

El Impuesto

Sobre los Bienes Raíces

Por HÉCTOR MANUEL ESPINOSA

"... Muchas personas empezaron a preguntarse por qué razón habían de permitir que ciertos afortunados propietarios recibiesen los llamados 'rendimientos extra de la tierra'..." Paul Samuelson.—Curso de Economía Moderna.

LOS países subdesarrollados están colocados ante la alternativa de reorganizarse o persistir en sus actuales sistemas hasta hundirse totalmente en la miseria. Una alternativa así, definida por los hechos de tiempo atrás, se perfila más claramente en los momentos en que los problemas sociales y económicos adquieren, o amenazan adquirir, proporciones de violencia. Tal parece que sólo cuando la necesidad reviste caracteres de verdadera urgencia, se plantean nítidamente las disyuntivas y se buscan y planean soluciones.

De este modo ha surgido un movimiento general de revisión de las tendencias de la estructura económica de nuestros países, a fin de elaborar tesis y proyectos tendientes a invertir los términos del estancamiento económico-social. Para quienes se ocupan de esto, resulta evidente que muchas de las medidas a realizar chocan con los intereses establecidos, pero en última instancia es el apremio de la situación el que dicta la forma y grado de realización de las modificaciones.

Uno de los fenómenos más importantes que se registran en ese contexto, sobre todo durante la posguerra, consiste en una extraordinaria elevación del valor de la tierra: cuando se desplazan los predios de usos agrícolas a usos urbanos, el valor de la tierra aumenta entre 10 y 20 veces. Ello obedece a causas bastante conocidas, pero cabe destacar el importante papel que juegan la afluencia constante de población rural a los centros urbanos y la concentración del desarrollo industrial en las ciudades. Estos factores, que en realidad son uno y el mismo, han cambiado rápidamente la fisonomía de los núcleos urbanos, no sólo en los países subdesarrollados sino también en las potencias industriales, de manera tal que la industrialización y la consiguiente concentración urbana han despertado el interés del inversionista y creado con ello un fuerte sector que especula con la tierra.

De otro lado, las necesidades de vivienda han aumentado a un ritmo mayor que el de construcción de habitaciones, haciendo cada vez más urgente la necesidad de dar albergue a la mano de obra rural que fluye a los centros urbanos. Como

obligada consecuencia, los alquileres han ido en aumento constante, hasta llegar a niveles verdaderamente espectaculares. En México, especialmente en el Distrito Federal, la situación obligó a las autoridades a recurrir a sistemas tales como la "congelación de rentas" en un intento desesperado de frenar el alza de alquileres de las viviendas proletarias. Desgraciadamente, y no obstante lo encomiable que resulta toda medida de protección a los niveles de vida populares, el ritmo de crecimiento de la demanda de viviendas superó rápidamente el "tope de congelación" (\$300.00 mensuales) y provocó que la construcción se canalizara a los edificios de departamentos cuyas rentas fluctúan entre 2 y 8 veces el tope de congelación. Esto explica el hecho de que, salvo las viviendas construidas por el sector público, prácticamente no hay inversionistas que pretendan construir habitaciones de bajos alquileres. De este modo se crean situaciones críticas, porque es ya bastante alta la proporción del ingreso de los trabajadores que absorben los alquileres, lo cual, por supuesto, implica un debilitamiento persistente del poder adquisitivo de grandes núcleos de población y por ende, la disminución del mercado interno.

En forma adicional, la elevada proporción de utilidades que se obtienen en este renglón ha atraído una apreciable cantidad de recursos que se concentra en actividades francamente especulativas, inadecuadas a las metas de desarrollo económico por partida doble: porque operan como mecanismo de concentración del ingreso, y porque disminuyen los ya escasos recursos con que contamos para industrializarnos.

En el proceso de racionalización del sistema económico, las medidas tendientes a combatir las actividades especulativas, cualquiera que sea su tipo, ocupan un lugar destacado. El objetivo inicial, en el caso de países de restringidos niveles industriales, es suprimir aquellas actividades que impiden el crecimiento de la producción porque restringen el mercado interno, absorbiendo una parte importante del excedente económico que urge destinar a la inversión productiva, y absorbiendo también, posteriormente (con la reducción adicional del mercado interno) buena parte de los ingresos de la po-

blación que elevarían su nivel de vida o permitirían el ahorro. El mecanismo económico, no obstante la teoría clásica, no se autorregula con ajustes paulatinos, sino que permite la acumulación de tendencias negativas que llevan a una violenta eclosión de la que arrancan transformaciones radicales. Cuando se prevén las causas, es posible intervenir de manera tal que los ajustes se logren a corto plazo y se hagan posibles las metas del desarrollo sin recurrir a la violencia: tal es el deber y el derecho del Estado en su función reorientadora de la economía, para realizar la cual debe allegarse recursos suficientes mediante la acción tributaria y otras formas de recaudación fiscal.

Los sistemas impositivos son por su naturaleza mecanismos redistribuidores de ingreso, cuyo sentido, en la época actual, debe orientarse a conseguir un reparto más equitativo de la riqueza y un desarrollo económico y social acelerado. A este fin, deben incidir principalmente sobre los sectores de más elevados ingresos y sobre aquellos que contribuyan menos u obstaculicen el desarrollo. En México, la reciente reforma fiscal parece apoyarse en esos principios y cabe esperar que nuestro sistema impositivo se modernice y adecúe cada vez más a las necesidades planteadas.

En ese panorama, sin embargo, resulta contradictorio el caso del impuesto sobre los bienes raíces, pues no obstante su doble importancia en cuanto a la distribución de la inversión y como fuente de recursos fiscales, no ha recibido atención suficiente. Conviene, por ello, reflexionar brevemente sobre la situación de este impuesto en otros países y sus posibilidades en el nuestro.

Los principales tipos de impuesto sobre bienes raíces que se han implantado en el mundo, se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Impuesto sobre el alquiler bruto o neto que paga el usufructuario de la propiedad.
- b) Impuesto sobre el valor de los bienes, considerados en forma individual, es decir, independientemente del propietario.
- c) Impuesto sobre el valor de todos los bienes que posea cada propietario, en una fecha determinada, deduciendo las deudas contraídas.

El impuesto mexicano sobre los bienes raíces, cuando menos en el Distrito Federal, es una combinación de impuesto al alquiler y al valor catastral del predio. En el primer caso, están incluidos aquellos bienes raíces que sean objeto de arrendamiento, excepto los predios rústicos, los terrenos urbanos sin construcciones permanentes, los locales destinados a espectáculos y diversiones, los baños públicos y hoteles, los sanatorios, las fábricas, etc. Todo bien inmueble que no es objeto de arrendamiento tiene como base del impuesto el valor catastral. Las tarifas que se aplican, en cada caso, son *proporcionales*.

No parece ser éste el lugar más oportuno para discutir la proporcionalidad de las tasas impositivas, que en general reciben ya una obvia repulsa por su carácter esencialmente regresivo. Sin embargo, conviene subrayar que en el caso de los bienes raíces resulta aún más indicada una tasa progresiva como las ya existentes en impuesto sobre la renta, no sólo por la mayor desproporción en capacidad de pago que puede observarse en los usuarios de propiedades inmuebles, sino porque en general existe un mayor uso de obras públicas a mayor valor de propiedades inmuebles. Todo esto viene a reforzar las razones comúnmente aducidas para la implantación de tasas progresivas al valor de la propiedad raíz.

En el caso de los alquileres, existe una costumbre generalizada de trasladar el impuesto; este fenómeno es tan co-

tidiano que el nivel de los alquileres lo explican los propietarios a base de los elevados impuestos, lo que equivale a que los rentistas consideren, con verdadera imprudencia, que los impuestos deban recaer sobre el usufructuario. Tal vez exista una gran dosis de ignorancia en lo que significa el traslado de los impuestos, pues solamente así se explicaría que los rentistas lo consideren como derecho que les asiste.

Esta situación y el carácter mismo de los alquileres, llevan a la conclusión de que es necesario establecer un control sobre ellos de la misma naturaleza que los controles de precios que se han impuesto sobre varios artículos. Esto puede hacerse precisamente ahora que, por lo que toca al Distrito Federal, se ha estado corrigiendo el vicio de la subvaluación de los bienes raíces. Si el Estado conoce y puede precisar el valor de la propiedad, de igual manera puede fijar el valor de los alquileres: la consecuencia inmediata de esta medida sería el desaliento a este tipo de inversiones y con ello el probable agudizamiento en la penuria de habitaciones, pero esto puede modificarse mediante la intervención estatal en la construcción de viviendas, cuyo financiamiento puede efectuarse precisamente con los impuestos que resulten de la adopción de tasas progresivas.

Interesa precisar que un control sobre los alquileres debe comprender la totalidad de los bienes raíces que se arrienden, porque de otro modo la inversión se canalizaría a aquellos renglones que queden sujetos a las fuerzas del mercado y se trataría de eludir así el control. Estas medidas de intervención estatal vienen siendo indispensables porque se trata de necesidades de tipo primario.

En conclusión, puede afirmarse que el alto grado de concentración de la propiedad existente en México y las condiciones generales de la vivienda hacen necesaria una reestructuración del sistema impositivo, en forma simultánea al establecimiento del control de alquileres. Esa reestructuración puede hacerse tomando en consideración la experiencia de la India y algunos países del norte de Europa; el sistema consiste en determinar unidades familiares indivisibles sobre cuyos bienes totales se aplica el impuesto. Si se adoptan además tarifas progresivas, el sistema puede considerarse uno de los más justos, porque en forma realista exige de cada contribuyente lo que determina su capacidad de pago.

La formación de unidades familiares, para efectos del impuesto sobre bienes raíces, es particularmente conveniente en vista de la costumbre, tan arraigada en nuestro país, de poner los bienes a nombre de familiares allegados, para lograr la evasión de impuestos.

Este sistema impositivo ha sido llamado por los especialistas "impuesto sobre el caudal bruto o neto", según se consideren o no las deudas contraídas para la compra de los bienes raíces. Parece más equitativo implantarlo sobre el caudal neto; pero deberá cuidarse de que queden determinados con exactitud los orígenes de las obligaciones o deudas.

Lo fundamental es adoptar tarifas fuertemente progresivas y fijar una política decidida que resuelva el problema de la propiedad de la tierra para usos urbanos o suburbanos. Con los problemas de desarrollo que estamos afrontando, puede considerarse que la importancia de fortalecer el mercado interno es vital; una reestructuración del sistema de impuestos debiera incluir metas a largo plazo para la solución de uno de los problemas más antiguos de la humanidad como es el de la vivienda. Cabría considerar al respecto la posibilidad de utilizar los excedentes de impuestos, con la aplicación de tarifas progresivas, para el financiamiento de viviendas populares. Esto implicaría sentar las bases de un sólido mercado interno, condición ineludible del desarrollo económico.