

IMPUESTOS LOCALES. PARTE II.
IMPUESTO PREDIAL

RODOLFO MONTOYA RETTA

2470

8



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

HJ2470
.N8
M6



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

IMPUESTOS LOCALES. PARTE II.
IMPUESTO PREDIAL

RODOLFO MONTOYA RETTA

U A N L



FONDO
UNIVERSITARIO

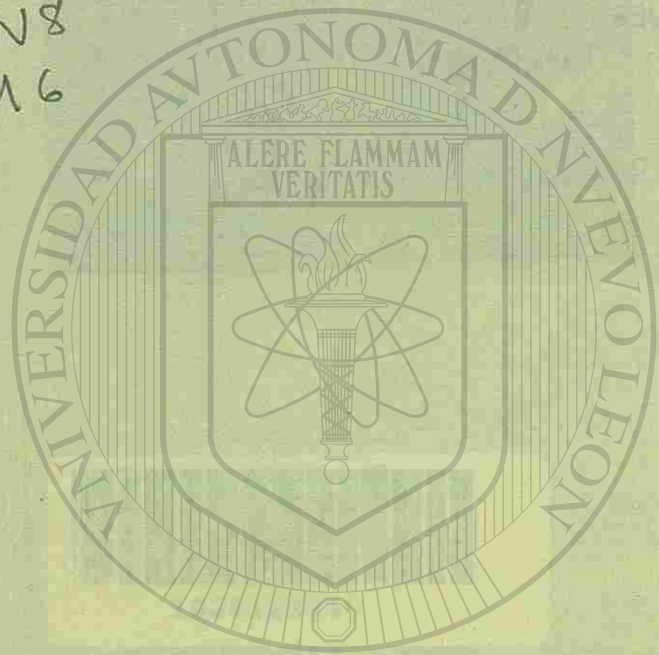
m

10099

H12470

.N8

M6



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FONDO
UNIVERSITARIO

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INDICE

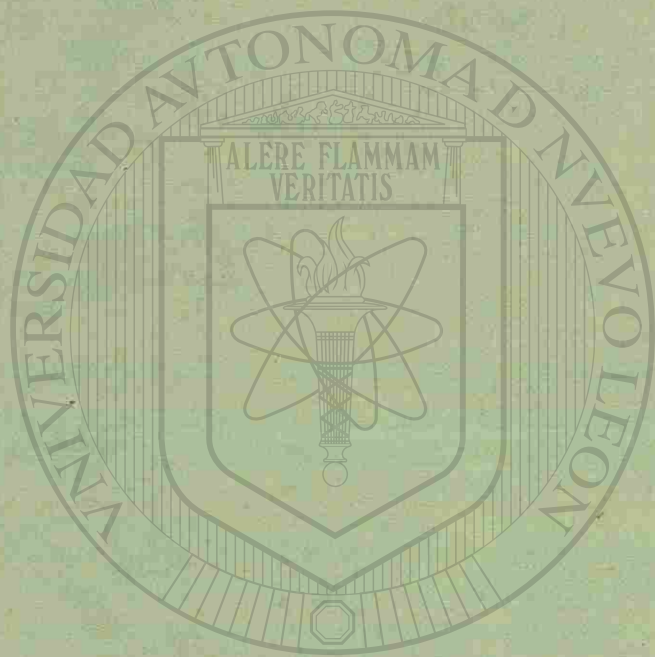
| | Pág. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| INTRODUCCION | |
| CAPITULO I MARCO GENERAL | 6 |
| 1.1 Marco Teórico: Participación del Gobierno en La Economía | 6 |
| 1.1.1 Importancia de la participación del Es- tado en el Desarrollo Económico: Caso de Países en Desarrollo. | 9 |
| 1.1.2 El papel del Gobierno en México, Federa- lismo y Finanzas Públicas en los diferen- tes niveles de gobierno. | 15 |
| i) Federalismo | 17 |
| ii) Finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales | 20 |
| 1.1.3 Importancia de los Municipios en el Fe- deralismo de México: Estructura de Ingre- sos y Egresos de las Finanzas Municipales | 22 |
| 1.2 Marco Teórico: El Impuesto Predial. | 30 |
| 1.2.1 El Impuesto a la Propiedad en el contexto de la imposición a la riqueza | 30 |
| 1.2.2 Base de la Recaudación: Valor del mercado o ingresos generados. | 31 |
| 1.2.3 La base entre predios baldíos y mejoras en los predios. | 32 |
| 1.2.4 Ponderación en su distribución. | 33 |
| 1.2.5 Incidencia del Impuesto Predial | 35 |
| CAPITULO II EL SISTEMA DEL IMPUESTO PREDIAL EN NUEVO LEON DEFINICIÓN Y NATURALEZA. | 39 |
| 2.1 Importancia del Impuesto Predial en el Estado de Nuevo León | 39 |
| 2.2 Participación del Impuesto Predial en los Ingre- sos Fiscales de Nuevo León | 40 |
| 2.3 Impuesto Predial y Producto Estatal Bruto: Un in- tento de elasticidad tributaria. | 41 |



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

| | Pág. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2.4 Sistema actual del Impuesto Predial | 51 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 57 |
| BIBLIOGRAFIA | 60 |
| 1 EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO EN ALGUNOS PAISES (LADO) | 12 |
| 2 RELEVANCIA DEL GASTO PREDIAL EN ALGUNOS PAISES, 1975 Y 1980 | 19 |
| 3 CARGA FISCAL CON PARTICIPACION DEL P.F.R. EN ALGUNOS PAISES, 1972-1975 | 13 |
| 4 TENDENCIAS RECIENTES DEL GASTO PREDIAL CON REFERENCIA A LA LEY DE INGRESOS MUNICIPALES, 1971-1980 | 19 |
| 5 PARTICIPACION DE LOS INGRESOS FISCALES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTADAL Y MUNICIPAL | 22 |
| 6 INGRESOS FISCALES Y PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1982 | 23 |
| 7 AREA METROPOLITANA DE MONTERREY: PARTICIPACIONES RELEVANTES EN EL GASTO PREDIAL SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1970-1980 | 24 |
| 8 EVOLUCION DE LOS INGRESOS FISCALES DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO, 1970-1980 | 29 |
| 9 EVOLUCION DE LOS INGRESOS FISCALES EN LOS MUNICIPIOS EN MEXICO, 1970-1980 | 29 |
| 10 PARTICIPACION MUNICIPAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL GASTO PREDIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 40 |
| 11 PARTICIPACION MUNICIPAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL GASTO PREDIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 40 |
| 12 EVOLUCION COMPARATIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN RELACION A LOS INGRESOS ESTADALES Y AL INGRESO DEL P.F.R. EN ALGUNOS PAISES, 1972-1980 | 43 |
| 13 EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL EN ALGUNOS PAISES, 1972-1980 | 49 |

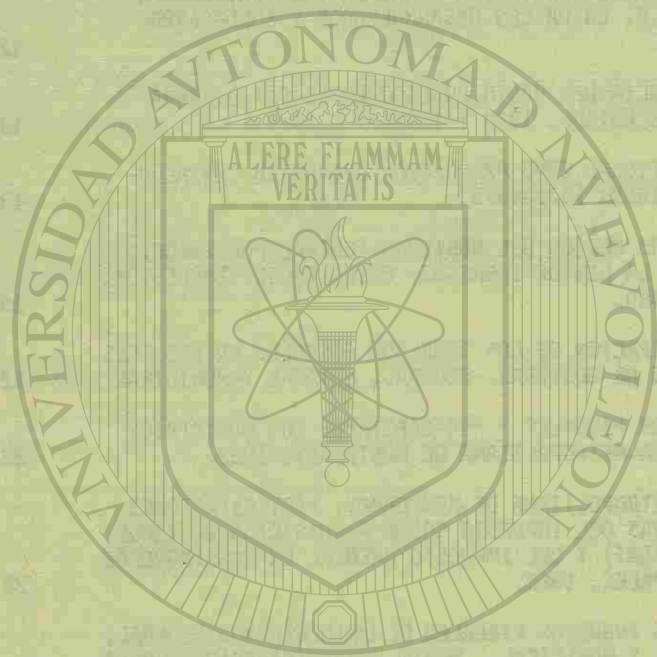


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INDICE DE CUADROS

| Cuadro | | Pág. |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1 | GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO COMO PROPORCION EL P.N.B. EN PAISES DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS. | 12 |
| 2 | RELEVANCIA DEL GASTO PUBLICO EN EL P.I.B. PARA ALGUNOS PAISES, 1979 Y 1981. | 13 |
| 3 | CARGA FISCAL COMO PROPORCION DEL P.I.B. EN ALGUNOS PAISES, 1972-1976. | 13 |
| 4 | INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS: PRINCIPALES IMPUESTOS, 1971-1980. | 19 |
| 5 | PARTICIPACION DE LOS INGRESOS FISCALES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL. | 22 |
| 6 | INGRESOS FISCALES Y PER-CAPITA DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY, 1982. | 23 |
| 7 | AREA METROPOLITANA DE MONTERREY: PARTICIPACIONES RELATIVAS DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES (ISAI) Y DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS MUNICIPALES, 1982. | 24 |
| 8 | MEXICO: INGRESOS FISCALES DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL. MONTO Y PARTICIPACIONES RELATIVAS CON RELACION AL TOTAL, 1940-1980. | 28 |
| 9 | ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MEXICO, 1970-1977. | 29 |
| 10 | ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MEXICO, 1970-1977. | 29 |
| 11 | PARTICIPACION RELATIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1970-1982. | 42 |
| 12 | EVOLUCION COMPARATIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN RELACION A LOS INGRESOS ESTATALES Y AL INDICE DE PRECIOS, 1973-1983. | 43 |
| 13 | ELASTICIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL: IMPUESTO PREDIAL Y PRODUCTO ESTATAL BRUTO DE NUEVO LEON, 1967-1983 | 45 |



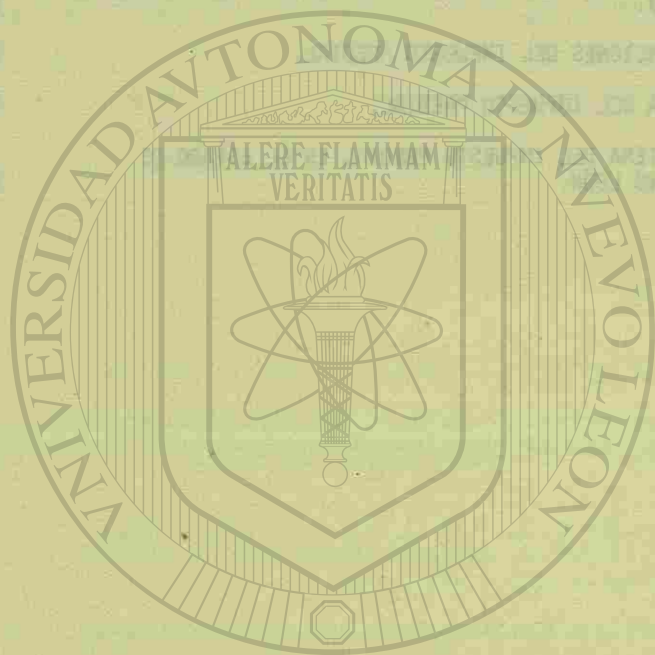
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

| Cuadro | | Pag. |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 14 | NUEVO LEÓN: ELASTICIDAD TRIBUTARIA DEL IMPUESTO PREDIAL CON RESPECTO AL PRODUCTO ESTATAL BRUTO: RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL Y P.E.B., 1967-1983. | 49 |
| 15 | EXENCIONES DEL IMPUESTO PREDIAL. | 52 |
| 16 | TASA DEL IMPUESTO PREDIAL. | 53 |
| 17 | SISTEMA DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. | 54 |

U A N L

®



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCION

El Impuesto Predial es un gravamen a la propiedad raíz y a todo tipo de construcción permanente que se encuentre sobre un predio. En general, a este impuesto se le otorga el carácter de un gravamen local por su fácil administración, y además se le considera como una fuente importante para la captación de recursos que financien el desarrollo urbano.

Se ha generalizado la idea del doble papel que juega el Impuesto Predial; por un lado, atrae ingresos a los gobiernos locales (o municipios) y por otro, impacta sobre la estructura de la tenencia de la tierra de acuerdo a la forma en que se sistematice: proporcional o progresivo y discriminativo o indiscriminatorio. El éxito o fracaso del doble papel depende de la operatividad del sistema de este impuesto en la práctica.^{1/}

Este impuesto no tiene la característica de ser un estabilizador automático, pues es sobre el valor de un capital -bien raíz- y no sobre un flujo como lo son el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado o los Impuestos sobre Utilidades.

^{1/} Bird y Oldman, La Imposición Fiscal en los Países en Desarrollo, UTHEA, México, 1968, p. 430.

SISTEMA DEL IMPUESTO PREDIAL EN NUEVO LEÓN

En nuestro estado el Impuesto Predial es administrado por el Gobierno Estatal, pero 80 centavos de cada peso recaudado se destina como participación a los municipios. Por lo tanto, dicho gravamen es de sobrada importancia para los Ingresos Fiscales Municipales (IFM) en relación con la importancia que reviste este impuesto para los Ingresos Fiscales Estatales (IFE), que han caído a una significación muy baja de estos ingresos (2,8% para 1983).^{2/}

Actualmente la tasa del gravamen es de 0.6% sobre la base del 50% del valor catastral de las propiedades cuyo valor no exceda el monto de un millón 675 mil pesos; una tasa del 0.5% sobre la base del 75% del valor catastral de las propiedades con valores del mercado superior a un millón 675 mil pesos; una tasa del 0.6% sobre la base del 100% del valor catastral a predios baldíos.

En 1981 y retrospectivamente, las tasas eran mayores; uno por ciento y 1.2% en terrenos baldíos, pero la actual administración estatal (1979-1985) no sólo bajó las tasas impositivas, sino que prácticamente "congeló" la valorización catastral a pesar del ritmo inflacionario creciente con las consecuentes penurias de las haciendas municipales a quienes se acostumbró a recibir buena parte de las recaudaciones efectivas que se están estancando.

^{2/} Ver: Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nuevo León.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

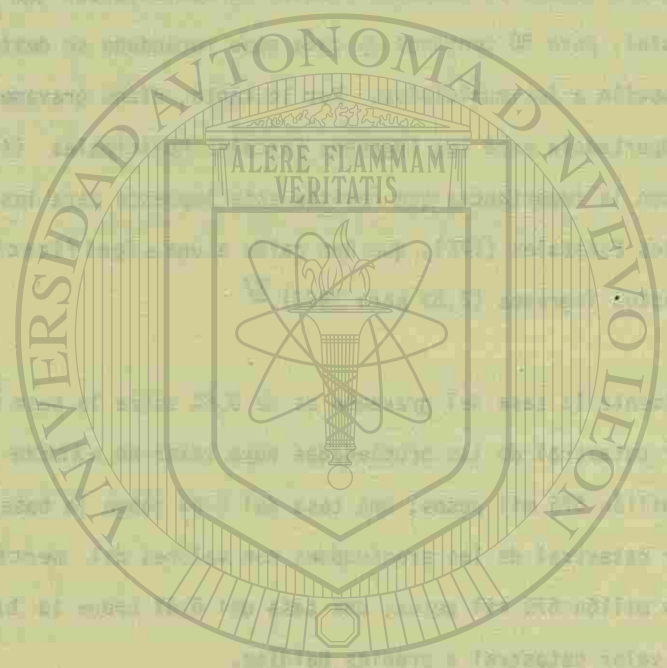
Dado lo anterior se está generando un deterioro en las finanzas públicas municipales, pues las participaciones del Impuesto Predial han llegado a significar hasta 15% de los IFM en algunos municipios de la entidad.^{3/}

Esa situación significa un sacrificio de recursos a los gobiernos municipales y con ello se decae la perspectiva de los servicios públicos que tienen que ofrecer y/o mantener. Es de suponerse que a expensas de tal hecho, se está beneficiando en gran parte a los propietarios de bienes raíces y a quienes comercian con ellos, formando parte de un mercado con estructura cada vez más oligopólica, de tal forma que un número relativamente pequeño de terratenientes urbanos tendrán influencia decisiva sobre la formación de los precios de los terrenos y de las viviendas, haciendo cada vez más difícil la situación para las clases medias y bajas que deseen poseer una propiedad.

La situación se agudiza con el proceso inflacionario que atravesamos y esto se convierte en una transferencia de recursos de los de menos a los de más sólida posición económica.

No se pretende tomar medidas que debiliten la estructura oligo

^{3/} Tal es el caso de Garza García donde los precios manifiestan un alto valor relativo.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

polista de tal mercado, sino establecer un sistema impositivo acorde con la realidad económica y auxilie a los municipios de la penuria económica en que se encuentra.

OBJETIVO

Proponer un sistema de Impuesto Predial que atraiga más recursos a los Gobiernos Municipales en el Estado de Nuevo León, acorde con la actual situación económica y que no constituye un freno fiscal al desarrollo urbano, sino que coadyuve con él.

HIPOTESIS

En el presente trabajo se tratará de comprobar si el sistema actual del Impuesto Predial en Nuevo León (y concretamente en el Area Metropolitana de Monterrey) cumple su cometido con su papel de incorporar recursos suficientes a las haciendas públicas municipales para fortalecer al desarrollo urbano, y si su función social de fomento a la vivienda popular constituye un beneficio estrictamente dirigido a los grupos de población de más escasos recursos.

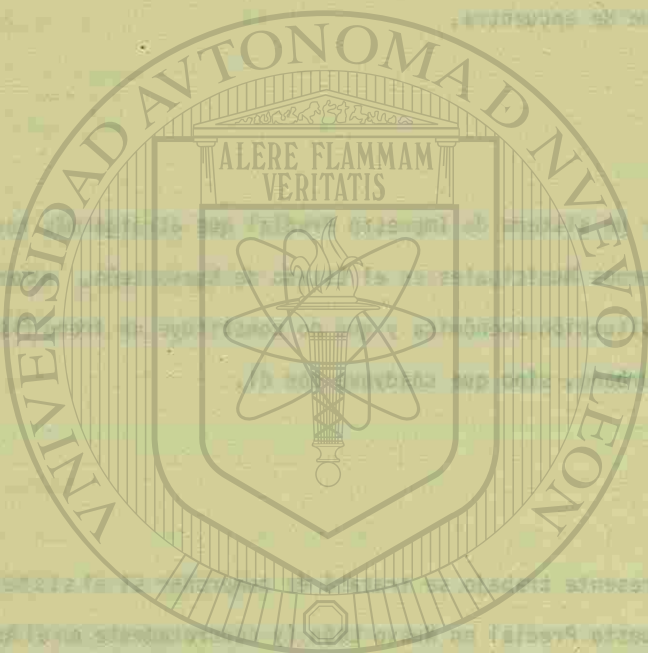
Este sistema propicia en parte los desequilibrios en el mercado de bienes raíces y de la vivienda en el Monterrey Metropolitano.

METODOLOGIA

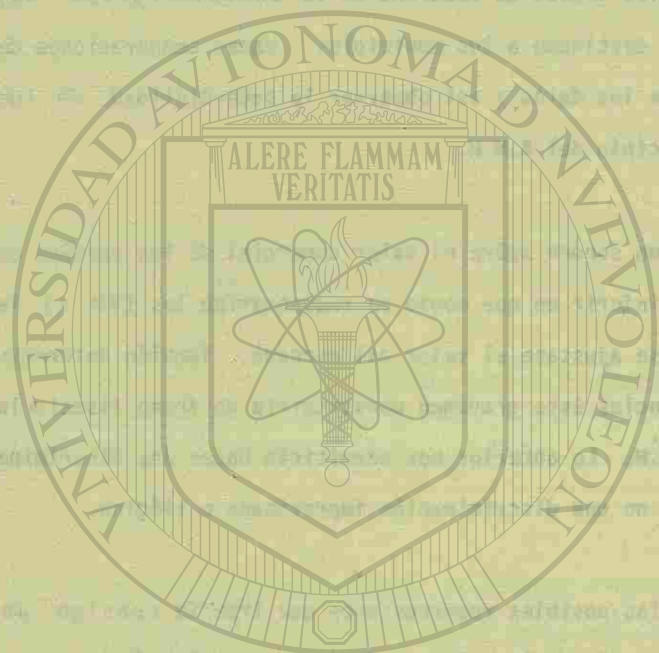
Analizar los flujos de recursos de la administración del Impuesto Predial destinado a los municipios. Hacer comparaciones de las tendencias de los datos y así observar la potencialidad de los IFM de cada municipio del A.M.M.

Realizar un sondeo sobre el valor comercial de los predios en el A.M.M., para inferir en que monto se recuperarían los IFM si la tasa impositiva se ajustase al valor del mercado. También determinar en que circunstancias este gravamen constituiría un freno fiscal a la economía del A.M.M. Lo anterior nos permitiría hacer una discriminación razonable y no una discriminación improvisada o ilógica.

Analizar las posibles repercusiones que traería consigo un ajuste del Impuesto Predial en las condiciones actuales de la economía regional, para determinar la viabilidad de una reforma fiscal a este sistema impositivo.



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO I

MARCO GENERAL

1.1. Marco Teórico: Participación del Gobierno en la Economía.

Ante las imperfecciones y limitantes de la economía de mercado, el gobierno interviene con un énfasis creciente en la economía, pues a medida que los países capitalistas se han venido desarrollando, la participación del Estado ha aumentado en relación a su PIB.

La influencia que la participación del Estado ejerce en el sistema es de tres formas: a través del gasto público, a través del sistema tributario y mediante la reglamentación de la actividad económica.

Pero como funcionalidad, el Estado se ha desarrollado de una manera creciente en dos aspectos fundamentales: por un lado propiciar el proceso de acumulación de capital, de crecimiento económico, desarrollo y, por otro lado, estabilizar y legitimizar el crecimiento obtenido.

En el primer aspecto encontramos los principales elementos que condicionan el proceso de acumulación de capital como lo son la infraestructura económica y la infraestructura social. En relación al segundo aspecto, el Estado debe sostener la estabilidad económica y so

cial para un sano desenvolvimiento del proceso de acumulación.

Estas funciones están en correlación con la política fiscal, la cual debe instrumentarse a la luz de los principios y leyes que imperan en el monto y asignación de la hacienda pública y la distribución de las diferentes cargas tributarias entre los diferentes grupos sociales.^{4/}

Se ha puesto en tela de duda la eficiencia de la política fiscal en su relación con el mercado, es decir, que las políticas tanto de gasto como de ingresos reflejan conflictos económicos entre grupos y clases y la naturaleza de los gastos públicos ha obedecido a satisfacer necesidades sociales al margen de la economía de mercado, con un criterio colectivo.

En promoción al desarrollo, el Estado ha intervenido con financiamientos blandos (tasas de interés preferencial) y con un paquete de estímulos fiscales como apoyo a los pequeños inversionistas y con fines de descentralización industrial, a través de varios planes de desarrollo de zonas prioritarias.

La bondad de los efectos de dichas políticas desarrollistas por parte del Estado, además de que en algunos aspectos no ha dado

^{4/} J. O'Connor. "The Fiscal Crisis of the State" New York, St. Martin's Press. 1973, p. 3.

los resultados esperados o deseados, puede ser contrastada con el costo que los programas han implicado a la sociedad, (aparato burocrático, inamovibles, instalaciones sofisticadas, inmuebles, etc.), todos estos renglones que dan lugar a erogaciones "escurridizas" por la flexibilidad de los fondos que se les asignan,

Todo esto conlleva a un gasto público cuantioso y a rebasar los límites de la capacidad del financiamiento público, convirtiéndose finalmente en un déficit público, contribuyendo a una demanda agregada excesiva e inflacionaria.

Es complicado evaluar los beneficios del programa expansivo de la política fiscal "versus" el costo que ha contraído, por lo difícil que es hacer los deslindes de responsabilidad. Pero es más factible comprender que el excesivo paternalismo del Estado implica una participación creciente en la economía, y si bien son innegables los beneficios del desarrollismo, estos pueden esfumarse como resultado del excesivo gasto gubernamental.

La mayor parte de la derrama que ejerce el Gobierno para las obras de infraestructura es a través del Gobierno Federal, en respuesta a los planes nacionales, reduciendo significativamente la participación de los gobiernos estatales y locales, en el desarrollo regional.

Se ha generalizado la idea ante tal política del Gobierno Federal, de que este tipo de gastos centralizados solamente pueden ser cubiertos en forma eficiente a nivel nacional.^{5/}

Lo anterior nos conduce a cuestionar el marco institucional del federalismo en nuestro país -lo cual tocaremos mas adelante- que a pesar de cuales sean los pro o los contra de la delimitación de funciones de cada nivel de gobierno, lo cierto es que en nuestro país ha habido una marginación de las funciones de los gobiernos locales. Esto sugiere pensar en los problemas de capacidad tributaria de los Estados y Municipios ya de por si deteriorada por la desigualdad geoeconómica de nuestro territorio, por lo que la situación hacendaria de estos dos niveles de gobierno se hace cada vez más dependiente.

1.1.1. Importancia de la participación del Estado en el Desarrollo Económico: Caso de Países en Desarrollo.

Un ideal de las sociedades basadas en la economía de libre-empresa, además de conducir a los mayores niveles de eficiencia productiva, es aspirar a un mayor grado de igualdad y justicia en la re-partición del ingreso social.

^{5/} Debido a las profundas transformaciones que alteraron el curso de la historia de México, se han desarrollado una serie de manuales universitarios que abordan la política fiscal de México. Véase: Ifigenia M. de Navarrete: "Política Fiscal de México". Manuales Universitarios.

dro general de la actividad económica en los países occidentales durante los siglos XVIII y XIX, el liberalismo puro tuvo que ceder lugar a la gradual y progresiva penetración del Estado en el medio económico. La "mano invisible" del mercado y de sus fuerzas liberales subyacentes, dejó de ser única orientadora de los procesos económicos y paralelamente se observó que las actividades económicas también estarían guiadas por la "mano fuerte" del Estado.^{6/}

No fue sino hasta con la Gran Depresión de los años treinta que se genera el parteaguas entre el liberalismo económico -que nunca fue puro- y la economía mixta de libre empresa, con un Estado interventor en el diseño y en la toma de decisiones de política económica.

Esto marca la nueva concepción del Estado en el dominio económico, ya que las economías liberales modernas buscan establecer el equilibrio entre las actividades reguladas por el gobierno y por las organizaciones privadas.^{7/}

La política económica en México se ha manejado en los preceptos constitucionales de derecho a la propiedad, pero asistiendo en momentos históricos cruciales, al aparato productivo, a través de una

6/ Perroux, François, "L'économie du XX^{ème} siècle," 2a. ed. París, Presses Universitaires de France, 1964.

7/ Venâncio Filho, Alberto, "A Intervenção do Estado no domínio Económico," Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

intervención en las actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

Lo anterior refleja una importancia creciente del gasto del sector público en nuestra economía, el que no ha escapado de duras críticas por algunos sectores sociales y ha llegado a ser tratado como responsable directo de la situación inflacionaria actual, por lo que su campo de acción como instrumento de política fiscal, está más que nunca restringido.

El crecimiento del gasto público no es un fenómeno exclusivo de México. El gasto ha crecido desmesuradamente de países con sistemas semejantes al nuestro como EU, Francia, Inglaterra, etc.

Incluso el indicador del gasto como proporción del PNB de un país, no es "per se" sintomático de una economía que cambia de un sistema a otro. Existe un régimen derechista en Gran Bretaña cuyo gasto representa más del 40% de su PNB, y países con gobiernos izquierdistas como Francia y España con participaciones de su gasto de 23 y 18 por ciento respectivamente. Incluso puede verse, a través de estadísticas del FMI, que la relación Gasto/PNB en promedio ha sido más relevante en las economías desarrolladas.

Por el lado de los impuestos en relación con el PIB, aunque no han crecido con el dinamismo requerido por las necesidades del gasto,

tienen su importancia creciente en la mayor parte de los países del mundo occidental.

Las proporciones más importantes de esta relación carga fiscal/ PIB, se encuentran en países europeos, principalmente los escandinavos como Suecia, Dinamarca y Holanda, con participaciones que oscilan alrededor de 50 por ciento del producto generado.

CUADRO 1
GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL P.N.B.
EN PAÍSES DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS
(Prom. Internaci)

| Programas | Economías Desarrolladas | Economías Subdesarrolladas | |
|------------------|-------------------------|----------------------------|---------------|
| | | América Latina | Africa y Asia |
| Administración | 3.8 | 3.4 | 3.2 |
| Educación | 3.4 | 2.2 | 2.3 |
| Salud | 2.1 | 1.7 | 1.1 |
| Defensa | 5.7 | 1.5 | 2.2 |
| Bienestar Social | 7.5 | 2.4 | 1.5 |
| Infraestructura | 7.7 | 6.4 | 7.6 |
| Gasto Total | 30.0 | 17.7 | 17.9 |

FUENTE: F.A. REZENDE DA SILVA, "Avaliação do Sector Público na Economia Brasileira", Relatório de Pesquisa N. 13 IPEA.

RELEVANCIA DEL GASTO PUBLICO EN EL PIB
PARA ALGUNOS PAISES, 1970 y 1981

| PAIS | 1970 | 1980 | 1981 |
|----------------|------|------|------|
| | % | % | % |
| Argentina | 18.0 | 19.2 | - - |
| Chile | 19.6 | 27.3 | - - |
| Corea del Sur | 16.6 | - - | 18.3 |
| España | 12.3 | - - | 18.1 |
| Estados Unidos | 20.5 | - - | 24.1 |
| Francia | 21.2 | - - | 23.2 |
| Gran Bretaña | 31.0 | - - | 40.3 |
| México | 11.6 | - - | 22.3 |

FUENTE: Estadísticas del Fondo Monetario Internacional

CUADRO 3

CARGA FISCAL COMO PROPORCION DEL PIB
EN ALGUNOS PAISES, 1972-1976
(%)

| PAISES | AÑOS | | | |
|------------------|------|------|------|------|
| | 1972 | 1974 | 1975 | 1976 |
| Holanda | 47.2 | 51.3 | 52.3 | n.d. |
| Suecia | 49.8 | 49.3 | 50.0 | 43.0 |
| Dinamarca | 54.0 | 47.6 | 44.7 | n.d. |
| Gran Bretaña | 37.6 | 40.8 | 41.5 | 38.0 |
| Francia | 38.1 | 39.0 | 40.2 | 36.0 |
| Italia | 34.3 | 34.3 | n.d. | 38.0 |
| Alemania Federal | 38.7 | 40.6 | 40.7 | 35.0 |
| Estados Unidos | 30.0 | 33.5 | 32.0 | 28.0 |
| Japón | 22.0 | 25.2 | 19.3 | 19.0 |
| India | 15.2 | 15.0 | n.2. | 15.0 |
| México | 15.5 | 16.7 | 18.9 | 19.0 |
| Chile | 27.4 | 20.3 | 22.7 | n.d. |
| Brasil | 10.5 | 11.4 | 10.9 | n.d. |
| Colombia | 10.5 | 10.4 | 10.9 | n.d. |

FUENTE: F.M.I.; Organización para la Cooperación Económica
y del Desarrollo. Naciones Unidas.

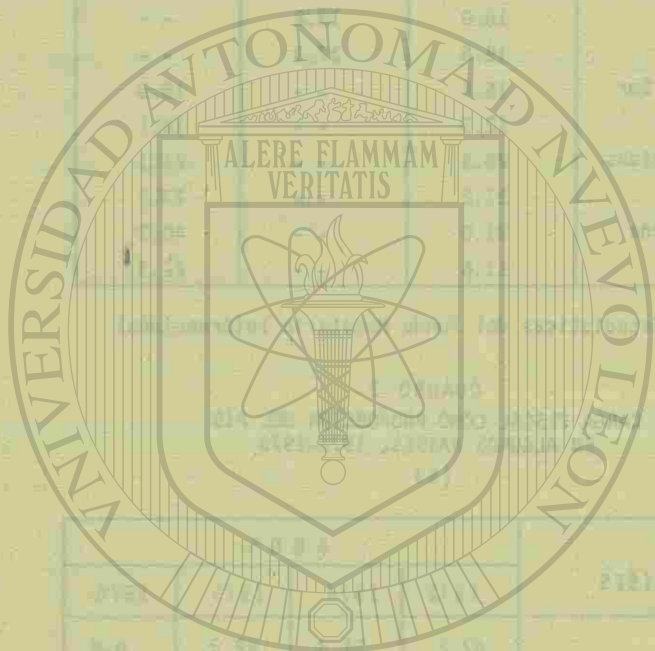
Generalmente, en países en desarrollo como Chile, Perú, India, México, Brasil y Colombia, las cargas tributarias no rebasan en 25%, a excepción de Venezuela que en 1975 alcanzó un nivel del 33% de su PIB.

Apoyarse solo en observaciones sobre el coeficiente de carga fiscal Impuesto/PIB y obtener conclusiones a partir de ahí resulta engañoso, sobre todo para efectos de comparaciones entre las cargas fiscales de países desarrollados y las de países en vías de desarrollo, pues en ello intervienen elementos como:

- a) la distribución del ingreso,
- b) la población económicamente activa,
- c) el número de contribuyentes,
- d) el estado de desarrollo,
- e) la conciencia fiscal,
- f) la organización de la economía, y
- g) los gastos militares que mantienen determinados países.^{8/}

Y si a estos factores le agregamos el grado de eficiencia administrativa en la recaudación, completaríamos el cuadro de determinantes que se esconden detrás de las coeficientes mencionadas.

^{8/} SHCP, "La Reforma Impositiva en el Marco del Sistema Mexicano, 1979-1980", El Trimestre Económico de México, Vol. XLVI (4), Núm. 184, México D. F., Dic. de 1979.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El fenómeno generalizado entre un gasto creciente y unos ingresos tributarios también crecientes pero a un menor ritmo, nos conduce al déficit presupuestal.

El déficit del gasto expansionario por encima del gasto financiado por la tributación nos conduce al sofisma de que el gasto deficitario equivale a una política fiscal mas expansionaria que un presupuesto balanceado o en superávit. Realmente, el tamaño del déficit depende no sólomente del paquete fiscal planeado, sino también de la actividad económica general. Para cualquier paquete fiscal dado, el déficit será mayor entre más baja sea la actividad económica.^{9/}

Después de cuarenta años la política económica ha ido abandonando los principios Keynesianos ya que los objetivos macroeconómicos no pueden ser precisados meramente por el manejo de la demanda agregada, aunque no por ello se descarta la intervención del gobierno en la libre-empresa.

1.1.2. El papel del Gobierno en México, Federalismo y Finanzas Públicas en los diferentes niveles de Gobierno.

El estado mexicano pasó de ser un "guardián" de la economía a un estado "interventor" a raíz de su despegue económico desde la década

9/ Smith Barret, Nancy. "The Theory of Macroeconomics Policy", 2nd Ed. Prentice-Hall Inc.

cada de los cuarentas.

Pero la intervención del Estado en la economía se intensificó desde 1970 al cambiar el anterior modo de "crecimiento estabilizador" por el de uno de "desarrollo compartido".

En el desarrollo de los acontecimientos económicos de la década de los setentas se efectuaron importantes cambios: reformas fiscales y un fuerte auge del sector de energéticos que trajo consigo una política expansionista del gasto y un efecto concentrador de ingresos fiscales en el subsector Gobierno Federal, proceso que con la vulnerabilización del sistema económico y la crisis de 1982-1983, motivado en buena parte por el creciente déficit del sector público.

Aun cuando se ha levantado una polémica a causa de la nacionalización de la banca, donde muchos observadores señalaban que la representación del sector público en la economía (concepto manejado en forma un tanto "vaga") llegó a ser un 70% en 1982, ello no correspondía a un análisis serio sino mas bien a comentarios con alto contenido de emotividad.

Sin duda la participación del sector público en el PIB se ha acentuado en los últimos doce años. El "PIB del sector público" se duplicó entre 1970 y 1982 desde un 14,7% a un 30%; a diferencia del coeficiente Gasto Público/PIB que pasó de un 24 a un 46% para el mis

mo período.^{10/}

Sin embargo, estas cifras no son motivo de preocupación para los recalcitrantes defensores del "laissez-faire", en el entendido de que hoy por hoy todas las economías son mixtas. Lo importante a señalar es si este grado de intervención del estado mexicano consigue los objetivos de erradicar las imperfecciones de la economía de mercado y promueve el mismo tiempo el desarrollo compartido de que se habla. Por el momento no nos corresponde evaluar al respecto.

Algo que sí cabe objetivizar, es que a mayor intervención del Estado, la propensión de los vicios burocráticos del "pequeño poder", las interferencias erróneas en la asignación de recursos, así como las volteretas de la economía traducidas en inflación y desempleo, se refleja en el hecho de que el déficit del sector público se haya disparado de un 3.2 a un 18% como proporción del PIB entre 1970 y 1982, y a su vez en forma concomitante con la inflación y la caída del crecimiento económico.

i) Federalismo

Uno de los problemas añejos que enfrenta nuestro sistema de finanzas públicas nacional y nominalmente federal, es el de la concen

^{10/} Estimaciones preliminares

tración abrumadora de recursos a nivel federal.

La idea de que los grandes proyectos nacionales solo podrían ser usados eficientemente a nivel federal, aún cuando estos sean de desarrollo regional ha agobiado esta situación, dejando a las haciendas estatales y municipales raquíticas en su capacidad tributaria. Dicho de otra forma, en nuestro país se han sacrificado las funciones de los diferentes niveles de gobierno.

El Gobierno Federal ha centralizado para sí las principales captaciones fiscales; el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Producción y al Comercio Exterior (exportaciones e importaciones).

El Cuadro 4 nos ilustra la forma en que han evolucionado las recaudaciones de dichos gravámenes en el período 1971-1980, logrando mantenerse en primer orden el ISR, pero más dinámico el Impuesto a las Exportaciones a raíz de los últimos sucesos de inestabilidad cambiaria.

Ante la crisis de 1983, el Gobierno Federal se vió obligado a reforzar su aparato tributario dado que las demás fuentes de financiamiento se le iban cerrando y precisamente había que dar paso al pago de la deuda pública contraída y al paquete presupuestario de ese año.

Se incrementaron las tasas y la cobertura del IVA para conver

CUADRO 4

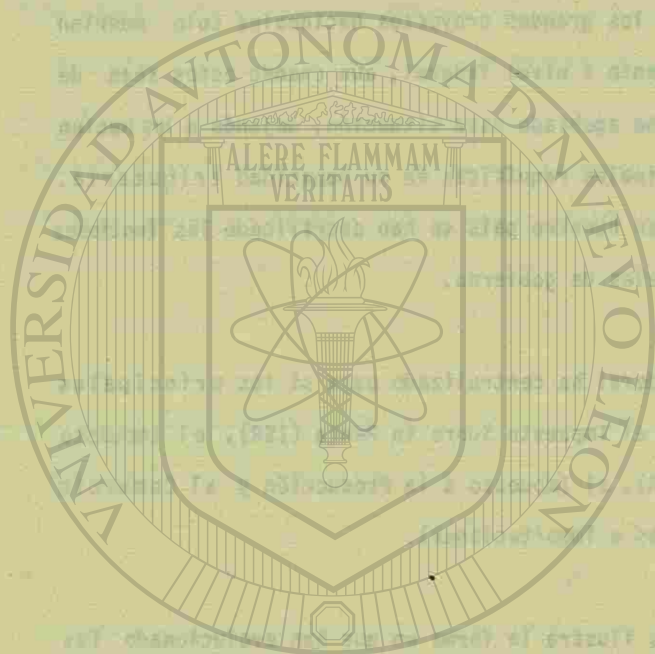
INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS:
PRINCIPALES IMPUESTOS, 1971-1980

(Millones de Pesos)

| CONCEPTO | 1971 | 1976 | 1980 | Variación Media Anual 71-80 (%) |
|----------------------------------------------------|----------|-----------|-----------|---------------------------------------|
| TOTAL | 44 655.2 | 167 109.5 | 638 780.7 | 31.4 |
| 1. Impuesto Sobre la Renta (ISR) | 16 858.3 | 66 045.8 | 246 077.0 | 30.7 |
| 2. Impuesto Sobre la Exportación | 969.1 | 4 517.9 | 136 504.4 | 64.0 |
| 3. Impuesto al Valor Agregado (IVA) | -- | -- | 110 379.6 | -- |
| 4. Impuesto a la Producción y al Comercio | 9 035.5 | 33 295.2 | 59 972.7 | 20.8 |
| 5. Impuesto Sobre la Importación | 5 813.7 | 12 302.2 | 47 718.1 | 23.4 |
| 6. Impuesto Sobre Ingresos Mercan- tiles (ISIM) | 4 873.5 | 30 361.8 | 12 135.4 | a/ 38.0 |
| Otros Ingresos | 7 105.1 | 20 586.6 | 70 993.5 | 25.9 |

a/ Se consideraron el IVA y el ISIM en forma conjunta.

FUENTE: Datos procesados con información estadística de Información Sobre los Ingresos Gubernamentales, 1970-1980. SPP y SHCP México, 1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

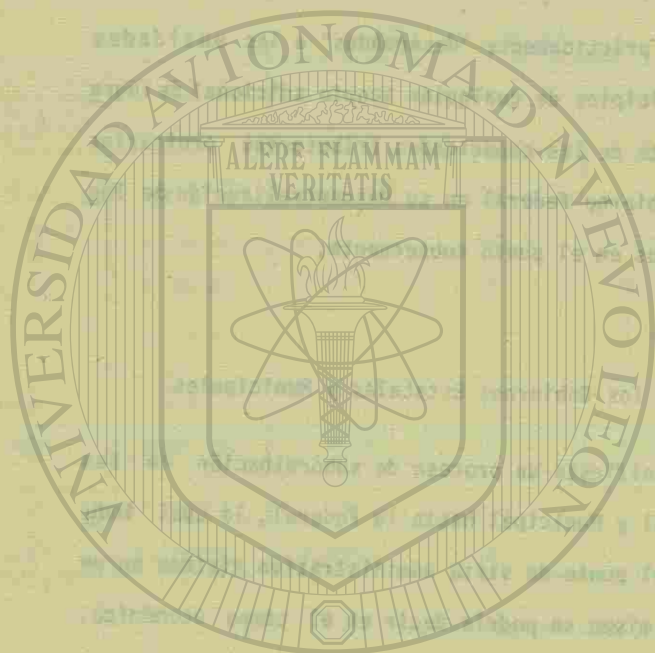
tirlo en la fuente de recaudación más importante, transformando de paso, la estructura tributaria del Gobierno.

Lo anterior deja prácticamente "desarmadas" a las entidades federativas y a los municipios de cualquier acopio adicional de ingresos, salvo lo proveniente de las capacidades tributarias ordinarias y de la buena fe del Gobierno Federal en su descentralización de Fondos, de la que hablaremos en el punto subsecuente.

ii) Finanzas de los Gobiernos Estatales y Municipales

En general se manifiesta un proceso de subordinación de las administraciones Estatal y Municipal hacia la Federal, lo cual induce a pensar que desde el punto de vista administrativo vivimos en un estado centralista (lo mismo se podría decir en el campo económico, social y político), como si la administración federal fuera la óptima para dirigir a los municipios.

Haciendo historia, entre 1910 y 1960 la subordinación no pasó de significar un 75% de los ingresos fiscales recaudados por las tres administraciones al gobierno central. La tendencia tomó matices más concentradores en la década de los setentas, no obstante que en esa década se instrumentaron una serie de medidas en torno al fortalecimiento de los dos niveles de gobierno más débiles. (Cuadro 5)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La agudeza de la concentración administrativa tocó fondo en 1971, cuando los municipios del país participaron con el 1.4% de los ingresos recaudados, para superarse diez años más tarde con una proporción del 3.4%, aunque por debajo de lo alcanzado entre 1910 y 1960.

Una fuente muy importante de los ingresos municipales son las Participaciones en Impuestos Federales y Estatales.^{11/} Los sistemas de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno han suprimido algunos gravámenes locales con el fin de evitar la tributación múltiple, limitándose sólo a los Impuestos sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) y al Impuesto Predial (IP), este último administrado por el Estado, pues originalmente era un tributo estatal pero distribuido en su mayor parte a los municipios (80%).

Estas reformas administrativas han convertido a los ingresos provenientes de las participaciones Federales y Estatales en una proporción relevante de los ingresos fiscales municipales del Area Metropolitana de Monterrey. En forma conjunta, los municipios del área vieron complementados sus ingresos totales por este concepto en un 66% (enero-mayo de 1982); por su parte, la recaudación en materia de impuestos locales representó un 9.9% de los ingresos totales para igual período. (Cuadro 7)

^{11/} Esto es bajo el régimen de adhesión del Estado de Nuevo León al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

CUADRO 5

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS FISCALES EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO
-FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL-
(Porcentajes)

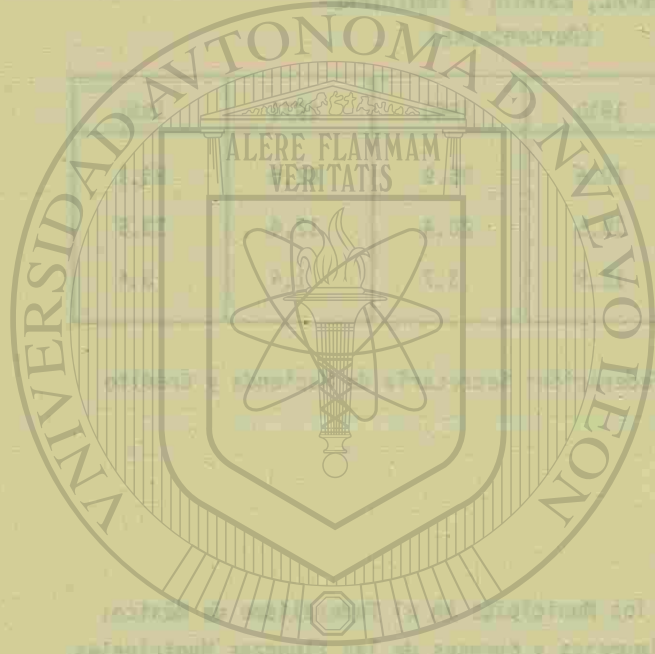
| | 1910 | 1960 | 1971 | 1981 |
|------------|------|------|------|------|
| FEDERACION | 70.6 | 75.9 | 82.6 | 83.1 |
| ESTADOS | 16.5 | 20.4 | 12.4 | 13.5 |
| MUNICIPIOS | 12.9 | 3.7 | 1.4 | 3.4 |

FUENTE: Datos de la Federación: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.1.3. Importancia de los Municipios en el Federalismo de México: Estructura de Ingresos y Egresos de las Finanzas Municipales.

El gobierno municipal desde su surgimiento en el caso de México, ha sido revestido de singular importancia siendo el elemento más importante que lo incluyó en la Constitución Política de 1917 con distinción de libertad municipal.

Aparentemente existe una contradicción en el Artículo 15 Constitucional, ya que a pesar que se establece para el municipio la libertad política, la libertad es el manejo de su hacienda; en lo referente a la procuración de recursos se condicionó a lo señalado por



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

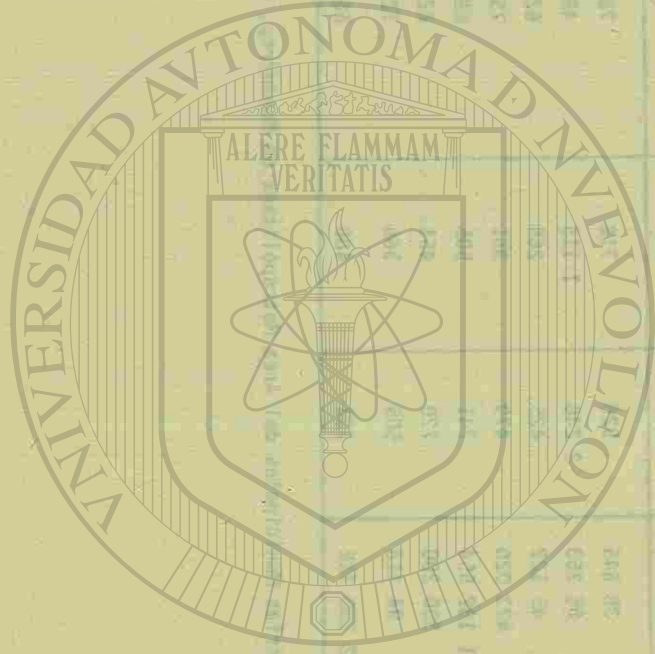
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUADRO C

INGRESOS FISCALES Y PERCAPITA DE LOS MUNICIPIOS DEL AREA METROPOLITANA DE MONTERREY
(ENERO-MAYO, 1982)

| MUNICIPIO | INGRESOS FISCALES (Miles de \$) | POBLACION ESTIMADA 1982 | INGRESO FISCAL PERCAPITA (\$) | PARTICIPACIONES PERCAPITA (\$) | PARTICIPACIONES PERCAPITA INGRESO FISCAL PERCAPITA (%) |
|----------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------|
| APODACÁ | 35 787.5 | 38 645 | 926 | 712 | 76.9 |
| GARZA GARCÍA | 194 921.0 | 86 763 | 2 246 | 1 115 | 49.6 |
| GRAL. ESCOBEDO | 19 198.4 | 45 122 | 425 | 265 | 62.4 |
| GUADALUPE | 202 674.0 | 423 020 | 479 | 361 | 75.4 |
| MONTERREY | 839 384.4 | 1 132 554 | 741 | 505 | 68.2 |
| SAN NICOLAS | 237 826.5 | 330 200 | 720 | 451 | 62.6 |
| SANTA CATARINA | 47 716.4 | 94 418 | 505 | 366 | 72.5 |
| TOTAL (A.M.M.) | 1 577 508.2 | 2 150 722 | 733 | 486 | 66.3 |

FUENTE: Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

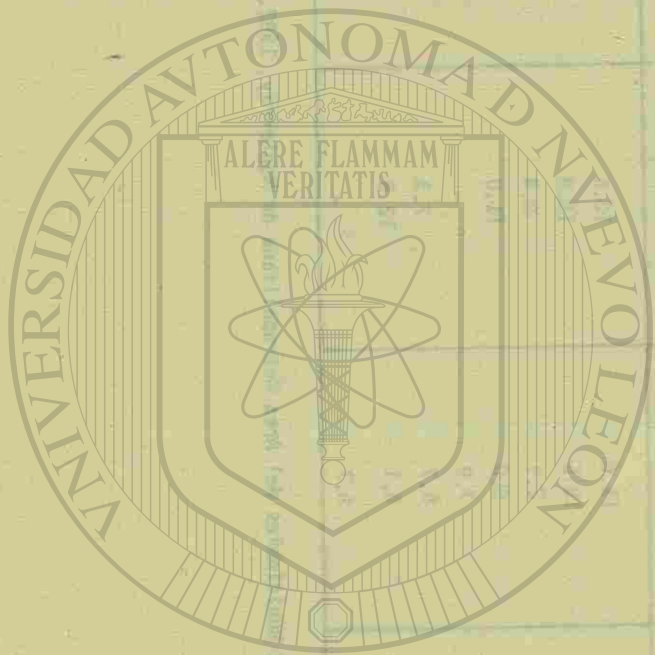
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUADRO 7

AREA METROPOLITANA DE MONTERREY: PARTICIPACIONES RELATIVAS DEL ISAI Y DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS INGRESOS MUNICIPALES -ENERO-MAYO, 1982- (Porcentajes)

| MUNICIPIO | ISAI: PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES | ISAI: PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TOTALES MUNICIPALES | IMPUESTO PREDIAL: PARTICIPACION DE LOS TOTALES MUNICIPALES | PROPORCION DEL FONDO DE PARTICIPACION FEDERAL |
|----------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| APODACA | 97.6 | 11.6 | 13.5 | 60.2 |
| GARZA GARCIA | 99.6 | 19.5 | 16.8 | 33.3 |
| GRAL. ESCOBEDO | 82.1 | 2.5 | 8.9 | 66.3 |
| GUADALUPE | 96.5 | 6.0 | 11.0 | 75.5 |
| MONTERREY | 79.7 | 7.9 | - | - |
| SAN NICOLAS | 96.6 | 5.7 | 7.3 | 74.6 |
| SANTA CATARINA | 97.7 | 6.1 | 12.8 | 77.3 |
| TOTAL (A.M.M.) | 88.4 | 8.7 | - | - |

FUENTE: Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

las legislaturas estatales.

Continuando con esta observación, de acuerdo con nuestra constitución sólo los gobiernos federal y estatal tienen plena libertad jurídica tributaria, pues los Municipios únicamente pueden adminis|arse libremente en su hacienda.

Consecuentemente y no obstante que dichos gobiernos locales cuentan con funciones específicas bien delimitadas en el sistema fe deralista mexicano, dichos gobiernos están limitados a cumplir estas funciones por un lado, debido al control jurídico-político al que se encuentran sujetos por parte de los otros niveles de gobierno y, por otro lado, debido a las limitadas fuentes con que cuentan para finan ciar sus gastos y cuya característica principal es que muestran una tasa de crecimiento menor a los ingresos federales.

Resulta paradójico pensar que ha sido el marco constitucional que rige al municipio, el principal causante de la penura que viven los municipios del país.

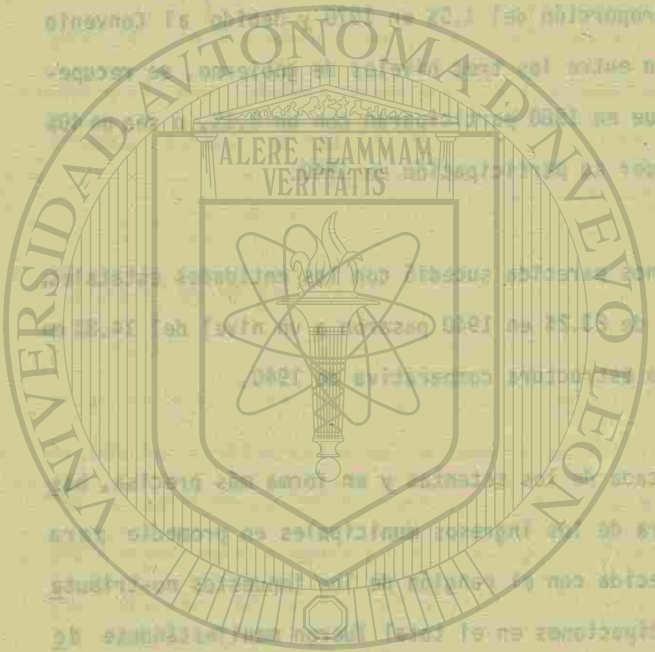
A lo largo del desarrollo de la economía mexicana -desde 1940 hasta 1980- las entidades municipales y las estatales se han quedado rezagadas en sus ingresos fiscales como lo muestra el Cuadro 8. Este atraso relativo es mas agudo en el caso de los municipios que en el

de los Estados, pues de tener una participación relativa del 5.3% en la captación global de ingresos de los tres niveles de gobierno, pasaron a ocupar una proporción del 1.5% en 1970 y debido al Convenio Unico de Coordinación entre los tres niveles de gobierno, se recuperaron un poco para que en 1980 participaran con un 2.1%, o sea un 40% de lo que llegaba a ser su participación en 1940.

Cosa más o menos parecida sucedió con las entidades estatales, de una participación de 23.2% en 1940 pasaron a un nivel del 14.8% en 1980, o sea 64% de la estructura comparativa de 1940.

Durante la década de los setentas y en forma más precisa, hasta 1977, la estructura de los ingresos municipales en promedio para el país se vió favorecida con el renglón de los impuestos no-tributarios,^{12/} cuyas participaciones en el total fueron manifestándose de crecientemente a lo largo de ese período, desde un 53.1% en 1970 hasta casi un 45% en 1977. Cabe destacar que en la alta participación tuvo mucho que ver el "espaldarazo" económico del gobierno federal a través de los subsidios, en los cuales los municipios del Estado de Nuevo León llegaron a ser partícipes con un 7% en 1977 y con un 11.7% en 1974 en el total nacional, sólo superado por el Estado de México en ambos casos. Estas dos entidades son de las más sobresalientes en capacidad fiscal de país, excluyéndose por supuesto el Distrito Fede

^{12/} Estos ingresos incluyen derechos, productos, aprovechamiento y subsidios del gobierno federal.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

crecientemente a lo largo de ese periodo, desde un 23.12 en 1970 pas
 a un 27.12 en 1975, un 31.24 en 1980 y un 34.82 en 1985. La estructura de los ingresos municipales en promedio para
 el país se vio favorecida con la reforma de los ingresos municipales
 durante la década de los setenta y en forma más concreta
 de una participación de 21.24 en 1980 pasando a un 24.82 en 1985.
 Para más o menos compararlo con los estados se debe
 hacer a efectos de la participación de los ingresos municipales en el total de los ingresos de
 los estados. Durante la década de los setenta y en forma más concreta
 de una participación de 21.24 en 1980 pasando a un 24.82 en 1985.
 Para más o menos compararlo con los estados se debe
 hacer a efectos de la participación de los ingresos municipales en el total de los ingresos de
 los estados. Durante la década de los setenta y en forma más concreta
 de una participación de 21.24 en 1980 pasando a un 24.82 en 1985.

IV. Estos ingresos incluyen derechos, productos, aprovechamiento y
 suscripción del duplicado federal.

ral cuyos ingresos fiscales sobrepasan el 30% del total de ingresos
 de las entidades federativas y duplica a la captación de ingresos de
 todos los gobiernos municipales del país (esto en 1978).

| Año | Municipios | | Participación Federal | |
|------|------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | Ingresos | Participación | Ingresos | Participación |
| 1940 | 1,262 | 11.4 | 1,262 | 11.4 |
| 1950 | 1,262 | 13.4 | 1,262 | 13.4 |
| 1960 | 1,262 | 15.6 | 1,262 | 15.6 |
| 1970 | 1,262 | 24.2 | 1,262 | 24.2 |
| 1980 | 1,262 | 27.5 | 1,262 | 27.5 |

F. - Ediciones
 PAQUETES - 1) BIBLIOTECA - 2) SERVICIO DE INFORMACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUADRO 8

MEXICO: INGRESOS FISCALES DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES.
MONTO Y PARTICIPACIONES RELATIVAS CON RELACION AL TOTAL, 1940-1980

| | MONTO (Millones de Pesos Corrientes) | | | Participación Relativa de cada Nivel | | | |
|--------------------|--------------------------------------|------------|------------|--------------------------------------|--------------|-------------|--------------|
| | Nación | Federación | Entidades | Municipios | Federación % | Entidades % | Municipios % |
| 1940 | 808.9 | 577.8 | 188.1 | 43 | 71.4 | 23.2 | 5.3 |
| 1950 | 4,587.0 | 3,640.8 | 792.6 | 133.5 | 79.4 | 17.3 | 2.9 |
| 1960 | 24,767.6 | 19,457.6 | 4,607.9 | 702.6 | 78.6 | 18.6 | 2.8 |
| 1970 | 68,328.5 | 52,092.1 | 15,207.2 | 1,029.2 | 76.2 | 22.3 | 1.5 |
| 1980 ^{2/} | 820,632.2 | 681,944.1 | 121,318.2E | 17,369.9E | 83.1 | 14.8 | 2.1 |

E.- Estimados

FUENTE: 1) NAFINSA. Statistics on the Mexican Economy, México 1974.
2) SPP. Información Sobre los Ingresos Gubernamentales 1970-1980, México 1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MEXICO, 1970-1977
(Millones de pesos)

| AÑO | MUNICIPIOS | ESTADOS | ESTADOS UNIDOS | OTROS | TOTAL |
|------|------------|---------|----------------|-------|-------|
| 1970 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1971 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1972 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1973 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1974 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1975 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1976 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |
| 1977 | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 728 | 7,618 |

CUADRO 9

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MEXICO, 1970-1977
(Millones de pesos)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ingresos Totales | 1,907 | 2,292 | 2,615 | 2,778 | 3,460 | 4,697 | 5,907 | 7,618 |
| Ingresos Tributarios | 643 | 728 | 795 | 795 | 833 | 1,768 | 2,172 | 2,897 |
| Ingresos no Tributarios | 1,013 | 1,224 | 1,269 | 1,557 | 1,897 | 2,135 | 2,831 | 3,418 |
| Participaciones Otorgadas a los Municipios | 251 | 340 | 451 | 426 | 730 | 744 | 904 | 1,321 |

FUENTE: Información Sobre los Ingresos Gubernamentales, 1970-1980, SPP, México, 1982.

CUADRO 10

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MEXICO, 1970-1977
INGRESOS TOTALES = 100.0 (%)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingresos Tributarios | 33.7 | 31.8 | 30.4 | 28.6 | 24.1 | 38.0 | 36.8 | 37.8 |
| Ingresos no Tributarios | 53.1 | 53.4 | 52.4 | 56.0 | 54.8 | 45.9 | 47.9 | 44.9 |
| Participaciones Otorgadas a los Municipios | 13.2 | 14.8 | 17.2 | 15.3 | 21.1 | 16.0 | 15.3 | 17.3 |

FUENTE: Información Sobre los Ingresos Gubernamentales, 1970-1980, SPP, México, 1982.

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 sigualdad 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

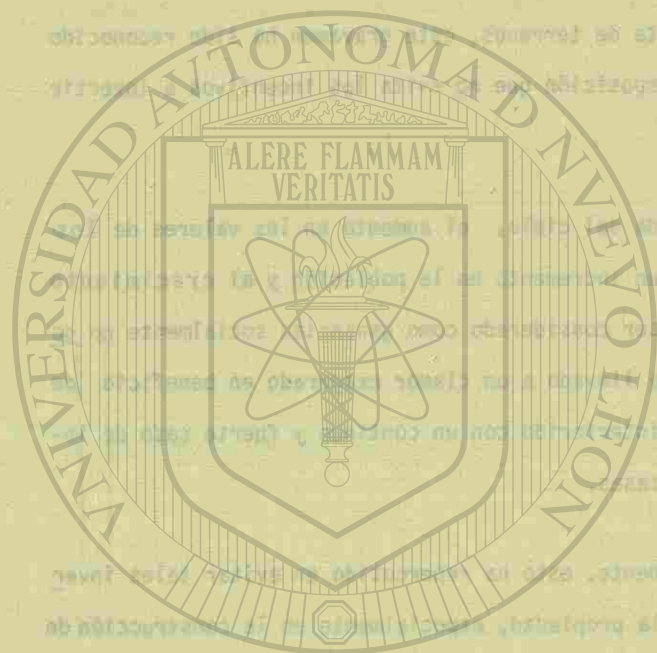
términos de excesiva carga en el presupuesto de gastos familiares en fechas recientes. No obstante, la tasa de incremento de este gravamen ha aumentado menos rápidamente que otros impuestos locales en los Estados Unidos.

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



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 cara 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 inmoviles. 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.

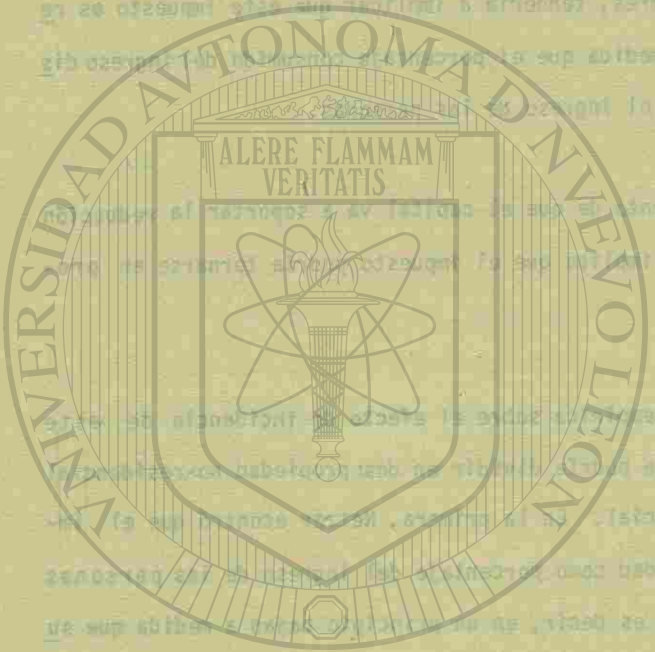
La evidencia empírica sobre el efecto de incidencia de este impuesto (Netzer) se podría dividir en dos: propiedad no-residencial y propiedad residencial. En la primera, Netzer encontró que el impuesto a la propiedad como porcentaje del ingreso de las personas tiene forma de "U", es decir, en un principio 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 sumamente regresivo.

^{14/} Netzer, D. "Economics of the Property Tax Revisited", 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.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



137. *Journal of Political Economy*, vol. 60, no. 1, p. 137. (1952)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO II

EL SISTEMA DEL IMPUESTO PREDIAL EN NUEVO LEÓN:

DEFINICION Y NATURALEZA

2.1 Importancia del Impuesto Predial en el Estado de Nuevo León.

De acuerdo a la Ley de Ingresos del gobierno estatal, el Impuesto Predial se grava a la propiedad de los predios urbanos, suburbanos, rústicos, aun cuando no exista propietario, o se derive al guna ocupación particular del inmueble en cualquier caso.

También el objeto del impuesto incluye la propiedad posesión de las construcciones permanentes, edificadas sobre los predios.

Los sujetos de este impuesto son: los propietarios o poseedores de tales predios, los fideicomitentes, los adquirentes, los 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 pe-[®]riodo comprendido desde 1967 hasta 1983, la importancia relativa de este gravamen ha venido de más a menos en los años recientes, debi-
do a una serie de flaquezas en el sistema tributario que se señala
rán mas adelante.

No obstante, en los informes financieros del gobierno estatal, este renglón ha destacado como un rubro significativo y se ha usado como instrumento de financiación de las haciendas públicas municipales. Claro está que las cifras destacan a precios corrientes pero examinaremos la evolución de las captaciones de este impuesto desde el punto de vista de la recaudación y de la fuente de financiamiento de los municipios, sin entrar al análisis de incidencia por la escasez de datos.

2.2 Participación del Impuesto Predial en los Ingresos Fiscales Estatales de Nuevo León.

Podría decirse que el estado de Nuevo León destaca por ser uno de los más "pobres" en la recaudación del Impuesto Predial. Mientras que a nivel nacional y en promedio, de los ingresos fiscales obtenidos por todas las entidades federativas, el impuesto predial participaba con un 16, 21, 9, 10, 18 y 14% en los años 1970, 1976, 1979, 1980, 1981 y 1982 respectivamente, en Nuevo León se tuvo proporciones de 1, 9, 10, 15, 11, 9 y 5% para los mismos años, obteniendo un repunte de participación en 1975 para luego caer a tasas descendentes (Cuadro 11).

Estas cifras difieren de los datos obtenidos con los cortes financieros de la Tesorería del Gobierno del Estado. (Cuadro 12) que nos revelan un panorama más sombrío al respecto. En 1970, el im-

puesto predial significaba un 9% de total de ingresos, y así fue bajando desde entonces hasta participar con un raquíptico 2% del total en el año de 1983.

Los factores que prácticamente incidieron sobre este decaimiento fueron un sistema de catastración que no se practica desde 1978, quedando rezagado el valor catastral del valor del mercado de los predios, un descenso en las tasas de este impuesto en un 40% en predios urbanos y en un 50% en predios baldíos, y un creciente número de exenciones fiscales que sistemáticamente ha venido ocurriendo. Otro factor aunado a la inflación que se ha dejado sentir en los años recientes, es el rezago de uno o varios años de los contribuyentes para cumplir con esta obligación fiscal. Este rezago aunque con recargos, multas, etc. llega bastante deteriorado por la inflación por lo que la recaudación real pierde con esta tolerancia.

Pero no durante todo el período la recaudación de este gravamen se vio deteriorada. En forma general podría decirse que el impuesto predial se mueve en dirección igual con el ingreso, aunque en proporciones distintas. Una forma de probar lo anterior, sería comparando la evolución del impuesto con el Producto Estatal Bruto del estado de Nuevo León.

2.3 Impuesto Predial y Producto Estatal Bruto: Un intento de elasticidad-tributaria.

CUADRO 11
PARTICIPACION RELATIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS
INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA
LOS AÑOS 1970-1982
(%)

| ENTIDAD | 1970 | 1976 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Aguascalientes | 14 | 18 | 10 | 10 | 16 | 10 |
| 2. Baja California | 13 | 10 | 16 | 3 | 2 | 1 |
| 3. Baja California Sur | 8 | 20 | n.d. | n.d. | 23 | 16 |
| 4. Campeche | 6 | 7 | n.d. | 1 | 1 | 2 |
| 5. Coahuila | 13 | 8 | 5 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 6. Colima | 9 | 12 | 15 | 19 | 25 | 28 |
| 7. Chiapas | 4 | 6 | 6 | 9 | n.d. | n.d. |
| 8. Chihuahua | 11 | 25 | 14 | 23 | 18 | 18 |
| 9. Distrito Federal | 21 | 33 | n.d. | n.d. | 31 | 24 |
| 10. Durango | 10 | 29 | 9 | 11 | 10 | 8 |
| 11. Guanajuato | 20 | 23 | 27 | 23 | 26 | 34 |
| 12. Guerrero | 11 | 17 | 12 | 6 | 20 | 16 |
| 13. Hidalgo | 18 | 18 | 24 | 29 | 20 | 16 |
| 14. Jalisco | 19 | 21 | 26 | 6 | 17 | 14 |
| 15. México | 12 | 14 | 3 | 6 | 17 | 17 |
| 16. Michoacán | 21 | 20 | 23 | 20 | 27 | 16 |
| 17. Morelos | 21 | 16 | 27 | 25 | 48 | 25 |
| 18. Nayarit | 16 | 13 | 5 | 4 | 7 | 4 |
| 19. Nuevo León | 9 | 10 | 15 | 11 | 9 | 5 |
| 20. Oaxaca | 11 | 7 | 6 | 6 | 17 | 17 |
| 21. Puebla | 19 | 22 | 20 | 25 | 30 | 16 |
| 22. Querétaro | 15 | 20 | 5 | 11 | 14 | 12 |
| 23. Quintana Roo | 7 | 21 | 6 | 8 | 34 | 30 |
| 24. San Luis Potosí | 21 | 26 | 11 | 12 | 22 | 19 |
| 25. Sinaloa | 14 | 11 | 16 | 16 | 8 | 6 |
| 26. Sonora | 8 | 11 | 18 | 18 | 20 | 19 |
| 27. Tabasco | 8 | 9 | 10 | 7 | 6 | 1 |
| 28. Tamaulipas | 10 | 15 | 7 | 8 | 8 | 5 |
| 29. Tlaxcala | 12 | 6 | 2 | 5 | 4 | 10 |
| 30. Veracruz | 7 | 13 | n.d. | n.d. | 19 | 22 |
| 31. Yucatán | 16 | 11 | 30 | 16 | 11 | 11 |
| 32. Zacatecas | 13 | 20 | 10 | 9 | 11 | 7 |
| TOTAL REPUBLICA MEXICANA | 16 | 21 | 9 | 10 | 18 | 14 |

FUENTE: Datos elaborados por el Centro de Investigaciones Económicas con información de INDETEC, de la Coordinación General de Entidades Federativas, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO 12

EVOLUCION COMPARATIVA DEL IMPUESTO PREDIAL EN RELACION A LOS INGRESOS ESTATALES Y AL INDICE DE PRECIOS DE NUEVO LEON, 1973-1983

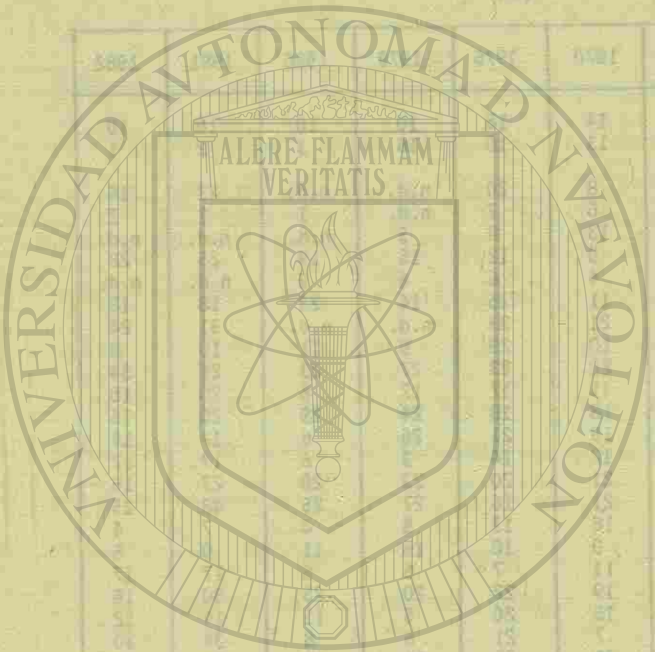
| Años | Ingresos Estatales (Millones de Pesos Corrientes) | Impuesto Predial (Millones de Pesos Corrientes) | Indice de Precios a/ (1970=100) | Ingresos Estatales (Millones de Pesos de 1970) | Impuesto Predial (Millones de Pesos de 1970) | Impuesto Predial Ingresos Estatales (%) |
|------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1970 | 463.1 | 41.9 | 100 | 463.1 | 41.9 | 9.0 |
| 1975 | 1 529.3 | 126.6 | 173 | 884.0 | 73.2 | 8.3 |
| 1979 | 6 033.9 | 383.2 | 358 | 1 685.5 | 107.0 | 6.4 |
| 1980 | 9 551.1 | 478.2 | 458 | 2 085.4 | 104.4 | 5.0 |
| 1981 | 12 245.7 | 502.7 | 588 | 2 082.6 | 85.5 | 4.1 |
| 1982 | 18 522.8 | 528.0 | 911 | 2 033.2 | 57.9 | 2.8 |
| 1983 | 28 500.0 | 573.8 | 1 858 | 1 533.9 | 30.9 | 2.0 |

a/ Índice de Precios al Consumidor del Centro de Investigaciones Económicas de la U.A.N.L.

FUENTE: Datos elaborados por el Centro de Investigaciones Económicas con información de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del Estado de Nuevo León.

De estos datos se deriva lo siguiente:

- 1) TMVA (Tasa Media de Variación Anual) de los ingresos Estatales a precios corrientes en el período 1970-1983: 37.3%.
- 2) TMVA de los Ingresos Estatales a precios constantes en los períodos:
 - 1970-1983 = 9.7%
 - 1970-1980 = 16.2%
 - 1980-1983 = -9.7%
- 3) TMVA del Impuesto Predial a precios corrientes, 1970-1983 = -2.3%
- 4) TMVA del Impuesto Predial a precios constantes en los períodos:
 - 1970-1983 = -2.3%
 - 1970-1979 = 11.0%
 - 1979-1983 = -26.7%



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El concepto de elasticidad-tributaria tiene como objetivo conocer la respuesta del sistema impositivo ante los cambios experimentados en el ingreso nacional.^{15/}

Para el caso de que nos ocupa se utilizó el nivel de recaudación del impuesto predial y el Producto Estatal Bruto de Nuevo León (PEB) para el período de 1967 a 1983, que abarca tres administraciones de gobierno estatal.

En los resultados de la elasticidad-tributaria se pueden dar tres situaciones:

- a) Que la variación porcentual de los rendimientos tributarios sean superiores a la variación porcentual del ingreso (PEB en este caso como sinónimo de ingresos) en cada período. Si es así, hablamos de un sistema tributario elástico.
- b) Que la tasa de crecimiento de los rendimientos tributarios sea igual a la tasa de crecimiento del ingreso. La elasticidad aquí sería unitaria, y
- c) Que la tasa de crecimiento de la recaudación tributaria sea inferior a la tasa de crecimiento del ingreso. Correspon-

^{15/} Figueroa, Isabel: "La Elasticidad Tributaria: Concepto y Aplicación", Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assad, F.C.E. México, 1973.

CUADRO 13

ELASTICIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL: IMPUESTO PREDIAL Y PRODUCTO ESTATAL BRUTO DE NUEVO LEÓN
(COEFICIENTE DE FLEXIBILIDAD Y TASA MEDIA DE TRIBUTACION)
1967 - 1983

| AÑOS | Impuesto Predial T (Millones de Pesos) | P.E.B. (NL) Y (Millones de Pesos) |
|------|----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1967 | 26.0 | 21 938.4 |
| 1968 | 30.2 | 24 570.9 |
| 1969 | 38.6 | 27 519.5 |
| 1970 | 41.9 | 30 865.8 |
| 1971 | 46.5 | 38 057.5 |
| 1972 | 48.6 | 46 924.9 |
| 1973 | 55.9 | 57 858.4 |
| 1974 | 62.2 | 71 339.5 |
| 1975 | 126.6 | 87 961.6 |
| 1976 | 156.0 | 108 456.6 |
| 1977 | 199.0 | 133 727.0 |
| 1978 | 307.0 | 164 885.4 |
| 1979 | 383.2 | 203 303.7 |
| 1980 | 478.2 | 250 700.0 |
| 1981 | 502.7 | 348 480.0 |
| 1982 | 528.0 | 685 161.9 |
| 1983 | 573.8 | 1 173 579.9 |

$$\text{Coeficiente de Elasticidad: } E = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{\Delta T}{T} \cdot \frac{Y}{\Delta Y} = \frac{\text{Coeficiente de flexibilidad tributaria}}{\text{Tasa media de tributación}} = \frac{F}{R}$$

$$E_1 (1967-1973) = \frac{.00084}{.0012} = 0.7$$

$$E_2 (1973-1979) = \frac{.0023}{.0017} = 1.3529$$

$$E_3 (1979-1983) = \frac{.0002}{.00093} = 0.215$$

$$E_T (1967-1983) = \frac{.00048}{.00110} = 0.43636$$

FUENTE: Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, El Mercado de Valores, NAFINSA; México en Cifras, NAFINSA. Artículo de Isabel Figueroa: La Elasticidad Tributaria: Concepto y Aplicación en "Ensayos de Política Fiscal" de Héctor Assael, F.C.E., México, 1973.

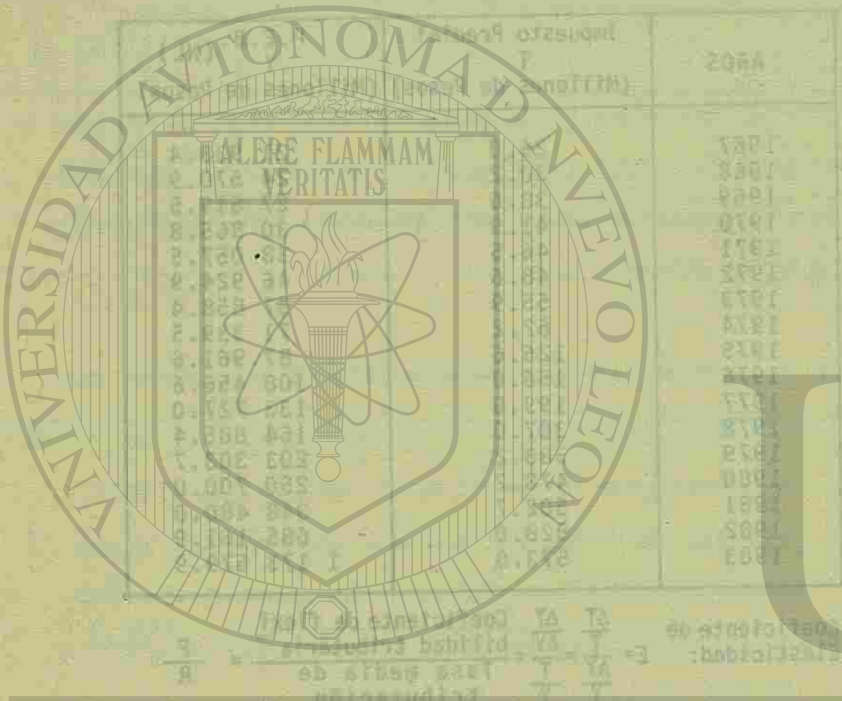
de a un sistema tributario inelástico.

Para el cálculo del coeficiente de elasticidad-tributaria nos basamos en dos metodologías. La primera para ver lo que ocurrió entre el impuesto predial y el PEB a precios corrientes utilizando los indicadores de flexibilidad tributaria y la tasa media de tributación. La segunda compara la relación entre estos dos conceptos pero en términos reales, es decir, deflactados a un año base (1970=100) por considerarlo un período estable en lo que cabe. Se utilizó el método de mínimos cuadrados ordinarios a base de logaritmos.

Así estos indicadores nos permiten conocer cual es la capacidad del sistema tributario para mantener o aumentar su participación relativa en los recursos de la economía frente al crecimiento del PEB.

HALLAZGOS

La elasticidad tributaria del Impuesto Predial con respecto al PEB de Nuevo León bajo un enfoque de términos nominales, resultó inelástica para el período 1967-1983. Aquí se utilizó la relación entre el coeficiente de flexibilidad tributaria y la tasa media de tributación. El coeficiente de flexibilidad relaciona el incremento absoluto experimentado por los rendimientos tributarios ante aumentos absolutos del PEB nominal.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
 DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA
 DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA DE INGRESOS Y PRODUCTO
 MÉXICO, D.F. - 1983

La tasa media de tributación es el cociente entre el total de rendimientos tributarios y el PEB de cada período.

Los resultados están consignados en el cuadro 13, encontrándose que el único subperíodo con alta elasticidad fue el de 1973-1979 precisamente cuando se realizaron ajustes en la recatastración a la par con el período inflacionario de esta época.

Así el rendimiento tributario del Impuesto Predial respondió con buena flexibilidad al crecimiento del PEB del estado.

En cuanto a los resultados del enfoque con variables reales, los resultados aunque diferentes, nos llevan a las mismas conclusiones que el anterior.

El cuadro 14 nos señala sobre los resultados a través del método de mínimos cuadrados ordinarios, dando por supuesto que la relación entre el PEB y la recaudación tributaria es de la forma:

$$T = \alpha + \beta \text{ PEB} \quad \text{®}$$

Donde β correspondería al coeficiente de elasticidad del rendimiento tributario.

Aplicando un modelo de regresión lineal los resultados fueron:



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

a) Período 1967-1973

$$T = -2.602 + 0.6038 \text{ PEB} \quad (\text{Inelástica})$$

b) Período 1973-1979

$$T = -52.4619 + 5.2199 \text{ PEB} \quad (\text{Elástica})$$

c) Período 1979-1983

$$T = 22.4592 - 1.6465 \text{ PEB} \quad (\text{Comportamiento errático})$$

d) Período 1967-1983

$$T = -4.7909 + 0.82121 \text{ PEB} \quad (\text{Inelástica en general})$$

En este caso y revisando el cuadro 14, se observa que en general desde 1967 hasta 1980, existe una relación positiva entre estos conceptos reales. La debacle del Impuesto Predial comienza en 1981 y hasta 1983 cae a los mismos niveles de recaudación que obtenía en 1967 en términos reales, mientras que el PEB cae a niveles aún superiores al de 1979.

Según información que se recabó las principales causas del deterioro en el rendimiento de este gravamen son:

- 1) Rezago, sobretodo en años recientes, del valor catastral

CUADRO 14

N.L.: ELASTICIDAD TRIBUTARIA DEL IMPUESTO PREDIAL CON RESPECTO AL PRODUCTO ESTATAL BRUTO. RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL Y PRODUCTO ESTATAL BRUTO, 1967-1983
(Mill. de Pesos de 1970)

| AÑOS | IPC del A.M.M. ^{a/} (1970=100) | T ^{b/} (Y _i) | PEB ^{c/} (X _i) |
|------|--------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1967 | 89.0 | 29.2 | 24 649.9 |
| 1968 | 88.3 | 34.2 | 27 826.6 |
| 1969 | 90.3 | 42.8 | 30 475.6 |
| 1970 | 100.0 | 41.9 | 30 865.8 |
| 1971 | 103.6 | 41.9 | 36 735.0 |
| 1972 | 107.2 | 45.3 | 43 773.2 |
| 1973 | 118.6 | 47.1 | 48 784.5 |
| 1974 | 147.3 | 42.2 | 48 431.4 |
| 1975 | 168.1 | 75.3 | 52 326.9 |
| 1976 | 193.1 | 80.8 | 56 166.0 |
| 1977 | 255.7 | 77.8 | 52 298.4 |
| 1978 | 306.2 | 100.3 | 53 848.9 |
| 1979 | 358.4 | 106.9 | 56 725.4 |
| 1980 | 457.7 | 104.5 | 54 773.9 |
| 1981 | 587.6 | 85.6 | 69 321.7 |
| 1982 | 910.4 | 58.0 | 75 259.4 |
| 1983 | 1 857.5 | 31.0 | 63 180.6 |

FUENTE: Cuadro 13.

a/ IPC del A.M.M.: Índice de Precios al Consumidor del Area Metropolitana de Monterrey. CIE, UANL.

b/ T: Recaudación del Impuesto Predial a precios constantes.

c/ PEB: Producto Estatal Bruto de Nuevo León, real y estimado a precios constantes.

Dando por supuesto que la relación entre el PEB y la recaudación de T (X e Y respectivamente), tiene la forma:

$$Y_i = \alpha + \beta X_i + U_i$$

y aplicando un modelo de regresión lineal, resultarían las siguientes ecuaciones:

a) Período 1967-1973: $Y = -2.60157 + 0.60381X$

b) Período 1973-1979: $Y = -52.46193 + 5.21988X$

c) Período 1979-1983: $Y = 22.45917 - 1.64654X$

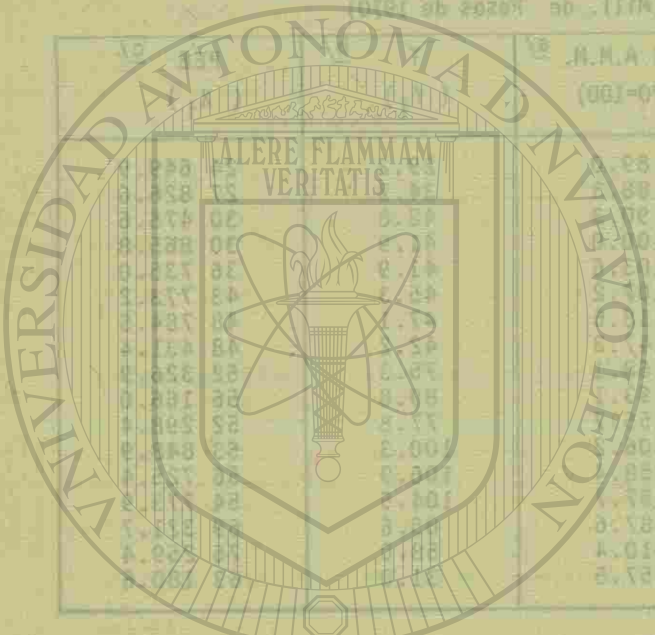
d) Para todo el período (1967-1983): $Y = -4.7909 + 0.82121X$

con relación al valor del mercado.

- 2) Rezago en el pago del impuesto con respecto a la época en que se incurrió en la obligación tributaria y esto es más palpable en los años recientes con la mas alta inflación del México moderno.
- 3) Exenciones en exceso que como se verá mas adelante no cumplen su cometido, al menos teóricamente se hicieron para beneficiar a las capas de la población más pobre.
- 4) Efectos redistributivos del ingreso negativos causados por la inflación que provoca en pocas palabras que el número de exentos aumente.
- 5) Estructura impositiva del gravamen que al ser una tasa proporcional, es regresiva al momento que se eleva el ingreso personal. Además si los valores catastrales han sido prácticamente congelados, la estructura es doblemente más regresiva. Así se dan casos de propiedades valuadas en 20 millones de pesos a precios corrientes, pagando un impuesto sobre su propiedad de 6 mil pesos al año. También clubes sociales y deportivos privados exentos o con una cuota mínima (rídícula) que no significa gran cosa para lo que pagan los socios de cuotas de mantenimiento. Casos de estos abundan pero por razones conocidas, no es nuestro propósito revelar información con fines de fiscalización.

CUADRO 14
 ESTADÍSTICA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO PREDIAL CON RESPECTO AL PRODUCTO ESTATAL BRUTO. RECUPERACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y PRODUCTO ESTATAL BRUTO, 1967-1982
 (MILL. de Pesos de 1970)

| AÑO | IMP del A.M.A. (1970-1982) |
|------|----------------------------|
| 1967 | 82.5 |
| 1968 | 82.5 |
| 1969 | 82.5 |
| 1970 | 82.5 |
| 1971 | 82.5 |
| 1972 | 82.5 |
| 1973 | 82.5 |
| 1974 | 82.5 |
| 1975 | 82.5 |
| 1976 | 82.5 |
| 1977 | 82.5 |
| 1978 | 82.5 |
| 1979 | 82.5 |
| 1980 | 82.5 |
| 1981 | 82.5 |
| 1982 | 82.5 |



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2.4 Sistema actual del Impuesto Predial.

El objeto de este impuesto incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes, edificadas sobre los predios.

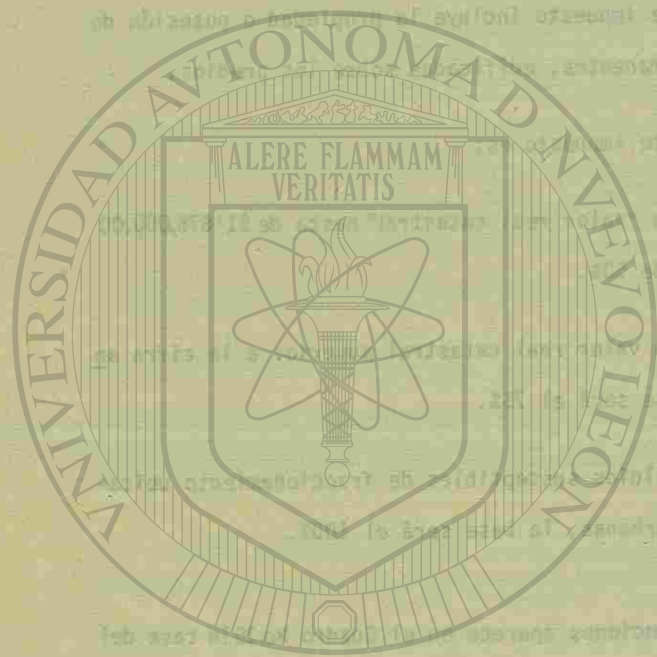
La base de este impuesto es:

- 1) En predios con "valor real catastral" hasta de \$1'675,000.00 la base será de 50%.
- 2) En predios con valor real catastral superior a la cifra anterior, la base será el 75%.
- 3) Los predios baldíos susceptibles de fraccionamiento ubicados en zonas urbanas, la base será el 100%.

El sistema de exenciones aparece en el Cuadro No.15 la tasa del Impuesto Predial está expuesta en el Cuadro No.16 y comprende el período 1978 a 1982.

Datos de la Tesorería del Gobierno Estatal indican, que en un promedio de 88% de los ingresos de este impuesto se destinan a los municipios. En 1981, o sea que se canalizaron 384 millones de un total recaudado de 438 millones, lo cual ha significado la participación más alta en la historia de este impuesto como ayuda a los municipios del estado.

1020123340



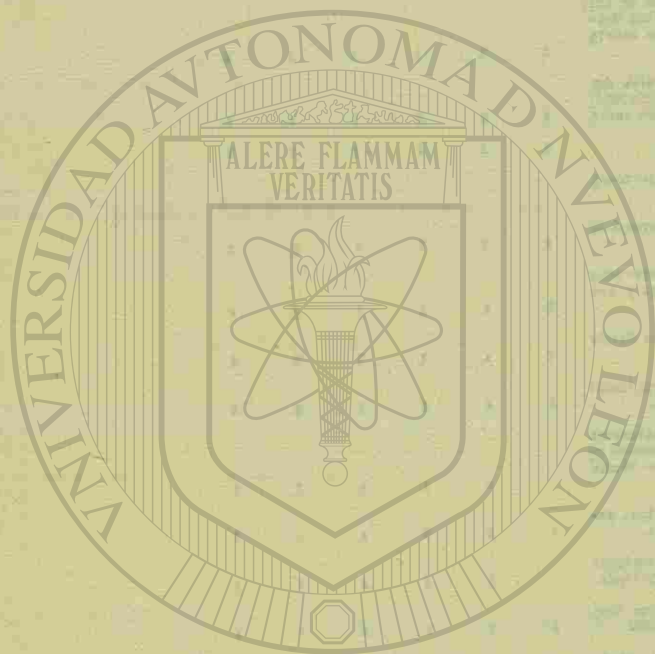
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

EXENCIONES DEL IMPUESTO PREDIAL

| | 1974 | 1978 | 1979 | 1980 | 1982 | 1982 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| I. Total por tiempo indefinido | | | | | | |
| a) Planteles escolares oficiales. | X | X | X | X | X | X |
| b) Predios propiedad de Instituciones públicas destinadas a plantas escolares. | X | X | X | X | X | X |
| c) Predios particulares destinados al servicio público que no perciben renta. | X | X | X | X | X | X |
| d) Predios ejidales | X | X | X | X | X | X |
| e) Los predios que pertenezcan a: | | | | | | |
| 1. Huerfanos menores de 18 años. | X | X | X | X | X | X |
| 2. Mujeres cualquier edad, excepto casadas y que trabajen. | X | X | X | X | X | X |
| 3. Veteranos de la Revolución. | X | X | X | X | X | X |
| 4. Personas incapacitadas para trabajar. | X | X | X | X | X | X |
| 5. Jubilados pensionados con ingresos propios cuyo monto diario no pase de 2 1/2. | | X | X | X | X | X |
| f) Lotes de cementerios, excepto particulares. | X | X | X | X | X | X |
| g) Predios de Instituciones de beneficencia privada. | | X | X | X | X | X |
| h) Predios del gobierno Federal, Municipal o UANL. | X | X | X | X | X | X |
| i) Predios afectos al patrimonio de fam. en términos del Código Civil. | | X | X | X | X | X |
| j) Predios pertenecientes a trabajadores del estado. | X | X | X | X | X | X |
| k) Organismos del gobierno del estado FOMERREY o personas que lleven a cabo programas iguales o similares. | X | X | X | X | X | X |
| *Predios cuyo valor no exceda de: | 100,000 | 300,000 | 300,000 | 450,000 | 675,000 | 875,000 |
| II. Total por tiempo determinado. | | | | | | |
| a) Viviendas consideradas de interés social. | X | X | X | X | X | X |
| b) Predios adquiridos por personas que resulten beneficiadas por el inciso k) de la frac. anterior. | | X | X | X | X | X |
| c) Un plazo de 10 años a los trabajadores de la Federación y sólo por una vez. | X | X | X | X | X | X |

FUENTE: Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León, 1974-1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUADRO No. 16
TASA DEL IMPUESTO PREDIAL

10 al millar anual sobre el valor de los inmuebles del A.M.M. 8 al millar anual para el resto del Estado.

5 al millar anual las plantas metalúrgicas.

50% de las cuentas establecidas pagarán los planteles escolares.

| Tasa | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|------------------------------------------------------|---------|------|------|------|------|
| Sobre el valor catastral de los inmuebles del A.M.M. | 10 al M | 10 | 10 | 10 | 6 |
| Plantas Metalúrgicas. | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Predios baldíos en las zonas urbanas del Estado. | 12 | 12 | 12 | 12 | 6 |

* al millar anual.

1978: Valor real catastral hasta \$500,000.00 la base 50%.

1979: Valor real catastral hasta \$500,000.00 la base 75%.

1980: En predios baldíos susceptibles a fraccionamiento.

1981: Ubicados en las zonas urbanas será de 100%. En predios cuyo efecto haya entrado en vigor a partir de 1978.

Hasta 700,000.00 base 50% real catastral superior \$700,000.00 base 75% valor real catastral.

1982: Valor real catastral hasta \$1'675,000.00 la base 50%.

Valor real catastral superior a \$1'675,000.00 la base 75%.

En predios baldíos susceptibles a fracc. en las zonas urbanas del estado base 100%.

FUENTE: Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León, 1978-1982.

CUADRO No. 17
SISTEMA DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEON,
1974-1982

| Año | Sujetos de Imposición | Tasa a) millar | Base Imponible |
|------|-----------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------|
| 1974 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 10 | 50% del Valor |
| | 2. Inmuebles en resto del Estado | 8 | 50% Real |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 50% Catastral cualquiera que fuere |
| | 4. Baldíos en zonas urbanas | 12 | |
| 1978 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 10 | 50% a Valor Catastral menor de \$500,000.00 |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 75% a Valor Catastral mayor de \$500,000.00 |
| | 4. Baldíos en zonas urbanas | 12 | |
| | | | |
| 1979 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 10 | 50% a Valor Catastral menor de \$500,000.00 |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 75% a Valor Catastral mayor de \$500,000.00 |
| | 4. Baldíos en zonas urbanas | 12 | |
| | | | |
| 1980 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 10 | 50% con Valor hasta \$500,000.00 |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 75% con Valor mayor de \$500,000.00 |
| | 4. Baldíos en zonas urbanas | 12 | |
| | | | |
| 1981 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 10 | 50% con Valor hasta \$700,000.00 |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 75% con Valor mayor de \$700,000.00 |
| | 4. Baldíos susceptibles a fraccionamiento | 12 | 100% en predios baldíos susceptibles a fraccionamiento |
| | | | |
| 1982 | 1. Inmuebles en el Area Metropolitana de Mty. | 6 | 50% con Valor hasta \$1'675,000.00 |
| | 3. Plantas metalúrgicas | 5 | 75% con Valor mayor de \$1'675,000.00 |
| | 4. Baldíos susceptibles a fraccionamiento | 6 | 100% en predios baldíos susceptibles a fraccionamiento |
| | | | |

FUENTE: Cuadro No. 16.

Existen algunos hechos en el sistema que frenan la recaudación:

- 1) El monto de las exenciones es por el momento incalculable, aunque los rubros favorecidos al eximir el impuesto se han ido multiplicando al pasar de los años, llegando a 20, dieciseis de los cuales son por tiempo indefinido.

En el momento actual, algunos renglones no se justifican que estén exentos como: escuelas particulares, mujeres que trabajan aunque sean solteras, lotes de cementerios privados, predios de servidores públicos, viviendas de interés social, personas beneficiadas con programas de fomento a la vivienda popular y a los predios y construcciones de empleos federales.

Levantando estas exenciones, es probable que los ingresos municipales se incrementen en forma significativa. El gobierno estatal debe procurar el fomento de fórmulas que inyecten más recursos a los municipios, y no dependan sustancialmente del centro, no obstante que el estado reciba una mínima parte de este impuesto.

- 2) Es conocido que el gobierno estatal ha congelado temporalmente las recatastraciones, es decir, los valores catastrales de los predios en el estado. Esto afecta el potencial económico de los municipios, una vez que se analizó en puntos anteriores, la significancia del Impuesto Predial en los ingresos municipales.

Además, esta medida cae en la economía ficción, pues no va acorde al agudo proceso inflacionario que atravesamos y nos conduce a recaudaciones ridículas a medida que la inflación avanza, lo que impide que este impuesto sea un estabiliza-

por automático para los municipios.

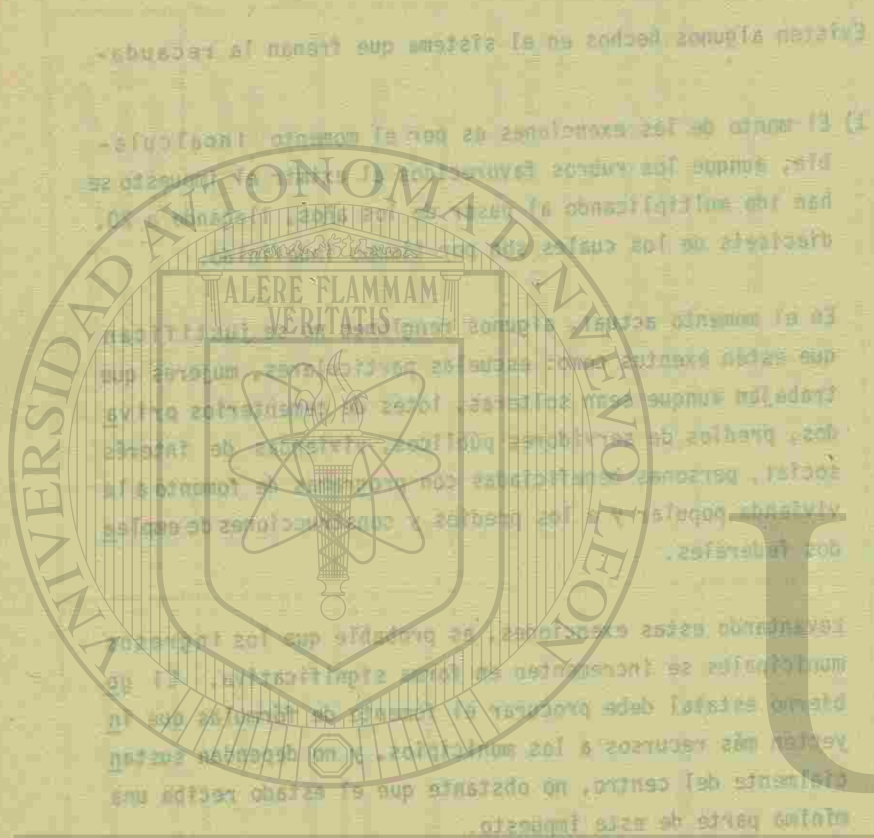
Lógicamente, la participación relativa del Impuesto Predial en los ingresos municipales descenderá notablemente aunque el gobierno estatal ceda el 100% de lo recaudado por el impuesto a los municipios.

- 3) La caída de la importancia relativa del Impuesto Predial en los ingresos estatales, no es debida sólo al desfase de las recatastraciones en relación a la inflación, sino a un descuido en su administración, por ello es prioritario que el estado ponga especial atención en este aspecto, pues es conocido como muchos contribuyentes dejan pasar 2 o 3 años para cumplir sus obligaciones y este es dinero que pierde valor con la inflación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES.

Los hallazgos de este trabajo plantean la necesidad de reestructurar el sistema del Impuesto Predial con bases más acordes a la realidad económica actual, para impulsar las finanzas locales.

Hemos visto cómo este gravamen se ha caracterizado por ser regresivo y rezagado frente a otros de dominio estatal y federal.

Esto ha repercutido en una tributación de baja elasticidad-ingreso, y no obstante la importancia que a nivel nacional se le da para el apoyo a los municipios, en Nuevo León su participación relativa ha ido decayendo de forma alarmante.

Si a esto le agregamos que el proceso inflacionario se ha "comido" el esfuerzo fiscal de épocas pasadas, bajando el rendimiento tributario a niveles aproximados a los de 1967, a precios constantes, la situación es más dramática y parece una contradicción decir que se va a apoyar a los municipios con este tributo. ®

Una serie de factores han contribuido a lo anterior y entre otros los más importantes son:

- a) Una amplia cobertura de exenciones fiscales en aras de un beneficio social, en ciertos casos dudoso.

- b) Rezago en las recatastraciones mismas que han sido sustituidas por aumentos proporcionales en la valoración predial, algo sesgado del comportamiento en el mercado de inmuebles.
- c) Falta de interés en la recaudación al ser el Estado y no los Municipios, que son los directamente interesados.
- d) Morosidad fiscal del contribuyente y una excesiva tolerancia a la autoridad recaudadora.
- e) Subestimación de la base impositiva en relación con la revaloración de activos de las empresas y particulares.

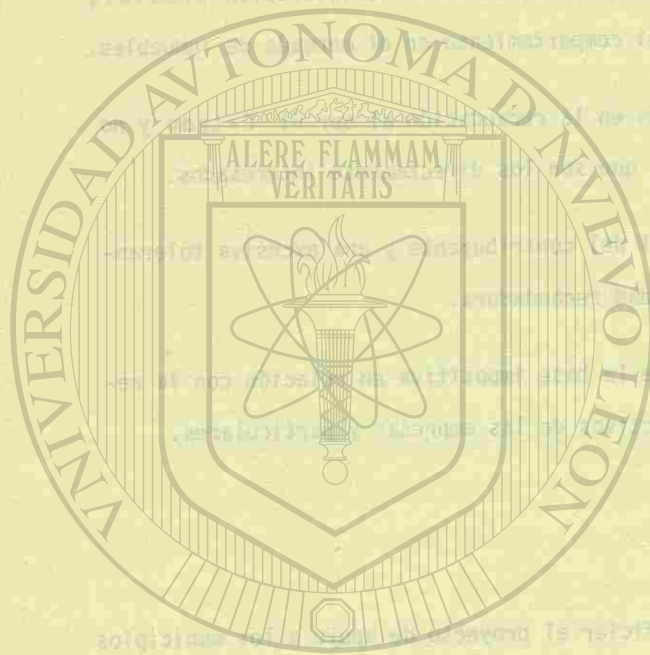
2. RECOMENDACIONES.

Con el fin de beneficiar al proyecto de apoyo a los municipios través del impuesto predial, se sugiere lo siguiente:

1. Ajustar las tasas y bases actuales acorde a una viabilidad de incidencia y equidad.
2. Ajustar la recatastración acorde al sistema de precios.[®]
3. Lo anterior no implica necesariamente alzas en las tasas impositivas, sino flexibilizar el sistema para un mayor rendimiento de la tributación.
4. Hacer más progresivo el sistema en predios susceptibles de

especulación y que no generan recursos a la economía.

5. Restringir al máximo la cobertura de exentos y reducirse a los sectores sociales realmente necesitados, pero sin eternizar dichas exenciones.
6. Pedir reciprocidad en la exención del Impuesto Predial con instituciones oficiales en relación con las obligaciones - municipales en el pago de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.
7. Centralizar la administración del Impuesto Predial en un organismo intermunicipal, debidamente estructurado, para dar mayor interés en el aspecto de la recaudación.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



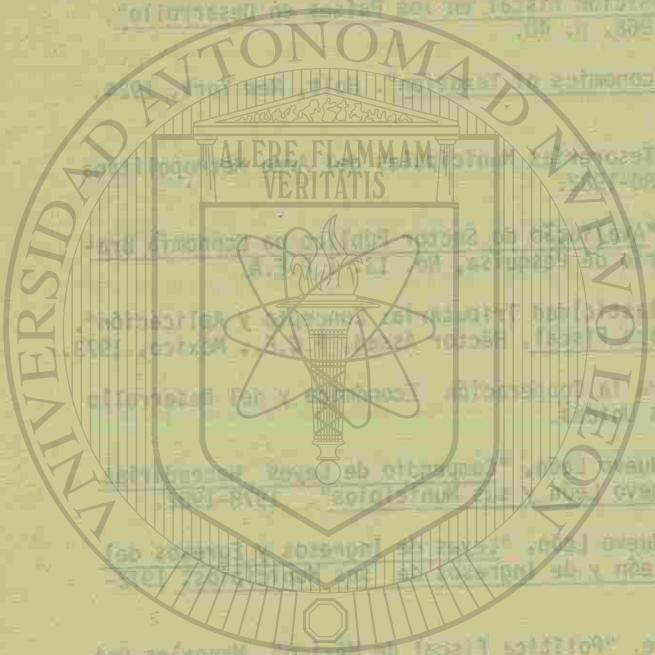
BIBLIOGRAFIA

- Bird y Oldman, "La Imposición Fiscal en los Países en Desarrollo". UTHEA, México, 1968, p. 40.
- Brown, Harry G., "The Economics of Taxation". Holt, New York, 1924, Cap. VI.
- Cortes de Caja de las Tesorerías Municipales del Area Metropolitana de Monterrey, 1980-1982.
- F.A. Rezende da Silva, "Avaliação do Sector Público na Economia Brasileira", Relatório de Pesquisa, No. 13. I.P.E.A.
- Figueroa, Isabel. "La Elasticidad Tributaria: Concepto y Aplicación". Ensayos de Política Fiscal, Héctor Assad, F.C.E., México, 1973.
- F.M.I., Organización para la Cooperación Económica y del Desarrollo (OCED), Naciones Unidas.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, "Compendio de Leyes Hacendarias del Estado de Nuevo León y sus Municipios". 1978-1982.
- Gobierno del Estado de Nuevo León, "Leyes de Ingresos y Egresos del Estado de Nuevo León y de Ingresos de sus Municipios", 1972-1977.
- Ifigenia M. de Navarrete. "Política Fiscal de México", Manuales Universitarios, UNAM.
- Musgrave R. y Musgrave Peggy. "Public Finance in Theory and Practice" 2nd. Ed., Mc-Graw-Hill P., 1976.
- NAFINSA. "Statistics on the Mexican Economy", México, 1974.
- Netzer, D. "Economics of the Property Tax Revisted", National Tax Journal, Dec. 1973.
- O'Connor, J., "The Fiscal Crisis of the State", New York, St.Martin's Press, 1973, p. 3.
- Perroux, François. "L'Economie du XX éme siècle", 2da. ed., París, France, Presses Universitaires de France, 1964.
- SHCP. "La Reforma Impositiva en el Marco del Sistema Mexicano, 1979-1980", El Trimestre Económico de México, Vol. XLVI (4), Núm. 184, México, D.F., Dic. de 1979.

SPP y SHCP, "Información sobre los Ingresos Gubernamentales, 1970-1980", México, D.F., 1982.

Smith Barret, Nancy. "The Theory of Macroeconomics Policy". 2nd. ed. Prentice-Hall Inc.

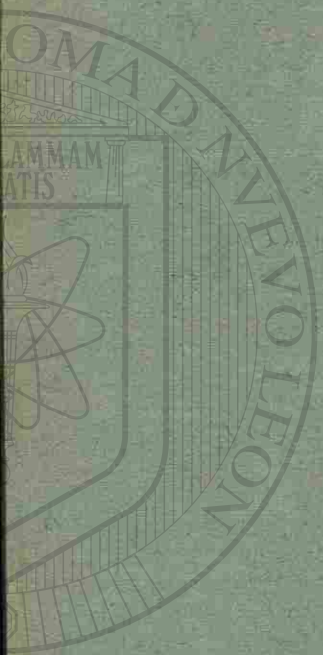
Venâncio Filho, Alberto. "A Intervenção do Estado no Dominio Económico, Rfo de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





U A N L

SIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO

CCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA