de la propiedad, puede ser trasladable en el largo plazo a un segundo comprador (Oates, 1969).

Al ser un impuesto que reduce el ingreso de las personas, si las mismas actúan racionalmente, bajo el supuesto de libre movilidad de recursos, podrían buscar cambiar de residencia en el largo plazo a aquellos municipios en los cuales el impuesto sea más bajo, y que ofrezcan, al menos, la misma calidad y cantidad de bienes públicos del que abandonaron. El modelo de Tiebout (1956) ilustra, de una manera teórica, que la capacidad de trasladarse de las personas de una jurisdicción a otra, puede dar lugar a una solución privada de mercado en cuanto a la provisión de bienes públicos. Las personas “votan con los pies” y se ubican en la localidad que les ofrece la combinación de servicios públicos e impuestos que más les satisfaga (Rosen, 2008).

Si bien es cierto que el modelo de Tiebout tiene supuestos que difícilmente se pueden cumplir en la realidad, el documento

detonó una gran número de investigaciones respecto a la cantidad mínima de bienes públicos que podría tener un Gobierno local, sin embargo, una aportación que le dio más realismo a la planeamiento teórico de Tibout, fue Hamilton (1975) al introducir un precio para los servicios públicos; un supuesto importante que introdujo Hamilton fue que los servicios públicos se financian únicamente con un impuesto a la propiedad (con tasas variables entre comunidades). Un hallazgo importante fue que el precio a la propiedad actúa como precio eficiente para los servicios públicos, es decir, en aquellas localidades donde el impuesto a la propiedad sea mayor, tendrá también una mayor provisión de servicios públicos, con ello se evita el problema del polizón (*free-rider*), ya que las familias con una baja disposición a pagar un impuesto a la propiedad, tienen poco interés en los servicios públicos locales y no hacen un esfuerzo para localizarse en las comunidades con un alto nivel de provisión de bienes públicos.

En la teoría de la elección pública, una de las funciones básicas de un impuesto es brindar señales al electorado del costo de los servicios públicos. Por lo que, un impuesto puede ser como un precio en un mercado privado, éste guía la decisión, en el caso de decisiones públicas, hacia un resultado eficiente. La literatura especializada, de hecho, llama a lo anterior como un “impuesto-precio” (*price-tax*) de los servicios públicos a los votantes (Oates, 2005). Por lo tanto, un incremento en los impuestos envía señales a los ciudadanos que, probablemente, ello vaya aparejado de un incremento en la cantidad o calidad de la provisión de servicios públicos, debe esperarse, en teoría, que los ciudadanos demanden mejores servicios si se les incrementan los impuestos. Si se incrementa o inicia el cobro de un impuesto a la propiedad, en contrapartida, los ciudadanos esperarían un incremento en la provisión de servicios públicos a nivel local.

Por lo anterior, si el municipio pretende instrumentar alguna medida para incrementar los ingresos públicos vía impuestos, la misma debe ir acompañada de una mejora en la provisión de

servicios públicos que brinde el municipio, de lo contrario, la sensación de los ciudadanos podría ser que no están siendo compensados adecuadamente y no se tendría una mejora en el sentido de Pareto.

El municipio en México: los procesos de descentralización fiscal

El federalismo es un sistema que asocia y que une entidades políticas, las cuales mantienen su identidad pero crean otro cuerpo político que las une (Otero, 2011). Asimismo, es un sistema de autorregulación voluntaria y regulación compartida deseada expresamente (Kinkaid, 2002). El federalismo en México está plasmado en el Artículo 40 de la Constitución Política de México: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa en su interior al municipio (INFDM, 2011). El municipio es, pues, la base de la división territorial del país.

El federalismo en México ha venido transitando, a través de su historia, de un federalismo jerárquico⁴ muy centralista, hacia un federalismo dual⁵, como lo sostienen varios artículos de la Constitución (para ubicarse en la actualidad y a partir de las reformas de 1999 al 115 constitucional), más cercano a un federalismo tripartito⁶ (Cabrero, 2007).

⁴ Los Gobiernos municipales están subordinados en buena parte a los Gobiernos estatales, y éstos a su vez al Gobierno federal.

⁵ En este tipo de relación, el nivel municipal se encuentra circunscrito estrictamente dentro de las jurisdicciones de los estados miembros.

⁶ La principal característica del sistema tripartita es la negociación, es decir, cada uno de los órdenes de Gobierno tiene sus áreas de autonomía, pero también cada nivel tiene facultades concurrentes o coincidentes con los otros dos.

El federalismo fiscal, que es materia de las finanzas públicas, estudia, en términos normativos y positivos, el papel de los diferentes niveles de Gobierno y las formas en que se relacionan entre sí, a través de los instrumentos intergubernamentales (Oates, 1999), es decir, tiene que ver con la forma en que ejerce el Gobierno, de manera vertical, las distintas atribuciones de gasto e ingreso, y de qué manera resuelven la provisión de servicios públicos en los distintos niveles en un marco de responsabilidades (gasto público) y atribuciones (cobro de impuestos). La principal característica del sistema de federalismo fiscal en México es la dependencia financiera, con una gran descentralización del gasto federal, pero una centralización de los ingresos fiscales en el ámbito federal (Díaz Cayeros en Rubio, 2001).

La descentralización fiscal, desde el punto de vista teórico, tendría que promover la eficiencia económica, debido a que permite a los Gobiernos locales establecer los niveles de provisión de bienes y servicios públicos acorde a las preferencias y necesidades que presentan sus respectivas comunidades. En este orden de ideas, el federalismo fiscal es el laboratorio donde se desarrolla la descentralización fiscal (Oates, 1997).

El proceso de descentralización tiene como objetivo resolver de forma eficiente las demandas de los gobernados, en este sentido, los Gobiernos municipales, que son los que deberían tener mejor idea de las necesidades de sus gobernados, dada la cercanía con los mismos, adquieren una gran relevancia para cumplir con dicho objetivo. El municipio ha experimentado una serie de adaptaciones de acuerdo a la etapa histórica y los objetivos de política pública que se desean en dicho momento histórico, ha transitado por un reconocimiento en la Constitución de Cádiz (1812), el Plan de Iguala (1821) y en el Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano (1822) hasta un desinterés mostrado en la Constitución de 1824 (Otero, 2011)

Fue hasta la Constitución de 1857 que retoman importancia los municipios, ya que en ésta se precisó la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular. El Constituyente de 1916 trató infructuosamente de garantizar a los municipios su autonomía económica como base de su autonomía política. Pero fue en la reforma de 1983 que se modificó el Artículo 115 Constitucional, (la octava en su historia), cuando se puede hablar del municipio mexicano de la actualidad (Otero, 2011). Sin duda alguna, la reforma de mayor envergadura fue otorgarle a los municipios la facultad del cobro del impuesto predial, lo cual significa la acción de descentralización fiscal más importante para los municipios en toda su historia (Otero, 2011).

En materia de descentralización fiscal, se pueden establecer etapas de evolución: la primera que va hasta 1978, momento hasta el cual la Constitución aún no optaba por delimitar la competencia federal y estatal por los impuestos; más bien siguió un sistema complejo y de concurrencia que originó cierto desorden. En la década de los ochenta se inició la etapa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que persiguió los propósitos de disminuir la concurrencia impositiva, de establecer un reparto, de buscar que toda fuente de ingresos se aproveche de forma altamente eficiente. Otra etapa importante se ubica en los noventa, en 1990 ocurre un cambio de filosofía de distribución, sobre todo del fondo general de participaciones, que buscaba robustecer la noción de recaudación federal participable, así como el monto de la misma. Con la llegada de un Congreso plural en 1997, se establece otra pauta importante. Hay una transformación muy importante en cuanto al régimen de los subsidios, fundamentalmente en los ramos presupuestales relacionados con la asignación de gasto con los estados: los famosos ramos 04, 12, 25 y 26 se transforman en lo que hoy conocemos como el Ramo 33, que no es otra cosa que las aportaciones federales. Sin embargo, estos recursos están etiquetados, es decir, son destinados a un fin específico. Además, hubo ejercicios de transparencia en el esquema de participaciones como las reformas al Artículo 2º y 6º de la Ley

de Coordinación Fiscal, que buscaba que se publicaran las estimaciones de las participaciones federales (Ramo 28) (Marcos Gutiérrez en Tamayo y Hernández, 2004).

El Gobierno Federal empezó a regresarle a las entidades la fiscalización de algunos impuestos, en parte para fomentar la recaudación local, en parte por un reclamo de los estados y en parte tal vez por una renovada vocación federalista. Este proceso empezó con la fiscalización del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), después con parte del régimen de intermedios, las zonas federales marítimas, y más recientemente, a raíz de la Reforma Hacendaria del 2007, la tenencia y el nuevo impuesto a las gasolinas y el diésel (Broid, 2010).

Las transferencias a estados y municipios han seguido la misma tendencia, creciendo en mayor proporción que sus ingresos. Por ley, un mínimo del 20 por ciento de las participaciones que reciben los estados, deben transferirlas a sus municipios, y algunos incluso transfieren un porcentaje mayor.

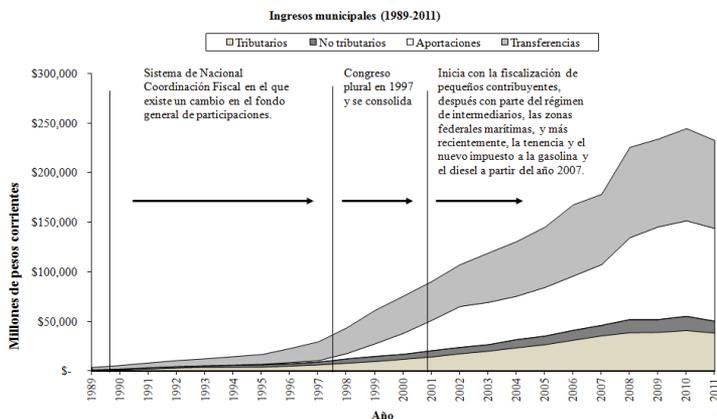
Las aportaciones no se manejan de la misma forma por ser gasto etiquetado para servicios que no está obligado el municipio a ofrecer, como salud y educación. La excepción son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS), del cual corresponde un 87 por ciento aproximadamente a los municipios, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) que es completamente municipal. Con lo anterior, las aportaciones federales se han convertido en el segundo principal componente de los ingresos locales (Broid, 2010).

La hacienda pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el Gobierno municipal para la realización de sus fines. El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada,

eficiente y segura operación económica (INFDM, 2011). Expresamente, la Constitución faculta a los municipios como los responsables de administrar libremente su hacienda —de conformidad con el Artículo 115, fracción IV de la Constitución— la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Entre los principales ingresos que recaudan los municipios, se ubican el pago de agua (aunque éste no es un impuesto propiamente, sino un cobro por derechos) y pago del impuesto predial, los demás son ingresos por transferencias federales.

En particular, respecto al impuesto predial, el Artículo 115 Constitucional menciona que los municipios pueden percibir las contribuciones que establezcan los estados sobre materia inmobiliaria. Asimismo, indica que los ayuntamientos son los únicos facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Por lo anterior, los municipios pueden realizar y aplicar una actualización del valor catastral para incrementar los ingresos fiscales como lo propone Otero (2011). Para ello es importante conocer el comportamiento de los agentes ante dicha medida, ya que la misma es poco popular ante la ciudadanía y se podrían desarrollar conductas poco deseables en los agentes participantes, como sobornos y que complica el aumento de los ingresos en los municipios.

Gráfica 2. Ingresos en los municipios de México (1989-2010)



Fuente: Con base en INEGI, SIMBAD 2012 en <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido.jsp?rf=false&solicitud=#>

Bibliografía

- Broid, D. (2010). *La evolución del predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política, 1990-2007*. Revista Finanzas Públicas, Vol. 2 número 3-4, México.
- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, Serie para Entender, México.
- Hamilton, B. (1975). *Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments*, Urban Studies, No 12, 205-211.
- INFDM, (2011). Información básica sobre administración y gobierno municipal.
- Kinkaid, J. (2002). Introduction en A. Griffiths, & K. Nerenber, Handbook of Federal Countries. Mc Gill-Queen's.

- Oates, W. (1969). *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis*. The Journal of Political Economy, Vol. 77, No. 6. (Nov. - Dec., 1969), pp. 957-971
- Oates, W. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149.
- Oates, W. (2005). *Property taxation and local public spending: the renter effect*, Journal of Urban Economics 57 419–431.
- Oates, W. (1997). *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*. Economia delle scelte pubbliche. 2-3. 1997.
- Otero, A. (2011). *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario*. Tesis de doctorado, EGAP Escuela de Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey.
- Ricardo, D. (1959). *Principios de economía política y tributación*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Rosen, H. (2008) *Hacienda Pública*, Ed. McGraw Hill, Madrid, España.
- Rubio, L. (2001). *Políticas económicas del México contemporáneo*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Somers, H. (1981). *Finanzas públicas e ingreso personal*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México

- SIMBAD, INEGI (2012). Ingresos públicos municipales en <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido.jsp?rf=false&solicitud=#>
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, edición en Español de Alianza Editorial, tercera edición 2011.
- Tamayo y Hernández, (2004). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* Ed. CIDE, ITESM, Porrúa. México.
- Tiebout, C. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5. (Oct., 1956), pp. 416-424.