

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

Carlos Morales Schechinger

En las últimas décadas del siglo XX y el inicio del siglo XXI han surgido tres fuerzas que se conjugan y entremezclan para determinar la manera como los gobiernos locales asumen cada vez un mayor número de responsabilidades, estas son: a) La sustitución paulatina de un estado de bienestar que proveía servicios generales y estandarizados de salud, educación, empleo y vivienda a escala nacional, por empresas privadas muchas de alcance regional que ofrecen esto servicios diversificados a través de precios formados en el mercado, esto se acompaña con programas asistenciales que atienden a aquellos pobres a los que el mercado deja fuera de manera notoria, programas muchas veces operados o asumidos por los gobiernos locales; b) La necesidad de superar crisis económico-financieras a escala del país, que han hecho que los gobiernos nacionales hayan tenido que concentrar su atención en el control de variables macroeconómicas específicas, esto les ha hecho que en el mejor de los casos hayan descentralizando la atención de necesidades básicas de la población y en el peor de los casos hayan tenido que sacrificarlo o desatendido, teniendo los gobiernos locales que salir al rescate; c) La configuración de los gobiernos locales como entidades económicas que compiten entre ellas para ofrecer un producto territorial con infraestructura para la producción y el consumo al que acuden a comprar las familias y las empresas a un precio reflejado en los costos de residenciarse en dicho territorio, particularmente el pago de impuestos de carácter local.

El resultado ha sido una redistribución de responsabilidades entre diversos niveles de gobierno. El nivel local ha tenido que enfrentar una gran presión para que asuma funciones altamente visibles en términos políticos y para los cuales se requieren cantidades considerables de recursos con los que no necesariamente dispone. A los tradicionales servicios de limpieza de espacios públicos, recolección de basura, vigilancia, alumbrado, drenaje, alcantarillado y mantenimiento de la vialidad se han sumado el de educación, salud, asistencia a cada vez más amplios grupos vulnerables, transporte colectivo y vivienda. Esto ha sucedido no sólo con la operación de los servicios sino cada vez más con la realización de las inversiones necesarias para cada servicio. También han surgido empresas privadas que han asumido algunas

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

inversiones y su operación, en algunas ciudades más que en otras; sin embargo su lógica de operación los aleja de ofrecer servicios a amplias capas de población. El resultado es que los gobiernos locales están teniendo que asumir su atención con poca capacidad de respuesta.

En paralelo a lo anterior, la estructura financiero fiscal de los países ha evolucionado. Los ingresos provenientes de flujos económicos particularmente el comercio y los ingresos de familias y empresas se han ido especializando a lo largo de siglo y medio como fuentes de recursos manejados por los gobiernos nacionales. La movilidad espacial de las bases de estas fuentes explica en parte esta lógica. Al futuro estas fuentes serán empujadas a niveles de agregación aun mayores; en efecto la apertura internacional al flujo de los capitales, de las mercancías y en algunas regiones, del trabajo, obligará a acuerdos que homologarán el manejo de estas fuentes sino es que a la centralización de su operación. A los niveles más pequeños de gobierno, los que gobiernan sobre territorios más acotados se han ido dejando la explotación de fuentes tributarias que no puedan migrar fácilmente, aquellas que se encuentran ancladas. Tal es el caso del cobro de cuotas por servicios locales y, de manera particular, los atados al territorio, es decirlos tributos sobre la propiedad y la actividad inmobiliaria. Estas fuentes no están suficientemente explotadas y aun si lo estuvieran las bastas funciones de los gobiernos locales requieren transferencias de recursos de los niveles superiores de gobierno, con frecuencia gobiernos nacionales que comparte su recaudación mediante diversas fórmulas de distribución.

El proceso mundial de urbanización sufrido en el último siglo ha implicado que los gobiernos locales se identifiquen cada vez más como los gobiernos de las ciudades. Esto es más cierto en Europa, América y diversas partes de Asia que en la mayoría de Africa y Oceanía. En las ciudades se concentra más la demanda por servicios públicos y la presión por satisfacerlos se hace más evidente por la escala y la densidad de la presión. Los gobiernos locales presionan cada vez más por la transferencia de recursos nacionales y los gobiernos nacionales presionan cada vez más para que aquellos exploten más sus fuentes propias. Con frecuencia se dan mezclas de fuentes locales y nacionales, producto del ensayo y error propio de la construcción de una nueva distribución y de la pugna por fuentes. Las ciudades concentran la mayoría del producto bruto de un país, derivado de su producción industrial o de su actividad terciaria, por lo tanto los gobiernos locales sobre todo los más urbanos se encuentran en constante pugna con los gobiernos nacionales por gravar los flujos económicos que pasan por sus ciudades. Por ello se encuentran gobiernos locales que mantienen impuestos sobre actividades profesionales y establecimientos fabriles y mercantiles e incluso impuestos directamente sobre el comercio. A la

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

par, los gobiernos nacionales mantienen y se resisten a ceder impuestos sobre ganancias y patrimonios inmobiliarios que por su anclaje territorial son más idóneos para explotarse localmente.

Los tributos sobre el territorio o más precisamente sobre los inmuebles, tanto suelo como construcción, adquieren muy diversas modalidades. Los hay sobre el flujo del mercado inmobiliario, como son los impuestos a las ganancias ocasionales, sobre la enajenación y la adquisición y sobre el arrendamiento. Otros gravan las mejoras hechas sobre el suelo, como la obra pública, el fraccionamiento y la urbanización, la construcción y todo tipo de mejoras. Otros gravan la tenencia con frecuencia medida en términos de la renta que producen manifestada como tal o a través de su capitalización en un precio objetivo o supuesto, como el impuesto predial, denominado también sobre la propiedad, el territorio o el inmueble, en ocasiones se denominan impuestos sobre el patrimonio o el activo cuando abarca otros conceptos más allá del suelo y sus mejoras. Los dos grupos representan tributos que fluctúan en función de la actividad del mercado y de las inversiones sujetos a ciclos económicos, el último grupo representan tributos recurrentes, estables, pronosticables, confiables. Los primeros dos grupos están sujetos cada vez más a la movilidad espacial; el primer grupo, que grava las operaciones de mercado, está sujeto a la movilidad de la demanda por el consumo de espacio y que puede desplazarse de una ciudad a otra; el segundo grupo, que grava las inversiones en mejoras, está sujeto a la movilidad del trabajo y capital. El último grupo en cambio, el que grava la tenencia del suelo y las mejoras una vez ancladas, no está sujeto dicha movilidad, es una base inamovible.

El atributo de la inamovilidad de la base con el tiempo ha perfilado al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, que en términos genéricos denominaremos impuesto predial, como el impuesto por excelencia para financiar a los gobiernos locales. En efecto, los gobiernos locales por su naturaleza, están circunscritos a un territorio del cual podrían escapar otras fuentes tributarias menos la inmobiliaria. Desde luego que conviene advertir que esta inamovilidad se da esencialmente respecto del suelo, pues como ya se ha dicho, sus mejoras siendo dependientes de la movilidad del capital y del trabajo, tienen independencia de ubicación hasta antes del momento justo de la decisión de anclarse al suelo, es decir de convertirse en urbanización o edificios. En efecto, la industria de la construcción puede optar por una u otra jurisdicción y cuenta con esa libertad al menos transitoriamente; en cambio el propietario del suelo simplemente no lo puede hacer. Por eso una parte del debate sobre el impuesto predial se centra en distinguir los efectos de gravar el valor del suelo o el valor del suelo más la construcción.

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

Pero también la inamovilidad de una base suelo es relativa; si la base se calcula a partir de algún tipo de valor económico, sea el precio o la renta del mismo, este valor se determina a partir de la demanda de espacio que existe para una ciudad, dicha demanda también será móvil al menos hasta antes se decida residenciarse en un lugar específico. Dicho de otra manera, el terreno objeto del impuesto, es fijo, pero la renta que el terreno genera, base del impuesto, es móvil. La renta del suelo depende exclusivamente del tirón de la demanda y si la demanda, es espacialmente móvil, la formación de la renta también es móvil. Esto es más evidente para el caso del suelo urbano que para el suelo rural. El suelo urbano sirve para producir edificaciones que tienen que ser usadas en un lugar específico, es decir que se tienen que consumir en el lugar donde fueron producidos y dependen de la demanda local de dicho uso. El suelo rural sirve para producir bienes agrícolas que se desprenden del mismo y pueden ser consumidos en otros lugares, en ocasiones muy distantes, por lo tanto la renta del suelo rural puede depender de la demanda de lugares distantes.

La característica de inamovilidad de la base del impuesto, se vincula a su vez con el relativo enclaustramiento del gasto del gobierno local, cuando este impuesto es cobrado para beneficio de dicho gobierno. En efecto, un gobierno local aplica sus recursos dentro de su territorio y el ingreso por impuesto predial es a su vez aplicado dentro del territorio, beneficiando a los propietarios de los predios tributarios. Este efecto es muy importante pues los predios de una jurisdicción que tributa un impuesto predial alto contarán con una mayor inversión y mejor operación de la infraestructura y los servicios que lo pone en mejor posición respecto de otras jurisdicciones con un impuesto bajo. Es decir que la demanda y el flujo de capital y trabajo hacia la jurisdicción con impuesto alto serán mayores, ello se reflejará en un precio o una renta más alta del suelo, es decir una base gravable mayor, lo que se produce es una espiral ascendente de enriquecimiento de la jurisdicción. En las jurisdicciones donde el impuesto es bajo el efecto será contrario, se producirá una espiral descendente de empobrecimiento de la jurisdicción.

Existe un efecto de migración menos evidente. En jurisdicciones con impuesto predial bajo, el propietario del suelo mantiene para sí una renta del suelo más alta, esa renta puede ser reinvertida en la misma jurisdicción en consumo privado, pero también puede ser llevada a otra jurisdicción; lo segundo es más probable toda vez que la infraestructura pobre de la jurisdicción pobre resulta poco atractiva para la reinversión de la renta. En efecto, otra característica del impuesto predial recaudado por los gobiernos locales es que a la espiral ascendente de tributo alto, gasto público alto, servicios públicos altos, demanda alta, renta alta del suelo, reinversión privada alta y nuevamente tributo alto en unas jurisdicciones y una espiral descendente de tributo

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

bajo, gasto público bajo, servicios públicos bajos, demanda baja, renta baja del suelo y reinversión baja en otras jurisdicciones.

Acompañando este fenómeno se encuentra la frase “votando con los pies”, introducido por Tiebout en la década de los 50’s en Estados Unidos. En ese país el impuesto predial cuenta con una larga tradición y representa uno de los tres más altos del mundo junto con Canadá y la Gran Bretaña, cuando se mide en función de su aportación al producto interno bruto de cada país. La frase significa que las familias eligen de entre varias jurisdicciones a aquella que les ofrezca los mejores servicios públicos al menor pago de impuesto predial. El concepto sirve esencialmente para describir la presión que tienen los gobiernos locales para actuar eficientemente. También sirve para explicar las estrategias que siguen los gobiernos locales: cuando autorizan usos del suelo más rentables pero que demanden menos servicios; y cuando autorizan fraccionamientos de alta calidad para atraer población de mayor ingreso que prefiere el consumo de servicios privados en lugar de servicios públicos. Los efectos que esto tiene sobre la estructura de las ciudades merece un análisis aparte más detallado, baste decir aquí que las disparidades interjurisdiccionales que esto genera justifica que los gobiernos locales se financien también con transferencias de gobiernos regionales y/o nacionales que frenen espirales de enriquecimiento y empobrecimiento que “votando con los pies” puede provocar. Para que este modelo opere se requieren muchas condiciones, una de ellas es que se descentralice al máximo el control financiero y de aplicación de gasto en los gobiernos locales

Los organismos multilaterales se han inclinado por fomentar fuertemente la descentralización de la vida pública. Esto implica particularmente el refuerzo de las fuentes propias que incluye desde luego al impuesto predial. Bajo palabras resonantes como subsidiariedad, gobernabilidad, gobernanza, sustentabilidad y otras similares subyace la filosofía de “votando con los pies” donde los gobiernos de las ciudades ofrecen su territorio en el mercado cobrando una renta, el impuesto predial. En consonancia con lo que explicamos al inicio de este texto, este paradigma explica que el impuesto predial esté tomando nuevamente importancia en el debate público. El rendimiento de este impuesto en las distintas partes del mundo es muy diverso, aunque hay tendencias. Por lo general los países industrializados de Europa Occidental, Norteamérica y parte de Australasia, cuentan con los rendimientos más elevados de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria; esto se puede atribuir en buena medida al alto índice de urbanización, es en las ciudades donde tiende a concentrarse la mayor renta del suelo de un país. En el espectro opuesto se encuentran los países de África y partes de Asia donde lo que predomina es el suelo rural. En medio se encuentra una gama nebulosa de comportamientos, donde si acaso se nota

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

algún patrón es en los países en transición, ex socialistas, donde se está introduciendo impuestos prediales como si se quisiera compensar la privatización del suelo que experimenta esa región. También hay una gran intriga, la de varios países de América Latina que si bien están muy urbanizados y en consecuencia asentado en suelo con alta renta, el impuesto predial resulta insignificante.

La tarea de volver el impuesto predial u otros tributos a la propiedad territorial que lo acompañen, como la fuente de financiamiento de las ciudades falta por cumplirse en muchos países. El modelo ortodoxo de impuesto predial que impulsa reformas que permitan cumplir la tarea proviene de países industrializados. Por lo general incluye los siguientes ingredientes: como base del tributo el precio que el inmueble, incluido el suelo y la construcción, alcanzaría en el mercado, es decir según el máximo y mejor uso que pueda albergar, sea en el presente o en el futuro aun y cuando no corresponda al uso corriente; una tarifa, llámese tasa, tipo impositivo o alícuota, homogénea para todos los inmuebles, bajo el argumento de que las variaciones del valor de la base y no la tarifa son las que hacen que el impuesto sea progresivo; y, las exenciones, descuentos o sobrecargas mantenidas al mínimo, sin prebendas a tipos de inmuebles, vivienda, escuelas, templos, monumentos históricos, zonas ambientales y demás o a tipos de contribuyentes, pobres, discapacitados, jubilados, viudas, instituciones de beneficencia o semejantes. En términos técnicos y administrativos el modelo pretende: el uso de catastros de la propiedad computarizados y multifinalitarios, a veces centralizados a veces descentralizados; una recaudación eficiente y con tolerancia cero; y la rendición de cuentas de los políticos que causen un daño patrimonial al gobierno local por cobrar mal el tributo. Finalmente el modelo ortodoxo tiene como objetivo exclusivo el de ser fuente de financiamiento de los gobiernos locales, es decir que no sea vehículo de redistribución de la riqueza, de inducción de conductas ni de recuperación pública de las denominadas plusvalías del suelo.

Desde luego que el modelo ortodoxo y la filosofía que subyace en él diversas limitaciones al aplicarse en diversos contextos. Las fuerzas que impulsan la descentralización de la administración de servicios y su financiamiento con recursos locales, enfrentan inercias históricas y limitaciones de capacidad institucional y política muy fuertes. También subyacen dificultades técnicas importantes y de conocimiento sobre la operación del impuesto en la distribución de la riqueza, la inducción de conductas y la recuperación de plusvalías. La historia de éxito o fracaso de reformas emprendidas en diversos países a los tributos a la propiedad es muy diversa. Tal vez una de las historias que predominan es que muchas de las reformas han tenido efectos cíclicos, es decir que tienen un impacto importante en la recaudación en el corto

Algunas reflexiones sobre el financiamiento urbano y el impuesto predial

plazo, pero después se descuida el mantenimiento de la reforma y el avance se desvanece, la recaudación no se sostiene y se retrocede al punto inicial.

La introducción de reformas con efecto sostenible parece ser el reto de este tributo. Ello pone en tela de juicio si el modelo imperante es el más adecuado u otros modelos deben concebirse. Los impuestos a la propiedad tienen un comportamiento sobre la economía del suelo muy diferente al que se tiene sobre otras mercancías. Es probable que en las peculiaridades de este comportamiento se encuentre la explicación de porqué el modelo ortodoxo encuentra dificultades de aplicación en países donde el modelo no se originó. En algunos casos, cuando los participantes de una reforma no entienden las peculiaridades del impuesto, concluirán que esta fuente de financiamiento no es útil para financiar las ciudades; sin embargo las cualidades del impuesto señaladas arriba hacen que uno se resista a creer que no sea una fuente financiera útil. Se requiere adentrarse más en el funcionamiento de este tributo y de su potencial para financiar las ciudades para emprender reformas que lo hagan una fuente de financiamiento eficaz.