

EL IMPUESTO DE LA PROPIEDAD COMO ALTERNATIVA DEL FEDERALISMO FISCAL

La crítica realidad municipal de las finanzas públicas amerita explorar y analizar los conceptos, historia y alternativas del Federalismo Fiscal, con la intención de proponer alternativas que incrementen de forma positiva el balance operativo de los municipios, y que les permita cumplir con sus obligaciones para el bien común de los ciudadanos. El Federalismo Fiscal según Stiglitz (1986) es el reparto de responsabilidades económicas entre la Administración central, las regionales y locales. La distribución de facultades y responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno pretende eficientar la provisión de los servicios o bienes públicos. Es decir, la provisión de los bienes públicos debe estar a cargo del orden de gobierno que permita satisfacer las necesidades públicas, redistribuir la renta nacional y contribuir a la estabilización económica, tal como sugiere Musgrave (1969). Esta distribución de funciones debe ir acompañada de las responsabilidades económicas que permitan proveer los servicios públicos y su distribución requiere de la descentralización de funciones de asignación de los bienes públicos locales.

En el camino de la descentralización, el Federalismo fiscal, no puede ser separado de las problemáticas y características que generan el diseño y la práctica federal. Por esta razón, el Federalismo Cooperativo, como práctica federal, contribuye al logro de objetivos del federalismo fiscal, o para ser más preciso, al logro de objetivos del Federalismo Hacendario. El Federalismo Hacendario a diferencia de llamarlo federalismo fiscal, se debe a que se pretende vincular la carga tributaria con la oferta en los servicios públicos, y los bienes públicos locales deben ser atendidos en mayor proporción por los ingresos locales, y satisfacer las necesidades públicas locales.

La fuente de financiamiento más importante para los gobiernos locales es el impuesto de la propiedad, y se presenta como una alternativa de la segunda generación del Federalismo Fiscal. Esta responsabilidad económica, en su administración y distribución de facultades, puede identificarse como fallas de gobierno que producen ineficiencias en la recaudación tributaria, y por tanto, no se logra cubrir la provisión de los servicios o bienes públicos de los cuales son responsables. Por lo que resolver estas fallas de gobierno es indispensable para modificar la realidad municipal de sus finanzas públicas. Ello requiere de un Federalismo más comprometido con los municipios y sus finanzas públicas, un Federalismo encaminado al fortalecimiento del impuesto de la propiedad y por ende, de la administración del catastro.

2.1. FINANZAS PÚBLICAS Y PRIMERA GENERACIÓN DE FEDERALISMO FISCAL.

El Federalismo Fiscal pretende que cada orden de gobierno cuente con los recursos o responsabilidades económicas en proporción a sus responsabilidades, funciones o facultades

en la provisión de los servicios o bienes públicos. Dicho de otra manera, el federalismo fiscal es el instrumento mediante el cual, la función del municipio se traduce en recursos económicos. Para ello, es indispensable primero establecer cuál puede ser la función del municipio en relación a los bienes públicos y las finanzas públicas.

La teoría de las finanzas públicas en función de las fallas que presenta el mercado en la provisión de algunos servicios y en la redistribución de la renta, define tres funciones básicas de la política pública, de acuerdo con Musgrave (1969, 1989).

1. Función de asignación, de servicios o de satisfacer las necesidades públicas: Hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupuestaria.

Los gobiernos locales, son más importantes en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento de bienes públicos.

2. Función de distribución: En términos prácticos se refiere a los programas del gobierno que son diseñados para redistribuir ingreso desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas.

La función de distribución se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problemas que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos dadas una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas.

3. Función de estabilización: Examina el peso de la política macroeconómica, es decir, se preocupa por objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad de nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico. Los instrumentos disponibles de la política de estabilización implican tanto medidas monetarias como fiscales. La política macroeconómica aparece más nítidamente como una función que debe dejarse al nivel central del gobierno.

A pesar de las desigualdades económicas en la ejecución teórica de Musgrave, se ha establecido un consenso¹ acerca de que la estabilización y la distribución son responsabilidad del gobierno federal. Mientras que los tres órdenes de gobierno, dependiendo del ámbito regional de cada bien público, debe ser responsable de la asignación. La principal conclusión es que la descentralización de las finanzas públicas es aplicable sólo a la función de asignación.

La primera generación de Federalismo Fiscal (FGFF) estaba concentrada en lograr la igualdad horizontal y vertical para el cumplimiento de las funciones básicas de cada orden de gobierno. Las diferencias verticales se presentan cuando el centro recauda la mayor parte de los impuestos, porque se supone que lo hará con más facilidad y menor costo que los gobiernos subnacionales. Estas diferencias también se muestran cuando el gobierno central acapara los ingresos de los gobiernos subnacionales. La desigualdad horizontal se exhibe con las diferencias económicas regionales en la capacidad de proveer a los ciudadanos de servicios públicos con eficiencia. Las tres funciones básicas de la política pública engloban la motivación del federalismo fiscal o hacendario para lograr la equidad vertical y horizontal en un Estado

¹ Obsérvese Oates(1976), Yañez(1991), Arroyo(1996) y Merino(2001).

Federal, cualquiera que sea su modus de diseño o práctica federal. Sin embargo, las desigualdades económicas al ejercer dichas funciones en relación a sus facultades recaudatorias se han pretendido subsanar por la FGFF a través de transferencias directas a los gobiernos regionales y locales. Éste mecanismo de descentralización fiscal y medio para el mejoramiento de las finanzas públicas municipales, no ha sido suficiente. Incluso sólo se ha pretendido atender la desigualdad horizontal y no la vertical, pero sin lograr avanzar en ninguno de los dos casos.

Para entender mejor la función de asignación para los gobiernos locales es conveniente clasificar a los bienes públicos en dos categorías.

1. Los bienes públicos nacionales, cuyos beneficios se esparcen a través de todo el país, aquellos que son consumidos en cantidades iguales por todas las personas en todos los lugares del país. Como lo son la Defensa Nacional, las Relaciones Exteriores, la Carretera Panamericana, etc.
2. Los bienes públicos locales, en el sentido que todos aquellos quienes los consumen tienen la misma cantidad, pero cuyos beneficios son limitados a un área geográfica más pequeña en el país completo. Como lo son caminos, señalización de tránsito, parques, plazas, alumbrado, etc.

Entonces, la provisión de los bienes públicos locales, la atención de las necesidades sociales y de servicios locales, que conforman la función de asignación, deben pagarse mediante la financiación presupuestaria del gobierno local. El presupuesto del gobierno local se compone de recursos propios y de transferencias federales, principalmente. La FGFF dio mayor importancia al incremento de las transferencias directas para la atención de los servicios locales, buscando lograr con ello la equidad horizontal y vertical. Sin embargo, la falta de atención en la generación de recursos propios se debe a problemas en la descentralización, que trae como consecuencia menores ingresos y menor responsabilidad en la provisión de los servicios. Estos problemas de descentralización se exhiben por el diseño y/o la práctica federalista. Los bienes públicos locales deben ser atendidos en mayor proporción por los ingresos locales, por lo que se debe transitar de las transferencias federales al fortalecimiento de la recaudación local, para atender la desigualdad vertical, y la competencia propia de los municipios atender la desigualdad horizontal. Pero ello requiere de un análisis del mecanismo para lograrlo que es la descentralización de las funciones y capacidades institucionales.

2.2.DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALISMO COOPERATIVO.

Para distribuir y separar los bienes públicos nacionales y locales, es necesario llevar a cabo la descentralización de funciones y facultades, tanto para la provisión de los servicios públicos, como para la asignación en la administración y recaudación de cargas tributarias. Es decir, la descentralización distribuye obligaciones, pero también debe distribuir facultades recaudatorias, para incrementar el presupuesto municipal que le permita cumplir con su función de asignación, y no sólo depender de las transferencias directas.

El Teorema de la Descentralización de Oates (1976) establece que un bien público será siempre más eficiente si el gobierno local provee los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones, lo anterior es más eficiente que proveer cualquier producto

especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones para el gobierno central. Ya que grupos muy heterogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores de una decisión centralizada. Además, los gobiernos locales tendrán mejor información que el gobierno nacional. De esta forma el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción (Merino,2001).

Sin embargo, una de las principales desventajas de la descentralización que puede entrar en conflicto en la asignación de recursos es la presencia de economías de escala. Es por ello que dependiendo del tamaño o escala de producción, y para un mejor aprovechamiento al logro de una asignación eficiente de recursos, las economías de escala deben ser decisiones tomadas de manera centralizada.

En la búsqueda de mayores recursos, y con la opción del financiamiento, el municipio no debe embarcarse por su propia cuenta en la labor redistributiva y estabilizadora; por lo tanto, no debería aplicar el principio de la capacidad de pago para guiar sus decisiones. El endeudamiento sólo debería ser utilizado como fuente de financiamiento municipal cuando se trate de proyectos de inversión con una maduración de largo plazo (Yañez, 1991). Ya que el endeudamiento de los gobiernos locales puede tener un efecto sobre la economía nacional, de no establecerse reglas claras que eviten el rescate consuetudinario de municipios² endeudados en exceso (Merino,2001). Para ello se requiere de comunicación efectiva entre el gobierno central y local, por lo que la distribución de funciones y facultades no es suficiente.

El conflicto en la clasificación de bienes públicos nacionales y locales, su descentralización, la presencia de economías de escala, el financiamiento municipal, y en general, la distribución de poder nos obliga abordar al federalismo fiscal como parte de las problemáticas inherentes al diseño y la práctica federal. Para posibilitar todas las alternativas para incrementar el presupuesto municipal a partir de sus ingresos propios, es indispensable establecer un marco de referencia y acción para el federalismo fiscal, que permita en el diseño y en la práctica lograr sus objetivos.

Según Fischman (2006), el federalismo denota la distribución del poder entre el gobierno nacional y los estados. Para el diseño federal, Brown (1999), establece dos conceptos: coordinación y concurrencia. Donde la concurrencia implica compartir el poder que a veces se traslapa (*overlapping power*), y la coordinación implica el principio de “separados pero iguales” en cuestión de jurisdicciones y responsabilidades políticas., donde las unidades federadas no están subordinadas al gobierno central, conservando soberanía dentro del marco constitucional. Los límites y el nivel de autonomía de cada unidad federada son pactados en un estado federal coordinado, dentro del concepto de federalismo como “*shared-rule and self-rule*”. El diseño federal se establece en la Constitución y sus leyes secundarias, pero no es limitante de una práctica federal que permita el desarrollo de capacidades que ponga en igualdad de condiciones a los municipios, junto a las Entidades Federativas y el gobierno nacional.

Para la práctica federal, Brown (1999) establece dos conceptos: competencia y cooperación. El federalismo competitivo es asociado especialmente a los escritos de Albert Breton (1987) y se refiere a las ideas de competencia de mercado dentro de la arena de gobierno. Establece que la competencia política no es algo que los políticos escogen o quieren. La competencia surge de la necesidad de responder a las acciones de otros, es forzada en la gente por el ambiente. La competencia origina en las decisiones de los gobernantes obtener el apoyo de los

² Merino menciona “entidades”.

ciudadanos a través de proveerles de las políticas que ellos necesitan. En este sentido, los Estados y los políticos locales usan el dinero federal para sus propios objetivos políticos en un ambiente de competencia. También se entiende como "Market-preserving federalism (MPF)" que es un término acuñado por Barry Weingast (1993) (Singh, 2007) y tiene una estructura más clara y explícita asociada con la competencia del mercado. Cabe mencionar que aun existiendo una práctica federal de competencia entre los diferentes órdenes de gobierno, incluso entre gobiernos horizontalmente iguales, la cooperación no es contradictoria a la primera, sólo es una característica o descripción de la práctica federal.

El federalismo cooperativo provee los mecanismos para conseguir objetivos a través de medios conjuntos, que de otra forma ninguno de los órdenes de gobierno podrían lograr de forma separada, como puede ser la generación de capacidades administrativas e institucionales para incrementar los recursos propios de los gobiernos locales. El federalismo cooperativo es un modelo de interacción estratégica entre los gobiernos federal y estatal (Traub,2007). Es la solución a una competencia fiscal, que exagera las diferencias económicas entre las regiones, la cual debe ser eliminada por la armonización o centralización, y debe sustituirse bajo garantías que igualen las capacidades regionales fiscales. Porque la competencia fiscal y una distribución regional desfavorables del ingreso provocan que las regiones pobres sean más pobres, y las regiones ricas sean más ricas (Feld, 2003)

El federalismo cooperativo no necesariamente elimina o sustituye el federalismo competitivo. El régimen de distribución territorial de recursos que establezca un sistema de federalismo fiscal debe, por lo tanto, ser cooperativo en tanto compense a regiones en desventaja cuando así sea conveniente, pero al mismo tiempo competitivo en tanto que empareje los puntos de partida y con ello ofrezca posibilidades de desarrollo económico para todas las regiones que conforman el pacto federal (Díaz, 1995).

El federalismo cooperativo es fundamentalmente acerca de la relación entre los niveles de gobierno (Fischman,2006), tiene su origen en los Estados Unidos durante los años treinta a partir del principio social o New Deal. Surge como un modelo duradero de colaboración, y sus primeros argumentos y características son esbozados por Jane Perry Clarke en 1938, quien fue el primero en reconocer la verdad de la cooperación administrativa entre el gobierno federal y subnacional como una rutina claramente experimental.

El concepto de federalismo cooperativo logra su cúspide entre 1954 y 1978 como la respuesta política a las fallas de mercado, el racismo, la pobreza urbana y los derechos humanos. Representó el significado de la transformación de la sociedad americana. El concepto de federalismo cooperativo se acuña en Estados Unidos de América para caracterizar un federalismo que concibe a los gobiernos como entes en recíproca cooperación permanente para el mejor resultado de sus respectivas responsabilidades (Clarke, 1939). Se institucionaliza el 24 de septiembre de 1959 con la creación de la Comisión Consultiva de la Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos³, en la Ley 86 – 380, y aunque fue abrogada en 1996, es de notar que el federalismo canadiense y el australiano a la fecha continúan operando bajo un esquema institucional similar (Barceló, 2009). Posteriormente se fortaleció en Alemania a finales de los años sesenta, se alude al surgimiento de un nuevo tipo de relaciones en el seno de los estados federales. A la fecha es un concepto vigente como una solución a las dificultades de coordinación que enfrentan los estados y la federación, y más aún los municipios con los otros órdenes de gobierno. El federalismo cooperativo fue el

³ Dos de las principales funciones de la Comisión fueron: Discutir la administración y coordinación de los apoyos fiscales federales y otros programas federales que requieren cooperación intergubernamental. Y proveer asistencia técnica a los poderes ejecutivo y legislativo.

producto de una auténtica necesidad para poder operar con eficacia y eficiencia una inmensa maquinaria burocrática, con competencias fragmentadas por partida doble en una forma horizontal o funcional de una parte, y vertical o territorial de la otra (Barceló, 2009). En España, se ratifica al Federalismo Cooperativo como un fenómeno moderno (Sheiber, 1986). Así lo confirma el Presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chávez, quien apuesta por un federalismo cooperativo, no muy alejado del propugnado por Pasqual Maragall (2000)⁴ y los dirigentes socialistas catalanes, el cual comenta que tiene que estar basado en la diversidad y en la igualdad, pero sobretodo en la racionalidad y generosidad del proyecto común que para ellos es España.

En un principio, Clarke reconoció al federalismo cooperativo como un punto intermedio pragmático, entre la reforma y la reacción, que no destruye a los estados pero disminuye la coordinación constitucional de las políticas. Estableció que la cooperación entre los gobiernos estatales y federales es una solución a las dificultades causadas por la tentativa de regular las fuerzas de la vida moderna industrial y los elementos de interés y tradición de los estados, porque ni el gobierno federal, ni el estatal pueden contar con absoluta independencia. Y la coordinación constitucional de los órdenes de gobierno no es suficiente para lograr los objetivos comunes que la sociedad espera de sus gobiernos.

Por ello se recupera la idea de la cooperación social de John Rawls(2000) que se distingue, por ejemplo, claramente de la actividad socialmente coordinada que haya emitida alguna autoridad central. La cooperación implica la idea de la reciprocidad, se guía por reglas públicamente reconocidas y por procedimientos que aceptan los cooperadores y que consideran como normas apropiadas para regular su conducta. En la cooperación participan (...) incluso los gobiernos de los pueblos, (...) cuando existe la idea de la ventaja o bien racional de cada participante.

Pero como establece Breton (1987), en su conocimiento la expresión jamás ha sido formalmente definida. Por lo que para construir la teoría del federalismo cooperativo se requiere del desarrollo de un conjunto especial de formas de relación que se diferencien con claridad de los mecanismos clásicos de la relación federal (Alberti,1996). Este nuevo conjunto especial de formas de relación son los mecanismos de la descentralización política y fiscal, y sus mecanismos de incentivos, que en la segunda generación de federalismo fiscal se requieren.

Así mismo, por otra parte Guerrero (2003) sugiere que los sistemas federales pueden clasificarse de la siguiente manera: coordinado, orgánico y cooperativo. Es decir, considera por igual el diseño y la práctica federal, distinguiendo sólo el coordinado y cooperativo de lo planteado por Brown. Adicionando el orgánico y desconociendo la clasificación de concurrencia y competencia. La competencia la liga directamente con el sistema coordinado, y la concurrencia con el sistema orgánico. En este mismo sentido Dye (1990) plantea que el sistema coordinado, se refiere a la competencia entre niveles de gobierno, donde cada nivel actúa bajo una estricta y balanceada separación de esferas de competencia, y el sistema orgánico, sugiere la dirección del gobierno federal ante las entidades subnacionales, acumulando éste la mayor parte de funciones y actividades por realizar y por consiguiente los recursos. Por lo tanto, el sistema cooperativo adquiere las características ya mencionadas, donde la relación entre los órdenes de gobierno, no se da por competencia en el marco de coordinación, ni tampoco el gobierno municipal se encuentra supeditado al gobierno federal. Se establece una relación de cooperación para el logro de los objetivos de todos los órdenes de gobierno.

⁴ Alcalde de Barcelona entre 1982 y 1997y Presidente de la Generalitat de Cataluña entre 2003 y 2006.

Por lo tanto, el Federalismo Cooperativo es una práctica federal que posibilita la suplencia de las deficiencias del diseño del Federalismo Coordinado, para proveer mecanismos que generen capacidades administrativas e institucionales para la generación de recursos propios en los gobiernos locales, y con ello se incrementa el presupuesto municipal, sin la dependencia de las transferencias directas para cumplir con sus funciones de servicios. El Federalismo Cooperativo disminuye el conflicto de la descentralización, y potencializa la posibilidad de que los gobiernos locales satisfagan sus necesidades públicas con presupuesto propio. El federalismo Cooperativo y el Federalismo Coordinado no son excluyentes entre sí, sino complementarios (*véase cuadro 2.1.*)

Cuadro 2.1.

DIFERENCIAS ENTRE FEDERALISMO COOPERATIVO Y COORDINADO.

	FEDERALISMO COOPERATIVO HACENDARIO	FEDERALISMO COORDINADO FISCAL
VISIÓN DEL FEDERALISMO	Práctica federal	Diseño federal
AMPLITUD	Hacienda Pública Municipal: ingreso, gasto, deuda pública y patrimonio.	Ingresos: impuestos
RELACIÓN INTERGUBERNAMENTAL	Acuerdos intergubernamentales	Coordinación y competencia
ENFOQUE	Generación de ingresos propios y hacienda pública municipal.	Descentralización fiscal a través de transferencias directas
INSTRUMENTACIÓN	Cooperación del Gobierno Federal con Municipios.	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
TENDENCIA	Federalismo Tripartita	Federalismo Dual
ENLACES (México)	Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Confederación Nacional de Autoridades Municipales (CONNAM)	CONAGO
PARTICIPANTES	Municipios, Estados y Federación.	Estados y Federación.

Construcción propia.

2.3. FEDERALISMO COOPERATIVO, FISCAL O HACENDARIO.

Antes de retomar la idea del Federalismo Cooperativo, es indispensable regresar a la concepción del federalismo fiscal, ya es importante destacar que éste ha sido abordado más desde la perspectiva de los ingresos que desde el punto de vista del gasto (Chávez Pressa & Hernández Trillo, 1996). El federalismo fiscal, según Oates(1976), consiste también en una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea eficiente, la relación ingreso-gasto es intrínseca, ya que la función de servicios como objetivo de la política presupuestaria depende de sus ingresos, y los ingresos dependen de la forma en que se ejecute el gasto. Es por ello que hablar de la necesidad de incrementar el recurso económico a los municipios, nos obliga hablar de federalismo fiscal y gasto, pero mejor dicho de Federalismo Hacendario, ya que éste considera ingreso, gasto, patrimonio y deuda. El Federalismo Hacendario, según Wallace Oates (Hernández, 2004), es un sistema que trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de adscripción de responsabilidades.

De ninguna manera las políticas, programas, modelos que incrementen los ingresos deben tratarse por separado de los egresos, ya que para obtener mejores resultados recaudatorios es indispensable la atención en el eficiente, eficaz y legítimo ejercicio del gasto. Timmons(2005) provee evidencia en el modelo de incentivos, en el cual muestra que el cumplimiento voluntario de los impuestos es mayor cuando los ciudadanos reciben servicios públicos que ellos valúan a cambio de sus impuestos. De la misma forma, Merino(2001) pugna porque la visión de largo plazo, debe también vincular de manera más responsable las potestades de ingreso fiscal y la responsabilidad de gasto de las entidades.

Por lo tanto, es insuficiente hablar de federalismo fiscal, ya que la definición de fisco, es la actividad realizada por el gobierno para allegarse de los ingresos que le permitan desempeñar sus tareas y función social (IHEM, 2003). Esto significa que nos estaríamos concentrando exclusivamente en los ingresos, cuando el ejercicio del gasto público es fundamental para generar mayores ingresos. La clave está en transparentar el uso de los ingresos municipales, en facilitar el pago de los contribuyentes, y en dar respuesta a las demandas del ciudadano por medio de la acción pública (Mendoza, 2002).

En la teoría económica de Tiebout (1956), si bien es cierto que el voto lo ponen los ciudadanos, los pies son de los inversionistas o empresarios. Ya que el “voto con los pies”, que refiere a la movilidad del ciudadano respondiendo a la efectividad del gobierno tiene ciertas limitaciones. Por una parte, los consumidores no son perfectamente móviles, existen preferencias diferenciadas entre los individuos, lo que requiere de un número demasiado grande de localidades. Además que considerar la movilidad de los ciudadanos podría reproducir resultados no deseables desde la perspectiva de la justicia distributiva (Yañez, 1991). Sin embargo, sí es posible considerar el “voto con los pies” a partir de los inversionistas o empresas que tienen la capacidad de movilidad y de escoger el territorio donde el gobierno puede ser más benevolente para sus intereses, lo cual puede también llamarse “voto con la cartera”. Así lo comprueba Dye (1999) que los impuestos tienen un efecto en detrimento en las decisiones de los negocios locales y la actividad económica. Es decir, se puede influir en el desarrollo económico de un lugar, que de forma indirecta influiría en la satisfacción del ciudadano. La provisión de los bienes públicos locales influye en el voto del ciudadano, pero también en el pago de impuestos, tanto de inversionistas como de ciudadanos. La relación de ingreso – gasto es intrínseca y no puede ser tratada por separado.

Es por ello que debemos de hablar de Hacienda Pública y de Federalismo Hacendario, como un concepto más amplio e incluyente de las políticas públicas a desarrollar por las finanzas públicas municipales. Donde Hacienda Pública es la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país, consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como la acción de captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos en el interior del país y en el extranjero (ídem).

- *El término de hacienda proviene del latín "facienda" (cosas que se han de hacer) está referida, en la acepción común al cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene (ITESM, 1991).*
- *La Hacienda pública, el Fisco o Tesoro nacional, en expresiones sinónimas habituales, que en tiempos de las monarquías absolutas se denominaba también Real Hacienda, personifica los derechos y obligaciones del Estado, sus créditos y deudas, su activo y pasivo, su haber y su debe. En sentido positivo económico, integran la Hacienda pública las contribuciones directas e indirectas, los monopolios y servicios explotados por la Administración, las propiedades y derechos estatales y los recursos del Tesoro (Cabanellas, 1997).*
- *La hacienda pública es definida como la ciencia que estudia la actividad financiera del Estado para el cumplimiento de sus fines y se centra en el proceso del ingreso-gasto (Musgrave, 1969).*

Ante tales evidencias, la nomenclatura ha cambiado, ya se habla de un federalismo hacendario más que de un federalismo fiscal (Gutiérrez, 2004), porque se incorporan análisis no estrictamente relativos al ingreso, sino también referidas a gasto, deuda y fiscalización. El objetivo del Federalismo Hacendario es determinar la estructura óptima del sector público, en

términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas, a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad.

Si por un lado el federalismo fiscal que debemos impulsar es aquel que induce a la creación de capacidades institucionales y administrativas para el incremento de los ingresos propios, si a éste federalismo debemos llamarle federalismo hacendario para reconocer la relación intrínseca entre ingreso y gasto, y si finalmente ese federalismo hacendario a través de la coordinación se establece su diseño federalista, y la competencia no ha sido suficiente como práctica federalista para lograr que los municipios desarrollen por sí solos sus capacidades, entonces se requiere probar la cooperación como la práctica federalista que permita a los municipios ser beneficiarios de los otros órdenes de gobierno en términos de desarrollo de capacidades para incrementar los ingresos propios por sí solos. Ello significa que este enfoque solo puede denominarse Federalismo Cooperativo Hacendario.

Como dice Cabrero (2007) en la práctica federalista no hay un modelo ideal. Pero en función de lo abordado, nuestro marco conceptual de referencia es el Federalismo Cooperativo, pero además Hacendario, que asocia y une los tres órdenes de gobierno con el objetivo de mejorar sus haciendas públicas, donde la principal forma de relación entre las partes del sistema federal es la cooperación. Con mecanismos recíprocos y de incentivos entre las partes, enfocados a incrementar los ingresos propios de los municipios, donde cada uno de los órdenes de gobierno tiene sus áreas de autonomía, pero cada uno tiene facultades concurrentes y áreas de coordinación entre sí.

Es de interés de todos, que los municipios sean autónomos financieramente, sin que los estados o la federación tengan que incrementar sus transferencias. Por ese interés, la cooperación para desarrollar capacidades administrativas e institucionales para incrementar los ingresos municipales es la alternativa al federalismo actual, modificando la práctica sin necesariamente modificar el diseño. Transitar de las transferencias de la primera generación de federalismo fiscal, a la atención de incrementar los ingresos propios enmarcada en la segunda generación de federalismo fiscal. Pero cuáles ingresos propios y cómo incrementarlos es la tarea específica en el análisis fiscal y el diseño de la política pública, a través de identificar que elementos o variables impactan en mayor medida de acuerdo a las experiencias conocidas.

Una primera hipótesis teórica de la presente investigación es asumir únicamente la función de asignación para los gobiernos locales, los cuales deben atender los bienes públicos y necesidades propias, mediante recursos que en mayor proporción provengan de sus ingresos de recaudación propia, sin excluir las transferencias federales, pero plantearse como objetivo no incrementarlas, sino más bien aumentar la autonomía financiera de los municipios, por la razón de que dichos ingresos locales deben atender en mayor proporción los bienes públicos locales, para eficientar y maximizar el bienestar social que les corresponde en sus jurisdicciones. Con ello se impulsa el federalismo fiscal al atender la desigualdad vertical, y permitir con mayores capacidades recaudatorias y mejor ejercicio del gasto atacar las desigualdades horizontales. Que para lograr transferir capacidades institucionales a los gobiernos municipales, es necesaria la cooperación de los otros órdenes de gobierno, para compensar las desigualdades existentes y que es un objetivo del federalismo fiscal. Dicha cooperación no debe ser entendida en sentido estrictamente intencional y gratuito, sino mediante reglas públicamente reconocidas y que son aceptadas por los cooperadores. Una práctica federal que no limita la competencia, ni la coordinación, sino fortalece y ayuda en las deficiencias propias del diseño federal. Un Federalismo Cooperativo, pero además hacendario, por no ser exclusivo de la atención de los ingresos, sino de manera intrínseca del gasto. Ya que un ingreso recaudado por los municipios atiende un gasto más cuidado y más eficiente. La relaciones ingreso propio – gasto eficiente, bienes públicos locales – ingreso local, cooperación

– compensación de las desigualdades horizontales y verticales, es la hipótesis que enmarca el Federalismo Cooperativo Hacendario. En este sentido es necesario concretar el estudio a un tipo de ingreso municipal y no de las finanzas públicas en general, para la simplificación de la argumentación, para ello el impuesto de la propiedad es la alternativa del Federalismo Cooperativo Hacendario.

2.4. EL IMPUESTO DE LA PROPIEDAD: INGRESOS LOCALES PARA BIENES LOCALES.

Una vez establecido el Federalismo Cooperativo Hacendario como la práctica federal que supla las deficiencias en la descentralización fiscal en México, es necesario identificar la estrategia para incrementar el presupuesto de los gobiernos locales. Basta recordar que la FGFF se concentró en las transferencias directas, dejando pendiente la generación de recursos propios que se abordará en esta sección, en específico a través del impuesto de la propiedad. Para ello se recordará porque es importante la generación de ingresos propios y sus efectos en el gasto, la distribución de los ingresos propios, las diferentes visiones y roles del impuesto de la propiedad, ventajas y desventajas.

Si bien es cierto, que los bienes públicos locales pueden ser atendidos a través de recursos transferidos desde el centro, o bien generados desde la recaudación local, según Stiglitz (2000) los individuos ven más claramente la relación entre los beneficios y los costos (lo que tienen que pagar en impuestos) en el seno de las comunidades locales; cuando la gente observa claramente la relación entre servicios e impuestos, es menos probable que pidan servicios que no valen lo que cuestan y más probable que exijan que estos servicios se suministren eficientemente. Y por el lado del gobierno, una administración local realiza un gasto más eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales. Este fenómeno se denomina “valor de origen” o se identifica como efecto Flypaper: es la tendencia que tienen los gobernantes a aumentar el gasto en una proporción mayor, ante un aumento en las transferencias recibidas, que ante un incremento de la misma magnitud en el ingreso total de los agentes de la localidad. Esta denominación fue hecha por Arthur Okun (López, 2003), un destacado asesor presidencial de política económica durante los gobiernos de Kennedy y de Johnson en Estados Unidos, y hace referencia a que el dinero se adhiere donde golpea. Por lo tanto, los bienes públicos locales deben ser atendidos en mayor proporción por ingresos locales y no por transferencias directas.

Es por ello, que la Segunda Generación de Federalismo Fiscal (SGFF) hace énfasis en la importancia de los incentivos fiscales para producir prosperidad económica local. Lo cual significa proveer de mayores capacidades a los municipios para la atención de sus ingresos, porque esto les permite conseguir sus propios objetivos. Los modelos de la SGFF enfatiza la importancia en la generación de ingresos por los gobiernos subnacionales (Rodden, 2003; Singh and Srinivasan, 2006; Careaga and Weingast, 2003, 2009). Los gobiernos municipales que cuentan con más ingresos propios como proporción del total de sus ingresos son lo que dan un uso más eficiente a sus recursos (Silva, 2006), tienden a una mayor transparencia y rendición de cuentas con los ciudadanos y a la disminución de la corrupción. El crecimiento económico dependerá de los efectos de los impuestos y el sistema de transferencias en los incentivos para incrementar los ingresos (Singh, Srinivasan, 2006). En concreto, una efectiva descentralización fiscal requiere de autonomía en ingresos significativos para los niveles locales de gobierno (Bahl & Martínez – Vazquez, 2007).

Entonces, los ingresos locales deben tomar la proporcionalidad de los bienes públicos locales que deben atenderse. Actualmente una casa normal, paga 200 pesos por predial en promedio pero los servicios básicos cuestan 1,100 pesos (Pérez, 2011), lo cual significa que los ingresos locales no cubren los bienes públicos locales atendidos. La compensación a través de transferencias directas a los gobiernos locales no debe suprimirse, sin embargo, tampoco debe incrementarse. Por el contrario, concentrarse en la generación de ingresos locales es el reto del Federalismo Fiscal. La primera y segunda generación del Federalismo Fiscal son complementarias, pero lo más importante, es que el sistema de transferencias debe estar enfocado a la generación de los ingresos por parte de los gobiernos locales, ya que está demostrado que las transferencias directas sólo generan un efecto perverso en las recaudaciones locales, e incluso inducen a una mayor corrupción. La generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales los hace más responsables con los ciudadanos, reducen la corrupción e incrementan los incentivos para proveer de mejores servicios públicos (Weingast, 2009). Esta propuesta se respalda en la sugerencia hecha por Cabrero y Martínez – Vasquez (2000) citada en Moreno (2003) que propone crear fondos especiales que los gobiernos estatales compitan por ellos, y ganen recursos para reforzar las capacidades fiscales y administrativas de sus municipios. Éste puede ser un mecanismo de incentivos de acuerdo a la SGFF, más no la única.

Las principales fuentes de financiamiento, incluyendo los recursos provenientes de fuentes externas, para los gobiernos locales son:

1. Cobros directos por los bienes públicos locales que provea⁵.
2. Cobros indirectos⁶.
3. Subvenciones del gobierno central, las cuales pueden ser subvenciones incondicionadas⁷, subvenciones condicionadas no equivalentes⁸ y subvenciones condicionadas equivalentes⁹.
4. Endeudamiento.

Las subvenciones del gobierno central son aquellas que trata la FGFF, el endeudamiento debe tomarse con reserva por las razones expuestas anteriormente por Yañez (1991), y los cobros directos e indirectos son aquellos que generan recursos propios para los gobiernos locales. Sin embargo, los cobros directos no son constantes en el tiempo y dependen de la oferta del servicio. Por lo que el cobro indirecto puede tomar mayor relevancia en la proporción de los ingresos propios.

En todos los casos la atención de los bienes públicos locales, podría provenir de la aplicación de un mecanismo indirecto de cobro, como es la vía tributaria. Probablemente la aplicación del impuesto territorial (impuesto predial) sea el camino más pertinente para efectuar dicho cobro (Yañez, 1991). Uno de los supuestos es la necesidad de atribuir a los gobiernos locales la tributación sobre los inmuebles; en esa dirección se sugiere que los impuestos sobre la

⁵ Ejemplo: pago de elementos de seguridad pública para la custodia privada.

⁶ Impuestos inmobiliarios.

⁷ Participaciones federales

⁸ Ramo 33

⁹ Habitat, espacios públicos.

propiedad sean delegados a estos (Singh, 2006, Wildasin, 1995; Oates, 1972). Bahl & Martinez-Vazquez (2007) también están de acuerdo con ello, al establecer que el impuesto de la propiedad es el impuesto ideal para los gobiernos subnacionales en sistemas descentralizados.

La vinculación entre carga tributaria y oferta de servicios públicos es un determinante importante del grado de eficiencia en el abasto de servicios públicos. La estructura de financiamiento de los gobiernos locales debe descansar, fundamentalmente, en tarifas por la utilización de servicios públicos y en impuestos sobre la propiedad que permitan una mayor identificación entre contribuyentes y beneficiarios del sistema local de servicios públicos. De lo anterior se ratifica que, el impuesto predial debe ser competencia de los gobiernos locales (Aguilar, 2009).

El impuesto de la propiedad "tax property" es también conocido como impuesto inmobiliario o impuesto predial. Según Zodrow(2007) el impuesto de la propiedad es el más grande recurso de ingreso propio para el nivel de gobierno local, así lo demuestra literatura académica que investiga los efectos económicos del impuesto (Mieszkowski y Zodrow, 1989; y Ladd 1998). Pero también así lo demuestran los datos de ingresos municipales para el caso mexicano.

A lo largo de la historia han existido tres diferentes visiones o formas de ver al impuesto de la propiedad.

1. La primera de ellas es la visión tradicional, con la cual referenciamos a Simon (1943) y Netzer (1966), que se enfocan en los efectos de incrementar el impuesto en un mercado de vivienda local, lo cual implica que el impuesto a la propiedad ineficiente reduce el tamaño de las viviendas locales porque el impuesto se carga en proporción al consumo de la vivienda. Es decir, al aumentar la carga impositiva disminuye el mercado de las viviendas, como si se inhibiera la construcción de viviendas por motivo de dicho impuesto. Sin embargo, el impuesto de la propiedad ha sido considerado como inelástico (Bird, 2002), y Bahl(2002), es decir, muestra que la elasticidad del PIB con respecto al impuesto de la propiedad ha sido única por décadas.
2. La segunda es la visión del beneficio desarrollada inicialmente por Hamilton (1975), Fischel (1975) y White (1975), quienes básicamente transforman o modifican la teoría de Tiebout (1956). Es una extensión del modelo de gobierno local de Tiebout basado en el "voto con los pies", donde se asume al impuesto de la propiedad como una carga impositiva que se usa para pagar el intercambio por los beneficios del servicio público local. Básicamente argumentan a favor del impuesto de la propiedad como el ingreso necesario para la provisión de servicios públicos locales. Fischel (2000) (Bird, 2002) argumenta que el impuesto a la propiedad en Estados Unidos es un impuesto de beneficio porque los impuestos se aproximan a los beneficios recibidos por los servicios locales.
3. La tercera visión de impuesto sobre el capital desarrollada por Mieszkowski (1972) y Zodrow (1983) asume que el impuesto paga la provisión de los servicios, sin embargo, no acepta que la provisión de los servicios sea una medida para que el ciudadano vote con los pies, y ello traiga como consecuencia la modificación de los impuestos a la propiedad. Para ello se establece el "promedio de la carga": todo el impuesto de la propiedad a lo largo de la nación, y los "beneficios del impuesto". Es decir, se diluye la competencia de mercado en cuanto a los impuestos locales, pero no dejan de representar las erogaciones que cada gobierno local tiene que hacer por los servicios públicos. Para ello es indispensable que una jurisdicción fiscal, en este caso el municipio, haga uso de diferentes cargas, como pueden ser las cargas nacionales y locales.

Como el impuesto a la propiedad no representa exactamente la erogación de los servicios locales, se requiere de diferentes cargas, que en su conjunto generen el beneficio del impuesto, y de esta manera se explica la visión de capital. Como explica Carroll y Yinger (1994) el impuesto de la propiedad está muy lejos de ser un impuesto de beneficio, por sí solo. Con ello se valida fuertemente la visión de capital, mostrándose en contra de la visión del beneficio. Pero aunque no se puede refutar la visión del beneficio, como opina Oates(1994), podemos decir que ésta no es absoluta, porque los beneficios no son directamente proporcionales al impuesto, ni viceversa. Sin embargo, sí pretenden serlo, y para ello se requiere de la combinación de ingresos.

Bird (2002) menciona que existen diversos estudios comparados sobre tierra e impuesto de la propiedad en diferentes países y para diferentes propósitos, como pueden ser estudios para países desarrollados por la OCDE (1983) para países en transición (1996, 1998, 2001), algunos enfocados en tierra rural e impuestos (1974, 1987) y otros para impuestos de la propiedad urbanos (1992). Basado en los estudios de por lo menos 40 países enumera los diferentes roles del impuesto de la propiedad.

1. El impuesto de la propiedad es el mejor ingreso menor de los recursos en todos los países.
2. El impuesto de la propiedad es el recurso más importante para los ingresos subnacionales en muchos países, más aún en países en desarrollo que en los países desarrollados o en transición.
3. Los impuestos de propiedad es mucho más importantes en los países ricos (OCDE) que en los países en desarrollo o en transición. En Canadá representa el 4.1 % del PIB, seguido por Estados Unidos con el 2.9% y Australia con el 2.5%.
4. Ninguna de estas características han cambiado mucho en las recientes décadas.

Por otra parte, Bird (2002) establece que derivado del análisis de las tasas efectivas del impuesto a la propiedad (ERPT) que significa la tasa aplicada al valor catastral de los predios para el cálculo del impuesto predial, ofrece las siguientes conclusiones:

1. Los impuestos a la propiedad generalmente son más altos para propiedades no residenciales, es decir comerciales o industriales, que para las propiedades residenciales o habitacionales.
2. Cuando la discreción local es considerable con respecto a los impuestos de propiedad, como en el caso de los Estados Unidos, se encuentran grandes diferencias con respecto a las tasas efectivas.

De lo anterior, se derivan dos importantes observaciones, esfuerzo y tasas, traducidas en la siguiente tabla:

Cuadro 2.2. Variables que afectan la recaudación predial.



Construcción propia con información de Bird (2002).

Efectivamente las tasas y el esfuerzo son variables determinantes para la recaudación del impuesto de la propiedad, pero no son las únicas. Se puede decir, que las tasas representan las variables externas, sin olvidar la importancia de los valores unitarios, y que el esfuerzo engloba un conjunto de elementos que representan las variables internas. También es importante definir qué se entiende por esfuerzo, ya que puede sólo representar los mecanismos de recaudación y de mitigar el rezago del padrón existente, ó incluir un conjunto de variables que determinan el padrón de contribuyentes y también los esfuerzos de recaudación. Es decir, el origen de la información que es el sistema catastral y los instrumentos de recaudación propias de un sistema predial.

Bird (2002) concluye que existen por lo menos cuatro características que diferencian el impuesto de la propiedad de otros impuestos, que son la visibilidad, la inelasticidad, su inherente arbitrariedad y la autonomía local. La visibilidad soporta la visión del beneficio donde el impuesto de la propiedad pretende traducirse en los servicios locales, y es más fácil que el ingreso se vea influenciado por el gasto que realiza el gobierno. Es decir, el pago del contribuyente aumenta cuando ve reflejados sus impuestos en los servicios locales. Es inelástico porque los valores de la propiedad responden muy lentamente a los cambios anuales de la actividad económica, a diferencia de cómo lo hacen los ingresos. Los valores unitarios se modifican más por razones políticas en los Congresos de los Estados que por cuestiones de crecimiento económico o plusvalía de las propiedades. Por tal razón, los valores catastrales (oficiales) no representan los valores de la propiedad en el mercado de vivienda. Los valores catastrales se encuentran en promedio de 25 a 50 por ciento debajo de los valores de mercado (Bahl,2009). Aunque en algunos casos es más grave, ya que existen valores catastrales con mayor separación al valor de mercado. Finalmente, la autonomía del gobierno local, donde algunos factores administrativos e institucionales determinan el nivel de recaudación del impuesto.

De las bondades o ventajas que destacan Bahl & Martinez-Vazquez (2007) sobre el impuesto de la propiedad están su relativa estabilidad, su ingreso potencial, su equidad y justicia en su tabulación, es exportable en cuanto a inversiones se refiere, bajo costo en la recaudación y no hay competencia en la aplicación de la base o tasa por el gobierno central.

Entre las desventajas están el alto costo administrativo, es difícil de ejecutar los cobros de morosos y es impopular para los votantes. La última desventaja se agrava o se disminuye dependiendo de la relación que exista con el gasto eficiente, es decir, si la recaudación y los impuestos aumentan, pero también lo hace la inversión y el gasto eficiente que los votantes observan, el impacto impopular disminuye. Sin embargo, si los impuestos aumentan y esto no se ve reflejado en la atención de los bienes públicos y necesidades locales, se exagera la impopularidad del impuesto.

Por otra parte, el impuesto de la propiedad es un impuesto indirecto (Stiglitz, 2000), sobre un bien inmueble que generalmente tabula la tierra y la construcción¹⁰, así como las propiedades o tipologías del inmueble como puede ser residencial, comercial o industrial. Para conocer el valor del terreno y de la construcción, primero, es indispensable establecer los valores unitarios, que representan el valor por metro cuadrado del terreno y de la construcción. Es decir, cuánto vale cada metro cuadrado de terreno del inmueble, y cuánto vale cada metro cuadrado de la construcción que se posee. Con ello se conocerá el valor catastral, y el impuesto de la propiedad grava un porcentaje (tasa) de dicho valor.

Los valores unitarios de terreno y construcción, así como las tasas se establecen por el gobierno nacional o municipal. En Canadá, Japón, Ucrania, Chile, Tailandia y Túnez, por ejemplo, es el gobierno federal el que establece los valores y las tasas. En el caso de Hungría, Colombia, y Filipinas es discreción del gobierno local con límites impuestos de forma centralizada. En Argentina y Kenia es completamente a discreción del gobierno local (Bird, 2002). En el caso de México, las tasas se establecen por los gobiernos estatales (congreso local) y los valores son propuestos, en ocasiones, por el gobierno municipal a ratificación del Congreso Local.

Para establecer los valores se siguen diferentes métodos:

- La evaluación de mercado, por valor de rentas, o la autoevaluación. La evaluación de mercado se realiza por medio de la comparación de ventas de inmuebles, la estimación potencial del ingreso por renta, o la estimación del valor del terreno como si fuera baldío y se adiciona el costo de la construcción. La evaluación es usada en todos los países de la OCDE como Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, Latvia, Argentina y México.
- La estimación de las rentas por una propiedad es utilizada en la India, Australia, China, Tailandia, Guinea. Sin embargo, Netzer (1966) comenta que este método enfrenta diversas dificultades por la falta de información de rentas anuales de propiedades comparables principalmente.
- La autoevaluación es utilizada en Hungría, Túnez con auto declaraciones de la propiedad por parte de los contribuyentes.

Derivado de la discrecionalidad y poca exactitud en el establecimiento de los valores unitarios, y por ende, de los valores catastrales, en el Reino Unido se estableció desde 1993 el sistema de rangos o bandas "banding system", con el cual no es necesaria la especificación del valor de cada propiedad, o al menos, no es necesario tenerlo de forma exacta, ya que las valuaciones y estimaciones no son una ciencia exacta (McCluskey, Plimmer, Connellan, 1998). Este sistema divide en rangos el valor de las propiedades y cobra el mismo impuesto de la propiedad a todos los inmuebles que se encuentren dentro del mismo rango. A diferencia de las tasas, que gravan un porcentaje del valor catastral, por lo que todas las propiedades pagan impuesto diferenciado.

La principal razón del establecimiento de bandas, es que los valores catastrales por los métodos de cálculo no son exactos, y por lo tanto, pueden resultar injustos entre una y otra propiedad que se encuentran tabuladas en su valor de forma cercana, ya que por razones de evaluación puede resultar una de ellas perjudicada. La simplicidad, la comprensión, la practicidad, la administración, la transparencia, la estabilidad del ingreso son algunas de las características que sobresalen del sistema de bandas. Por lo que según McCluskey (1998) un

¹⁰ El algunos países solo la tierra, en otros sólo la construcción (Bird, 2002).

paso lógico en el desarrollo de la valoración de los impuestos de la propiedad debe ser considerar el impuesto por bandas. Simplificar la discrecionalidad y las desigualdades cercanas en la tabulación son factores que pueden resolverse recuperando la propuesta de sistema de bandas.

Una vez establecidos los valores se puede conocer el valor catastral del inmueble, y conociendo la tasa a gravar o la banda, se conoce el importe a pagar del impuesto de la propiedad o predial.

Por otra parte, la tarea de conocer los metros de terreno o de construcción de cada predio, por cada contribuyente obligado a pagar el impuesto predial, requiere de diversas tareas administrativas complejas. Es por ello, que en muchos países, la pobre administración del impuesto es un impedimento para implementar el impuesto de la propiedad. Las autoridades locales no cuentan con la capacidad para administrar el impuesto. Muchas funciones administrativas se desarrollan de forma manual, cuando podrían ser computarizadas (Bird, 2002)

Los pasos clave para procesar un impuesto real de la propiedad son:

1. Identificación de las propiedades que van a gravarse. El catastro fiscal requiere un mínimo de información para cada propiedad, describir y definir sus límites, utilizando mapas catastrales, es decir, el inventario de las propiedades¹¹. Dicho inventario debe incluir la dirección, los metros cuadrados y la edad del inmueble.
2. Preparación de los recursos para la implementación.
3. Cobro y recolección de los impuestos. Es una función del gobierno local. El rezago tiende a ser mayor en los países que no tienen suficientes recursos o expertos para administrar el impuesto de la propiedad.

El impuesto de la propiedad es la alternativa del federalismo fiscal, cuando la estrategia de la SGFF es fortalecer las capacidades de los municipios para mejorar sus ingresos propios. Esta estrategia sólo puede ser posible cuando se relaciona el ingreso con el gasto, y cuando la estrategia es conjunta y cooperativa por los tres órdenes de gobierno para procurar la distribución de capacidades, la cual se asume con la práctica federal que hemos denominado Federalismo Cooperativo Hacendario. El impuesto de la propiedad permite una mayor identificación entre contribuyentes y beneficiarios del sistema local de servicios públicos, es un impuesto inelástico, de visibilidad, arbitrario y dependiente de la autonomía local, estable, con ingreso potencial, equitativo y justo en su tabulación, exportable en cuanto a inversiones se refiere, de bajo costo en la recaudación y sin competencia. Pero también tiene un alto costo administrativo pero sobretodo político, porque es impopular para los votantes. Por ello cualquier reforma, modernización, actualización o cambio para incrementar la recaudación del impuesto de la propiedad es más un tema político que un ejercicio técnico.

Sin embargo, el impuesto de la propiedad sigue siendo la opción predominante para incrementar los ingresos de los gobiernos locales en Latinoamérica (Cesare, 2002). El impuesto de la propiedad, es sin duda la estrategia a seguir en términos de Política Fiscal Municipal. Los dos factores que permiten incrementar los valores catastrales es el esfuerzo y las tasas. El esfuerzo implica un conjunto de elementos que podrán ser detectados como parte de las fallas de gobierno que se presentan en la recaudación tributaria predial. Las tasas dependen de

¹¹ En Kenia solo se encuentran el 70 % de los inmuebles gravables registrados en el Catastro. En Guinea sólo una tercera parte (Bird, 2002).

aprobaciones del Congreso Local, pero vale rescatar la propuesta de tabulación por bandas, para el diseño de la política pública a proponer.