

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR**

FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

*Efectividad del Cumplimiento del Principio
Tributario de Equidad a Partir del Análisis del
Cobro del Impuesto Predial Urbano en Quito
período 2014-2015*

Johanna Herrera

johanna_herrera10@hotmail.com

Director: Econ. Diego Mancheno

dxmanchenop@hotmail.com

Quito, diciembre de 2016

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo determinar si mediante el cobro del impuesto predial urbano en Quito, se cumple el principio tributario de equidad a través del análisis de la progresividad del impuesto y su efecto redistributivo. El concepto de equidad utilizado en el estudio corresponde al de equidad vertical, que establece que la carga fiscal debe ser soportada de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes. En el presente estudio se utilizaron los dos enfoques predominantes para la medición de la progresividad fiscal: el primer enfoque evalúa la progresividad a través de la distribución de la carga fiscal sobre las unidades de ingresos, considerando el ingreso bruto. Este señala que cuanto menor es la proporción de la carga fiscal sobre los grupos de menor ingreso, mayor es la progresividad del sistema tributario. Esta aproximación se conoce como el método de redistribución de impuestos. El segundo enfoque evalúa la progresividad en base al efecto redistributivo de los impuestos, i.e., el impacto de los impuestos sobre la igualdad de los ingresos netos. Ambos enfoques se relacionan por el nivel de impuestos. La información que se utilizó fue un corte transversal de los formularios 102, 102A y 107 de la declaración del impuesto a la renta del año 2014 y el catastro de Quito correspondiente al impuesto predial urbano de los años 2014 y 2015. Los resultados obtenidos demostraron que el cobro del impuesto predial urbano no produce un efecto redistributivo significativo, constituyendo además, un impuesto regresivo.

Palabras clave: tributación local, impuesto predial urbano, equidad vertical, progresividad, efecto redistributivo

Dedico este trabajo a mi hermana, por ser quien ha apoyado cada sueño con admirable cariño y generosidad

*Agradezco inmensamente a mi madre, por su esfuerzo y apoyo. A mi padre y hermanos, a mi maestro
Diego y al sol que me ilumina*

Efectividad del Cumplimiento del Principio Tributario de Equidad a Partir del Análisis del Cobro del Impuesto Predial Urbano en Quito período 2014-2015.

Resumen	2
Introducción.....	9
Metodología del Trabajo.....	12
Preguntas de investigación	13
General	13
Específicas	13
Objetivos	13
General	13
Específicos.....	13
Fundamentación Teórica	14
Tributación	14
Eficiencia Económica e Incidencia Impositiva en la Economía Local.....	18
Equidad y Redistribución	21
Trade Off entre Eficiencia y Equidad.....	23
Descentralización	24
Tributación Local: Impuesto Predial	27
Renta, Valor de la Tierra y Desarrollo Urbano.....	32
El impuesto predial en América Latina	39
Capítulo I: Comportamiento del Cobro del Impuesto Predial en el año 2014 y año 2015	47
Análisis del marco normativo que regula el cobro del impuesto predial urbano en el período 2009-2014 correspondiente a la Alcaldía del Dr. Augusto Barrera.....	52
Análisis Ordenanza Metropolitana 232: Tarifas impuesto predial bienio 2008-2009.....	52
Análisis Ordenanza Metropolitana 0153 que regula la determinación y cobro del impuesto a los predios urbanos y rurales para el bienio 2012-2013	56
Detalle y análisis de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación para el año 2014	59
Detalle y análisis de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación para el año 2011	66
Análisis del marco legal vigente para el cobro del impuesto predial urbano en el año 2015	69
Ordenanza Metropolitana 0029 cálculo de los impuestos prediales urbano y rural	69
Detalle de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación potencial en el año 2015 y análisis comparativo con el año 2014.....	71

Capítulo II: Análisis de la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto predial	81
Exposición y explicación de los indicadores de equidad.....	81
Explicación de la obtención de la muestra para el cálculo de los indicadores de equidad	84
Comparación de la efectividad del cumplimiento del principio de equidad, bajo el marco de la progresividad obtenida en ambos ejercicios fiscales	91
Capítulo III: Análisis de gestión local bajo el marco del Informe de Gestión 2009-2013 y la Rendición de Cuentas año 2014	97
Conclusiones	111
Recomendaciones	113
Referencias Bibliográficas	114

Índice de gráficos, tablas, figuras e ilustraciones

Gráfico 1: Valor anual del impuesto de acuerdo a las tarifas de la Ordenanza 232	54
Gráfico 2: Valor anual del impuesto por rango de factores de aplicación.....	58
Gráfico 3: Recaudación promedio en el año 2014 por predio y por propietario	61
Gráfico 4: Composición del catastro por categoría año 2014	62
Gráfico 5: Peso de los predios, propietarios y recaudación sobre el total del catastro por categoría año 2014.....	63
Gráfico 6: Peso de los predios, propietarios y recaudación sobre el total del catastro por avalúo año 2011.....	68
Gráfico 7: Comparación de la composición del catastro años 2014 y 2015.....	73
Gráfico 8: Detalle de la composición del catastro y nivel de recaudación potencial por categorías para el año 2015	77
Gráfico 9: Peso de predios y recaudación sobre el total del catastro por categorías para el año 2015...77	
Gráfico 10: Curva de Lorenz.....	81
Gráfico 11: Distribución del ingreso	86
Gráfico 12: Sectores económicos urbanos del Distrito Metropolitano de Quito.....	89
Gráfico 13: Curvas de Lorenz de la distribución del patrimonio antes y después de impuestos para los años 2014 y 2015.....	93
Gráfico 14: Efecto redistributivo del impuesto predial	93
Gráfico 15: Curvas de Lorenz y Concentración	95
Gráfico 16: Desagregación de ingresos por tipo 2009-2013	97
Gráfico 17: Desagregación de la recaudación por tipo de impuesto 2009-2013.....	98
Gráfico 18: Evolución de la recaudación del impuesto predial 2006-2013	98
Gráfico 19: Impuesto predial por barrio total recaudado 2011	99
Gráfico 20: Impuesto predial por barrio total recaudado 2012	100
Gráfico 21: Pobres (%) vs. Morosidad 2012	101
Gráfico 22: Tipo de uso de los permisos de construcción 2010 - 2012.....	103
Gráfico 23: Número de proyectos y unidades habitacionales construidas por sector 2013	105
Gráfico 24: Variación de precios (porcentaje) de venta por m2 en vivienda terminada por sector en Quito y los Valles	105
Gráfico 25: Rentabilidad bruta por sector 2010 - 2013	106
Tabla 1: Tarifas definidas para el cobro del impuesto predial urbano	52
Tabla 2: Tabla con factores de aplicación para el impuesto a los predios urbanos	56
Tabla 3: Límites para la corrección de la dispersión.....	59
Tabla 4: Composición del catastro de Quito año 2014.....	60

Tabla 5: Análisis de la recaudación potencial aplicando los límites de corrección de la dispersión para el año 2014	65
Tabla 6: Composición del catastro de los predios urbanos para el año 2011	67
Tabla 7: Límites para la corrección de la dispersión del cobro del impuesto predial urbano	70
Tabla 8: Tabla de factores de aplicación de equidad tributaria	70
Tabla 9: Composición del catastro de Quito año 2015.....	72
Tabla 10: Carga tributaria sobre el patrimonio 2014 y 2015.....	74
Tabla 11: Análisis de la recaudación potencial aplicando los límites de corrección de la dispersión para el año 2015	75
Tabla 12: Análisis de la recaudación potencial aplicando exoneraciones y rebajas y la tabla de equidad tributaria para el año 2015.....	76
Tabla 13: Análisis de la dispersión en el año 2015, aplicando la tabla de factores (tarifas para el cálculo del impuesto), la tabla de los límites para la corrección de la dispersión y la tabla de factores de aplicación de equidad tributaria.....	78
Tabla 14: Resultados de los datos cruzados	86
Tabla 15: Composición por rangos muestra 2014.....	88
Tabla 16: Composición por rangos muestra 2015	88
Tabla 17: Composición en sectores económicos del catastro y la muestra 2014	90
Tabla 18: Composición en sectores económicos del catastro y la muestra 2015	91
Tabla 19: Efecto redistributivo del impuesto predial	92
Tabla 20: Desigualdad en la distribución del patrimonio inmobiliario (coeficiente de Gini) antes y después de impuestos en los años 2014 y 2015.....	92
Tabla 21: Índice de concentración de impuestos 2014.....	95
Tabla 22: Índice de concentración de impuestos 2015.....	95
Tabla 23: Variación de la estructura del empleo por rama de actividad 2010 – 2012	102
Tabla 24: Cumplimiento programático	108
Tabla 25: Gastos presupuesto 2014.....	109
Figura 1: Impuesto a la propiedad en los países federales de la OCDE como porcentaje del PIB, 2010.....	40
Figura 2: Impuesto predial en algunos países de América Latina	44
Figura 3: Impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB en los países de América Latina.....	45
Figura 4: Producto Interno Bruto Ecuador 1990-2007	45
Ilustración 1: Renta diferencial	34
Ilustración 2: Cruce de bases de datos.....	84

Introducción

De acuerdo con el artículo publicado por diario El Telégrafo (2014) “Propuesta sobre impuestos prediales se aprobó con voto dirimente del alcalde Rodas”;

El 24 de diciembre de 2014, el Consejo Metropolitano aprobó en segundo debate, con 11 votos a favor y 11 en blanco, el proyecto de modificación del sistema de cobro del impuesto predial propuesto por la Alcaldía de Quito, que se aplicará en el año 2015 (párr. 1).

Mauricio Rodas, actual alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), explicó que la propuesta consiste en una disminución del impuesto predial dado el alto impacto que éste tiene en aproximadamente 410 mil familias en Quito (El Telégrafo, 2014). En esta misma línea se destaca que el objetivo de la propuesta es corregir las distorsiones existentes y que cada persona pague de acuerdo a su situación económica.

De acuerdo con el informe titulado “Análisis del Comportamiento del Impuesto Predial en el Distrito Metropolitano de Quito” (s.f.: 3) elaborado por el Municipio de Quito, la aplicación de tarifas para el cobro del impuesto predial, establecidas en la Ordenanza No. 153 sancionada el 14 de diciembre del 2011, “no garantiza el cumplimiento cabal del principio tributario de equidad”.

Este hecho se deriva de la realización de un proceso de simulación que consideró las tarifas impositivas establecidas en la Ordenanza mencionada, con el fin de estimar los impactos del impuesto predial para el año 2015. De la realización de este ejercicio se concluyó que la carga tributaria tendría un mayor peso en personas que tienen bienes con avalúos de hasta USD \$120.000, es decir, los sectores con menor capacidad de pago (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [MDMQ], s.f.).

Los efectos de equidad son asociados, de acuerdo a Torres y Terán (2012), con los principios de beneficio que reciben los contribuyentes, su capacidad de pago y la progresividad del impuesto. De esta forma, debe considerarse que las familias de menos recursos destinan una proporción mayor de sus ingresos en la adquisición de una vivienda, por lo que, el pago del impuesto predial tiene mayor representación e incidencia sobre estos grupos, considerando además que sus propiedades constituyen su único patrimonio.

Según Ross (2004) citado en Tobón y Muñoz (2013), la tributación funciona como un vínculo entre los contribuyentes y el gobierno local, que tiene la capacidad de traducirse en un mayor desarrollo urbano, a través de la disposición de servicios por los cuales los ciudadanos contribuyen efectivamente. En este sentido, la propuesta de Rodas establece dos objetivos: mejorar la equidad tributaria e incrementar la recaudación de impuestos como instrumento indispensable para impulsar el desarrollo social.

Por tanto, y de conformidad con lo señalado por el Director Metropolitano Tributario¹, el beneficio por equidad tributaria funciona de la siguiente manera: los contribuyentes que pagan entre 1 centavo y 5 dólares, reciben un beneficio equivalente al 100% ya que pagarían 0 dólares, esto disminuye progresivamente, de forma tal que quienes deberían pagar 210 dólares, recibirían un beneficio del 23% pagando 171,70 dólares. Por lo tanto, en lo expuesto por el Director, es fácil observar que los contribuyentes que más pagan reciben un beneficio mayor en términos relativos. Empíricamente, se conoce que los contribuyentes de mayores ingresos presentan la mayor probabilidad de que sean dueños de un predio de mayor valor, por consiguiente, ante un descuento más alto, menor será el impacto o la incidencia del impuesto sobre sus ingresos. Sucede lo contrario para el caso de las personas de menores ingresos.

Ahora bien, conjuntamente con la necesidad de incrementar la recaudación proveniente de impuestos, se plantea el objetivo de garantizar la cobertura de servicios públicos y conseguir con ello, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, de acuerdo al plan de trabajo de la alcaldía del DMQ (2014-2019) elaborado por Mauricio Rodas, es necesaria una gestión responsable de la ciudad, que planifique su desarrollo para afrontar el crecimiento de la población urbana.

Por consiguiente, para prosperar económicamente, se debe crear un entorno e infraestructura que promuevan los emprendimientos impulsando el desarrollo de la ciudad en su conjunto. Este tema también será expuesto en la disertación, considerando la limitación del período analizado para la actual alcaldía debido a que como se explicó, los beneficios que reciben los contribuyentes forman parte del cumplimiento del principio de equidad.

Por tanto, el estudio pretende dilucidar si a través de la nueva propuesta para el cobro del impuesto predial urbano en la ciudad de Quito en el período 2014-2015, se garantiza el principio de equidad y además se cumple el objetivo de recaudación para el año 2015. Por otra parte, al determinar cuál ejercicio fiscal es más efectivo en términos de equidad, se consigue sentar las bases para nuevos estudios y el desarrollo de nuevas propuestas para mejorar el nivel de recaudación del impuesto predial urbano junto con un mayor nivel de equidad.

De esta manera, en el primer capítulo se expone el marco legal que regula el cobro del impuesto predial urbano en el distrito. Asimismo, se analiza el comportamiento de la determinación del impuesto para el año 2014, en donde principalmente se analiza la composición del catastro a efecto de observar en qué rangos de avalúos es mayor la carga tributaria. La gestión local es analizada en términos del Informe de Gestión elaborado por el Municipio de Quito, con el objeto de relacionar los ingresos generados por parte de la administración y el desarrollo urbano alcanzado.

¹ ¿En qué consiste el beneficio de equidad tributaria al Impuesto Predial? (Ecuavisa, 2015: párr. 2)

Obtenido de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/94526-que-consiste-beneficio-equidad-tributaria-al-impuesto-predial>

En el segundo capítulo se realiza un ejercicio similar al elaborado en el primer capítulo, y se contrasta además los ejercicios fiscales de los años 2014 y 2015 bajo el marco de un análisis comparativo. La gestión local expuesta en este capítulo no puede ser analizada en términos comparativos debido a las diferencias en el período de tiempo de administración de la actual alcaldía.

Finalmente, en el tercer capítulo se demuestra la efectividad del cumplimiento del principio tributario de equidad mediante un análisis de incidencia en el que no se consideran los cambios en el comportamiento de los agentes económicos ante el cobro del impuesto predial. El procedimiento consiste en el cálculo de medidas de equidad que permiten el análisis del efecto redistributivo conseguido mediante el cobro del impuesto y la progresividad, que es un resultado de la desviación de la proporcionalidad. Los resultados obtenidos muestran que cuando la carga del impuesto no es analizada de forma aislada, es decir, sin considerar el ingreso de los contribuyentes, el impuesto es regresivo por presentar una concentración desproporcionada en los rangos de contribuyentes con ingresos menores.

Metodología del Trabajo

El presente trabajo tiene una metodología cuantitativa, puesto que la tarea consistió en analizar el cumplimiento del principio tributario de equidad en términos de la información del catastro de los predios urbanos de Quito y la declaración del impuesto a la renta. Del mismo modo, se realizó un ejercicio descriptivo en el que se contrastaron dos ejercicios fiscales distintos y su respectiva incidencia en la economía local. En este sentido, el estudio es de tipo correlacional puesto que buscó medir la efectividad del cumplimiento de la equidad en términos del ejercicio fiscal correspondiente.

El proceso realizado en el análisis del comportamiento del cobro del impuesto predial urbano, consistió en observar la composición del catastro en los ejercicios fiscales estudiados a efecto de determinar la carga tributaria en las distintas categorías de avalúos. Lo que se buscó fue definir la concentración de la recaudación en los veinte y dos rangos de avalúos para de esta manera comprender el trato a los contribuyentes de acuerdo a su capacidad de pago, medida en este apartado por el avalúo del predio.

A fin de poder determinar cuál propuesta es más efectiva, el presente trabajo tuvo como fuentes de información la base de datos catastral del año 2014 y 2015 y la declaración del impuesto a la renta del año 2014. La metodología empleada consistió en el cálculo de medidas de equidad que determinan el efecto redistributivo de los impuestos considerando el cambio en la desigualdad de ingresos, conseguido mediante su cobro. El efecto redistributivo de los impuestos depende, por un lado, de la desviación de la proporcionalidad, es decir, el grado de progresividad, y por otro lado, del nivel de impuestos, medido por la tasa promedio del impuesto (Verbist y Figari, 2013).

La metodología para evaluar la progresividad y el efecto redistributivo en el ingreso de la política fiscal, se fundamentó en un análisis de incidencia estático, en el que no se consideran los efectos en el comportamiento de los agentes, en el ciclo de vida ni en el equilibrio general. Consecuentemente, la metodología no consideró las funciones de reacción ante la modificación o introducción de un impuesto.

La forma en que se avalúa el cumplimiento de un papel redistributivo por parte del sistema tributario, consiste en comparar la distribución del ingreso antes y después de impuestos (Hanni, Martner y Podestá, 2015:9). Para el cálculo de medidas de equidad (índice de Gini antes y después de impuestos, índice de Reynolds-Smolensky e índice de Kakwani), como se verá detalladamente en el capítulo III, fue necesario contar con información del ingreso de los contribuyentes, razón por la cual se realizó un cruce entre la información del catastro y la declaración del impuesto a la renta mediante la variable *número de identificación*, de donde se obtuvo una muestra representativa de la población y sobre la cual se realizó el cálculo de los índices expuestos.

El objetivo del análisis planteado fue determinar el cumplimiento del principio tributario de equidad, además de los efectos producidos por el cobro del impuesto predial tanto en el Municipio de Quito como en los ciudadanos sujetos al pago del mismo. Para contrastar las políticas utilizadas en las alcaldías escogidas las Ordenanzas regulatorias del cálculo del impuesto predial, Ordenanza Metropolitana 0153,

vigente en la alcaldía de Augusto Barrera, y Ordenanza Metropolitana 029, reformativa de la Ordenanza 0153, constituyeron el marco legal de referencia. La investigación y análisis de referencias bibliográficas fue requerido en esta sección.

Preguntas de investigación

General

- *¿Cuál es la efectividad del cumplimiento del principio tributario de equidad a través de la disminución del impuesto predial a predios urbanos, de acuerdo a la propuesta realizada por el alcalde Mauricio Rodas, en el año 2015 en comparación con el ejercicio tributario realizado por el Alcalde Barrera en el año 2014?*

Específicas

- *¿Cuál fue el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano en el ejercicio tributario en la alcaldía de Augusto Barrera en el período 2009 – 2014 y cuál ha sido el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano y su evolución en la alcaldía de Mauricio Rodas en el año 2015?*
- *¿Cuál propuesta es más efectiva en términos del cumplimiento del principio tributario de equidad, en las alcaldías de Augusto Barrera (año 2014) y Mauricio Rodas (año 2015) partiendo del análisis del cobro del impuesto predial a predios urbanos?*
- *¿Cuál fue la gestión local alcanzada en el período 2009 – 2014, correspondiente a la alcaldía de Augusto Barrera y la gestión local en la alcaldía de Mauricio Rodas en el año 2015?*

Objetivos

General

- *Determinar la efectividad del cumplimiento del principio tributario de equidad a través de la disminución del impuesto predial a predios urbanos, de acuerdo a la propuesta realizada por el alcalde Mauricio Rodas, en el año 2015 en comparación con el ejercicio tributario realizado por el Alcalde Barrera en el año 2014.*

Específicos

- *Analizar el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano en el ejercicio tributario en la alcaldía de Augusto Barrera y el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano y su evolución en la alcaldía de Mauricio Rodas en el año 2015.*
- *Determinar cuál propuesta es más efectiva en términos del cumplimiento del principio tributario de equidad, en las alcaldías de Augusto Barrera (año 2014) y Mauricio Rodas (año 2015) partiendo del análisis del cobro del impuesto predial a predios urbanos.*
- *Examinar la gestión local alcanzada en el período 2009 – 2014, correspondiente a la alcaldía de Augusto Barrera y la gestión local en la alcaldía de Mauricio Rodas en el año 2015.*

Fundamentación Teórica

En esta sección se abordará desde la teoría económica tres ámbitos relacionados con la problemática propuesta. En primer lugar, se explicará la tributación desde sus principios y objetivos, en donde principalmente se toman los planteamientos de Stiglitz (2000), Krugman y Wells (2006) y un estudio desarrollado por la OCDE (2014), que permiten delimitar el concepto de tributación que será el eje transversal de la disertación. Conjuntamente, en este apartado se exponen las ventajas y desventajas de un impuesto directo, en comparación con un impuesto indirecto, desde los planteamientos de Mundra (2012) y Cremer, Pestieau y Rochet (2001).

En segundo lugar, se abordará la descentralización fiscal en la cual se recogen los aportes de autores como Torres y Terán (2012), y Tobón y Muñoz (2013), quienes consideran importante la disminución de la participación del gobierno central en los presupuestos de los gobiernos locales, lo que permite una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos subnacionales; como en el caso del impuesto predial.

Finalmente, se abordará el tema de las finanzas públicas locales y su importancia en el desarrollo urbano entendido dentro de la teoría de la renta de la tierra, a través de los aportes de autores tales como Bahl y Linn (1992) y Bird (2008) para el tema de tributación local y Ricardo (1817) citado en Deák (1985), Marx (1894), Carrión et al. (1978) y Palacio (2002) para el tema de la renta de la tierra, por sus importantes aportes en este campo, que, además, dado el alcance establecido en la disertación, permiten tener la fundamentación teórica necesaria ya que consideran que la fuente principal del desarrollo urbano son los impuestos locales.

Tributación

La tributación es considerada, según Lindholm (1958), como la disciplina que estudia la determinación del plan, el tiempo y el procedimiento a seguir en la realización de los gastos públicos y en la obtención de los ingresos públicos por concepto de impuestos. Históricamente, la tributación ha estado presente desde miles de años atrás, de acuerdo con Kabinga (2016), las civilizaciones antiguas como la romana, griega y egipcia, gravaban con diferentes impuestos a las personas a efecto de financiar operaciones militares, servicios públicos y mantener reservas estratégicas de comida, oro, etc.

Por tanto, en un contexto en que muchos gobiernos tienen que hacer frente a distintas necesidades con menos ingresos, el aumento de los gastos y las restricciones fiscales presentes, la función más importante de los impuestos sigue siendo la financiación de los bienes públicos, tales como el mantenimiento de la ley y el orden y la infraestructura pública, entendiendo que ante el objetivo de incrementar los ingresos, existen varias consideraciones de política fiscal que son necesarias tomar en cuenta (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2014).

La Comisión Europea (2004), establece como primer principio general de un sistema impositivo, la equidad, y la divide en equidad vertical y equidad horizontal; equidad vertical se refiere básicamente a tasar en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, mientras que la equidad horizontal establece que contribuyentes en las mismas circunstancias económicas, deben recibir un trato equivalente en la tasación.

De igual manera, la OCDE (2014), si bien no ubica a la equidad dentro de los principios tributarios generales, sí la considera importante dentro del marco de la política fiscal y la divide en los mismos dos elementos que la Comisión Europea; equidad vertical y horizontal, asumiendo un concepto análogo en el caso de equidad horizontal. En cuanto a la equidad vertical, profundiza un poco más en el concepto, estableciendo que es un concepto normativo que sugiere que los contribuyentes en mejores circunstancias deben asumir una mayor parte de la carga tributaria como proporción de sus ingresos. Este concepto es similar al principio tributario de justicia que define Stiglitz (2000); el sistema tributario debe obligar a que los contribuyentes que puedan soportar de mejor manera la carga tributaria, paguen más impuestos.

Además, se establece que, en la práctica, la interpretación de la equidad vertical depende de la medida en que los países quieran disminuir la variación de ingresos y, de si se debe aplicar a los ingresos obtenidos en un período determinado o para el ingreso recibido en todo el ciclo de vida (OCDE, 2014).

El segundo principio de política fiscal corresponde al de neutralidad. Furman (2008) hace referencia al propósito primario del sistema impositivo que consiste en elevar los ingresos que financian el gasto público para explicar el concepto de neutralidad. Por tanto, el objetivo consiste en elevar los ingresos sin distorsionar (o con la menor distorsión factible) las decisiones que los individuos y las firmas tomarían sin la presencia de ellos. De esta manera, si los agentes económicos toman sus decisiones de inversión o de consumo en base al sistema impositivo, en lugar de tomarlas en base a sus preferencias, se viola el principio de neutralidad y puede dar lugar a consecuencias económicas negativas en el largo plazo (“The Itep guide to fair state and local taxes”, s.f.).

Según la OCDE (2014) un impuesto neutral contribuirá a la eficiencia, garantizando que se consiga una asignación óptima de los medios de producción. En este sentido, una distorsión y la correspondiente pérdida irre recuperable de eficiencia (deadweight loss), se producirán cuando los cambios en los precios provoquen impactos diferenciados en oferta y demanda.

En cuanto al tercer principio, el de eficiencia económica, sugiere que un sistema impositivo no debería impedir o reducir la capacidad productiva de la economía (American Institute of Certified Public Accountants [AICPA], 2001). Para Baumol y Blinder (2011) la economía es eficiente, si ha de utilizar todas las oportunidades disponibles para mejorar la situación de alguien sin empeorar la de otro. Se plantea que una economía eficiente opera en la frontera de posibilidades de producción; que justamente está definida por la mejor combinación de insumos para lograr la mayor producción posible. En este contexto, los impuestos siempre introducen ineficiencias, sin embargo, lo que se busca con el principio

de eficiencia es tratar de conseguir la menor ineficiencia posible para una determinada cantidad de ingresos fiscales.

Stiglitz (2000) explica que la generalidad de impuestos altera los precios relativos distorsionando de esta manera las señales que ellos emiten, provocando, en consecuencia, una alteración en la asignación de recursos. Sin embargo, existen impuestos distorsionadores y no distorsionadores. Un impuesto es no distorsionador cuando un individuo no puede afectar sus obligaciones fiscales, este tipo de impuestos se conocen como impuestos de cuantía fija. Por consiguiente, un impuesto es distorsionador cuando un individuo altera sus obligaciones fiscales, casi todos los impuestos en los países occidentales son distorsionadores bajo este marco. Adicionalmente existen impuestos correctores, que se utilizan, además de para recaudar ingresos, para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

Un cuarto principio tributario es el de la certeza y simplicidad. Las normas fiscales complicadas hacen que el sistema fiscal sea difícil de entender para los ciudadanos, provocando mayor dificultad también a los gobiernos para vigilar y hacer cumplir la recaudación de impuestos. También deviene en que es más sencillo para los legisladores definir exenciones que beneficien a grupos particulares (“The Itep guide to fair state and local taxes”, s.f.).

Por tanto, según la OCDE, (2014), las normas fiscales deben ser claras y fáciles de entender, de tal manera que los contribuyentes sepan a qué atenerse. Como resultado, las personas y empresas son más propensas a tomar decisiones óptimas y responder a las opciones de política previstas. La complejidad favorece a una planificación fiscal agresiva, lo que puede provocar pérdidas de eficiencia para la economía.

En último lugar se encuentra el principio tributario de la flexibilidad que, de acuerdo a Desouza (2011) consiste en que un sistema impositivo no debería ser rígido, por el contrario, debe tener la suficiente flexibilidad para poder ajustarse a los cambios en la economía. Es importante que un sistema tributario sea dinámico y lo suficientemente flexible como para satisfacer las necesidades de ingresos actuales de los gobiernos mientras se adapta a las necesidades cambiantes de forma permanente (OCDE, 2014).

Es importante señalar que estos principios tributarios tienen su origen en los cánones de la tributación de Adam Smith (1776) citado en Fowsia (2007), quien define nueve cánones: equidad, certeza, conveniencia, economía, productividad, flotabilidad, flexibilidad, simplicidad y diversidad. La mayoría de estos cánones fueron explicados en los párrafos anteriores. Aquellos que no fueron explicados, se definen de manera resumida a continuación ya que, en esencia, están inmersos en los principios definidos.

Conveniencia se refiere a que un impuesto debe ser conveniente para los contribuyentes, bajo el marco del pago del impuesto, evitándole problemas innecesarios. El canon de economía recomienda que los costos inherentes a un sistema impositivo, deben ser minimizados. En cuanto a la productividad, se

establece que el sistema tributario debe ser capaz de producir suficientes ingresos para el fisco. La flotabilidad se refiere a que la recaudación debe tener la misma tendencia de crecimiento que el ingreso nacional. Por último, la diversidad plantea que es riesgoso depender de pocas fuentes de ingresos públicos, por esta razón se necesitan diversas fuentes de ingresos, evitándose la excesiva multiplicidad de impuestos (Fowzia, 2007).

Ahora bien, además de entender qué es la tributación y los principios que la rigen, también es importante conocer qué son los impuestos y cómo están clasificados. De acuerdo a Stiglitz (2000), los impuestos se caracterizan por ser transferencias obligatorias para sufragar los servicios públicos, de esta manera, se puede mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Los impuestos están divididos en dos clases: impuestos directos, son aquellos que se gravan sobre la renta de personas y de sociedades físicas, y los impuestos indirectos que se gravan sobre las transacciones de bienes y servicios. En concreto, se observa que los impuestos directos, en comparación con los indirectos, han ganado mucha más relevancia en los últimos años en el marco de las finanzas públicas.

Según con Mundra (2012), dentro de las ventajas de los impuestos directos se encuentran las siguientes: i) equidad: la carga fiscal de los impuestos directos no puede ser desplazada, por tanto, la igualdad en el pago puede ser lograda a través de la progresión. Por supuesto, las personas con ingresos muy bajos pueden estar exentas. Esto es difícil de lograr a través de los impuestos indirectos, dada su base transaccional. Es decir el impuesto indirecto provoca un incremento del precio de la mercancía (si es inelástico), siendo el mismo precio para cada persona, independientemente de sus ingresos, ii) certeza: en el caso de un impuesto directo, los contribuyentes saben cuánto y cuándo deben pagar. Las autoridades también saben la cantidad de ingresos que pueden esperar, iii) elasticidad: si el Estado se encuentra en un momento de necesidad de más fondos en caso de emergencia, los impuestos directos pueden también servir a este propósito. El rendimiento del impuesto sobre la renta por ejemplo, se puede aumentar fácilmente mediante el aumento de su tasa, y iv) productividad: los impuestos directos producen grandes ingresos para el Estado.

Sus desventajas se resumen en: i) inconveniente: la gran desventaja de un impuesto directo es que disminuye el ingreso de los contribuyentes, lo que le convierte en un gravamen incómodo de pagar, ii) evadible: el contribuyente puede declarar una base imponible menor y así evadir el impuesto, iii) arbitrario: si los impuestos son progresivos, la tasa de progresión es fijada de manera arbitraria, y iv) si la carga tributaria es muy grande, los impuestos desalientan el ahorro, la inversión y el trabajo² (Mundra, 2012).

Adicionalmente, existen dos efectos que se producen ante la introducción de un impuesto a las mercancías (impuesto indirecto). En primer lugar, cualquier impuesto o su equivalente (una pérdida de renta) disminuye el bienestar de las personas puesto que se reduce la cantidad de dinero para gastar.

² Atkinson (1977) sostiene que el aspecto esencial de la distinción entre impuestos directos e indirectos, es el hecho de que los impuestos directos se pueden ajustar a las características individuales de los contribuyentes, mientras que los impuestos indirectos se aplican a las transacciones con independencia de la circunstancia del comprador y el vendedor (como se citó en Cremer, Pestieau y Rochet, 2001: 781-782).

Normalmente, en esta situación el individuo consume una menor cantidad de bienes. Por consiguiente, el efecto renta de un impuesto es la cantidad en la que se reduce el consumo del bien gravado ante la pérdida de renta. En segundo lugar, cuando un bien es gravado, se encarece relativamente y las personas encuentran bienes sustitutos. Por tanto, se denomina efecto sustitución al grado en que se reduce el consumo del bien gravado debido al incremento del precio relativo (Stiglitz, 2000).

En referencia al impuesto predial, objeto de análisis de la disertación, es considerado como un impuesto directo ya que grava el patrimonio de una persona, que, en este caso, serán las propiedades o bienes inmuebles a su nombre; y, en principio tampoco es transferible.

Finalmente, respecto a los objetivos de la tributación, Krugman y Wells (2006) establecen dos objetivos que tienen correspondencia con los principios de eficiencia y equidad; primero, los gobiernos buscan minimizar los costos directos e indirectos sobre la economía, que surgen al elegir una estructura impositiva y segundo, la carga impositiva debe recaer sobre las personas “apropiadas”.

Al respecto del segundo objetivo, Atkinson y Stiglitz (1976) explican que sobre la base de ciertas premisas éticas, se decide que los individuos con diferentes características deben pagar diferentes cantidades de impuestos. Son justamente las dificultades asociadas con la observación de las características individuales de cada uno que hacen que la teoría de la imposición se convierta en un problema que debe ser sujeto de análisis. Esta visión general de tributación muestra que el análisis de los sistemas de impuestos debe estar inherentemente preocupado por las diferencias individuales de los contribuyentes.

Eficiencia Económica e Incidencia Impositiva en la Economía Local

Antes de iniciar el análisis de la eficiencia económica, se considera relevante exponer que precisamente uno de los objetivos de la política fiscal debe ser que los impuestos no distorsionen las decisiones económicas; que las personas decidan no cambiar sus preferencias debido a la introducción de un impuesto, de forma tal que las pérdidas de eficiencia se reduzcan al mínimo posible. Por ejemplo, los altos impuestos sobre el ingreso de las personas desalientan el trabajo, ya que aumentan el precio del trabajo para los empleadores y disminuyen el ingreso disponible para los trabajadores. De esta manera, como principio económico se conoce que precios más altos reducen la demanda y precios más bajos desalientan la oferta, considerándose esto una pérdida de eficiencia económica (Spaulding, 2016a).

Según con Naranjo y Muñoz (2011), para comprender el efecto de los impuestos sobre la forma en cómo se comportan empresas y hogares, existe un concepto importante que es el de eficiencia económica, mismo que ya fue explicado pero que, a efecto de profundizar en el análisis de este tema que se considera sensible dentro de la investigación, se lo explica más detalladamente en este apartado. Se había señalado que un sistema tributario determinado influye sobre las decisiones de los agentes económicos (Stiglitz,

2000); lo que incentiva a que una persona trate de pagar menos impuestos, en lugar de tratar de ser más productiva.

Zodrow (2007) citado en Naranjo y Muñoz (2011), diferencia entre dos tipos de visiones respecto de los impuestos; en la primera, los impuestos constituyen un beneficio para la sociedad, por lo que éstos no alteran de forma significativa el comportamiento de hogares y empresas a nivel económico. En la segunda, se determina un factor de capital que es afectado por los impuestos, y, dependiendo de las diversas tarifas impositivas, pueden existir repercusiones en las decisiones de inversión que afecten a la actividad económica en conjunto.

Ahora bien, de la primera visión de los impuestos, en la que el impuesto constituye un beneficio para la sociedad, Fishel (2001) citado en Naranjo y Muñoz (2011) explica, respecto de la eficiencia económica, que ésta consiste en definir al impuesto como el costo de un servicio público específico, hecho que, como se estableció anteriormente, no genera cambios en las decisiones de los agentes. De esta manera, ciudadanos que prefieran el mismo paquete fiscal, se los concentra en el mismo municipio o jurisdicción.

Por el contrario, en la segunda visión, Naranjo y Muñoz (2011) miden la eficiencia económica por el efecto que tienen las diferentes tasas impositivas entre municipios, sobre la economía. En este sentido, las decisiones de los inversionistas dependen de los rendimientos potenciales dadas las diferentes tasas.

En términos de eficiencia económica, los modelos de optimización tributaria estudian las tasas con menor impacto sobre el equilibrio de los mercados agregados: cuando se imponen tasas sobre bienes de capital de alta elasticidad, se causa mayor distorsión económica resultando menor el valor óptimo de las tasas. Se produce el desplazamiento del impuesto hacia los factores de producción (desplazamientos hacia atrás), o hacia el consumo (desplazamientos hacia delante), afectando el nivel de la producción, los precios y el acceso a los bienes (Torres y Terán, 2012: 420).

De esta manera, Torres y Terán (2012) explican que ante una oferta perfectamente elástica o, contrariamente una demanda perfectamente inelástica al precio, es sobre el consumidor sobre quien recae la carga del impuesto. En un escenario contrario, en el cual la oferta de bienes es inelástica, la carga del impuesto recae sobre el productor; dado que el oferente puede trasladar todo su efecto al precio de venta.

Para el caso concreto del impuesto predial, objeto de estudio de la presente investigación, se puede afirmar que, “el impuesto predial urbano desestimula la retención de la tierra y recupera la renta”, que, a la inversa, constituiría una transferencia al gobierno central a través de impuestos a la riqueza, en detrimento a los objetivos de descentralización (Torres y Terán, 2012: 420). Sin embargo, existe también un impacto negativo del impuesto sobre las edificaciones, cuando el impuesto predial se cobra a las obras construidas (cuando existen) y no únicamente al suelo, como es el caso de Quito. Este impuesto tiene un impacto en la eficiencia del mercado inmobiliario en la medida en que desestimula el desarrollo

en zonas de menor densidad o vacantes y reduce la inversión. Esto puede provocar distorsiones en la provisión de servicios públicos cuando las autoridades derriban las tasas sobre edificaciones a fin de disminuir la caída de la inversión (Torres y Terán, 2012).

Finalmente, de acuerdo a Glasser et al. (2006) citado en Torres y Terán (2012: 421), la eficiencia del impuesto predial depende de las condiciones de la regulación urbanística. “Bajo zonificación estricta, la lógica de la eficiencia, estimularía a los promotores a desarrollar los terrenos subutilizados ante la imposición con alícuotas crecientes”. Esto puede ocasionar un desplazamiento de quienes residen en “zonas de transición” centrales y también un aumento de las expectativas sobre el precio del suelo, generando contradicciones en los objetivos de equidad.

Respecto del tema de la incidencia del impuesto, es decir, quien realmente paga el impuesto, entendiendo que el impuesto puede trasladarse a otros agentes (Gutiérrez, 2011), Callan et al. (2012), señalan que, pese a que la incidencia definitiva de un impuesto es a menudo difícil de identificar, los impuestos sobre los bienes inmuebles inciden legalmente sobre el dueño de la propiedad, por lo tanto el propietario y, no el inquilino, tendrá la responsabilidad legal de pagar el impuesto.

Afirmando lo anterior, Spaulding (2016b) argumenta que la incidencia impositiva en los impuestos a la propiedad caerá habitualmente en el dueño de la propiedad, especialmente debido a que éstos son, en general, evaluados cada año. Sin embargo, la incidencia del impuesto dependerá de las tasas impositivas de los distritos o cantones colindantes. Los compradores soportarán más de la carga para propiedades en distritos con tasas impositivas menores, mientras que los vendedores lo harán en el caso contrario (distritos con tasas impositivas mayores). Del mismo modo funciona para el alquiler, debido a que los propietarios serán capaces de cobrar alquileres más altos ante tasas impositivas menores.

Iregui, Melo y Ramos (2004: 2) dividen en tres enfoques la incidencia del impuesto, diferenciados por la forma en que la carga recae sobre los agentes económicos:

El primer enfoque, denominado tradicional, considera que el impuesto recae sobre los dueños de factores inmóviles como las edificaciones y los terrenos, trasladándose completamente a los consumidores en forma de precios más altos de la vivienda. El segundo enfoque, identificado como la nueva visión, fue desarrollado por Mieszkowsky (1972) y Mieszkowsky y Zodrow (1989), quienes consideran que el impuesto recae sobre los dueños del capital, asumiendo que el acervo de capital es fijo y que todas las localidades escogen la misma tasa impositiva. Finalmente, el tercer enfoque basado en el principio del beneficio, propuesto por Hamilton (1975 y 1976), considera que el impuesto a la propiedad puede ser visto más como un precio o una tasa por los bienes públicos recibidos y no como un tributo.

De acuerdo a Simon (1943) y Zodrow (2001) citado en Iregui, Melo y Ramos (2004), bajo la primera visión, el impuesto no tiene impacto sobre el rendimiento neto del capital dado que éste es considerado un factor elástico y móvil. Para calcular la incidencia del impuesto, se recurre a modelos de equilibrio

parcial que se concentran en los efectos sobre el mercado de vivienda. Además, bajo este enfoque, el impuesto predial es considerado regresivo pues se considera que los propietarios de viviendas de mayor valor pagan un porcentaje menor que los propietarios de viviendas de menor precio. “Asimismo, el impuesto a la propiedad reduce el tamaño del acervo local de vivienda, por lo que su carga recae en proporción a su consumo” (Iregui, Melo y Ramos, 2004:2).

En el segundo enfoque se considera que el impuesto predial es progresivo y que la mayor parte recae sobre los dueños del capital. En esta visión se adopta un enfoque de equilibrio general y se asume que la rentabilidad del capital invertido en vivienda, es afectada, provocando una relocalización de recursos hacia otros sectores (Iregui, Melo y Ramos, 2004). Bajo el tercer enfoque, ante la propuesta de Hamilton, Fishel (2000) citando en Iregui, Melo y Ramos (2004) evidencia que el gasto público y el impuesto predial se capitalizan en el valor de la vivienda, convirtiendo al impuesto predial en un impuesto de beneficio a nivel local, el cual recae en los consumidores del mercado de vivienda.

Zodrow (2008) explica que las implicaciones en la visión del impuesto predial como un impuesto de beneficio, es que el impuesto es efectivamente un derecho de uso que se paga por los beneficios recibidos del servicio público local, y por lo tanto no distorsiona el consumo de vivienda ni el nivel de los servicios públicos prestados. Además, esto implica que el impuesto a la propiedad no tiene ningún efecto sobre la distribución del ingreso.

En conclusión, en la práctica no es tarea fácil determinar la incidencia impositiva que depende de varios factores, entre ellos, cómo se organizan los mercados, la elasticidad precio de demanda y oferta, la presencia o no de fallas de mercado, las decisiones de intervención pública en el mercado, entre otros.

Equidad y Redistribución

Woolery (1989) sugiere que los términos *equidad* y *justicia* se utilizan a menudo como sinónimos en la literatura fiscal. Sin embargo, es necesario hacer una distinción; en términos generales, la justicia debe estar relacionada con la legislación sobre la que se promulgó el impuesto. En otras palabras, la legislación debería especificar si diferentes tipos de bienes deberían ser gravados en diferentes porcentajes respecto del valor de mercado o si a los diferentes grupos de contribuyentes se debe dar algún tipo de trato preferencial, como rebajas o exenciones.

Sobre la justicia del sistema tributario, John Rawls (1971) citado en Stiglitz (2000: 118 y 506) plantea, bajo el enfoque de la función social de bienestar que “indica el nivel de bienestar social correspondiente a un determinado conjunto de niveles de utilidad alcanzados por los miembros de la sociedad” y además analiza las disyuntivas presentes en el diseño de una estructura tributaria, que la sociedad debe diseñar un sistema tributario que maximice el bienestar de la persona que se encuentre en la peor situación. Esto deviene en términos de política impositiva, en el incremento de los tipos impositivos de todas las

personas, excepto de quien se encuentre en peor situación, “hasta el punto en que se maximicen los ingresos fiscales recaudados”.

En los planteamientos de Rawls existen dos consideraciones necesarias; primero, lo explicado no implica que se debe gravar gran parte de la renta de las personas más ricas, ni tampoco que los tipos impositivos marginales deben incrementar con la renta, puesto que puede pasar que los individuos con renta muy alta sean más sensibles a los tipos impositivos, que aquellos de renta media. Segundo, puesto que Rawls presta atención únicamente al individuo en la peor situación, un cambio por ejemplo, que incremente el bienestar del 5% de la población más rica y mejore el bienestar del individuo que se encuentre en la peor situación, es un cambio deseable para Rawls, lo que refleja que no se persigue *el cambio más justo* (Stiglitz, 2000).

En contraste con lo establecido por Rawls, Amartya Sen (2009) citado en Servicio de Rentas Internas [SRI] (2012: 25), critica ciertas ideas de la teoría económica del bienestar, ya que en su opinión, a menudo son “restrictivas para guiar las decisiones colectivas” y entran en conflicto precisamente con los conceptos de justicia y equidad. Para Sen (2009) citado en SRI (2012: 27-28), una teoría de justicia debe tener como objetivo guiar la elección fundamentada de cada individuo en base a las estrategias, las políticas y las instituciones. Su teoría se fundamenta en el concepto de capacidades, las cuales constituyen un “conjunto de posibles funcionamientos que una persona puede escoger y alcanzar” o se puede interpretar también como la libertad de cada individuo de alcanzar el *bienestar*, entendido como la calidad de vida de cada persona. Aquí surge la divergencia entre Sen y Rawls, el primero distingue los recursos que cada persona posee de sus libertades o capacidades.

Por lo anterior, un determinado nivel de ingresos y recursos, no necesariamente asegura las mismas libertades o capacidades para todas las personas. Por tanto, resulta poco adecuado realizar comparaciones interpersonales basadas en el ingreso o los recursos, cuando lo que se busca comparar son las oportunidades (SRI, 2012). Dado lo establecido, la justicia para Sen (2002) citado en SRI (2012: 27-28) “puede entenderse como la supresión de las desigualdades inequívocas”, con lo que se refiere a la equidad de capacidades de cada persona, en el sentido en que cada individuo tenga la libertad que le permita llevar su vida como lo desee.

En términos de la equidad, es necesario conocer que pueden existir dos formas en las que un proceso redistributivo sea efectivo: una es el pago del impuesto medido de acuerdo a los diferentes grupos o rangos de ingreso; y la segunda consiste en que, se genera un efecto redistributivo en la medida en que la recaudación retorna beneficios a los ciudadanos en forma de gasto público (Cantallopis, Jorratt y Scherman, 2007).

Adam Smith (1776) citado en Ibarra y González (2014), señala respecto de la equidad, que los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento de su Gobierno, en proporción a sus respectivas posibilidades; esto es, en proporción al ingreso que les permite percibir la protección del Estado.

El sistema fiscal ayuda a determinar qué parte de los costos de la provisión pública de bienes y servicios están a cargo de los diferentes segmentos de la población. La incidencia de los impuestos afecta tanto a la distribución de la renta disponible en toda la población, así como el conjunto de apoyo político para varios proyectos públicos. Las personas están más dispuestas a apoyar los programas de gobierno si esperan que los beneficios sean mayores, además se darían cuenta de que el mayor nivel de gasto deberá igualar o superar un aumento en sus obligaciones tributarias (Sokoloff y Zolt, 2007).

Bajo el marco de una reforma tributaria que sea más equitativa, Cantallopis, Jorratt y Scherman (2007) defienden que el instrumento más eficaz es la política de gasto y no la política tributaria. En este sentido, los impuestos provocan un efecto redistributivo en la medida en que su recaudación regresa en forma de beneficio a los contribuyentes a través del gasto público. En conclusión, de acuerdo a la CAF (2012), la provisión de bienes y servicios públicos, constituye un complemento fundamental en la generación de oportunidades y el logro de la equidad.

Trade Off entre Eficiencia y Equidad

Uno de los grandes desafíos en la teoría económica tiene que ver con el equilibrio o trade off entre eficiencia y equidad. Como se explicó, la eficiencia se refiere a la producción y asignación óptima de recursos dados los factores de producción existentes, mientras que la equidad tiene que ver con cómo se distribuyen los recursos en toda la sociedad (Pettinger, 2010). Por esto, la búsqueda de eficiencia económica, puede implicar falta de equidad.

En economía se suele utilizar el concepto de “trade-off” para definir la razón de intercambio entre eficiencia y equidad, es decir, cuánta eficiencia, en términos económicos, debe sacrificarse para aumentar los niveles de equidad en la población. Los impuestos son el ejemplo por antonomasia: una acción re-distributiva por parte del Estado distorsionará los incentivos y podría disminuir el crecimiento (Krugman y Wells, 2006).

Lo que se plantea de acuerdo con Steinbach (2009), es que existen costos asociados con la redistribución de los beneficios entre la población. La redistribución requiere considerables costos de administración y puede cambiar el comportamiento de los individuos. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta es un método utilizado para redistribuir la riqueza de aquellos con altos ingresos a personas de bajos ingresos. En este caso, no sólo hay costes de administración implicados en los ingresos fiscales, sino que también los individuos cuyos ingresos serán gravados pueden optar por trabajar y ahorrar menos. Por tanto, las cantidades de trabajo y capital en la sociedad después de la implementación del impuesto, puede ser que sean inferiores a las cantidades supuestamente eficientes; lo que sitúa al país en un punto inferior al óptimo deseable. Es decir, un nivel de capital y empleo inferior; pero una sociedad más equitativa.

La implementación de un impuesto conlleva también costos asociados a la eficiencia económica al modificar las decisiones inter-temporales de los agentes económicos y los precios relativos, produciendo

una alteración en las decisiones de ahorro, inversión y consumo. La posible distorsión generada por el impuesto, relacionada con el efecto sustitución, se explica porque se alteran los precios relativos entre los bienes no gravados y los gravados. De ahí que el único impuesto que no es considerado *distorsionador*, es el impuesto denominado de suma fija, en tanto éste no afecta las decisiones ni el comportamiento de los agentes (Steiner y Cañas, 2013).

Ahora bien, Steiner y Cañas (2013: 5) consideran que la pérdida de eficiencia asociada a un impuesto distorsionador, se mide por el exceso de gravamen, que se refiere a la pérdida de bienestar social con un impuesto distorsionador frente a uno de cuantía fija. Por ello establecen que:

Es claro que avanzar hacia un sistema menos distorsionado tiene un costo en términos de equidad vertical, pues el monto fijo que tendría que pagar cada individuo es proporcionalmente mayor para una persona con menores ingresos. Por otra parte, el principio de tributación óptima desarrollado por Ramsey (1927), según el cual es deseable imponer mayores tasas impositivas a los bienes que tienen menor elasticidad-precio de la demanda, entra en contradicción con el principio de equidad horizontal ya que para un mismo nivel de ingreso habrá diferentes tasas de tributación, en función de las diferentes canastas de consumo de cada agente.

El trade off entre equidad y eficiencia es resuelto tomando en cuenta las preferencias de los individuos dentro de una sociedad y el equilibrio político deseado. De esta manera, buscar un sistema tributario *progresivo*, implica realizar una valoración subjetiva del monto de exceso de gravamen socialmente aceptado a cambio de una en la des-igualdad.

Sin embargo, otros trabajos rechazan la hipótesis que establece que un impuesto más progresivo (equitativo) transgrede la eficiencia económica, reduciendo en el corto y largo plazo el stock de capital, y con ello el crecimiento económico, lo que afecta los niveles de bienestar y empleo. Efectivamente, Escobar-Arango et al. (2003) o Alesina y Perotti (1993) citado en Bautista (2011: 52) encuentran una relación directa entre igualdad y crecimiento en el largo plazo y, en consecuencia, señalan que el sistema tributario debe generar las condiciones que aseguren altos niveles de crecimiento, ya que esto deviene en “mejores índices de equidad”.

Descentralización

Muchas economías fiscalmente descentralizadas, así como un creciente número de países que han iniciado un proceso de descentralización, ven en el impuesto a la propiedad, la principal fuente autónoma de ingresos para sus gobiernos subnacionales. En concordancia, Wallis (2010) citado en Ahmad, Brosio y Pöschl (2014), explica que el impuesto a la propiedad es utilizado por los gobiernos locales, en lugar de ser utilizado por los gobiernos estatales y nacionales, ya que los gobiernos locales están en mejores condiciones para compensar a los contribuyentes con los beneficios de los servicios públicos financiados por los impuestos. Todos los gobiernos quisieran recaudar *impuestos de beneficio*: impuestos pagados por las personas que se benefician directamente de los servicios públicos financiados por impuestos.

Es importante entender que existen varias razones por las cuales los países inician un proceso de descentralización. Según Martínez-Vázquez (2011), algunos países buscan un sector público más eficiente y delgado, mientras que otros sienten desencanto por el desempeño de las economías de planificación centralizada, o incluso puede existir cierto oportunismo político con fines electorales, o simplemente está presente el deseo de no quedar a un lado de esta popular reforma institucional.

La descentralización es definida como la *devolución* de los poderes de toma de decisiones (Martínez-Vázquez, 2011). En esta misma línea, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, define la descentralización de la gestión del Estado, como la transferencia de competencias desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, s.f.). En este contexto, es necesario que previo a un proceso de descentralización, el país se encuentre dividido territorialmente en unidades inferiores, cada una con su respectivo gobierno regional, y que a su vez estas unidades mantengan una relación con el Gobierno Central (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1993).

Carrión (2003: 16) plantea una definición similar, para este autor la descentralización busca la distribución equilibrada y democrática del poder en el interior del Estado. Adicionalmente, identifica dos tipos de procesos dentro de este concepto; la descentralización vertical que es aquella en la que el poder se transfiere en un mismo nivel de la estructura del Estado, es decir, se busca el equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, y la descentralización horizontal que consiste en “los cambios en la correlación de poder entre los distintos niveles”. El objetivo es que las dos actúen armónicamente a fin de no producir asimetrías.

La descentralización se diferencia de la desconcentración, en que esta última se refiere a la delegación de competencias de la administración central a diversos órganos dependientes (Carrión, 2003). Al respecto, Cox (2003) plantea que la desconcentración consiste en la transferencia de funciones administrativas a niveles más bajos de la administración, es decir, esto sucede cuando las decisiones tomadas a nivel regional o local no dejan de responder por sus resultados al nivel central. Por el contrario, un proceso de descentralización, implica que las decisiones tomadas a nivel local o regional responden a estos mismos niveles. La descentralización gana relevancia en Ecuador desde mediados de los años noventa en que se busca una reforma del Estado en respuesta al accionar de los gobiernos locales en el país; que reclamaron para sí las funciones de decisión política en sus propios territorios (Carrasco, 1999).

Existen varios tipos de descentralización: la descentralización fiscal, la administrativa y la política. Bahl (2009) establece que, en sentido amplio, la descentralización fiscal es el empoderamiento de las personas mediante la potenciación de sus gobiernos locales. La descentralización fiscal consiste en pasar la autoridad presupuestaria desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales en el poder de tomar decisiones de ingreso y gasto. Adicionalmente, Falleti (2005) plantea que las políticas de descentralización fiscal pueden asumir diferentes formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales, o la delegación de la autoridad fiscal que antes era nacional.

Uno de los aportes seminales en el tema de descentralización es realizado por Oates (1972) citado en CEPAL (1993: 9), a través del conocido *Teorema de la Descentralización*, que establece lo siguiente:

Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos centrales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones; que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.

Esto quiere decir que uno de los problemas fundamentales, consiste en la búsqueda de una provisión eficiente de bienes públicos, es decir, la transferencia de poder o competencias desde el Estado Central, se realiza con el objetivo de que el cumplimiento de esta obligación, sea más eficiente. Lo que quiere decir que ésta ocurre cuando se da un desplazamiento de las competencias fiscales del nivel superior de gobierno, hacia el inferior o local (CEPAL, 1993). Es decir, de acuerdo con Bonet (2004) los gobiernos locales recaudan a través de impuestos los ingresos que financian el gasto público, como un rubro aparte de las transferencias del gobierno central.

En cuanto a la descentralización administrativa consiste, según con Hossain (s.f.), en redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros necesarios para la prestación de servicios públicos entre los distintos niveles de gobierno, además, implica la transferencia total o parcial de un conjunto de responsabilidades funcionales a nivel local como servicios de atención médica, el funcionamiento de las escuelas, la construcción y mantenimiento de carreteras y la recolección de basura.

Finalmente, la descentralización política es el conjunto de enmiendas constitucionales y reformas electorales destinadas a abrir nuevos espacios para la representación de las entidades políticas subnacionales. Las políticas están diseñadas para delegar la autoridad política o capacidades electorales a los actores subnacionales, *e.g.*, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la creación de asambleas legislativas subnacionales, o reformas constitucionales que fortalecen la autonomía política de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2005). Además, Hossain (s.f.) plantea que la descentralización política tiene como objetivo dar a los ciudadanos o a sus representantes electos, mayor poder en la toma de decisiones públicas. A menudo se asocia con el gobierno pluralista y representativo, pero también puede apoyar la democratización dando a los ciudadanos, o a sus representantes, más influencia en la formulación y aplicación de políticas.

Según Falleti (2005), un proceso de descentralización se define por tres restricciones básicas: en primer lugar, la descentralización se concibe como un proceso de reformas de las políticas públicas y no como una descripción del estado de ser de los sistemas políticos o fiscales en un punto del tiempo. En segundo lugar, los niveles inferiores de gobierno son los destinatarios de las responsabilidades, recursos, o la

autoridad transferida. Reformas como la privatización o la desregulación, que se dirigen a los actores no estatales, no están incluidos en esta definición. En tercer lugar, porque la descentralización es un proceso de reforma del Estado, la transición a un tipo diferente de estado implica necesariamente el inicio de una nueva secuencia de descentralización.

Bell, Brunori y Youngman, (2010) concluyen que el papel de los gobiernos locales es el de mejorar la intervención general del sector público mediante la aplicación de programas más adecuados a la realidad de cada región, de forma que se obtengan mejores resultados en variables sociales y económicas. Asimismo, la autonomía de los gobiernos locales permite innovar en políticas públicas. Por tanto, los impuestos locales proporcionan un enlace fiscal fundamental que anima a las jurisdicciones a sopesar los beneficios de los programas propuestos en contra de sus costos (Oates y Schwab, 2004).

En principio, Oates (1972) citado en Bahl y Bird (2008: 3) sugiere que el beneficio más importante de la descentralización es el incremento en la eficiencia y la consecuente ganancia de bienestar, que proviene de mover el gobierno “más cerca de la gente”. En esta misma línea, Bahl y Bird (2008) establecen que, muchas veces los gobiernos centrales son reacios a conceder mucha discreción a los gobiernos locales, debido al temor que tienen en perder el control macroeconómico y el control sobre el desarrollo de infraestructura, dado que finalmente, la descentralización fiscal puede mover recursos del gobierno central, que tiene mayores tasas de gasto en capital, a los gobiernos locales que gastan más en el consumo de bienes y servicios.

En conclusión, de acuerdo con Oates (1972) citado en Falleti (2005) los economistas que parten de la teoría del mercado del gasto local, argumentan que la descentralización ayuda a mejorar la asignación de recursos a través de un mejor conocimiento de las preferencias locales y la competencia entre localidades. Así los gobiernos locales están exigiendo cada vez una mayor autonomía para hacer realidad el empoderamiento que ofrece la descentralización. Además, respecto del tema que a esta investigación concierne, Oates (1999) explica que los promotores de la descentralización fiscal y política ven al impuesto predial como una fuente de ingresos equitativa para asegurar el suministro local de servicios públicos (como se citó en Ruiz y Vallejo, s.f.).

Tributación Local: Impuesto Predial

Es importante entender que, para que un impuesto sea considerado como “local”, son necesarias ciertas condiciones o características. Bahl y Bird (2008) identifican seis de ellas: i) los gobiernos locales pueden decidir qué impuestos tener, ii) ellos determinan la base imponible, iii) deciden la tasa del impuesto, iv) en el caso de los impuestos directos, evalúan la contribución impuesta a cualquier contribuyente en particular, v) administran el impuesto, y vi) la totalidad de los ingresos provenientes de impuestos locales son de los gobiernos locales. En la vida real, varios impuestos locales tienen sólo dos o tres de estas características. Como se puede observar; en este contexto la teoría impositiva para los gobiernos locales parte del reconocimiento de un importante poder de decisión; haciendo referencia clara a la descentralización fiscal, con todos sus contenidos.

Ahora bien, dentro de la tributación local, y más concretamente dentro del impuesto predial, existe un elemento importante que será analizado a continuación: *la equidad a nivel local*. Aaron (1975) y Rosen (1985) citado en Cao-Alvira y Rodríguez (2011), establecen que, puesto que la capacidad contributiva recae sobre el propietario original del bien inmueble, y, no puede ser trasladado a otro agente (es inelástico) se consigue equidad vertical en la imposición. Alm (2013), plantea que una estructura impositiva plantea un trade-off entre ciertas metas que pueden llegar a ser conflictivas; eficiencia, equidad, estabilidad, simplicidad, crecimiento. En este contexto el autor defiende el impuesto predial estableciendo que existe evidencia en la que se demuestra que tiene un efecto proporcional y, muchas veces progresivo en la distribución del ingreso.

Otra forma de conseguir mayor equidad en una estructura impositiva está basada según con Callan et al. (2012) en la gestión o introducción de exenciones; asegura que, cuanto mayor sea el límite de la exención otorgada, mayor es el grado de protección a los grupos de bajos ingresos. La compensación de esta protección es que, con el fin de alcanzar el mismo objetivo de ingresos, la tasa de impuesto a la propiedad tiene que ser mayor para aquellas personas que se encuentren más arriba en la escala de ingresos. Sin embargo, es necesario tener cuidado con las exenciones y deducciones que se otorgan, puesto que la carga tributaria no es la misma en todos los sectores. Hay grupos que pueden tener costos y deducciones más elevados, por lo que, a pesar de tener mayores ingresos, el impuesto a pagar va a ser menor (Terán, 2012).

De acuerdo a la evidencia de las elevadas tasas de urbanización, Arriagada (2000) citado en Balbo, Jordán y Simioni (2003: 75), establece que, una de las transformaciones que se observa en las ciudades, se materializa en la “urbanización de la pobreza”, por lo que, si la proporción de gente pobre es más grande en las ciudades, mejor debería ser la participación del gobierno local, tanto en el desarrollo urbano como en el trato que dé a las diferentes clases de contribuyentes, respondiendo al principio de equidad.

Ante la necesidad de financiar el desarrollo de la ciudad, en un contexto en que la población urbana es creciente y la globalización de la economía y los mercados han modificado las relaciones territoriales a escala mundial, los gobiernos locales deben encontrar la manera de levantar ingresos. Una de esas maneras es justamente a través de los impuestos recaudados a nivel local, en este caso, el impuesto sujeto de análisis es el impuesto predial urbano, el cual, como se verá más adelante, generalmente es el más importante en términos de recaudación en los gobiernos locales.

El impuesto predial es un tributo mediante el cual se grava a la propiedad inmobiliaria, y los sujetos pasivos son aquellas personas que poseen un bien inmueble (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2002). Comúnmente se considera que el impuesto predial urbano constituye una de las principales fuentes de financiamiento local y además se le atribuye la capacidad de alcanzar los objetivos de equidad y eficiencia. Así como también “puede contribuir a la reducción del precio de acceso a la tierra y estimular el incremento de la oferta inmobiliaria y la densificación urbana programada” (Torres y Terán, 2012: 417).

Adicionalmente, la mayoría de impuestos se basan en flujos, e.g., el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado. La base imponible puede a veces ser la fuente de discusión entre el contribuyente y la autoridad tributaria, pero en principio hay una actividad económica mensurable sobre la cual se cobra el impuesto. Por el contrario, los impuestos sobre la tierra y la propiedad se basan en stocks (Bird y Slack, 2002).

Existen efectos que son deseables y que caracterizan al impuesto predial, su posibilidad de influir en la modificación del precio del suelo debido al efecto de capitalización del impuesto; la posibilidad de generar a través de este impuesto incentivos para un determinado desarrollo urbano; y, la de prevenir “la especulación, al encarecer el costo de mantener espacios urbanos vacantes; y la recuperación de la plusvalía³ del suelo debida a inversiones públicas por medio de un alza de impuestos” (De Cesare, 2010: 4). De acuerdo con Norregaard (2013) citado en Bonet, Muñoz y Pineda (2014) la potencial magnitud de su recaudo constituye un elemento favorable, ya que promueve el financiamiento autónomo de bienes y servicios públicos a nivel local, reduciendo así dependencia en las transferencias del gobierno.

A fin de entender la capitalización del impuesto, Ahmad, Brosio y Pöschl (2014) explican que la introducción de un impuesto a la propiedad o un aumento de su carga, reducirá el valor de la propiedad por el impacto del flujo descontado de todos los pagos de impuestos. Este es el resultado estándar de la "nueva" literatura sobre la capitalización de los impuestos sobre los activos. La reducción en el valor de la propiedad generará reacciones en los contribuyentes que inducirán al gobierno local a prestar servicios que compensen la carga tributaria visible. Estos servicios deben aumentar/compensar el valor de la propiedad; a través de la capitalización. Más precisamente, el aumento del valor/capitalización requiere que se satisfagan algunas condiciones:

1. El servicio tiene que ofrecer una utilidad positiva a los contribuyentes.
2. El servicio tiene que proporcionar beneficios en un área específica.
3. Los individuos deben ser capaces de moverse sin asumir ningún costo a la zona donde se proporciona el servicio.
4. El número de personas que demandan el servicio debe exceder el número de personas que pueden vivir en la zona de captación para la prestación de servicios.

Además, el flujo de ingresos por concepto del impuesto predial se caracteriza por ser estable en el tiempo y con ausencia de fluctuaciones marcadas ante la presencia de ciclos económicos. Dada la estabilidad de ingresos, la predictibilidad que permite es mayor, lo cual posibilita una planificación adecuada del gasto futuro. La visibilidad conforma otra propiedad importante del impuesto, mediante la cual el ciudadano puede evaluar el costo asumido por los bienes y servicios públicos recibidos. “Así, la transparencia del impuesto promueve la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, constituyendo un potencial incentivo a los políticos locales para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios en sus localidades” (Bonet, Muñoz y Pineda, 2014: XI).

³ Incremento del valor de un bien por causas extrínsecas a él. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=TS1V9Ta>

De Cesare y Ruddock (1998) plantean, en esta misma línea, que los impuestos a la propiedad son una de las opciones que más se utilizan para financiar los servicios locales. Kitchen (1992) citado en De Cesare y Ruddock (1998) afirma su popularidad en la financiación de los servicios locales, planteando que los impuestos a la propiedad son adoptados por diecisiete de los veintidós países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo [OCDE] y son la fuente más importante de ingresos locales en nueve de ellos.

Siguiendo los planteamientos de Bahl (2009), el impuesto a la propiedad puede desempeñar un papel clave en el proceso de gobernabilidad democrática, puesto que constituye uno de los pocos gravámenes de que disponen los gobiernos locales, que se ajustan a los criterios de un impuesto local, debido a que la mayor parte de su carga cae dentro del área local, por lo que, funciona como un precio que pagan los residentes locales por los servicios locales prestados.

Adicionalmente, los impuestos sobre la propiedad están generalmente considerados como un gravamen más eficiente que otros (sobre todo en relación con los impuestos a la renta), en parte porque se estima que no desalientan el trabajo⁴, el ahorro y la inversión, y también porque son más difíciles de evadir que la mayoría de los demás impuestos, principalmente gracias a la inmovilidad de la propiedad. Además, existe un creciente consenso de que el impuesto recae principalmente sobre las personas con ingresos medianos y altos, lo que lo convierte en un impuesto más equitativo (Norregaard, 2013a).

El argumento de la inmovilidad debe calificarse, sin embargo, en el sentido de que sólo la tierra es realmente inmóvil, mientras que el capital invertido en estructuras (o "mejoras") es de hecho móvil y un impuesto a la propiedad más alto puede conducir el capital a jurisdicciones con tasas menores. En particular, si un impuesto a la propiedad recién introducido (o un aumento en un impuesto sobre la propiedad existente) se capitaliza completamente en los precios de los bienes, los actuales propietarios sufrirían una pérdida única de riqueza, mientras que los nuevos propietarios no se verían afectados: una vez introducidos (o frente a un incremento) los impuestos a la propiedad no afectan la tasa de rendimiento y por lo tanto se consideran neutrales al comportamiento de la inversión. Esta cualidad se deriva del hecho de que el impuesto a la propiedad, en la medida en que es un impuesto sobre la riqueza acumulada, no altera el comportamiento futuro (Norregaard, 2013b).

Para explicar en términos formales la afectación a la eficiencia económica provocada por el cobro de un impuesto dentro del mercado inmobiliario, se expone un modelo sencillo con propiedad y consumo de vivienda propuesto por Rubinfeld (1987) y Henderson (1979) citado en Camelo (2010: 29). Se parte del supuesto de que es posible estimar la propiedad como el costo que asume el consumidor por el consumo de vivienda. De donde se obtiene el siguiente problema:

$$\begin{aligned} & \max U(X, H, G) \\ & s. a X = Y - pH - tpH \end{aligned}$$

⁴ Se establece que los impuestos no desalientan el trabajo ya que la principal reacción que produce en los contribuyentes, es la de moverse a otra jurisdicción, o a una propiedad de menor valor en la misma jurisdicción (Ahmad, Brosio y Pöschl, 2014). Puesto que el ingreso no constituye la base imponible del impuesto, no es necesario reducir el trabajo y conjuntamente con esto el ingreso, sino el valor de la vivienda que se está gravando.

En donde el precio por el consumo de vivienda está representado por p y H constituye las unidades de vivienda; t conforma un impuesto establecido al consumo de vivienda y, a efectos de mantener el equilibrio fiscal, se establece que el gasto público per cápita debe ser igual a los ingresos tributarios:

$$tpH = \frac{C(N, G)}{N}$$

Es decir, de acuerdo al tamaño de la población (expresado en el lado derecho de la ecuación) el costo medio de un bien público es igual a la recaudación obtenida de cada individuo (lado izquierdo de la ecuación).

Camelo (2010: 30) explica que:

la eficiencia implica que la tasa marginal de sustitución es igual a la relación de precios, en este caso, la tasa marginal de sustitución del consumo de vivienda (H) por consumo del bien privado (X) debe ser igual a p . Sin embargo, solucionando el problema de maximización con impuestos tenemos que la elección de consumo de los individuos racionales está dada por:

$$\frac{\partial U(.)}{\partial H} / \frac{\partial U(.)}{\partial X} = TMS_{H,X} = p(1 + t)$$

De lo anterior se obtiene la distorsión provocada por los impuestos en las decisiones de los agentes económicos, deviniendo en un resultado sub-óptimo. Lo que se observa es un consumo de vivienda menor al eficiente y un sobreconsumo de un bien privado. Consecuentemente, es evidente la distorsión sobre la eficiencia de los mercados privados, provocada por el mercado bienes públicos. Por consiguiente, del modelo expuesto se obtiene que, ante la ausencia de capitalización del impuesto (explicada en párrafos anteriores), el cobro del impuesto sí introduce distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos.

Ahora bien, en tanto el mercado laboral y el mercado inmobiliario están sujetos a las actividades informales, los propietarios de viviendas informales no son necesariamente trabajadores informales; mientras que los trabajadores formales pueden ser propietarios o residir en viviendas informales. El vínculo entre la informalidad laboral e inmobiliaria es la pobreza o la exclusión⁵. Esta observación no contradice, por otro lado, el hecho de que los habitantes informales (también definidos como aquellos que no pagan impuestos sobre su propiedad) y los trabajadores informales (que no pagan impuestos sobre sus ingresos) no son necesariamente (todos) pobres. De hecho, pueden estar entre la élite en los países en desarrollo.

La vivienda formal es, en principio, sujeta al impuesto a la propiedad; sin embargo; Smolka y De Cesare (2010) citado en Ahmad, Brosio y Pöschl (2014) sostienen que los impuestos a la propiedad no son la fuente principal de la informalidad en la vivienda; debido a que el pago de la tasa se asocia con la

⁵ Álvarez (2009) explica que los asentamientos informales pueden producir trabajadores informales pobres debido a la exclusión: denominado *efecto vecindario* (como se citó en Ahmad, Brosio y Pöschl, 2014).

prestación de un servicio. Además, los permisos de construcción y, más importante, el registro de títulos de propiedad son esenciales para el reconocimiento de la titularidad de la vivienda. Por lo tanto, este punto de vista sostiene que los impuestos de propiedad contribuyen a la reducción de la informalidad mediante una operación en dos frentes distintos. En primer lugar, algunos habitantes están dispuestos a pagar el impuesto para reforzar sus demandas de títulos de propiedad. En segundo lugar, y esto es una medida de una sola vez, la introducción y/o aumento del impuesto predial puede empujar hacia abajo los precios de la tierra y la propiedad, lo que facilita la adquisición de la propiedad legal/formal. Este segundo argumento es válido únicamente cuando la tierra y la propiedad están disponibles para la venta, que es precisamente el elemento que falta en los países con una gran presencia de informalidad residencial, y donde los títulos de propiedad no están claramente definidos.

Es necesario considerar que de acuerdo a lo explicado en los párrafos anteriores, Aim y Martínez-Vázquez (2007) citado en Sepulveda y Martínez-Vázquez (2012) explican que el sector informal representa una parte importante de la economía en los países en desarrollo, y en América Latina se estima en alrededor del 41 por ciento del PNB.

Finalmente, la mayoría de los problemas relacionados con el impuesto a la propiedad son el resultado de que esté basado en un stock y no en un flujo de transacciones (Payton, 2006). Es decir, la base del impuesto es un valor estimado que depende de las personas involucradas en el proceso de valoración y las características definidas en él, conformando factores que pueden sesgar la calidad del proceso (Bowman y Mikesell 1990, Strauss y Sullivan 1998, citado en Payton, 2006). Cetrángolo y Gómez (2007) explican que las críticas que surgen referentes al impuesto predial, se basan con frecuencia en el sesgo de valoración de las propiedades, el cual se identifica en la base imponible estimada y es justamente en el que se define el proceso inequitativo de tasación. En muchos casos, las propiedades de alto valor tienden a ser subvaloradas en relación con propiedades de bajo valor.

Renta, Valor de la Tierra y Desarrollo Urbano

En el presente inciso se expone la teoría de la renta de la tierra desde los planteamientos de dos economistas clásicos que dan origen a este concepto: David Ricardo (1817) y Carlos Marx (1894), quienes se preocuparon por la renta proveniente del suelo agrícola (Jäger, 1999). Se ve necesario este ejercicio por la importancia de definir también el valor de la tierra, ya que éste es uno de los componentes del impuesto predial.

De acuerdo con Deák (1985), la organización espacial en la aglomeración urbana moderna comienza a partir de la constatación de que *ubicación* y *espacio* adquieren un significado sólo en la medida en que funcionan como soporte a las actividades económicas; y a la inversa, las leyes económicas que rigen la producción y el consumo, se vuelven incompletas, a menos que se circunscriban desde su inicio a una dimensión territorial de la economía. Tal determinación recíproca entre *lo espacial* y *lo económico* está integrada dentro del proceso urbano a través del pago de una ubicación en el espacio urbano como condición necesaria para toda actividad económica; lo que deviene como una cuestión central a la hora de responder a la pregunta sobre cómo establecer el precio de la tierra.

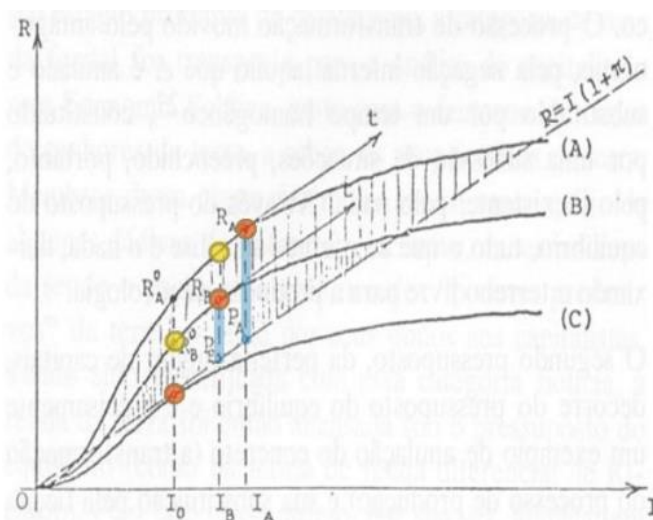
Ahora bien, antes de iniciar con los planteamientos de Ricardo, resulta pertinente exponer brevemente lo desarrollado por Adam Smith, quien, dentro de la teoría clásica de la renta de la tierra, también constituye un actor importante. La renta, establece, es un precio de monopolio. La cantidad de tierra buena o deseable es limitada, y sus propietarios pueden extraer algo del consumidor que no es un pago por mano de obra ni por capital necesario. Por otra parte, Smith indica que la renta es un excedente. Si el precio de lo que se produce en la tierra es mayor que el costo de producción, habrá un excedente. Este excedente es la renta. El precio del producto dependerá de la demanda del mismo. Por tanto, Smith observa que una renta baja o alta (o ninguna renta) es el resultado de los precios altos o bajos de los productos de la tierra (Lackman, 1976).

Para Smith, la tierra dedicada a la producción de alimentos siempre generará renta a los terratenientes. Por esta razón, la renta de ese tipo de tierra incrementará con la fertilidad. Además, esa tierra localizada cerca de una ciudad generará más renta que una tierra igualmente fértil, ubicada en el área rural por la presencia de costos de transporte más altos (Lackman, 1976).

Por su parte, Ricardo sostenía que la renta de la tierra era un pago de transferencia de una clase –los capitalistas– a otra –los terratenientes– (Deák, 1985). La razón por la cual la renta existe, argumentaba, era que, mientras más tierra con fertilidad decreciente se aplicó al cultivo de alimentos, las mejores tierras establecieron una prima. Este fue un argumento para la renta en el margen extensivo, es decir, como más tierra fue cultivada. Pero Ricardo también argumentó sobre la renta en el margen intensivo, declarando que, tierras similares experimentaron diferentes rendimientos decrecientes del capital y la mano de obra (Formaini, s.f.).

De lo anterior surge un elemento importante en la teoría de Ricardo, (también presente en Smith) la *calidad* de la tierra. Es sólo porque la tierra no es ilimitada en cantidad y no es idéntica en calidad, que surge la renta. Por ejemplo, si se tiene dos porciones de tierra de diferente calidad, según Ricardo, tan pronto como la tierra de un segundo grado de fertilidad es cultivada, la renta inmediatamente comienza en aquella de primera calidad, por tanto, la renta dependerá de la diferencia de calidad de las dos porciones de tierra. Esta diferencia se refiere, justamente, a la diferencia en productividad entre las dos porciones asumiendo una cantidad idéntica de capital y mano de obra. Consecuentemente, la renta constituye un excedente en forma de *diferencial* (Lackman, 1976).

Ilustración 1: Renta diferencial



Fuente: Rent Theory and the Price of Urban Land. Spatial organization in a capitalist economy
Elaboración: Csaba Deák

La renta diferencial para Ricardo: en la ilustración 1 se muestran tres funciones de producción de tres parcelas de tierra de diferente fertilidad **A**, **B** y **C**. La porción de retorno total que cae dentro del área sombreada debajo de cada curva (como $P_A R_A$ para la inversión I_A en la parcela A) es el “exceso de ganancia”, por encima de la línea de $R = I(i + \pi)$, donde **R** es el retorno de la inversión **I** y π es la tasa media de ganancia que prevalece en la economía (Deák, 1985).

Entendiendo que se producen beneficios distintos, debido precisamente a la diferente fertilidad de cada parcela; el beneficio de las peores tierras, que determina los precios y no producirá renta, es igual a la tasa media de ganancia, mientras que los beneficios son mayores al promedio –exceso de ganancia– en las mejores tierras. La renta se paga por el derecho al cultivo de las mejores tierras (debido a la competencia entre los agricultores capitalistas) en una cantidad exactamente igual al exceso de ganancia. Los capitalistas se quedan con la ganancia media y los terratenientes con la renta diferencial en esta primera forma (Deák, 1985).

En resumen, en primer lugar hubo una renta de la tierra. Los capitalistas tenían que pagar a los propietarios tradicionales, los terratenientes, por el derecho a usar la tierra para la producción –una producción necesaria para alimentar al número, cada vez mayor, de proletarios y, en última instancia, a la reproducción de la sociedad. En segundo lugar, diferentes terrenos producían diferentes cantidades de renta. Las “mejores” tierras –ya sea debido a una mayor fertilidad o a una ubicación más favorable– producían rentas más altas. En tercer lugar, incluso las peores tierras produjeron alquiler, aunque hayan sido puestas en producción una sola vez. Sólo los terrenos baldíos no lo hicieron y no podían producir renta. Por último, la renta de la tierra parecía aumentar a medida que la población aumentaba y la producción se desarrollaba (Deák, 1985).

Ahora bien, en concordancia con lo establecido por Ricardo, para Marx, quien basó sus escritos en la teoría de éste último incorporando su propia interpretación social y considerándola en el contexto de la teoría del valor-trabajo (Wilezynski, 1969), la cantidad de la renta en particular, fue vista como *la expresión de la relación de fuerzas* entre los terratenientes y capitalistas en la medida en que constituía precisamente el medio de la distribución de los excedentes entre ambas clases (Deák, 1985).

En este sentido, define la renta del suelo como la parte de la plusvalía⁶ de la cual se apropian los terratenientes y capitalistas, aprovechándose del monopolio de la propiedad de la tierra y las diferencias en su productividad (Wilezynski, 1969). La renta del suelo se representa como una cantidad determinada de dinero que percibe el terrateniente en un período de tiempo por el arriendo de una porción de tierra (Marx, 1894). Además, Marx toma el concepto de la renta diferencial de Ricardo, y explica que la renta diferencial se expresa a través de la conversión en renta de la ganancia adicional que surge de la diferencia entre el precio de mercado (determinado en general por el precio de producción del capital invertido en las peores tierras, que es igual a los gastos de producción más la tasa media de ganancia) y el precio de producción del capital individual que se invierte en un pedazo de tierra (Economakis, 2003).

Lo anterior se entiende de la siguiente manera, dentro de la teoría del valor-trabajo. Marx explica que la mano de obra menos productiva en la agricultura y la minería, determina el valor de mercado de los alimentos o los minerales, y, por tanto, las granjas y minas más eficientes, gozan de los beneficios excedentes que Marx llama *renta diferencial* (Mandel, s.f.).

Esto significa que, mientras la productividad del trabajo en la agricultura se encuentre por debajo del promedio de la productividad de la economía, es decir, que la composición orgánica de capital⁷ sea inferior en la agricultura en comparación con la industria y el transporte, la suma total de la plusvalía producida en la agricultura, se acumulará en los terratenientes y agricultores capitalistas, y no entrará al proceso general de redistribución de beneficios en la economía en su conjunto (Marx, 1894).

Un hecho importante que surge en la teoría de Marx es que, la renta del suelo constituye el precio de la tierra en la medida en que es capitalizada. Por tanto, la tierra puede venderse y comprarse como cualquier mercancía en la que “el comprador paga un equivalente por la tierra como por cualquiera otra mercancía y es así como la inmensa mayoría de la propiedad territorial cambia de mano” (Marx, 1894: 389).

Además, en sus escritos se distinguen tres formas de renta: a) la renta diferencial I, que está basada en las diferencias naturales en la calidad de la tierra (la fertilidad, la ubicación), b) la renta diferencial II, que consiste en las diferencias en la productividad de la tierra provocadas por las mejoras hechas por el hombre y c) la renta absoluta, que constituye una consecuencia de la propiedad privada de la tierra y de una "estructura orgánica del capital" inferior (relación de gastos fijos a gastos variables) en la agricultura en comparación con la industria (Wilezynski, 1969: 540). La renta absoluta es obtenida incluso si la

⁶ Trabajo sobrante no remunerado (Marx, 1894: 478-481).

⁷ Gasto en maquinaria y materia prima descontados los salarios (Marx, 1894: 478-481).

tierra permanece improductiva, en consecuencia, no mantiene relación con el precio de los productos “ni con la ganancia del agricultor capitalista que invierte su capital en el suelo” (Lefebvre y Uribe, 1965: 9).

Delgado (2000: 42), al respecto de la renta absoluta, explica lo siguiente:

El tipo de renta en cuestión (i.e. la absoluta) es el que más nítidamente expresa la interferencia que la propiedad territorial puede ejercer en el proceso de formación de los precios. Se fundamenta en la capacidad que tiene el terrateniente, en tanto propietario de un bien monopolizable, no producido ni reproducible, para exigir una renta aun sea en el terreno que reúne las peores condiciones y hacer con ello que el precio de los productos del ramo se eleve por encima del precio de producción correspondiente.

Se deduce entonces, que la renta absoluta no se desprende de las características heterogéneas de la tierra, sino del monopolio sobre ella. Marx establece que el capital variable (mano de obra) es mayor en la producción agrícola en términos proporcionales, que en la industria, produciéndose mayor valor en la primera. Es decir, la composición orgánica de capital es menor en la agricultura que en el promedio de la economía, debido a la escasa presencia de innovaciones productivas y técnicas. Además, los precios de producción en esta rama son menores, lo que implica mayor generación de plusvalía. Pero, como a causa de la competencia capitalista existe una ganancia media definida, los capitalistas agrarios fijan los precios de producción en función de dicha ganancia y queda un sobrante de plusvalía, que no alimenta el fondo común de ganancias, sino que se convierte en renta (Instituto de Estudios Urbanos, s.f.).

En consecuencia, se obtiene que la renta absoluta opera en la medida en que el propietario controla una condición de la producción ajena al poder del capital, lo que le permite “sustraer la tierra a la producción”, alterando así la cantidad de bienes producidos en relación con la demanda. Esto conduciría a un incremento en los precios de mercado de esos productos. De esta manera, los terratenientes verán satisfecha su exigencia sin que se afecte la ganancia media, dado que existe un sobrante del precio de mercado sobre el de producción. Si bien la renta absoluta opera en todos los terrenos apropiados privadamente, se presenta de manera más clara en aquellos que no arrojan una renta diferencial (Instituto de Estudios Urbanos, s.f.).

Finalmente, según con Delgado (2000), para Marx, en las ramas primarias la misión del capitalismo consiste en reducir de forma progresiva el peso que tiene el rentista (terrateniente) en relación con el peso del capitalista. Dada la naturaleza del capital, este último tiende a tener el rol más importante (funcionario dominante) en la producción, y al rentista, en el mundo industrial, le corresponde una función más bien innecesaria y obstaculizante (parasitaria). Por consiguiente, lo único necesario es que la tierra no sea propiedad común, constituyendo una condición de producción ajena a la clase obrera, y esto se consigue cuando el Estado se convierte en su propietario y es él quien percibe la renta.

A partir de estas concepciones de la renta de la tierra, surge lo que algunos economistas llaman renta urbana (Todaro, 1978). Marshall (1916) citado en Todaro (1978), se refiere a la renta urbana como la actividad de la cual se obtiene un beneficio, por ejemplo, la industria o el comercio. Además, enfatiza

en la importancia de la localización dentro de la ciudad, deduciendo de esto que la renta urbana proveniente de tierras *mejor* ubicadas, va a ser mayor.

Conjuntamente con lo anterior, Jaramillo (2009) citado en Parias (2010: 154), establece que la localización de las actividades urbanas y su cruce espacial, no se determinan exclusivamente mediante un carácter técnico, producto de una lógica funcional que deviene en algo complicado de sostener: “un equilibrio general, único, óptimo y estable, con las repercusiones que ello implica sobre los aspectos de política”, puesto que conduce a concluir que “el funcionamiento espontáneo del mercado es el mecanismo más eficiente de la distribución de las actividades urbanas en el espacio”.

Por tanto, colectiva e interactivamente, se asignan usos al suelo urbano los que a su vez inciden en la determinación de sus precios. “Para ello, se parte de la cuestión de cómo se establecen las relaciones, las prácticas colectivas que desde la teoría marxista tendrían como raíz el carácter clasista de la sociedad capitalista” (Parias, 2010: 154).

De acuerdo con Arango (1975) citado en Carrión et al. (1978: 15):

La explicación de la renta urbana es importante sobre todo en cuanto el alquiler de la vivienda es una parte integrante del costo de producción de la fuerza de trabajo urbana. El problema es de importancia secundaria cuando se trata del suelo urbano ocupado por la burguesía y las demás clases sociales dominantes pues, en este caso, la renta urbana está asociada a la redistribución de plusvalía ya producida, entre la burguesía y los propietarios territoriales; no afecta así las condiciones de reproducción del régimen de producción, ya que la demanda por suelo urbano de la burguesía es el resultado de su decisión previa sobre la división de la plusvalía entre el consumo y la acumulación de capital.

En cuanto al espacio urbano, Pradilla et al. (1973) citado Carrión et al. (1978) establecen que el surgimiento de las ciudades se debe al hecho de que existe una división del trabajo social. Es decir, existe una relación dialéctica entre algunos procesos como la acumulación de excedentes, la división del trabajo y la aparición de clases sociales, que determinan y condicionan las características específicas del surgimiento de las ciudades. Al interior de cada ciudad existen distintas formas en las que se produce la división social del trabajo así como las relaciones sociales de producción, que a su vez condicionan la diferenciación/localización de los habitantes en la zona urbana, las que se encuentran en constante contradicción, dinamizando de esta manera, la conformación del espacio urbano (Carrión et al., 1978).

De acuerdo con Palacio (2002: 1-2) bajo el marco de precios y valores de mercado, las actividades o ramas económicas mejor ubicadas, tienen la capacidad de obtener una ganancia extraordinaria. Esto surge de enfrentar actividades agrícolas con actividades industriales, comerciales y de servicios, incluyendo también las actividades inmobiliarias. Este enfrentamiento se produce en los espacios urbano-rurales, por eso, en este contexto, si los agricultores observan un beneficio mayor en tierras urbanas, van a preferir alquilar o vender sus tierras por más productivas que sean. Esto implica que la tierra constituye un elemento de inversión del capital. El capital tiene un papel relevante aquí, puesto que, “de manera específica serán los capitales inmobiliarios los que decidan en qué, cuándo y dónde les

conviene invertir, sujeta esta decisión al proceso de desarrollo capitalista en su conjunto”. Lo que quiere decir que:

El capital determina las distintas formas de apropiación y modificación del suelo en las ciudades, dispone las formas organizativas en que espacialmente se llevará a cabo el proceso de producción y circulación de mercancías, define el conjunto de condiciones generales de reproducción, tanto del propio capital como de las concernientes a la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el capital influye de manera decisiva en cómo se establecerán las fábricas, bodegas, bancos, comercios, viviendas, hospitales, escuelas, centros de recreación, etc., en el ámbito urbano (Palacio, 2002: 2).

Consecuentemente, en referencia con las inversiones de capital en las tierras urbanas, los bienes inmuebles constituyen, desde la teoría del valor, un valor de uso en la medida en que tienen la capacidad de transformarse en capital y de poder funcionar como él. De este mismo modo, si existe construcción de por medio, mejoramiento de la zona en la cual está ubicado el inmueble, su valor y su valor de uso, además de conservarse, pueden incrementarse. Por consiguiente, es posible afirmar que el suelo urbano se valoriza en tanto es propiedad (Palacio, 2002).

En este contexto, la tierra urbana, contrariamente a la tierra agrícola, no conforma un medio de producción, sino que constituye un soporte para las actividades urbanas (Clichevsky, 1975). Carrión et al. (1978) hacen un aporte importante explicando que dada la intervención del Estado, de acuerdo a las necesidades de capital la ciudad se adecúa creando las condiciones necesarias para la producción y reproducción ampliada de la fuerza de trabajo que está vinculada a ese proceso productivo. Dicha intervención es expresada espacialmente en la separación social del hábitat, en la incorporación de áreas nuevas para la actividad del capital y en la determinación de las reglas del uso del suelo. De acuerdo con Lichfield y Connellan (2000) se concibe la tierra como un elemento para el desarrollo; como una plataforma en donde se desarrollan actividades socioeconómicas asociadas, que buscan producir desarrollo; y con esto, este *valor del desarrollo* puede ser gravado.

Por consiguiente, entendiendo la funcionalidad de la tierra como plataforma para el desarrollo y con el riesgo de simplificar demasiado, Lichfield (1992) citado en Lichfield y Connellan (2000) establece que las ciudades comprenden dos elementos principalmente. En primer lugar, edificios y espacios que son la base para las actividades socioeconómicas (producción, distribución, intercambio y consumo) de los residentes de la ciudad y de quienes vienen de fuera como visitantes regulares o irregulares; y, en segundo lugar, la infraestructura de estas actividades, a saber, «el fundamento subyacente o marco básico». En el uso cotidiano hay muchas interpretaciones de lo que se concibe como subyacente. Existe un consenso general sobre la inclusión del transporte o de telecomunicaciones, y sus recursos asociados (tales como estaciones de iluminación, zona de aparcamiento, autobús y tren, centrales telefónicas), así como los servicios públicos básicos (agua, alcantarillado, eliminación de residuos, gas, electricidad).

Si se entiende que la tierra constituye un elemento del desarrollo capitalista, se observa y explica uno de los principales problemas en las ciudades, la expansión urbana más allá de los límites “racionalmente utilizables” *i.e.*, una expansión urbana que desperdicia recursos tanto en términos de sus costos de

oportunidad (otros usos: la reducción de las tierras disponibles para el uso agrícola, o como espacios públicos) como mediante el aumento exponencial del gasto público requerido para ampliar las coberturas de infraestructura y servicios; una urbanización que incrementa los costos y distancias de movilización, que privilegia o incentiva el uso del automóvil privado en lugar del público (Song y Zenou 2006: 1-2).

Balbo (2002) citado en Jordán y Simioni (2003), señala que la escasez de recursos en el ámbito local crea la disyuntiva entre privilegiar intervenciones a barrios que cumplen con los estándares de acuerdo a las exigencias internacionales, o por el contrario, direccionar sus esfuerzos mediante acciones que busquen reducir la pobreza y favorezcan la integración espacial y social de los grupos sociales vulnerables. Bajo este marco, los gobiernos locales se enfrentan a un doble desafío, que busca por un lado construir una ciudad competitiva en el mercado internacional capaz de atraer inversiones, y por otra, una ciudad que garantice igualdad en las condiciones de vida y oportunidades para todos sus habitantes.

Por consiguiente, los gobiernos locales están destinados a desempeñar un papel fundamental en el proceso de desarrollo económico de sus espacios, y deben por tanto, generar una mayor proporción de los ingresos totales obtenidos. Finalmente, puede generalizarse que en las ciudades en donde los impuestos de los gobiernos locales desempeñan un papel importante en la financiación de los servicios públicos urbanos, el impuesto predial será una importante fuente de ingresos (Bahl y Linn, 1992).

Además, el análisis del efecto de la competencia en la transformación de las técnicas de producción se extiende para posteriormente incluir la función de la ubicación. Luego, el precio de la propiedad se convierte en un resultado de la misma competencia que regula la producción y que se incorpora en el precio de las materias primas. Los límites en la regulación del mercado se alcanzan, sin embargo, cuando se trata de la producción del espacio en sí mismo que no puede realizarse sin la intervención del Estado. En consecuencia, el análisis del proceso urbano tiene que explorar los límites y la interacción de la regulación del mercado y la planificación en la organización espacial.

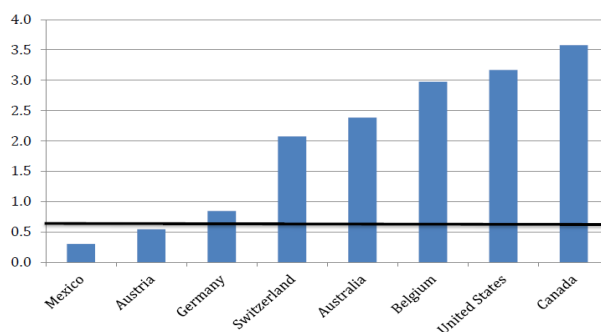
Entendiendo adicionalmente que la especulación se ha extendido en los mercados de suelo urbano, y que esto conforma un hecho fundamental para aumentar el precio del suelo urbano a niveles indeseables. Se dice que esta actividad la realizan operadores que generan un beneficio masivo que *no ha sido ganado* y que no es gravado de manera adecuada. Por tanto, se deduce que este fenómeno podría ser perjudicial para el bien social y que tales incrementos *no ganados* en el valor del suelo deberían ser analizados y controlados para fines públicos (Mohan, 1974:78).

El impuesto predial en América Latina

De acuerdo a estudios realizados por Bahl (2008) citado en Ruiz y Vallejo (s.f.), se evidencia que en los países en desarrollo el impuesto predial constituye una fuente débil de ingresos equivalente a menos del

0,7% del PIB, principalmente por la incapacidad de estos países de administrar un sistema que funcione bien. Esto se evidencia en la figura 1, en donde se presenta el impuesto predial como porcentaje del PIB en el año 2010 para algunos países de la OCDE. Se observa que el promedio en los países en desarrollo está muy por debajo de países como Suiza, Australia, Bélgica, Estados Unidos y Canadá.

Figura 1: Impuesto a la propiedad en los países federales de la OCDE como porcentaje del PIB, 2010



Nota: La línea negra indica el promedio en los países en desarrollo

Fuente: Estadísticas de la OCDE

Elaboración: Ahmad, Brosio y Pöschl

Canadá constituye el país que mayor recaudación obtiene del impuesto predial (como porcentaje del PIB) dentro del continente americano. Brown (2006) citado en Astudillo y Zúñiga (2012) lo atribuye a que el sistema de Canadá tiene una legislación bien establecida, tiene altamente desarrollados sus procesos administrativos, los sistemas de información tecnológica son avanzados y cuenta con un historial en donde la ocupación del suelo es segura.

Además, Astudillo y Zúñiga (2012: 299) señalan algunos elementos que explican las grandes diferencias en la recaudación:

En la aplicación de este tributo juega un papel muy importante el nivel de ingresos per cápita de los países, la dimensión de la zona administrada, la población que la misma comprende y la propiedad de la tierra entre otros elementos. De hecho, el historial de inseguridad jurídica en la tenencia del suelo en América Latina y, por el contrario, la certeza legal en Canadá, nos indica el por qué los ingresos del impuesto predial aportan poco al gasto público municipal de los países atrasados.

A pesar de los problemas existentes en la recaudación del impuesto predial, De Cesare (2010) establece que la generalidad de países en América Latina han establecido dentro de su sistema tributario al impuesto predial, exceptuando a Cuba, El Salvador y Haití. En promedio, el impuesto predial alcanza el 1,6% del total de la carga tributaria, que en promedio es del 19%.

Respecto de la efectividad del impuesto, Tobón y Muñoz (2013) mantienen que pese a que los niveles extremadamente altos de impuestos pueden generar barreras para el crecimiento económico en países

desarrollados, en países en desarrollo, la debilidad de las políticas de tributación explica la falta de gobernabilidad local, deviniendo en falta de autonomía presupuestal para el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

A fin de generar un análisis comparativo y poder determinar la causa del mal desempeño en la recaudación del impuesto predial en América Latina, se presentan *brevemente* los casos de Perú, Colombia, Brasil y Ecuador; el caso de Brasil es presentado por el nivel de representatividad dentro de la región y, los casos de Colombia y Perú, por su proximidad territorial y económica con Ecuador.

Arias (2009) explica que en Perú el impuesto a la propiedad es determinado mediante autoavalúo (autodeclaración), al cual se aplica una escala progresiva acumulativa para el cálculo del impuesto. Sumando el valor del terreno, de las construcciones y otras instalaciones, se obtiene el valor del predio. Existen ciertos problemas en el proceso de valuación: la información de las áreas construidas, áreas del terreno y estado de conservación de las construcciones, es declarada por el contribuyente. La falta de actualización de los catastros en la mayoría de municipalidades, impide que la información declarada pueda ser verificada. Además, existen escasos recursos para la fiscalización de la información. Existe también un desfase entre el valor arancelario del terreno y el valor unitario de construcción con relación a los valores de mercado, siendo mayor este último.

Adicionalmente, “la recaudación y cobranza del impuesto predial se ve afectada por bajos ratios de cobertura de inscripción de predios, y altos ratios de morosidad y subvaluación”. Debido a las transferencias no condicionadas del gobierno central, las municipalidades carecen de incentivos para mejorar la recaudación del impuesto, mostrando un bajo desempeño en la captación de ingresos. En el año 2006, la recaudación del impuesto predial representó apenas el 9% de los ingresos municipales, mientras que las transferencias alcanzaron el 72% de los ingresos (Arias, 2009: 43).

Según con De Cesare y Ruddock (1999), en Brasil, los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad se gastan de forma integrada con otras fuentes de ingresos administrados a nivel local. Las autoridades locales son responsables de la financiación de un amplio número de servicios públicos. Se destinan principalmente al suministro de agua, alcantarillado, saneamiento, alumbrado público, y el sistema de tráfico. Son responsables de la recolección y eliminación de basura y limpieza de la ciudad. Además, controlan y gestionan los servicios de transporte público. Sus responsabilidades incluyen la provisión y el mantenimiento de los espacios públicos, como parques, zonas de recreo y centros de actividades de cultura, deportes y entretenimiento. Son parcialmente responsables de la educación, los servicios de salud, el control del medio ambiente y los servicios sociales. Además, tienen la difícil tarea de proporcionar asistencia a las familias de bajos ingresos en el área de vivienda.

Astudillo y Zúñiga (2012: 300) exponen que las diferencias entre los países norteamericanos y América Latina en relación con este impuesto está en que:

la mayor parte de los recursos captados por este impuesto se destinan a servicios educativos en los países norteamericanos; mientras que en América Latina, se aplican a la recolección de basura, alumbrado público, agua potable, drenaje, alcantarillado y otro tipo de servicios públicos básicos, que en los países

desarrollados son suministrados por los desarrolladores o bien, representan una cantidad mínima de la recaudación del predial.

La base de cálculo en Brasil es el valor de mercado de cada propiedad inmobiliaria individual. El impuesto abarca todas las clases de uso de la propiedad, incluyendo terrenos baldíos, propiedades residenciales y no residenciales. El Código Fiscal de la Nación establece la base del impuesto a la propiedad, que se define como el valor de mercado teniendo en cuenta las mejoras de la tierra y de los inmuebles. Las autoridades locales son totalmente responsables de las valoraciones para los efectos fiscales correspondientes (De Cesare y Ruddock, 1999). Puesto que cada localidad tiene su propia forma de valoración, se explica únicamente el caso de Porto Alegre –por ser una de las ciudades más importantes en Brasil– a fin de comprender de manera más clara el proceso de tasación expuesto.

De Cesare y Ruddock (1999) explican que el enfoque del costo es el método empleado tradicionalmente para la evaluación de la propiedad inmobiliaria para fines fiscales de Porto Alegre. De acuerdo con el enfoque del costo, el siguiente modelo establece el valor de mercado de la propiedad:

$$VM = VT + CC$$

en donde *VM* es el valor de mercado, *VT* es el valor del suelo y *CC* es costo de construcción. El valor del suelo se calcula considerando la siguiente metodología: i) clasificación en 88 zonas urbanas que representan un tipo de estratificación en áreas geográficas con características similares, ii) datos relacionados con las ventas de terrenos baldíos (sitios no desarrollados) y un valor promedio de tierra por unidad de superficie que es calculado para cada zona de acuerdo a la información recogida sobre las ventas de terrenos baldíos, y iii) el valor de la tierra por unidad de superficie establecida se ajusta para cada sitio, teniendo en cuenta básicamente dos grupos de información, los equipos de infraestructura y servicios, y las características físicas del sitio.

El costo de construcción se estima teniendo en cuenta un costo por unidad de área de construcción de diversos tipos y estilos. Hay alrededor de treinta diferentes costos de construcción definidos que se clasifican según el tipo de edificio, paredes, techos, pisos, y la calidad de construcción. Para cada propiedad individual, el costo de construcción se estima teniendo en cuenta el valor del costo de construcción por unidad de superficie construida multiplicado por el área de la propiedad y su respectivo factor de depreciación. Adicionalmente, las tarifas de impuestos a la propiedad son progresivas de acuerdo con el valor de mercado evaluado, contribuyendo de esta manera a la utilización de los impuestos como instrumento de política urbana, además de que permite vincular el impuesto a la capacidad de pago de los contribuyentes (De Cesare y Ruddock, 1999). Finalmente, De Cesare y Ruddock (1999) identifican las debilidades que se presentan con frecuencia en los impuestos a la propiedad: i) sesgo de valuación en la base imponible estimada, ii) imprecisiones presentes en el catastro inmobiliario, y iii) exploración ineficiente del impuesto a la propiedad como fuente de ingresos.

En Colombia, Aristizabal (2002) explica que la Ley 44 de 1990 creó el impuesto predial unificado, en sustitución de cuatro impuestos anteriores sobre la tierra y la propiedad; la base de dicho impuesto puede ser el avalúo catastral o el autoavalúo, si un municipio ha implementado el sistema de autovaluación. El avalúo catastral es una valoración de la propiedad realizada por la Oficina Catastral. En la determinación de este valor, la Oficina Catastral debe tener en cuenta el valor de: la tierra, los edificios, la apreciación de la propiedad debido a las mejoras públicas cercanas, la apreciación de la propiedad por cualquier

fuente cercana de agua, y cualquier material de un edificio, situado en la propiedad, que ha sido demolido o cuya demolición es esperada.

Un autoavalúo es la valoración de la propiedad (ya sea rural o urbana) hecha directamente por el propietario. Este sistema de autoevaluación puede ser utilizado en las municipalidades en las cuales ha sido implementado. En estos municipios, los contribuyentes presentan una declaración de impuestos en la que declaran el valor de la propiedad, y calculan el importe del impuesto adeudado. Para apoyar este sistema de autoevaluación, la Ley 44 de 1990 autorizó a los municipios que lo adoptaron, a establecer una base presuntiva mínima, la cual es determinada teniendo en cuenta la ubicación de la propiedad y algunos parámetros técnicos que sirven para resolver el precio por metro cuadrado de construcción. Siempre que la Administración Tributaria establece una base presuntiva mínima, el valor auto-evaluado no puede ser inferior al precio determinado como la base presuntiva mínima, multiplicado por el área de la propiedad (Aristizabal, 2002).

En cuanto a las tarifas establecidas para el cobro del impuesto, Quete y Cuéllar (2010: 11) plantean que son los concejos municipales los encargados de fijar las tarifas que deben oscilar entre 1 y 16 por mil con respecto al avalúo. Dichas tarifas se establecen de forma progresiva y diferencial, considerando los usos del suelo (sector urbano), estratos socioeconómicos y “antigüedad de la formación o actualización del catastro”. Únicamente podrán ser mayores al 16 por mil, las tarifas aplicadas a “terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados”, con un límite del 33 por mil.

Por lo menos el 10% de los ingresos percibidos mediante el cobro del impuesto a la propiedad son destinados a un fondo de habilitación de vivienda para los estratos bajos de la población, que no cuentan con servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios básicos, y para la adquisición de terrenos que se destinen a la construcción de vivienda de interés social (Quete y Cuéllar, 2010).

Iregui, Melo y Ramos (2004) encontraron que en un número considerable de municipios en Colombia, la recaudación es inferior a su potencial. Esto se explica por el atraso en la actualización de los catastros, la presencia de una brecha entre las tarifas efectivas y nominales y el bajo nivel de las tarifas nominales.

En Ecuador, el impuesto a la propiedad se basa en un porcentaje del valor municipal de la propiedad. Las propiedades urbanas y rurales son gravadas con diferentes tasas progresivas que oscilan entre 0,25 por mil y 5 por mil en el caso de las propiedades urbanas y entre 0,25 por mil y 3 por mil para la zona rural. Los propietarios de viviendas mayores de 65 años pagan la mitad de estas tasas (Deloitte, 2016). En el capítulo I se desarrolla el marco normativo para el caso del impuesto predial. En este apartado se lo expone brevemente para fines comparativos.

La base imponible del impuesto es constituida por el avalúo del bien inmueble el cual es establecido mediante la suma del valor del suelo, el valor de las edificaciones y un valor de reposición (Jácome, 2013). El nuevo Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 el 19 de octubre de 2010, en su artículo 507 establece que existirá un recargo anual del dos por mil a los predios urbanos, el cual será cobrado sobre el valor gravado a los inmuebles no edificados. Adicionalmente, “los propietarios de

bienes inmuebles no edificados o de construcciones obsoletas, ubicados en las zonas urbanas de promoción inmediata pagarán un impuesto anual adicional”.

Históricamente se presenta una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de las municipalidades y los distritos metropolitanos, alcanzando un 59% en el año 2011 en la estructura de ingresos, así como una baja participación del impuesto en los mismos (Jácome, 2013).

Ahora bien, los casos presentados en los párrafos anteriores servirán como sustento a los siguientes argumentos. A nivel global, De Cesare (2010: 2) examina la importancia del impuesto predial como fuente generadora de ingresos en América Latina analizando la carga tributaria (figura 2):

la carga tributaria total en América Latina es en promedio un 19 por ciento del PIB. El impuesto predial representa en promedio un 1,6 por ciento de la carga tributaria. La mayor incidencia del impuesto predial sobre la carga tributaria se observó en Chile (3,33 por ciento), Panamá (2,21 por ciento) y Paraguay (1,97 por ciento). No obstante, la carga tributaria como porcentaje del PIB no es muy significativa en Paraguay y Panamá. En contraste, la menor incidencia del impuesto predial sobre la carga tributaria se observó en Costa Rica (0,58 por ciento), Perú (0,92 por ciento) y la República Dominicana (0,94 por ciento). El impuesto representa en promedio un 0,32 por ciento del PIB.

Figura 2: Impuesto predial en algunos países de América Latina

Países	Año	Población	Carga Tributaria/ % PIB	PIB per cápita		Impuesto Predial		
				US\$	PPA 2004	% del PIB	% de la carga tributaria	US\$ per cápita
Argentina	2006	39.254.267	27,44	5.478	13.298	0,44	1,61	24,25
Brasil	2006	181.960.417	26,48	5.735	8.195	0,45	1,72	26,08
Chile	2003	15.919.479	18,83	4.923	10.874	0,63	3,33	30,89
Colombia	2006	43.405.387	---	3.185	7.256	0,62	---	19,75
Costa Rica	2005	4.322.000	20,55	4.831	9.481	0,12	0,58	5,8
Guatemala	2006	12.728.111	12,3	2.287	2.876	0,16	1,3	3,66
Honduras	2005	6.975.000	18,35	1.218	4.313	0,31	1,69	3,78
México	2006	104.419.383	20,6	914	9.803	0,21	1	18,82
Panamá	2006	3.283.959	15,86	5.206	7.278	0,35	2,21	18,22
Paraguay	2006	6.586.404	13,49	123	4.813	0,27	1,97	3,27
Perú	2006	27.720.014	16,41	3.333	5.678	0,15	0,92	5,02
República Dominicana	2006	9.183.984	14,15	2.779	7.449	0,13	0,94	3,69

Fuente: http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp

Elaboración: Claudia de Cesare

En la figura 3 se puede contrastar el rendimiento del impuesto, en los años 2005-2007, en los cuatro países escogidos; se observa que en el caso de Ecuador y Perú el impuesto tuvo una participación mínima como porcentaje del PIB, 0,14 y 0,16 por ciento respectivamente; a diferencia de Brasil (0,44%) y

Colombia (0,54%), siendo este último el tercer país que mayor recaudación alcanzó en la región en el periodo 2005-2007, lo que refleja una mejor administración de las propiedades inmobiliarias y su tributación.

Figura 3: Impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB en los países de América Latina

Países	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Argentina	0,65	0,62	0,59	0,44
Bolivia	-	-	0,69	0,62
Brasil	0,37	0,41	0,42	0,44
Chile	0,55	0,65	0,70	0,59
Colombia	0,25	0,46	0,48	0,54
Ecuador	0,10	0,13	0,13	0,14
Guatemala	0,09	0,07	0,14	0,16
México	0,18	0,18	0,18	0,18
Paraguay	-	0,36	0,39	-
Perú	-	-	0,17	0,16
Uruguay	0,52	0,70	0,71	-
Países de América Latina	0,33	0,40	0,38	0,36

Fuente: CEPAL

Elaboración: Sepulveda y Martínez-Vázquez (2011)

El análisis relevante en este apartado, es que, desde 1990 en Ecuador por ejemplo, se observa que la recaudación del impuesto no ha experimentado un cambio significativo pasando apenas del 0,10% al 0,14% del PIB. Sin embargo, es necesario observar los datos presentados en contexto. Si bien la recaudación del impuesto no presenta grandes variaciones desde 1990, el PIB sí lo hace; pasando de un promedio de 15,88 billones de dólares de 1990 a 1994 a un promedio de 46,43 billones de dólares de 2005 a 2007 (figura 4). En este caso, se deduce que la recaudación por concepto del impuesto a la propiedad, efectivamente gana representatividad.

Figura 4: Producto Interno Bruto Ecuador 1990-2007

ECUADOR	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
PIB (billones de dólares) a precios corrientes	15,88	23,68	28,06	46,43
Crecimiento % a precios constantes	3,66	0,96	4,64	3,96

Fuente: World Macroeconomic Research 1970-2014

Elaboración: Johanna Herrera

En conclusión, al igual que en otras regiones del mundo, el rendimiento del impuesto a la propiedad sigue siendo inferior a su potencial; pero en América Latina la distancia entre el potencial y la realidad parece ser mucho más grande. Entre las razones por las cuales se observa ese comportamiento, se encuentran la baja voluntad política y efectos disuasivos del reparto de ingresos y transferencias, y las administraciones fiscales obsoletas y mal equipadas. Estos factores parecen traducirse en grandes exenciones y bajas tasas de impuestos. Además, los avalúos catastrales no se actualizan con la suficiente frecuencia y existen registros y catastros incompletos. Este rendimiento mediocre de los impuestos a la

propiedad en América Latina y, las diferencias observadas entre los países, se relaciona con las diferentes modalidades en la discreción sobre la fijación de la tasa o la administración del impuesto a la propiedad (Sepulveda y Martínez-Vázquez, 2012).

Torres y Terán (2012: 418) confirman la dependencia de los gobiernos locales respecto del Gobierno Central, al explicar que en América Latina existen fuertes limitaciones en la recaudación del impuesto predial urbano, evidenciadas en menores índices de desempeño en contraste con países desarrollados. Adicionalmente plantean que “la optimización de la recaudación y el logro de objetivos extra fiscales de equidad, eficiencia y desarrollo urbanístico posibles a través de este tributo, exige comprender la naturaleza y el desempeño del impuesto”.

En este contexto, lo que se busca en la disertación es contrastar dos ejercicios fiscales en términos de la efectividad del cumplimiento de equidad mediante el cobro del impuesto predial. Para esto se analizarán dos ejercicios fiscales; en el primer capítulo se analiza el comportamiento del impuesto predial urbano en la alcaldía del Dr. Augusto Barrera en el año 2014 y en el segundo capítulo se contrasta lo expuesto en el primero con el comportamiento del impuesto predial urbano en la alcaldía del Dr. Mauricio Rodas en el año 2015. Posteriormente, en el tercer capítulo se determinará cuál ejercicio fiscal es más efectivo en términos de equidad.

Adicionalmente, el valor de la tierra, renta urbana y desarrollo urbano fueron abordados debido a que desde la teoría se establece que la equidad, además de preocuparse por que sean los contribuyentes que más ingresos tienen aquellos que soporten en mayor medida la carga del impuesto, también corresponde a los beneficios que reciben los contribuyentes. En este sentido, se analizará en los dos primeros capítulos la gestión local realizada.

Finalmente, se hizo una breve exposición del comportamiento del impuesto predial en América Latina, a efecto de comprender ciertas características inherentes del impuesto en países en desarrollo, que pueden configurar un débil desempeño en términos del gasto público y además, por problemas referentes a la elección de una estructura impositiva adecuada, también genera limitantes en la equidad que puede alcanzarse en el cobro del impuesto.

Capítulo I: Comportamiento del Cobro del Impuesto Predial en el año 2014 y año 2015

Antes de iniciar el análisis de la evolución del cobro del impuesto predial, se considera conveniente, en primer lugar, exponer el marco normativo que regula tanto el accionar del MDMQ enmarcado dentro de la reglamentación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), así como el marco normativo del cobro de impuestos locales. De esta forma se logra una visión integral del impuesto.

Según el Art. 238 de la Constitución de la República publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados están constituidos por “juntas parroquiales rurales, concejos municipales, consejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales”, los mismos que, gozarán de autonomía financiera, política y administrativa, y, además estarán regidos por los principios de “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

Adicionalmente, la Constitución de la República, como marco normativo supremo, determina en sus Arts. 240 y 241, la existencia de un sistema nacional de competencias de carácter progresivo y obligatorio que rige a los gobiernos autónomos descentralizados y establece que aquellos correspondientes a los distritos metropolitanos, como es el caso de Quito, tendrán facultades legislativas y ejecutivas dentro de sus competencias y jurisdicciones territoriales. De esta manera, buscando cumplir lo establecido por la Constitución, el COOTAD introduce nueve cambios profundos dentro del sistema nacional de competencias, de los cuales a continuación, se exponen los más importantes.

En primer lugar, se encuentra el cambio de enfoque conceptual en el que, a efecto de promover la efectividad de las acciones realizadas por el gobierno, democratizar la institucionalidad constituye un imperativo estatal, mediante la incorporación de mecanismos de control social y participación, abandonando la antigua dicotomía que establece que la autonomía y la descentralización debilitan el rol del Estado. En cuanto a la organización del territorio, se plantea la existencia de un nivel intermedio de gobierno dentro de la organización territorial definida en la Constitución (regiones, provincias, cantones y parroquias rurales), que permita tener un Estado fuerte y policéntrico. Lo que se busca es la consecución de procesos que impulsen el desarrollo local mediante un nivel adecuado de planificación y articulación, logrando a su vez, un mayor equilibrio territorial (COOTAD, 2011).

Para los gobiernos autónomos descentralizados, se especifican las regulaciones en cada nivel territorial, procurando tener equilibrio y armonía. Mediante las especificaciones para la composición de los consejos provinciales, se asegura una mejor articulación entre concejos municipales, juntas parroquiales rurales y consejos provinciales. Además, “se consolida la figura del gobierno municipal, ratificando su competencia en la organización y uso del suelo cantonal como elemento determinante para los planes de ordenamiento territorial que deben por mandato constitucional realizar los otros niveles de gobierno”. Precisando las funciones de cada nivel de gobierno, se mejora la provisión de bienes y servicios públicos (COOTAD: 11-12).

El Código también unifica y compila todas las leyes existentes de los GAD. Además, establece que las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, conforman regímenes especiales que podrán ejercer las competencias según el nivel de gobierno correspondiente.

De esta manera, el COOTAD posibilita la transferencia de competencias desde el Gobierno Central de forma general, de manera que, lo que se transfiera a un municipio o a un consejo provincial, se deberá transferir a todos. Finalmente, se replantea la fórmula para la asignación de recursos a los GAD, en donde la distribución de recursos económicos estará dividida en dos tramos y será realizada por un modelo A+B (COOTAD: 14):

1.- Tomando como base el año 2010, se repartirá un tramo igual al entregado a los gobiernos autónomos en este año, el mismo que comprenderá todas las leyes generales y especiales existentes (total 19) a favor de los gobiernos descentralizados.

2.- El monto excedente se repartirá utilizando la fórmula de aplicación de cada uno de los criterios constitucionales y de acuerdo con una ponderación definida por la comisión, que se modificará después de dos años, con la actualización de la información originada en el censo de población y vivienda 2010 y con la información que deberán entregar los organismos pertinentes.

Consecuentemente, se consigue un crecimiento anual de las transferencias que permitirá alcanzar la provisión de bienes y servicios independientemente de la localización de las personas. En este sentido, uno de los objetivos del Código, es justamente lograr la autonomía financiera, política y administrativa de los GAD, bajo el marco de la unidad del Estado (COOTAD, 2011). Finalmente, es pertinente recalcar que el COOTAD enfatiza un proceso de descentralización, en el que, como se explicó en el marco teórico, los gobiernos locales no responden por los resultados obtenidos al gobierno central.

Por tanto, se puede establecer que Ecuador sigue construyendo un sistema nacional de competencias *descentralizado*, en el que de acuerdo con la CEPAL (1993), es necesario que previamente a este proceso, un país haya dividido su territorio en unidades inferiores, en la que cada una de ellas, tiene un gobierno local.

De lo expuesto se deduce que una de las ventajas de la descentralización es la idea de que los gobiernos locales son más capaces de entender y responder a las necesidades locales, lo que permite incrementar la eficiencia y capacidad de respuesta del gobierno. Además, uno de los mayores beneficios de un sistema descentralizado, es su capacidad para hacer frente a los problemas locales. Debido a que el gobierno nacional tiene la obligación de responder a una variedad de grupos, es inevitable que los intereses de algunos grupos se vean comprometidos o no sean abordados en absoluto. Un gobierno regional compuesto por residentes locales, está en condiciones de comprender los problemas específicos de un área y legislar adecuadamente, buscando resolver dichos problemas. A diferencia de los gobiernos nacionales, los gobiernos regionales también son capaces de representar los valores culturales de los residentes locales.

La descentralización aumenta la eficiencia en la determinación de la prestación de servicios. En un sistema descentralizado y participativo, los ciudadanos pueden influir en las decisiones sobre la prestación de servicios a través de mecanismos que les permiten indicar el tipo, nivel, la calidad y la combinación de servicios que desean, y el costo que están dispuestos a pagar por estos servicios. Esto permite no sólo optimizar la satisfacción de los ciudadanos, sino también es un excelente mecanismo para conciliar las expectativas de los ciudadanos a los recursos disponibles y/o el precio que están dispuestos a pagar por los servicios deseados.

Además, facilita una mejor división del trabajo en la gestión de los asuntos públicos. La creación de fuertes gobiernos locales con la capacidad de gestionar con eficacia los asuntos locales permite que el gobierno central se concentre en las funciones de nivel superior. Esto mejora la eficiencia y crea controles y equilibrios más eficaces. También promueve el pluralismo y el dinamismo en la sociedad. El hecho de que existan otros centros de poder e influencia, con la autoridad y los medios de llevar a cabo su especial interés y perspectivas, invariablemente conducirá a un mayor pluralismo y el dinamismo en la sociedad.

Ahora bien, una vez limitado el marco normativo de acción del Municipio de Quito, se procede a exponer el marco normativo que regula el accionar de los gobiernos locales en su respectivo ejercicio fiscal. La Constitución de la República determina los principios bajo los cuales gobernará la administración pública y todos los demás organismos del Estado, entre los cuales el principio de Equidad será el encargado de presidir la administración tributaria (Galarza, 2014).

En este contexto, de acuerdo al Art. 172 del COOTAD, de los cinco tipos de recursos financieros que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, los ingresos propios de la gestión están conformados por el cobro de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas. Se establece que “la aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria”.

En el Art. 185, del mismo cuerpo legal arriba mencionado, se establece además que los distritos autónomos descentralizados y los gobiernos municipales, independientemente de los ingresos propios generados, se beneficiarán de los impuestos que la ley establece.

En cuanto a la facultad tributaria de los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos, el Art. 186 del Código, establece que:

Podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos, y en razón de las obras que ejecuten

dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

Adicionalmente, de acuerdo con el Art. 490, son de exclusiva financiación metropolitana o municipal, los impuestos que se han creado o pueden crearse legalmente únicamente para el presupuesto municipal o metropolitano; y, de coparticipación, aquellos en los que el presupuesto estatal es partícipe. Los impuestos metropolitanos o municipales, son de carácter particular y general. Son particulares los que han sido creados para beneficio individual de uno o más municipios o distritos metropolitanos; y, son generales aquellos que fueron creados para todos los municipios o distritos metropolitanos.

Dentro de las clases de impuestos municipales se encuentra el impuesto sobre la propiedad. Para la ejecución de su cobro, el artículo 494 establece que los catastros deberán ser actualizados permanentemente por las municipalidades y distritos metropolitanos, así como también se realizará la actualización obligatoria de la valoración de la propiedad urbana y rural cada bienio (Art. 496). Así, los bienes inmuebles constarán con un valor actualizado dentro del catastro. El avalúo del predio será establecido por la suma del suelo y las construcciones edificadas (en el caso de que existan). A fin de establecer el valor de la propiedad, de acuerdo con el Art. 495 del Código, los siguientes elementos serán considerados:

- a) El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble;
- b) El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición; y,
- c) El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

Serán los gobiernos locales quienes se encarguen de parametrizar los elementos señalados arriba, teniendo en consideración las particularidades de cada municipalidad o distrito metropolitano.

Finalmente, el Art. 497 establece que cuando se finalice la actualización de los avalúos, el monto de los impuestos, que regirán para el bienio, deberá ser revisado por el concejo considerando “los principios básicos de igualdad, proporcionalidad, progresividad y generalidad que sustentan el sistema tributario nacional”.

De los impuestos sobre la propiedad, se deriva el impuesto a los predios urbanos, del cual son sujetos pasivos los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, y están en la obligación de pagar un impuesto anual en la forma establecida por la ley, según el Art. 501 del

COOTAD. Además, se considerará una banda impositiva con un mínimo de 0,25% y un máximo de 5%, según el Art. 504.

A continuación, se puntualizan los elementos teóricos que serán utilizados en el presente capítulo. En la primera parte de la fundamentación teórica, se realizó una exposición detallada de los principios bajo los cuales la tributación está o debería estar regida; dentro de ellos, y dado el objetivo general del presente trabajo, el principio de nuestro interés es el de equidad. Entonces, entendiendo que los gobiernos locales necesitan incrementar sus ingresos a fin de cumplir con las distintas necesidades, no pueden hacerlo sin considerar el cumplimiento del principio tributario de equidad dentro del marco de la política fiscal. De forma más específica, el concepto utilizado será el de equidad vertical, la cual se refiere a considerar la capacidad de pago del contribuyente dentro del proceso de tasación, y que será analizado desde la progresividad del impuesto, las exenciones otorgadas y la gestión local entendida dentro de la teoría de la renta de la tierra.

Ante lo establecido, es importante considerar dos aspectos, i) ante la necesidad de que un impuesto sea equitativo, también debe ser capaz de producir los ingresos suficientes, y ii) las distorsiones introducidas por un impuesto se deben reducir al mínimo. Se estableció que los impuestos generan distorsiones, es decir, ante ellos, las personas toman decisiones diferentes que en ausencia de ellos. Sin embargo, puesto que lo que nos concierne es el impuesto a la propiedad, y asumimos que las personas pagan el impuesto como un derecho de uso de los servicios públicos proporcionados, implicando que no se generan distorsiones en el consumo de vivienda, mucho menos en las decisiones de trabajo, ahorro o inversión (puesto que no se grava el ingreso) el tema de la eficiencia económica será entendido únicamente en conjunto con el de equidad, asumiendo la disyuntiva entre ambos.

Adicionalmente, respecto de la incidencia impositiva, se supone que el impuesto recae sobre el propietario del bien inmueble gravado, sin trasladarse a otros agentes; este argumento tiene soporte legal. Por consiguiente, se considera la capacidad contributiva del propietario y no de otro agente *e.g.*, el inquilino.

Como se explicó en el capítulo anterior y se confirma posteriormente con la evidencia presentada, se observa que el impuesto a la propiedad constituye, a nivel de generación de ingresos propios de los gobiernos locales, la mayor fuente de ingresos, permitiendo una mayor gestión local mediante gasto público, e incentivando de esta manera el desarrollo urbano.

Ahora bien, una vez definido el marco legal y teórico bajo el cual se va a trabajar, el primer capítulo se divide en tres partes; en la primera parte se analizará el marco legal vigente en el período 2009-2014, correspondiente a la alcaldía del Dr. Augusto Barrera a partir de las ordenanzas municipales respectivas.

Posteriormente, en la segunda y tercera parte, se aplican las tarifas establecidas en las Ordenanzas Metropolitanas vigentes en el periodo escogido, y se analiza la composición del catastro de Quito en términos de qué predios soportan la mayor parte de la recaudación. Finalmente, en la última parte se analiza la gestión local realizada por la alcaldía.

Análisis del marco normativo que regula el cobro del impuesto predial urbano en el período 2009-2014 correspondiente a la Alcaldía del Dr. Augusto Barrera

Análisis Ordenanza Metropolitana 232: Tarifas impuesto predial bienio 2008-2009

Primero, es necesario definir qué son consideradas como áreas urbanas en el Distrito Metropolitano de Quito, debido a que únicamente se analizará el cobro del impuesto predial urbano. De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) publicada en el Registro Oficial del año 2005, en el Art. 312 expone que las áreas urbanas se caracterizan por contar con obras de infraestructura y servicios básicos; siendo éstos aspectos fundamentales al momento de definir la carga impositiva.

En este contexto, el Consejo Metropolitano mediante Ordenanza Metropolitana No. 232 publicada en el Registro Oficial de 17 de diciembre de 2007, aprobó el plano del valor del suelo y edificaciones urbanas y rurales, sus factores de aumento y reducción y las tarifas que regirán para el bienio 2008-2009 (Ordenanza Metropolitana 303, 2009). Es pertinente aclarar que la Ordenanza Metropolitana 232 fue aprobada por el alcalde Paco Moncayo, la razón por la cual se la cita aquí se debe a que las tarifas se mantienen en la alcaldía de Augusto Barrera. En el Art. III... (17) de la mencionada Ordenanza, se establecen las tarifas aplicadas a la base imponible, esto es, al avalúo comercial establecido para el bienio 2008-2009, de conformidad con la siguiente tabla:

Tabla 1: Tarifas definidas para el cobro del impuesto predial urbano

Rangos de Avalúos en USD	Tarifa Mínima (Por mil)	Tarifa Máxima (Por mil)
0,00 a 4.250,00	Exonerado	Exonerado
4.250,01 a 25.000,00	0,25‰	5‰
25.000,01 a 50.000,00	0,25‰	5‰
50.000,01 a 75.000,00	0,26‰	5‰
75.000,01 a 100.000	0,27‰	5‰
100.000,01 a 150.000,00	0,28‰	5‰
150.000,01 a 200.000,00	0,29‰	5‰
200.000,01 a 500.000,00	0,30‰	5‰
50.000,01 a 1.000.000,00	0,31‰	5‰
1.000.000,01 a 2.000.000,00	0,32‰	5‰
Mayor a 2.000.000,00	0,33‰	5‰

Fuente: Ordenanza Metropolitana 232

Elaboración: Municipio de Quito

De acuerdo a esta tabla, los predios que están avaluados entre USD 0 y USD 4.250,00 están exonerados del pago del impuesto predial. La tarifa mínima por mil se establece de manera ascendente conforme incrementa el avalúo del predio. Consecuentemente, se podría deducir de un análisis muy simple, que el impuesto para el bienio 2008-2009 es progresivo hasta predios de USD 2.000.000,00, en la medida en que contribuyentes propietarios de un predio de mayor valor, pagan una tarifa mínima mayor. Sin embargo, un punto relevante es que la Ordenanza No. 232 aplica como tarifa máxima para todos los rangos, el valor más alto permitido por la ley en áreas urbanas (5 por mil). Esta aplicación evidencia una política fiscal regresiva, en el sentido en que al no existir un incremento progresivo de la tarifa máxima

como en el caso de la Ordenanza 0153 que será analizado más adelante, el impuesto es sustancialmente mayor para predios de menor valor.

Lo anterior se justifica de la siguiente manera; en el gráfico 1 se observa que, aplicando las tarifas de la tabla 1, un predio de USD 25.000 pagaría un impuesto de USD 105, contrariamente, aplicando las tarifas de la Ordenanza 0153, en las que la tarifa máxima es progresiva (tabla 2), el impuesto determinado para un predio del mismo valor, sería de USD 6,50, que equivale a 0,06 veces el impuesto determinado para el año 2009. En contraste, el valor determinado para un predio de USD 2 millones sería de USD 5.320 de acuerdo a la Ordenanza 232. En el caso de aplicar las tarifas de la tabla 2, el impuesto sería de USD 9.630. Por tanto, se confirma la evidencia de una política fiscal regresiva.

Ahora, se puede ver, de acuerdo a la tabla 1, que no todas las propiedades son sujetas a la misma tasa impositiva. En este contexto, Allen y William (2002), plantean que un impuesto a la propiedad ad valorem, es decir, un impuesto en base a un porcentaje del valor de la propiedad, se considera equitativo si todos los inmuebles en la jurisdicción fiscal están sujetos a la misma tasa impositiva efectiva, siendo ésta el producto del ratio de valor de tasación y valor de mercado por la tasa contributiva del impuesto (Cao-Alvira y Rodríguez, 2011). Se considera en este apartado que las tarifas definidas en la tabla 1 son el equivalente a la tasa impositiva efectiva, puesto que en el Municipio de Quito resulta difícil obtener el valor de mercado por lo que, el ratio de valor de tasación y valor de mercado es igual a uno.

El argumento de Allen y William (2002) puede ser rebatible, ya que gravar a todas las propiedades con una misma tasa provocaría que la parte del ingreso destinada al pago del impuesto en personas de ingresos más bajos, sea mayor en comparación con las personas de ingresos más altos, causando que, en términos relativos, el impuesto sea regresivo y, como se estableció en la fundamentación teórica, parte del principio de equidad, es la progresividad del impuesto.

Ahora bien, en el gráfico 1 se exponen los valores aproximados de recaudación del impuesto con el objetivo de observar de manera general si, en este análisis preliminar, el impuesto en años anteriores era progresivo. El resultado obtenido es un dato teórico en el que se asume que el valor de los predios en los rangos de avalúos (tabla 1), es igual al límite superior. Por ejemplo, en el segundo rango, en el que el valor de los predios va desde \$ 4.250,01 a \$ 25.000,00, se asume que el valor del predio es igual a límite superior (\$ 25.000,00), a éste se le resta el límite inferior (\$ 4.250,01) y se lo multiplica por la tarifa máxima (0,005), obteniéndose un primer resultado igual a \$ 104. Posteriormente, se multiplica el límite inferior por la tarifa mínima (0,00025). Finalmente, se suma ambos resultados y se obtiene un valor final de la expectativa de la recaudación del impuesto de \$ 105. Obviamente si se tendría el valor efectivo; éste se sustituiría por el del límite superior.

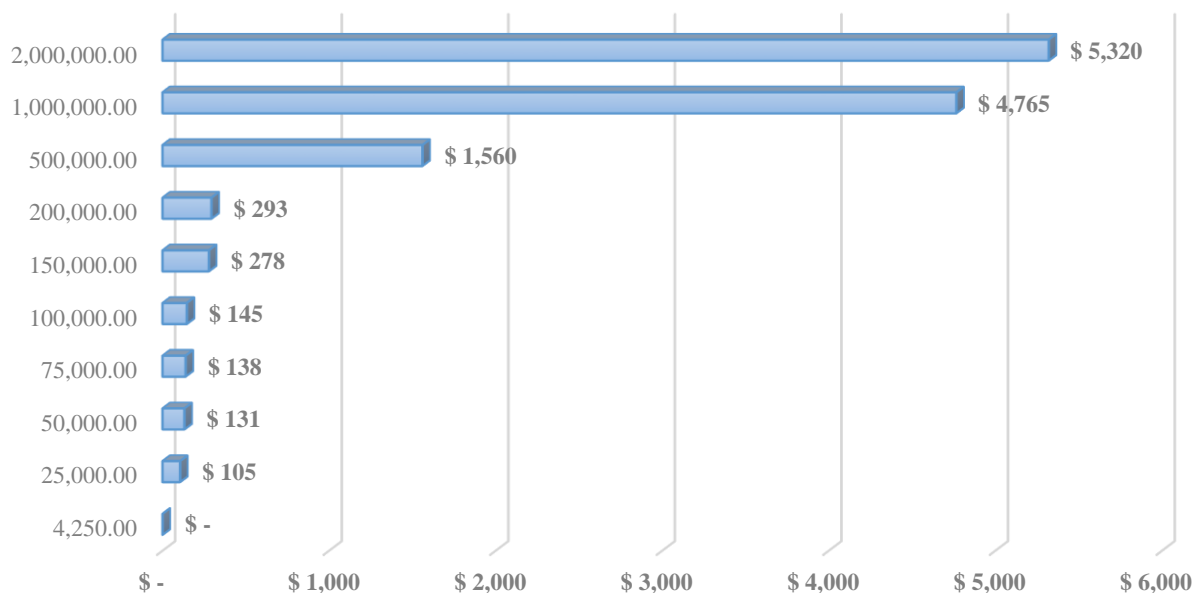
En resumen, se realizan tres pasos para el cálculo:

1. $25.000,00 - 4.250,01 = 20.749,99 * 0,005 = \$ 104$
2. $4.250,01 * 0,00025 = \$ 1$
3. $\$ 104 + \$ 1 = \$ 105$

De esta manera, la fórmula general para el cálculo del valor del impuesto es la siguiente:

$$(\text{límite superior} - \text{límite inferior}) * \text{tarifa máxima por mil} + \text{límite inferior} * \text{tarifa mínima por mil}$$

Gráfico 1: Valor anual del impuesto de acuerdo a las tarifas de la Ordenanza 232



Fuente: Ordenanza Metropolitana 232

Elaboración: Johanna Herrera

Del gráfico 1 se puede concluir que, *mediante un análisis preliminar*, el impuesto para el bienio 2008-2009 sí presenta progresividad en la medida en que el valor del impuesto incrementa con el avalúo del predio, cumpliéndose la equidad vertical en la cual, contribuyentes con mayor capacidad de pago, pagan más (OCDE, 2012). Esta conclusión también es válida para el bienio 2010-2011 puesto que, la Ordenanza Metropolitana 303, reformatoria de la Ordenanza 232, sancionada el 24 de diciembre de 2009, ratifica las tarifas establecidas en la tabla 1 para el bienio 2010-2011, por lo que el análisis en ese caso es similar al expuesto en esta primera parte.

No obstante, es importante observar que, pese a que el impuesto puede ser calificado como progresivo, la carga impositiva es alta en los rangos menores. Por ejemplo, en el caso de tener un predio avaluado en \$ 25.000, apenas se paga \$ 40 menos en comparación con uno que es avaluado en \$ 100.000, es decir, un predio que es cuatro veces más costoso, paga apenas un 38% más de impuesto predial. Esto pudo ocasionar una concentración de recaudación en rangos de predios de menor avalúo, si la cantidad de predios avaluados hasta 25.000 dólares es altamente representativa en el catastro de Quito para los años en los que las tarifas analizadas estuvieron vigentes, ocasionando de esta manera un trato inequitativo a los contribuyentes.

Lo que es necesario recalcar, tiene que ver con las razones por las cuales los contribuyentes sienten rechazo hacia el impuesto predial; posiblemente se debe a que este impuesto no está vinculado de forma directa al ingreso sino al patrimonio de una persona (bien inmueble), generando un debate en torno a si efectivamente se considera la capacidad de pago el momento de la tasación (John y Benjamin, 2008). En el presente capítulo la progresividad será medida por el valor del predio, que representará la capacidad de pago del contribuyente.

Además, es necesario hacer una observación de las propiedades que tienen exoneración del pago del impuesto, ya que este tema también influye en la equidad. De acuerdo al Art. 326 de la LORM, existen propiedades exentas del impuesto predial urbano tomando en cuenta algunas características que la ley establece; lo que se puede apreciar es que las exenciones o exoneraciones no *gravan* exclusivamente la capacidad contributiva, como establecen algunos autores mencionados en la fundamentación teórica, por el contrario, responde más a un principio de beneficio específico para los propietarios de bienes inmuebles que se considera que por el valor de su propiedad o la función que cumple la misma en la sociedad (templos, conventos, instituciones de asistencia social, etc.), no deben pagar el impuesto, y aun así, recibir los beneficios de los servicios prestados por el Municipio en las zonas urbanas.

En este contexto, de acuerdo al Art. de la LORM citada en el párrafo anterior, están exentos del pago del impuesto predial urbano:

- a. Los predios cuyo valor sea menor a veinticinco remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas.
- b. Los predios que sean propiedad del Estado o pertenezcan al sector público.
- c. Los templos religiosos, conventos y casas parroquiales y las propiedades de las misiones religiosas.
- d. Predios destinados a beneficencia o asistencia social o educación.
- e. Predios pertenecientes a naciones extranjeras u organismos internacionales de función pública.
- f. Predios declarados como utilidad pública por el concejo municipal y que además cuenten con juicios de expropiación.

Adicionalmente, el Art. 327 de la LORM establece que tendrán exención por cinco años siguientes a los de su finalización, en su caso:

- a. Aquellos bienes amparados por la institución del patrimonio familiar.
- b. Los bienes construidos con préstamos provenientes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Banco de la Vivienda, asociaciones mutualistas y cooperativas de vivienda.
- c. Los edificios construidos expresamente para viviendas populares y hoteles.

La pertinencia de lo citado, es que, Callan et al. (2012) explican que las exenciones otorgadas a grupos de bajos ingresos, constituye otra manera de que el impuesto sea más equitativo. Si bien no todas las exenciones son otorgadas a grupos con menor capacidad de pago o grupos que realizan labor social, algunas de ellas sí lo son.

Análisis Ordenanza Metropolitana 0153 que regula la determinación y cobro del impuesto a los predios urbanos y rurales para el bienio 2012-2013

En el bienio 2012-2013, el marco legal que regulaba el cobro del impuesto predial urbano era la Ordenanza Metropolitana 0153 sancionada el 14 de diciembre de 2011. El marco que faculta al MDMQ a recaudar este tipo de impuestos es el COOTAD, como se mencionó en la introducción del presente capítulo, éste, en su Art. 492, “faculta a los distritos metropolitanos a reglamentar mediante ordenanza el cobro de tributos” (Ordenanza Metropolitana 0153, 2011: 1).

Con este antecedente, en el Art. innumerado (1) se define la tabla con factores de aplicación para el impuesto a los predios urbanos de conformidad con los siguientes rangos:

Tabla 2: Tabla con factores de aplicación para el impuesto a los predios urbanos

Categoría	Rango	Avalúos		Tarifa Básica por mil	Tarifa Exceso por mil
		Desde Límite Inferior	Hasta Límite Superior		
I	1	6.600	20.000		0,25
	2	20.000,01	40.000,00	0,25	0,3
	3	40.000,01	60.000,00	0,3	0,35
	4	60.000,01	80.000,00	0,35	0,4
	5	80.000,01	100.000,00	0,4	0,45
II	1	100.000,01	150.000,00	0,5	0,6
	2	150.000,01	200.000,00	0,7	0,8
	3	200.000,01	250.000,00	0,9	1
	4	250.000,01	300.000,00	1,1	1,2
	5	300.000,01	350.000,00	1,3	1,4
III	1	350.000,01	450.000,00	1,5	1,8
	2	450.000,01	550.000,00	1,8	2,1
	3	550.000,01	650.000,00	2,1	2,4
	4	650.000,01	750.000,00	2,4	2,7
	5	750.000,01	850.000,00	2,7	3
IV	1	850.000,01	1.050.000,00	3	3,4
	2	1.050.000,01	1.250.000,00	3,4	3,8
	3	1.250.000,01	1.450.000,00	3,8	4,2
	4	1.450.000,01	1.650.000,00	4,2	4,6
	5	1.650.000,01	1.850.000,00	4,2	4,8
V	1	1.850.000,01	5.000.000,00	4,8	5
	2	5.000.000,01	En Adelante		5

Los predios unifamiliares urbano marginales con avalúos de hasta 25 remuneraciones básicas unificadas (año 2011 USD 6.600,00) del trabajador en general, están exentos del pago del impuesto predial Art. 509, a) COOTAD

Fuente: Ordenanza Metropolitana 0153
Elaboración: Municipio de Quito

La tabla de los rangos de aplicación del impuesto predial para los predios urbanos de la Ordenanza No. 153, implementa un sistema que divide el valor de tributación entre la fracción básica, que depende de la categoría en la que caiga el valor del inmueble, y la fracción excedente, que depende directamente del valor individual del inmueble. Esta fórmula permite no sólo aplicar la progresividad entre categorías, sino también al interior de las mismas.

Además, en la tabla 2 se observan varias diferencias con las tarifas definidas en la Ordenanza 232. Primero, se categorizan los predios de acuerdo a su avalúo en 5 categorías. Lo que se observa es que, la diferencia entre los rangos depende de la categoría en la que estén ubicados los predios. En la categoría uno, la diferencia entre los rangos es de USD 20.000, en la categoría dos esta diferencia asciende a USD 50.000, en la categoría tres es de USD 100.000, en la cuarta USD 200.000 y finalmente en la categoría cinco se establece que los predios avaluados a partir de USD 5.000.000,00 en adelante pagarán la tarifa máxima del 5 por mil sobre el avalúo.

Asimismo, se deduce que mientras más grande es la diferencia entre los rangos, mayor número de predios serán tratados de la misma manera cuando quizás debería diferenciarse su situación respecto de otros, lo que no responde al principio de equidad vertical explicado por la OCDE (2014) y al principio de justicia expuesto por Stiglitz (2000). Esto quiere decir que, un predio de USD 350.000,01 será expuesto a las mismas tasas (fila en rojo de la tabla 2) que uno de USD 450.000,00, cuando es cerca de USD 100.000 más barato, y cuando la diferencia que existe con el extremo superior del rango 5 de la categoría 2 (fila en lila de la tabla 2), es de apenas USD 0,01. Por lo que, quizás sería conveniente incrementar el número de rangos a fin de reducir la diferencia existente.

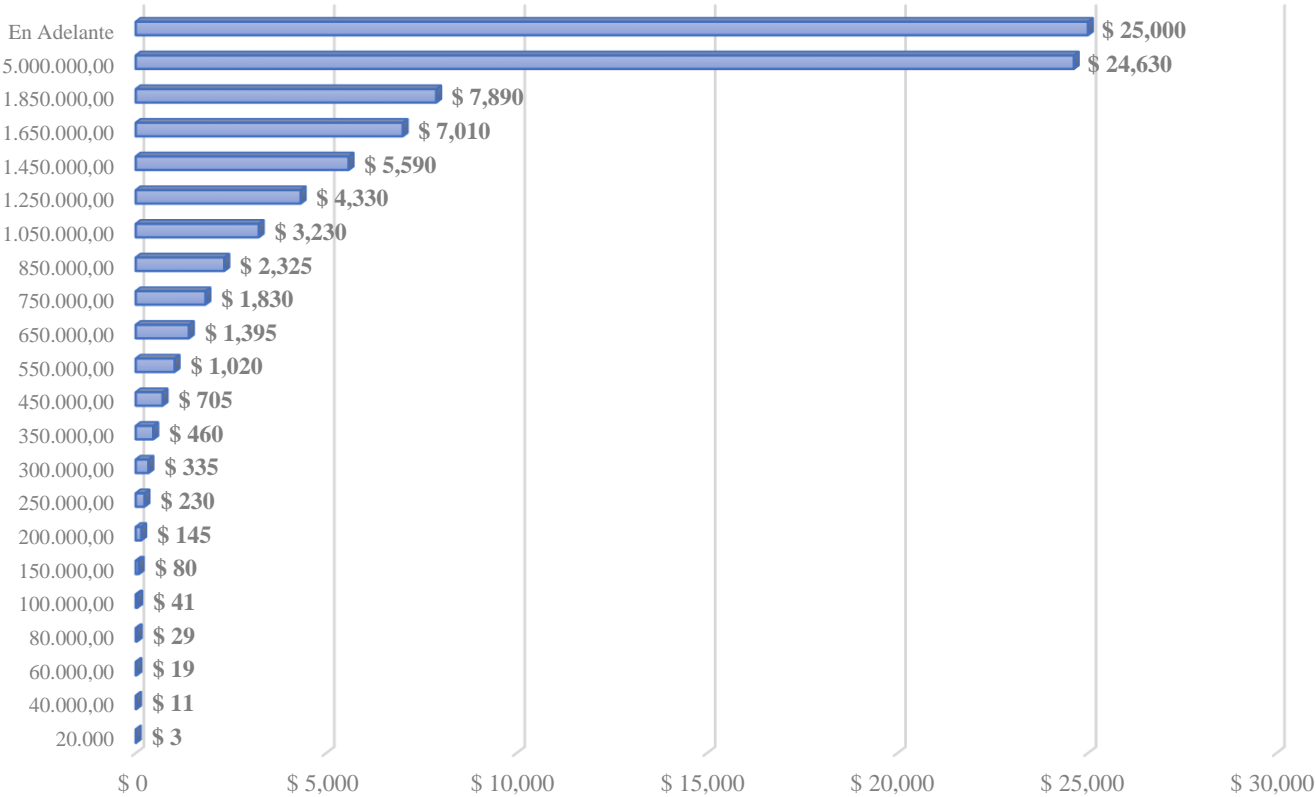
Sin embargo, a pesar de este análisis, en el gráfico 2 se presentan los valores anuales del impuesto de acuerdo a las tarifas definidas en la tabla 2 (para el cálculo se utiliza la misma fórmula que la explicada en el análisis de la Ordenanza 232), de donde se deduce que efectivamente existe progresividad en el impuesto predial urbano. Claramente se observa que los predios de mayor avalúo soportan la mayor carga del impuesto. En este contexto se materializa lo que establecen Cao-Alvira y Rodríguez (2011: 4) respecto de que conforme incrementa el valor de la propiedad, también aumenta el valor del impuesto que se debe pagar, cumpliéndose la progresividad del impuesto.

En el gráfico 2 se observa que el avalúo máximo en el cual se establecen tarifas fijas, asciende a USD 5.000.000,01, lo que quiere decir que, si la composición del catastro tiene mayor densidad en predios de menor avalúo, el impuesto es progresivo para una mayor proporción de predios, esta hipótesis será confirmada en la tercera parte de este capítulo.

Conjuntamente, en comparación con las tarifas definidas en la Ordenanza 232, **la tarifa básica** es mayor en la mayoría de rangos y **la tarifa exceso** se vuelve gradual, es decir, ya no es un porcentaje fijo que podía demostrar una política fiscal regresiva. La pertinencia del análisis realizado radica en que el año base del impuesto predial es el año 2011, es decir, como se verá en los límites para la corrección de la

dispersión, el impuesto gravado no puede exceder en ninguna circunstancia, según corresponda el caso, determinado porcentaje del impuesto gravado en el año 2011.

Gráfico 2: Valor anual del impuesto por rango de factores de aplicación



Fuente: Ordenanza Metropolitana 0153
Elaboración: Johanna Herrera

Lo anterior se verifica en el Art. innumerado (5) de la Ordenanza Metropolitana 0153, el cual establece que “la cuota del Impuesto Predial en ningún caso podrá ser superior a la del año 2011” en los porcentajes determinados en la tabla de los límites para la corrección de la dispersión, a efecto de que se realice una corrección gradual del tributo regulado. Una vez aplicada la tabla correspondiente para el cobro del impuesto predial urbano, se corregirá la dispersión del mismo de conformidad con la tabla 3.

Puesto que las tarifas definidas en la Ordenanza 0153 se ratifican para el año 2014, por ser año de transición, caracterizado por el cambio de administración municipal, la presentación y análisis de la Ordenanza 0153 es crucial en el trabajo ya que incluye el año de interés que será sujeto de análisis. Finalmente, tal como se realizó en el inciso anterior, se concluye estableciendo que las exenciones a efectos de la aplicación del impuesto predial, son las mismas que las expuestas en el análisis de la Ordenanza 232 de acuerdo a los Arts. 509 y 510 del COOTAD.

Tabla 3: Límites para la corrección de la dispersión

Tabla General para Predios Urbanos y Rurales		
Avalúos		Límites
Desde	Hasta	
0,01	20.000,00	10%
20.000,01	40.000,00	20%
40.000,01	80.000,00	30%
80.000,01	120.000,00	40%
120.000,01	160.000,00	50%
160.000,01	200.000,00	80%
200.000,01	250.000,00	110%
250.000,01	300.000,00	140%
300.000,01	350.000,00	170%
350.000,01	500.000,00	200%
500.000,01	700.000,00	240%
700.000,01	1.000.000,00	280%
1.000.000,01	1.500.000,00	320%
1.500.000,01	2.000.000,00	360%
2.000.000,01	3.000.000,00	400%
3.000.000,01	5.000.000,00	450%
5.000.000,01 en adelante		Sin Límite

Fuente: Ordenanza Metropolitana 0153

Elaboración: Municipio de Quito

Detalle y análisis de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación para el año 2014

En el presente inciso se analizará cuál es la composición del catastro de predios urbanos en Quito en el año 2014, a efecto de poder determinar en qué rango se concentra la mayor cantidad de predios y por consiguiente, poder observar cómo afecta la tabla 3, en la que se establecen los límites para la corrección de la dispersión, en la equidad. A continuación, en la tabla 4 se presentan el número de predios, número de propietarios, monto de recaudación potencial alcanzada en cada rango y el número de predios con exoneración.

La tabla 4 se encuentra dividida en los mismos rangos y categorías de la tabla 2. Lo que se puede observar es que la categoría 1, en la cual se encuentran los predios valuados hasta USD 100.000, es la más importante dentro del catastro de Quito respecto de la cantidad de predios (81,79%) y propietarios (77,35%) que aglomera. Adicionalmente, es la categoría en la que más predios con exenciones se encuentran (111.549 predios); lo que se asume que deviene en una menor pérdida en términos del recaudo por la categoría a la que pertenecen los predios, lo que podría incidir en una menor pérdida de eficiencia también ya que los predios con exenciones representan un gasto tributario⁸ para el municipio,

⁸ El gasto tributario se entiende como la recaudación que deja de ser percibida dadas determinadas concesiones por parte del fisco; conforma una herramienta de política pública que tiene como finalidad favorecer a determinados agentes, sectores o actividades. El concepto tuvo origen a inicios de los años sesenta en países como

puesto que se benefician de igual manera de los servicios públicos proveídos pero no contribuyen al ingreso con que se financian esos servicios.

Tabla 4: Composición del catastro de Quito año 2014

AVALÚOS		PREDIOS	PROPIETARIOS	RECAUDACIÓN POTENCIAL	NRO. PREDIOS CON EXONERACIÓN
DESDE	HASTA				
0	6.600	199.169	80.738	\$ 574.441,90	31.120
6.600	20.000	104.668	74.177	\$ 577.145,05	18.734
20.000,01	40.000,00	127.819	105.246	\$ 1.425.873,07	27.250
40.000,01	60.000,00	111.364	96.378	\$ 2.069.793,89	22.368
60.000,01	80.000,00	72.159	64.739	\$ 1.862.010,81	690
80.000,01	100.000,00	46.707	43.133	\$ 1.487.443,08	11.387
100.000,01	150.000,00	64.830	59.896	\$ 2.459.565,51	545
150.000,01	200.000,00	31.072	29.201	\$ 1.858.487,86	265
200.000,01	250.000,00	16.584	15.650	\$ 1.578.974,35	176
250.000,01	300.000,00	9.604	9.009	\$ 1.309.332,40	66
300.000,01	350.000,00	5.934	5.526	\$ 1.147.691,48	67
350.000,01	450.000,00	6.741	6.130	\$ 1.870.705,57	46
450.000,01	550.000,00	3.516	3.148	\$ 1.367.769,12	30
550.000,01	650.000,00	2.050	1.795	\$ 1.150.875,48	15
650.000,01	750.000,00	1.350	1.163	\$ 966.050,49	26
750.000,01	850.000,00	934	774	\$ 732.021,92	14
850.000,01	1.050.000,00	1.204	985	\$ 1.321.187,01	15
1.050.000,01	1.250.000,00	732	586	\$ 1.006.554,02	7
1.250.000,01	1.450.000,00	501	397	\$ 870.782,83	6
1.450.000,01	1.650.000,00	362	291	\$ 755.116,06	15
1.650.000,01	1.850.000,00	291	235	\$ 848.401,88	10
1.850.000,01	5.000.000,00	1.227	874	\$ 6.038.013,91	13
5.000.000,01	En Adelante	432	323	\$ 9.498.931,68	5
TOTALES		809.250		\$ 42.777.169,37	112.870

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

No sucede lo mismo en las otras categorías, en donde el impuesto es más alto y la cantidad de predios y propietarios es menor. En la categoría 2 por ejemplo, se recauda en promedio por predio USD 65 y por propietario USD 70. Los datos expuestos se resumen por categoría a continuación en el gráfico 3. En éste se materializa la idea anterior, en donde claramente se observa que los predios en la categoría 5, en la cual se encuentran aquellos de mayor valor, desde USD 1.850.000,01 en adelante, son los que más

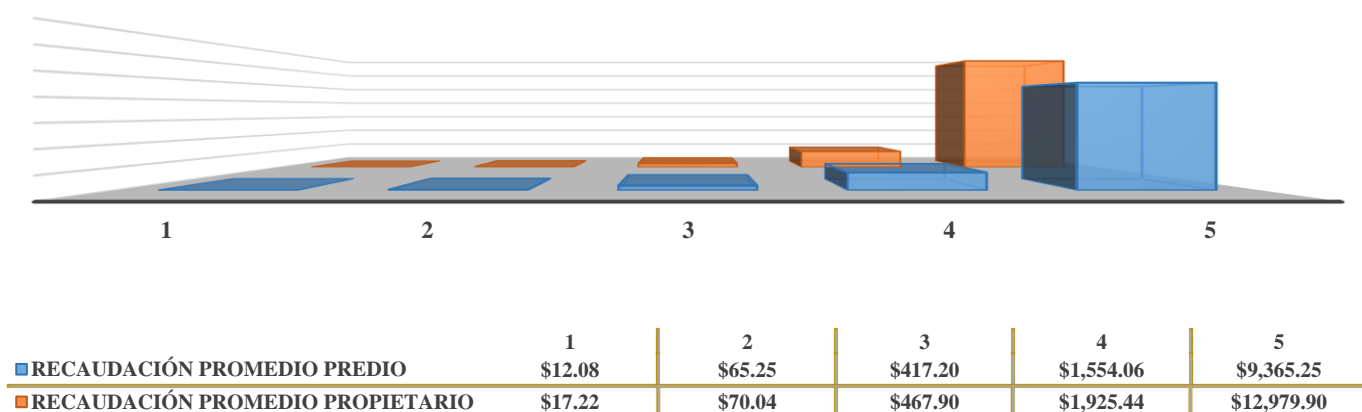
Estados Unidos y Alemania, quienes elaboraron presupuestos considerando los gastos tributarios, “como una forma de dar transparencia a la acción pública ejecutada por esta vía” (Vilella et al., s.f.: 2).

impuesto pagan en promedio por predio y propietario, USD 9.365,25 y USD 12.979,90 respectivamente (gráfico 3).

Además, en esta categoría apenas dieciocho predios tienen exenciones, lo que también responde a un sentido de equidad (Woolery, 1989), puesto que los contribuyentes localizados en esta categoría son los que en términos de patrimonio (bienes inmuebles de mayor valor), mayor capacidad de pago tienen, por lo que deberían ser los menos beneficiados con exenciones. Por consiguiente, de acuerdo a lo establecido, resulta fácil deducir del gráfico 3 que los predios de mayor valor soportan la mayor parte de la recaudación tributaria.

Consecuentemente, como una primera característica, estructuralmente, el catastro de predios urbanos en Quito incluye criterios de equidad puesto que los predios de menor valor correspondientes a la categoría 1, pagan en promedio por predio USD 12 y cada propietario paga en promedio USD 17.

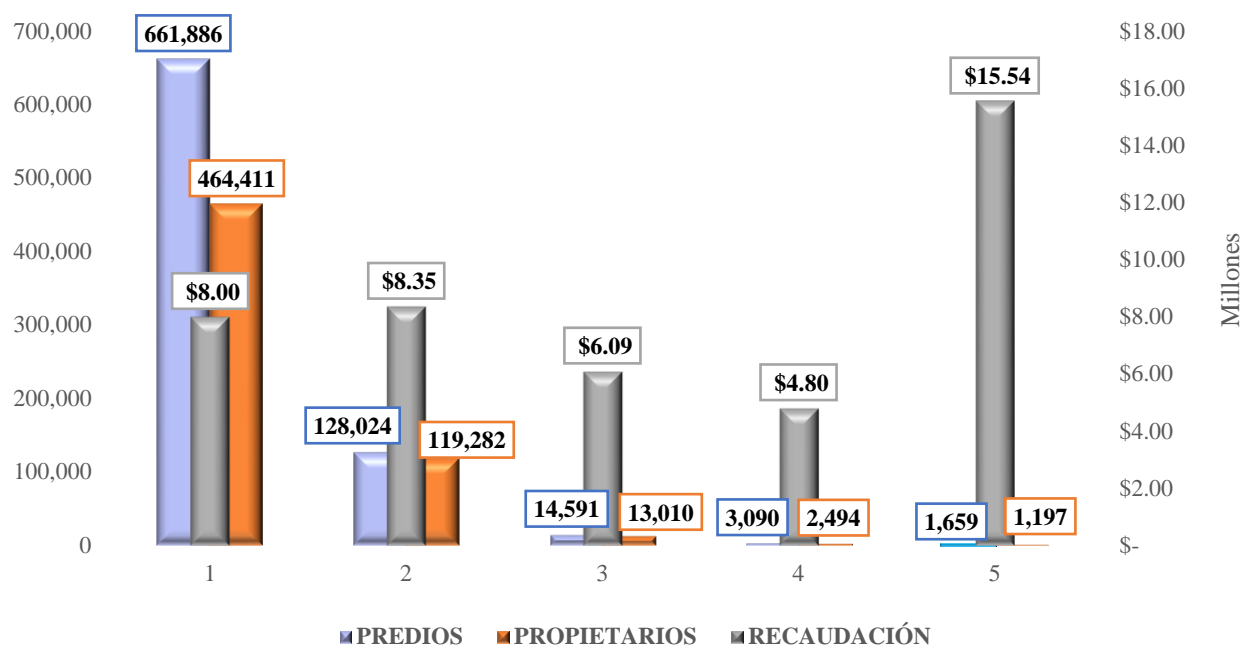
Gráfico 3: Recaudación promedio en el año 2014 por predio y por propietario



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

En el gráfico 4 se resume la composición del catastro del año 2014 por categorías, en donde es más visible la estructura del mismo. En la categoría 1 se encuentran 661.886 predios que van desde USD 0 hasta USD 100.000,00 y alcanzaron una recaudación de USD 8 millones. La categoría 2 agrupa 128.024 predios de USD 100.000,01 hasta USD 350.000,00 con una recaudación de USD 8,35 millones. En las categorías tres y cuatro no se observa el mismo comportamiento que en las dos anteriores en términos de recaudación; continúa la tendencia decreciente del número de predios en cada una de las categorías, pero la recaudación no mantiene su tendencia creciente. Especialmente en la categoría 4, en donde los predios pagan en promedio USD 1.554,06 (gráfico 3), la recaudación es menos de la mitad de las categorías 1 ó 2.

Gráfico 4: Composición del catastro por categoría año 2014



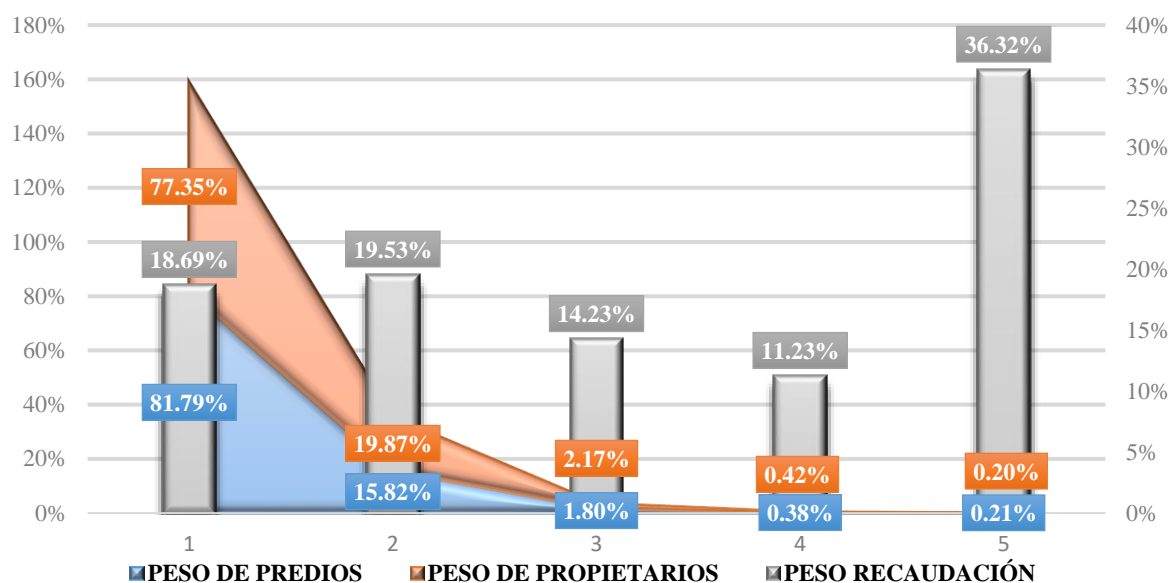
Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

El análisis realizado tiene relevancia cuando se compara la cantidad de predios en cada categoría. Se observa que dicha cantidad es significativamente menor en la categoría 4 frente a la 1 ó a la 2, y a pesar de ello, como ya se explicó, cubre más de la mitad de recaudación obtenida en las categorías mencionadas. Esto quiere decir que, en términos de equidad, los contribuyentes cuya capacidad de pago es mayor, medida por el valor del predio, son aquellos que soportan en mayor medida la carga tributaria. En términos cuantitativos, con el 0,41% y el 2,41% del número predios de las categorías 1 y 2 respectivamente, se alcanza cerca del 60% de recaudación en la categoría 4.

Finalmente, en la categoría 5 se encuentran 1.659 predios que representan apenas el 0,20% del catastro y es la categoría que mayor recaudación alcanza, cubriendo el 36,32% del total (gráfico 5), en donde, el análisis realizado en el párrafo anterior, también tiene relevancia.

En resumen, el gráfico 5 muestra que la categoría 1 representa el 77,35% del total de catastro y cubre apenas el 18,69% del total de la recaudación. La categoría 2 alcanza el 19,87% del catastro y el 19,53% de la recaudación. Finalmente, las categoría 3 y 4 constituyen el 2,17% y el 0,42% del catastro, respectivamente, y el 14,23% y 11,23% de la recaudación.

Gráfico 5: Peso de los predios, propietarios y recaudación sobre el total del catastro por categoría año 2014



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

A continuación, se analiza la recaudación aplicando los límites de la corrección de la dispersión establecidos en la tabla 3. Antes de iniciar el análisis, es conveniente entender qué es la corrección de la dispersión y por qué es importante calcularla. Lo que se busca con la implementación de la tabla de límites para la corrección de la dispersión en la Ordenanza 0153, es, como se estableció arriba, una corrección gradual del impuesto en la que se impide un crecimiento excesivo del mismo al *anclarlo* al impuesto pagado en el año 2011. Consecuentemente, los límites definidos en la tabla 3 constituyen límites de crecimiento del impuesto, i.e., una vez aplicadas las tarifas definidas en la tabla con factores de aplicación para el impuesto a los predios urbanos, el segundo paso para la determinación del impuesto es que el valor obtenido *no puede exceder el porcentaje establecido dentro de los rangos definidos* en la tabla de los límites para la corrección de la dispersión, del impuesto en el año 2011.

Los rangos a utilizarse para el cálculo son los mismos que los establecidos por la Ordenanza Metropolitana 0153 (tabla 2). Para el siguiente análisis existe una consideración importante que deberá ser tomada en cuenta para la obtención de los resultados. El cálculo realizado para determinar la recaudación potencial⁹ con dispersión y sin dispersión, es un cálculo similar al ejecutado en el Municipio de Quito para la determinación del impuesto predial urbano, sin embargo, por motivos de conveniencia, está altamente simplificado.

⁹ Nuevamente hablamos de recaudación potencial debido a que se tiene la información de la determinación del impuesto pero no el estado de pago (pagado/pendiente de pago).

Se considera entonces que, de acuerdo al Art. 505 del COOTAD, el valor catastral de la base imponible de aquellos propietarios que posean varios predios que se encuentren avaluados de forma separada dentro de una misma jurisdicción municipal, se establecerá sumando “los valores imponibles de los distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio, luego de efectuar la deducción por cargas hipotecarias que afecten a cada predio”. Adicionalmente, con el objetivo de que se facilite el pago en estos casos, y cumpliendo con el principio tributario de simplicidad (“The Itep guide to fair state and local taxes”, s.f.: 6), los predios figurarán separadamente, “con el impuesto total aplicado en proporción al valor de cada uno de ellos”.

Sin embargo, para el cálculo realizado, dada la complejidad que implica sumar los predios de cada propietario y después aplicar la tabla de factores para la obtención del impuesto, considerando que los predios son de un mismo propietario cuando coincide razón social y número de identificación, *se omitió este paso y se realizó el cálculo para cada predio individualmente*, independientemente de que un contribuyente posea más de un predio, considerando que el promedio de predios por propietario en Quito es 1,9 (tabla 4). Además de la complejidad que implicaba sumar los predios, una segunda razón para la omisión de dicho cálculo, fue la limitación y los errores encontrados en la base de datos. Por tanto, el primer paso consistió únicamente en dividir el catastro en los rangos definidos en la tabla 2 y calcular el impuesto para cada predio.

Consecuentemente, los valores obtenidos en la tabla 5 divergen de los expuestos en la tabla 4 para los mismos rangos. Los resultados obtenidos en recaudación para los 22 rangos, serán, en la mayoría de los casos, menores a los determinados por el Municipio de Quito. Esto resulta evidente puesto que, dado que no se está sumando el valor de los predios en los casos correspondientes, éstos, considerados de forma separada, caen en un rango menor de la tabla 2 y por consiguiente el impuesto va a ser menor que, si por el contrario, se calcula el impuesto sumando el valor de los predios.

En términos generales se consigue una buena aproximación del impacto que tienen los límites de la dispersión en la determinación del impuesto, que constituye el objetivo principal del análisis a realizarse. Lo que se busca es observar cuánto ayuda, en términos de equidad, la aplicación de dichos límites, para lo cual, las simplificaciones implementadas en el cálculo, en realidad no afectan los resultados sujetos a análisis.

En la tabla 5 se observa que los límites para la dispersión disminuyen la recaudación total en USD 42.414.293,23, es decir, en ausencia de dichos límites, la recaudación potencial podría alcanzar los USD 80.341.461,07, sin embargo, con la aplicación de éstos, alcanza USD 37.213.200,45, que es alrededor del 46% del total. Adicionalmente, se esperaría que la recaudación alcanzada sin dispersión, sea menor en los rangos de avalúos menores puesto que el límite de crecimiento del impuesto en base al año 2011 es menor (tabla 3). Sin embargo, no se observa este comportamiento, sino por el contrario, en los rangos menores, este monto es mayor en varios casos.

Por ejemplo, si dividimos los rangos en las cinco categorías de la tabla de factores de aplicación, se obtiene que el promedio de recaudación alcanzada sin dispersión es descendente, excluyendo la quinta categoría que contiene los predios de mayor avalúo. En la primera categoría el promedio es 53%, en la segunda es 46%, tercera 44%, cuarta 35% y quinta 57%. Esto indica que una vez aplicados los límites para la dispersión, el impuesto pierde *en términos de eficiencia y equidad*. El objetivo de realizar una corrección gradual del impuesto, disminuyendo la dispersión, consistía en disminuir la inequidad del impuesto, y se cumple esto en la medida en que los contribuyentes de predios de menor valor pagan menos.

Tabla 5: Análisis de la recaudación potencial aplicando los límites de corrección de la dispersión para el año 2014

CATEGORÍAS	RANGO	RECAUDACIÓN POTENCIAL CON DISPERSIÓN	RECAUDACIÓN POTENCIAL SIN DISPERSIÓN	DIFERENCIA	RECAUDACIÓN ALCANZADA SIN DISPERSIÓN
I	1	\$ 157.255,83	\$ 64.836,86	\$ 92.418,97	41%
	2	\$ 1.029.279,94	\$ 645.689,83	\$ 383.590,11	63%
	3	\$ 1.703.180,81	\$ 1.029.110,19	\$ 674.070,62	60%
	4	\$ 1.783.784,67	\$ 935.075,26	\$ 848.709,41	52%
	5	\$ 1.692.888,09	\$ 842.292,77	\$ 850.595,32	50%
II	6	\$ 4.083.223,25	\$ 1.793.206,16	\$ 2.290.017,09	44%
	7	\$ 3.816.524,35	\$ 1.661.348,09	\$ 2.155.176,26	44%
	8	\$ 3.358.354,45	\$ 1.640.310,00	\$ 1.718.044,45	49%
	9	\$ 2.902.722,50	\$ 1.488.065,50	\$ 1.414.657,00	51%
	10	\$ 2.507.251,50	\$ 1.111.593,94	\$ 1.395.657,56	44%
III	11	\$ 4.078.058,79	\$ 1.848.268,76	\$ 2.229.790,03	45%
	12	\$ 3.179.215,87	\$ 1.362.613,03	\$ 1.816.602,84	43%
	13	\$ 2.587.285,51	\$ 1.151.646,72	\$ 1.435.638,79	45%
	14	\$ 2.277.400,82	\$ 1.083.692,55	\$ 1.193.708,27	48%
	15	\$ 2.026.606,97	\$ 757.082,30	\$ 1.269.524,67	37%
IV	16	\$ 3.456.010,82	\$ 1.299.507,77	\$ 2.156.503,05	38%
	17	\$ 2.872.592,53	\$ 1.016.340,80	\$ 1.856.251,73	35%
	18	\$ 2.575.059,55	\$ 900.308,77	\$ 1.674.750,78	35%
	19	\$ 2.361.836,98	\$ 662.356,26	\$ 1.699.480,72	28%
	20	\$ 2.150.992,26	\$ 840.696,38	\$ 1.310.295,88	39%
V	21	\$ 17.166.189,83	\$ 5.819.084,94	\$ 11.347.104,89	34%
	22	\$ 12.575.745,75	\$ 9.974.040,96	\$ 2.601.704,79	79%
TOTAL		\$ 80.341.461,07	\$ 37.927.167,84	\$ 42.414.293,23	PROM. 46%

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

Sin embargo, el problema se verifica en que los contribuyentes correspondientes a predios de mayor valor también pagan menos y en términos absolutos, la tabla 5 nos muestra que de hecho ellos pagan *menos* que los contribuyentes que tienen menor capacidad de pago. Es decir, en la columna *recaudación alcanzada sin dispersión*, se evidencia que la corrección de la dispersión beneficia más a ciertos rangos de predios más caros porque la recaudación alcanzada es menor. Por ejemplo, si se compara el rango 2

(fila resaltada en rojo) que corresponde a predios que van desde \$ 20.000,01 a \$ 40.000,00 versus el rango 15 (fila resaltada en rojo) con predios desde \$ 750.000,01 a \$ 850.000,00, se verifica que la recaudación alcanzada sin dispersión en el rango 15 es cerca del 60% en comparación con el rango 2.

Consecuentemente, en este caso no se observa el trade off entre ambos principios tributarios. El crecimiento permitido del impuesto en los rangos de avalúos inferiores sí es sustancialmente menor, sin embargo, el objetivo sería alcanzar mayores ingresos, incluso cercanos al ingreso potencial total. Por ello, y de la mano con el análisis expuesto en el párrafo anterior, la idea sería que en los rangos mayores la recaudación alcanzada sin dispersión sea mayor, el 70 u 80 por ciento de la recaudación con dispersión, como sucede únicamente en el rango 22 (tabla 5).

En este contexto, la pérdida de eficiencia se materializa en el hecho de que, la recaudación alcanzada podría ser mayor, sin afectar la equidad necesariamente, en el sentido en que los límites para la dispersión en los rangos de avalúos superiores, deberían ser mayores con el objetivo de estar más cerca de la recaudación potencial en ausencia de éstos. Se conoce que la concentración de predios en dichos rangos es baja, por lo que, no se afectaría a un número alto de contribuyentes y se conseguiría un incremento significativo de la recaudación.

Detalle y análisis de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación para el año 2011

Una vez concluido el análisis del año 2014, que fue realizado antes del análisis del año 2011 puesto que el comportamiento del impuesto predial en dicho año será sujeto de comparación en la disertación, se procede a observar el comportamiento en cuanto a recaudación y composición del catastro, para el año 2011. Esto a efectos de tener una idea clara de la conformación del impuesto debido a que constituye el año base para el cálculo del mismo en años posteriores.

La importancia de incluir el presente inciso, se encuentra en que, como se verá más adelante, el año 2011 constituye un punto de inflexión en el incremento de la recaudación del impuesto predial. Esto pone en evidencia la efectividad de incluir los límites para la corrección de la dispersión en la Ordenanza 0153, con los cuales se buscaba controlar el crecimiento desmedido del impuesto. Por esta razón, se expone y analiza de manera sucinta la composición del catastro en el año 2011, a fin de tener una idea integral del impuesto predial en los años 2014 y 2015.

Por tanto, parte del análisis consiste en comprender por qué, ante la búsqueda de reducir la inequidad del impuesto (límites para corregir la dispersión), se puede reducir la eficiencia del mismo medida por el nivel de recaudación, al anclar la determinación del impuesto al año 2011, puesto que desde el año 2006 hasta el año 2011, la recaudación del impuesto no presentó un incremento prominente. Consecuentemente, se busca comprobar si realmente se está anclando la determinación del impuesto a partir del año 2014, a un año en el que el impuesto era bajo.

Ahora bien, en la tabla 6 se presenta la composición del catastro en cuanto a número de predios, número de propietarios y recaudación potencial para el año 2011, dados los rangos de avalúos definidos en la Ordenanza Metropolitana 232 (tabla 1).

Tabla 6: Composición del catastro de los predios urbanos para el año 2011

AVALÚOS		PREDIOS	PROPIETARIOS	RECAUDACIÓN POTENCIAL	PROMEDIO RECAUDACIÓN PREDIO	PROMEDIO RECAUDACIÓN PROPIETARIO
DESDE	HASTA					
0,00	4.250,00	130.593	58.236	\$ 14.517,78	\$ 0,11	\$ 0,25
4.250,01	25.000,00	199.097	145.313	\$ 430.724,82	\$ 2,16	\$ 2,96
25.000,01	50.000,00	178.075	151.122	\$ 1.720.319,51	\$ 9,66	\$ 11,38
50.000,01	75.000,00	93.377	83.749	\$ 1.593.639,97	\$ 17,07	\$ 19,03
75.000,01	100.000,00	48.106	44.250	\$ 1.197.286,87	\$ 24,89	\$ 27,06
100.000,01	150.000,00	42.445	38.772	\$ 1.607.820,15	\$ 37,88	\$ 41,47
150.000,01	200.000,00	18.237	16.860	\$ 1.193.681,46	\$ 65,45	\$ 70,80
200.000,01	500.000,00	23.932	20.298	\$ 2.937.170,14	\$ 122,73	\$ 144,70
500.000,01	1.000.000,00	4.604	3.614	\$ 1.357.061,06	\$ 294,76	\$ 375,50
1.000.000,01	2.000.000,00	1.740	1.275	\$ 1.049.998,12	\$ 603,45	\$ 823,53
Mayor a 2.000.000		1.185	816	\$ 2.780.443,84	\$ 2.346,37	\$ 3.407,41
TOTALES/PROMEDIO		741.391	564.305	\$ 15.882.663,72	\$ 320,41	\$ 447,64

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

En primer lugar, como característica importante se observa en la tabla 6 que, tal como sucedió con la composición del catastro para el año 2014, en el año 2011 la mayor concentración de predios se encuentra en los rangos de valores menores; en los tres primeros rangos, resaltados con color lila en la tabla 5, se encuentran alrededor del 70% de predios y alcanzan cerca del 14% de la recaudación potencial total (gráfico 6). En los rangos 7, 8, 9, 10 y 11 se encuentran apenas el 6,70% de los predios, es decir, 49.698 predios de un total de 741.391, y, sin embargo, cubren cerca del 60% de la recaudación potencial (gráfico 6).

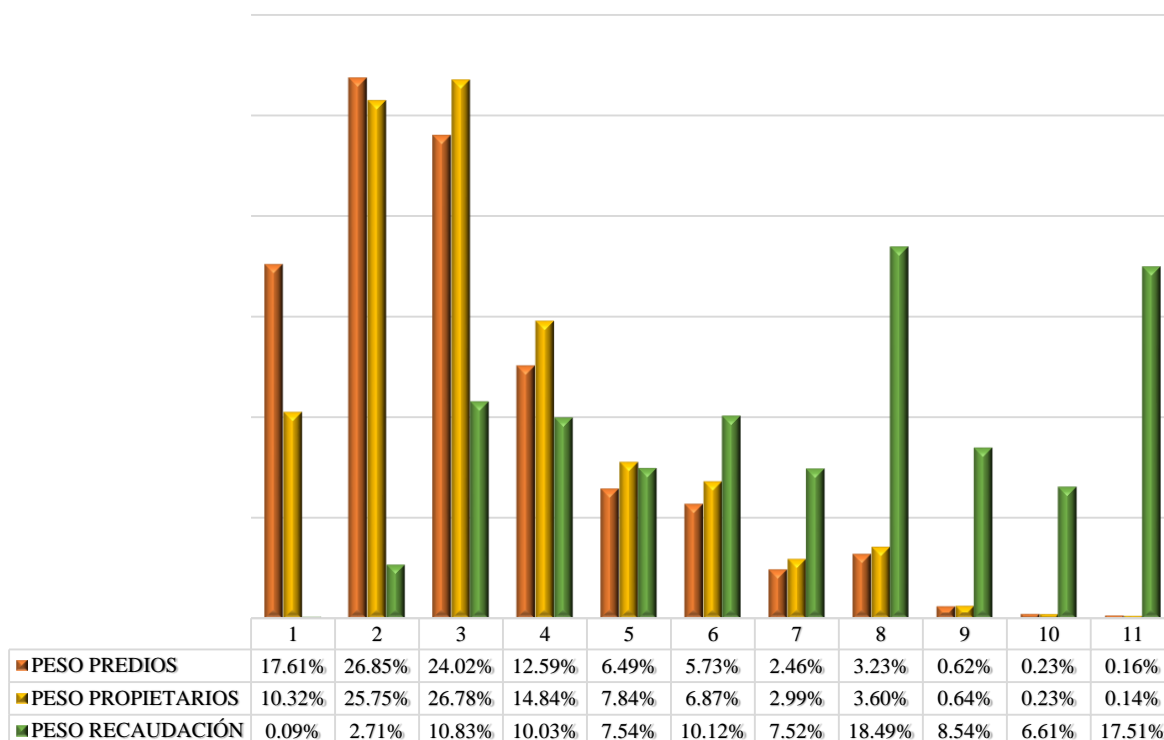
Para el año 2011, la recaudación potencial alcanzó USD 15.882.663,72, como se explicó en el análisis del año 2014, se habla de recaudación potencial porque en este monto se incluyen obligaciones generadas pagadas y pendientes de pago, por lo que no todo es recaudación efectiva para el Municipio de Quito.

Adicionalmente, el promedio del valor del impuesto predial urbano en Quito alcanza los USD 320,41 y el avalúo promedio por predio es de USD 816.221,39. Sin embargo, a pesar de que el promedio del impuesto no es un valor excesivamente alto, lo que sucede es que la media es una medida de tendencia

central que puede ser afectada por outliers (valores atípicos), incrementándola o disminuyéndola de manera significativa (Wheelan, 2013).

Por consiguiente, si no se consideran dentro del promedio del valor del impuesto y el avalúo, los tres últimos rangos que contienen predios de USD 500.000,01 en adelante y representan apenas el 1,02% del catastro (gráfico 6), se obtiene que el promedio del valor del impuesto y el avalúo es de USD 34,99 y USD 98.238,25 respectivamente, ambos valores relativamente bajos.

Gráfico 6: Peso de los predios, propietarios y recaudación sobre el total del catastro por avalúo año 2011



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

Nuevamente se observa que los predios de mayor valor, son aquellos que mayor parte de la recaudación aportan. El análisis realizado es importante debido a que, de acuerdo a la Ordenanza 0153, el año base mediante el cual se regula el crecimiento desproporcional del impuesto, es justamente el año 2011. Entonces, si se observa que el valor del impuesto generado en dicho año fue bajo en términos generales, se deduce que su crecimiento en años posteriores no puede ser desproporcionado dados los límites para la corrección de la dispersión definidos en la tabla 3.

Ahora bien, a continuación se realiza una comparación en términos de equidad en ambos ejercicios tributarios, en donde se analizará el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano en la alcaldía del Dr. Mauricio Rodas. En un análisis preliminar, se dedujo que en el mandato de Augusto Barrera, el impuesto sí respetaba el principio tributario de equidad en la medida en que contribuyentes propietarios de predios ubicados en los rangos inferiores soportaban una menor carga del impuesto. En este contexto, se busca observar si la propuesta realizada en la alcaldía actual, es mejor en términos de equidad.

A continuación, se desarrollará un análisis similar al realizado en la primera parte del capítulo, a efecto de llegar a una conclusión preliminar sobre el comportamiento del cobro del impuesto, que se volverá definitiva en el siguiente capítulo, con el cálculo de las medidas de equidad. En la primera se analizará el marco legal encargado de regular el cobro del impuesto. En la segunda parte se descompone y caracteriza el catastro del año 2015 y se aplican las tarifas correspondientes a efecto de medir el nivel de recaudación y observar el impacto que produjeron los cambios implementados en el marco legal.

Análisis del marco legal vigente para el cobro del impuesto predial urbano en el año 2015

Dado el reciente inicio de gestión de la alcaldía actual, en mayo del 2014, existe una única Ordenanza Metropolitana sancionada, que es el marco legal bajo el cual se regula el cobro del impuesto predial desde el año 2015. A continuación, se presentan y analizan sus principales arts., referentes a los temas de interés de la investigación.

Ordenanza Metropolitana 0029 cálculo de los impuestos prediales urbano y rural

La Ordenanza Metropolitana 0029, sancionada el 24 de diciembre del 2014, mantiene la tabla de factores de aplicación para predios urbanos (tabla 2), realizando dos modificaciones establecidas en el Art. 1 de dicha Ordenanza; “sustitúyase la palabra “Avalúos” por “Valor Catastral Imponible”, entendiéndose éste como la suma de los avalúos de todos los predios que posea un mismo propietario por tipo de predio”. Adicionalmente, en el rango 1, sustituye el valor de \$6.600 por 0,00. Puesto que la estructura de la tabla de factores no es modificada en la Ordenanza 0029, el análisis es el mismo que el realizado para la tabla 2.

El Art. 2 de dicha Ordenanza, modifica el Art. innumerado 5 de la Ordenanza 153, y establece los porcentajes determinados en la tabla, 7 con el objetivo de corregir gradualmente el impuesto predial.

Además, en el mismo Art. se establece que la presente tabla no será aplicable en los casos en que las características constructivas del predio en el 2011, sean diferentes a las existentes en el año 2014, porque esto implicaría una modificación del predio. Una consideración importante que surge en la tabla 7, es que, el avalúo del predio a partir del cual el impuesto puede crecer sin límites, cambia de \$ 5.000.000,01 (tabla 3) a \$ 1.500.000,01. En un análisis preliminar, se deduce que esta modificación implicaría un crecimiento en la recaudación para el año 2015, y una mejor distribución en la carga tributaria del impuesto.

Tabla 7: Límites para la corrección de la dispersión del cobro del impuesto predial urbano

LÍMITES PARA LA CORRECCIÓN DE LA DISPERSIÓN		
TABLA GENERAL PARA PREDIOS URBANOS Y RURALES		
Avalúos		Límites
Desde	Hasta	
0	20.000,00	10%
20.000,01	40.000,00	20%
40.000,01	80.000,00	30%
80.000,01	120.000,00	40%
120.000,01	160.000,00	50%
160.000,01	200.000,00	80%
200.000,01	250.000,00	110%
250.000,01	300.000,00	140%
300.000,01	350.000,00	170%
350.000,01	500.000,00	200%
400.000,01	500.000,00	210%
500.000,01	700.000,00	240%
700.000,01	1.000.000,00	280%
1.000.000,01	1.500.000,00	320%
1.500.000,01 en adelante		Sin Límite

Fuente: Ordenanza Metropolitana 0029

Elaboración: Johanna Herrera

Asimismo, y como parte de la propuesta de la alcaldía de Mauricio Rodas de disminuir el impuesto predial y que además conforma el eje transversal del trabajo, en el Art. 3 se definen los factores de aplicación de equidad tributaria, que, “en los casos en donde el valor del impuesto a pagar no sea mayor a USD 210,00 y el valor catastral imponible no sea mayor a USD 230.000,00, se aplicarán los siguientes porcentajes de equidad”:

Tabla 8: Tabla de factores de aplicación de equidad tributaria

TABLA DE FACTORES DE APLICACIÓN DE EQUIDAD TRIBUTARIA		
PREDIOS URBANOS Y RURALES		
Impuesto predial a pagar		Porcentaje de equidad por predio
Desde	Hasta	
0	5,00	100,00%
5,01	10,00	92,22%
10,01	15,00	84,44%
15,01	20,00	76,67%

20,01	25,00	68,89%
25,01	30,00	61,11%
30,01	35,00	53,33%
35,01	40,00	45,56%
40,01	45,00	37,78%
45,01	50,00	30,00%
50,01	75,00	29,00%
75,01	100,00	28,00%
100,01	125,00	27,00%
125,01	150,00	26,00%
150,01	175,00	25,00%
175,01	200,00	24,00%
200,01	210,00	23,00%

Fuente: Ordenanza Metropolitana 0029

Elaboración: Johanna Herrera

Por consiguiente, de acuerdo a la tabla 8, aquellos contribuyentes que pagan hasta \$ 5, recibirán un beneficio del 100% como porcentaje de equidad. Existe un hecho controversial en la propuesta, y es que pese a que existen cientos de familias que han sido beneficiadas por ella, el número exacto se verá más adelante cuando se analice la composición del catastro para el año 2015, muchas de ellas reciben un beneficio menor en proporción a su patrimonio. En el caso de las personas que reciben el menor beneficio, 23% y que se asume que tienen predios valuados en \$ 230.000,00 aproximadamente, reciben un beneficio de \$ 48,3 suponiendo que pagan un impuesto de \$ 210.

Por lo tanto, entendiéndose que los propietarios de predios de hasta \$ 20.000 (contribuyentes que reciben el 100% de beneficio), tienen un patrimonio que representa el 9% aproximadamente de aquellos que reciben el 23% de beneficio, la propuesta parecería que beneficia en mayor medida a contribuyentes propietarios de predios de mayor valor. Sin embargo, este análisis es válido únicamente para predios ubicados hasta el tercer rango de la segunda categoría (tabla 2), debido a que en adelante no se recibe beneficio.

Detalle de la composición del catastro de predios urbanos de Quito y el nivel de recaudación potencial en el año 2015 y análisis comparativo con el año 2014

A continuación, tal como se hizo en el capítulo I, se analizará la composición del catastro de Quito para el año 2015 (tabla 9), a fin de observar en qué rangos se encuentra concentrada la mayor cantidad de predios, lo que permitirá nuevamente el análisis de cómo afecta la tabla para la corrección de la dispersión (tabla 7) y en este caso, también se analizará la repercusión en términos de recaudación y carga tributaria, de la tabla de equidad tributaria (tabla 8).

Tabla 9: Composición del catastro de Quito año 2015

AVALÚO CATASTRAL IMPONIBLE (ACI)		PREDIOS	PROMEDIO ACI MILLARES
DESDE	HASTA		
0,00	20.000	59.839	\$ 11,49
20.000,01	40.000,00	90.976	\$ 30,80
40.000,01	60.000,00	98.532	\$ 49,76
60.000,01	80.000,00	74.115	\$ 69,57
80.000,01	100.000,00	55.687	\$ 89,60
SUBTOTAL		379.149	PROM. \$ 50,24
100.000,01	150.000,00	93.900	\$ 122,59
150.000,01	200.000,00	55.390	\$ 172,96
200.000,01	250.000,00	35.956	\$ 223,31
250.000,01	300.000,00	25.265	\$ 273,64
300.000,01	350.000,00	18.470	\$ 324,15
SUBTOTAL		228.981	PROM. \$ 223,33
350.000,01	450.000,00	24.458	\$ 395,89
450.000,01	550.000,00	16.800	\$ 496,93
550.000,01	650.000,00	11.201	\$ 598,26
650.000,01	750.000,00	9.072	\$ 697,84
750.000,01	850.000,00	7.307	\$ 797,94
SUBTOTAL		68.838	PROM. \$ 597,37
850.000,01	1.050.000,00	10.615	\$ 952,70
1.050.000,01	1.250.000,00	7.867	\$ 1.140,53
1.250.000,01	1.450.000,00	5.772	\$ 1.346,42
1.450.000,01	1.650.000,00	5.320	\$ 1.550,69
1.650.000,01	1.850.000,00	4.063	\$ 1.749,44
SUBTOTAL		33.637	PROM. \$ 1.347,97
1.850.000,01	5.000.000,00	37.292	\$ 3.032,23
5.000.000,01	En Adelante	63.305	\$ 1.003.137,69
TOTALES		811.202	\$ 46.239,29

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

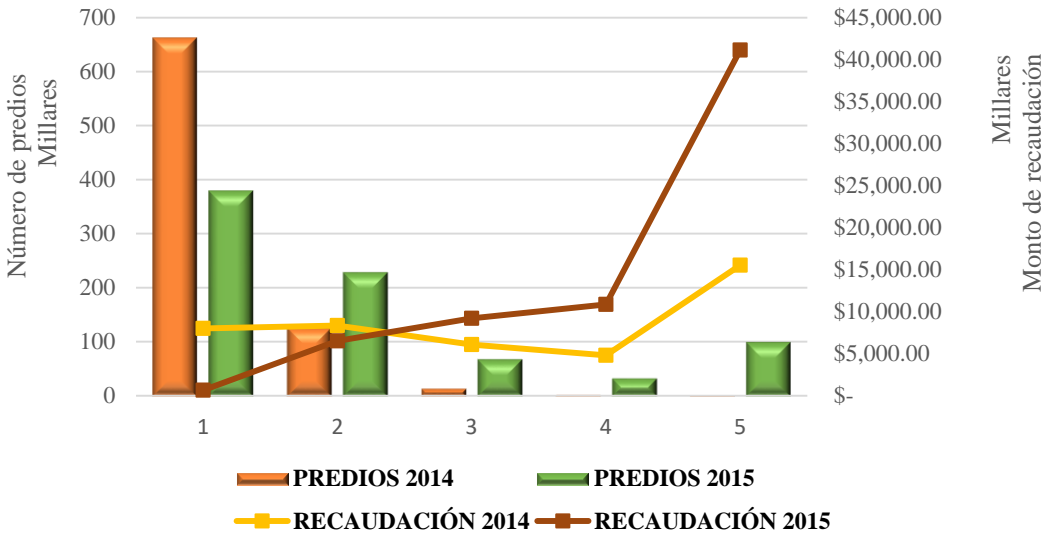
En la tabla 9 se observa que la composición del catastro cambia radicalmente en comparación con la del año 2014. La categoría 1, que tiene predios valuados hasta \$ 100.000, en el año 2014 representaba el 81,79% del catastro, reduciéndose en el año 2015 en un 43% aproximadamente, y representando actualmente el 46,7% (gráfico 7). Dado este comportamiento, se deduce que la concentración de predios en las cuatro categorías restantes va a incrementar, sin embargo, el crecimiento que mayormente llama la atención, por su baja representación en el catastro del año 2014 y además por la elevada contribución a la recaudación, es el correspondiente a la categoría 5, en donde existe un aumento de 98.938 predios.

La tabla de factores de aplicación para el impuesto a los predios urbanos es la misma en ambas alcaldías. Sin embargo, el cambio agresivo de composición en el catastro se debe principalmente a la valoración

del suelo, es decir, predios que anteriormente eran menor avaluados por sus características, actualmente incrementaron su valor provocando un desplazamiento de un rango menor a uno mayor.

Contextualizando lo anterior, se estableció que legalmente las municipalidades deben realizar una actualización del catastro y de la valoración predial cada bienio, esta actualización debía tener lugar en el año 2014 puesto que la última actualización fue realizada mediante Ordenanza Metropolitana 0152 sancionada el 14 de diciembre de 2011 en la cual se aprueba “el plano del valor del suelo urbano y rural, los valores unitarios por m2 de construcción, adicionales constructivos al predio y factores de corrección que determinan los avalúos prediales que regirán para el bienio 2012-2013” (Ordenanza 0152, 2011: 2). Por ser un año de transición administrativa, la actualización referida no fue realizada en el año 2014, por lo que, el incremento en la valoración de los predios fue realizada de forma discrecional por parte del Municipio de Quito.

Gráfico 7: Comparación de la composición del catastro años 2014 y 2015



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

Lo establecido se verifica en el gráfico 7, en donde se materializa el cambio en la composición del catastro, observándose una repartición más pareja de los predios en las cinco categorías en el año 2015, que, a diferencia del año anterior, ya no concentra los predios en la primera categoría. Además, la recaudación da un salto significativo en la categoría cinco en donde se encuentran los contribuyentes con mayor capacidad de pago, lo que conduciría a establecer que el cobro del impuesto predial urbano es más equitativo actualmente, en comparación con la administración anterior. Sin embargo, esto es simplemente una conclusión preliminar.

Un análisis adicional que es de suma importancia para distinguir a los ejercicios escogidos en términos de equidad, es presentado en la tabla 10 en la cual se observa la carga tributaria en términos del patrimonio de cada contribuyente que corresponde a la suma del valor de todos los predios que pertenezcan a un mismo propietario. El resultado permite concluir que en términos relativos el ejercicios

fiscal de la actual alcaldía presenta un trato menos equitativo a los contribuyentes en la medida en que la carga tributaria para los predios de mayor valor, i.e., los predios valuados desde \$ 1.850.000,01 en adelante soportan apenas el 0,02% de la carga. Asimismo, la carga tributaria total es menor en el año 2015 lo que implica un menor aprovechamiento de las potencialidades del impuesto predial en cuanto a su capacidad de generación de ingresos.

Tabla 10: Carga tributaria sobre el patrimonio 2014 y 2015

2014				
RANGOS DE CATEGORÍAS	PROPIETARIOS	TOTAL PATRIMONIO	TOTAL IMPUESTO	CARGA TRIBUTARIA
0 - 100.000	323.242	\$ 14.570.955.117,01	\$ 5.769.122,72	0,0396%
100.000,01 - 350.000	109.117	\$ 18.334.454.310,00	\$ 8.854.983,88	0,0483%
350.000,01 - 850.000	11.782	\$ 5.841.945.543,61	\$ 6.409.727,57	0,1097%
850.000,01 - 1.850.000	2.207	\$ 2.643.256.979,99	\$ 5.089.970,88	0,1926%
≥ 1.850.000,0	1.121	\$ 7.201.637.492,68	\$ 16.652.448,22	0,2312%
TOTALES	447.469	\$ 48.592.249.443,29	\$ 42.776.253,27	0,0880%
2015				
RANGOS DE CATEGORÍAS	PROPIETARIOS	TOTAL PATRIMONIO	TOTAL IMPUESTO	CARGA TRIBUTARIA
0 - 100.000	290.830	\$ 13.516.852.739,19	\$ 647.619,94	0,0048%
100.000,01 - 350.000	126.772	\$ 22.064.514.636,07	\$ 6.421.409,03	0,0291%
350.000,01 - 850.000	20.432	\$ 10.389.668.395,24	\$ 9.157.095,78	0,0881%
850.000,01 - 1.850.000	4.639	\$ 5.516.714.339,44	\$ 10.816.826,56	0,1961%
≥ 1.850.000,01	2.337	\$ 173.935.357.909,28	\$ 41.311.269,60	0,0238%
TOTALES	445.010	\$ 225.423.108.019,22	\$ 68.354.220,91	0,0303%

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

Lo que es importante observar es que, a pesar de que la recaudación se concentra en la categoría cinco (gráfico 7), por el monto del patrimonio localizado en la misma categoría, en términos de carga tributaria se evidencia un ejercicio fiscal regresivo en donde los contribuyentes ubicados en dicha categoría que representan el 0,5% y que concentran el 77% del patrimonio, soportan una menor carga en términos relativos. En el año 2014 los contribuyentes propietarios de un predio avaluado desde \$1.850.000,01 en adelante, representan el 0,3% y concentran apenas el 15% del patrimonio. En las categorías 1 y 2 se encuentra el mayor porcentaje de contribuyentes (97%) y concentran el 68% del patrimonio. Por el contrario, los mismos datos para el año 2015 son: 94% de contribuyentes ubicados en las dos primeras categorías y 16% del patrimonio. Los datos presentados corroboran el trato menos equitativo a los sujetos pasivos del impuesto predial en el año 2015. Antes de continuar es pertinente aclarar que las pequeñas diferencias presentes en el monto de recaudación potencial (tabla 5 y 11) se explican por los errores en la información en donde existen casos en los que al considerar los predios a nombre de un mismo propietario, existen diferencias en el nombre o hay predios en los que no se tiene el nombre del propietario, provocando cambios en los resultados obtenidos. Sin embargo, se considera que las diferencias existentes no alteran el análisis realizado.

Ahora bien, en la siguiente tabla se presenta la recaudación potencial para el año 2015 aplicando los límites para la corrección de la dispersión. Como se explicó en el capítulo I, el objetivo de la construcción de la tabla 7, es justamente impedir un crecimiento desmedido, que incluso puede resultar injusto para los contribuyentes del impuesto predial. Por tanto, al ser el año base el 2011, lo que se consigue es controlar el incremento del impuesto para que éste no se convierta en una carga excesiva para los contribuyentes.

Además, es necesario recordar que el impuesto predial grava el patrimonio en bienes inmuebles de las personas y no su ingreso, lo que quiere decir que, a pesar de que intuitivamente se esperaría que un patrimonio alto esté asociado a un ingreso alto, el incremento anual del valor de un bien inmueble, no implica necesariamente que el ingreso, con el cual el contribuyente hace efectivo el pago del impuesto, haya incrementado en la misma proporción. Por consiguiente, es necesario controlar el aumento del impuesto tal como se lo hace con la corrección de la dispersión.

Tabla 11: Análisis de la recaudación potencial aplicando los límites de corrección de la dispersión para el año 2015

RANGO	RECAUDACIÓN POTENCIAL CON DISPERSIÓN	RECAUDACIÓN POTENCIAL SIN DISPERSIÓN	DIFERENCIA	RECAUDACIÓN ALCANZADA SIN DISPERSIÓN
1	\$ 74.727,65	\$ 73.604,83	\$ 1.122,82	98%
2	\$ 599.510,90	\$ 509.071,53	\$ 90.439,37	85%
3	\$ 1.124.612,68	\$ 899.060,28	\$ 225.552,40	80%
4	\$ 1.295.308,25	\$ 957.886,98	\$ 337.421,27	74%
5	\$ 1.349.076,37	\$ 939.890,81	\$ 409.185,56	70%
6	\$ 3.639.316,01	\$ 2.254.064,11	\$ 1.385.251,90	62%
7	\$ 3.730.365,23	\$ 2.144.255,45	\$ 1.586.109,78	57%
8	\$ 3.503.721,33	\$ 1.985.616,71	\$ 1.518.104,62	57%
9	\$ 3.185.444,06	\$ 1.750.248,63	\$ 1.435.195,43	55%
10	\$ 2.924.141,34	\$ 1.588.984,27	\$ 1.335.157,07	54%
11	\$ 4.946.148,17	\$ 2.658.645,96	\$ 2.287.502,21	54%
12	\$ 4.174.430,14	\$ 2.213.790,90	\$ 1.960.639,24	53%
13	\$ 3.454.536,04	\$ 1.838.798,32	\$ 1.615.737,72	53%
14	\$ 3.095.986,12	\$ 1.611.628,50	\$ 1.484.357,62	52%
15	\$ 2.763.217,74	\$ 1.429.093,23	\$ 1.334.124,51	52%
16	\$ 4.791.767,09	\$ 2.466.343,00	\$ 2.325.424,09	51%
17	\$ 3.703.297,19	\$ 1.943.164,60	\$ 1.760.132,59	52%
18	\$ 3.318.911,62	\$ 1.754.254,93	\$ 1.564.656,69	53%
19	\$ 3.071.388,03	\$ 2.656.310,21	\$ 415.077,82	86%
20	\$ 2.763.002,02	\$ 2.763.002,02	\$ -	100%
21	\$ 20.604.703,65	\$ 20.604.703,65	\$ -	100%
22	\$ 64.366.437,01	\$ 64.366.437,01	\$ -	100%
TOTALES	\$ 142.480.048,64	\$ 119.408.855,93	\$23.071.192,71	PROM. 68%

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

En la tabla 11 se verifica un patrón distinto al observado en el año 2014. En los rangos inferiores (predios de menor avalúo), la recaudación alcanzada una vez aplicados los límites de la dispersión, alcanza casi la totalidad de la recaudación potencial en ausencia de éstos. Sin embargo, a medida que se avanza en la tabla hacia los rangos mayores, la recaudación alcanzada sin dispersión es menor, cuando en realidad debería suceder lo contrario. Los rangos mayores deberían ser quienes soporten en mayor medida el incremento del impuesto, y éstos alcanzan desde el rango 6 hasta el rango 19, el 57% en promedio de la recaudación. A pesar de lo establecido, el promedio alcanzado de la recaudación sin dispersión es sustancialmente mayor para el año 2015, casi el 20% más.

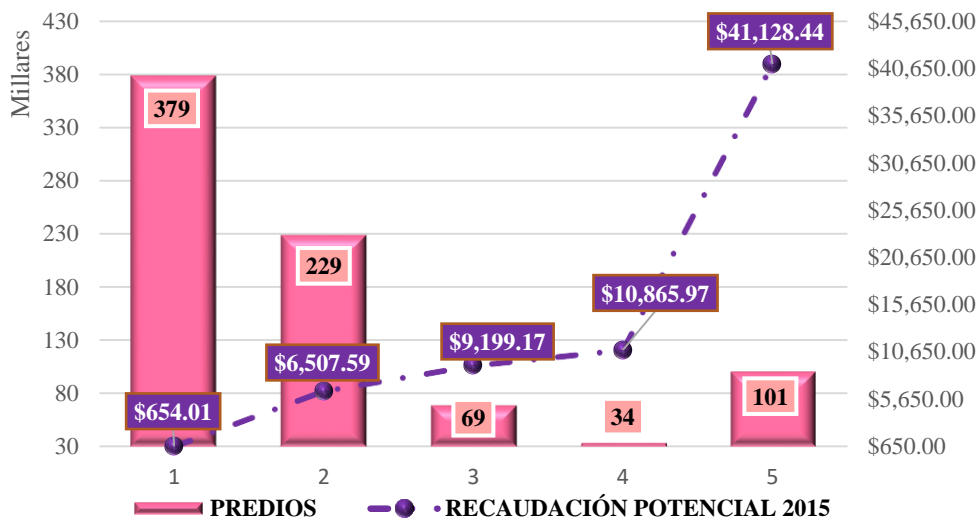
Ahora bien, en la administración anterior la recaudación sin dispersión conformaba el monto final que los contribuyentes debían pagar. En la administración actual también se aplica la tabla de equidad tributaria que funciona como una especie de descuento, que, a medida que el impuesto es mayor, el descuento que se recibe es menor. Por consiguiente, aplicando exoneraciones y rebajas y posteriormente la tabla de equidad tributaria, se obtiene el impuesto final que el contribuyente deberá pagar hasta el término del período fiscal 2015 (tabla 12). Se observa que la tabla de equidad tributaria sí consigue una mejora en cuanto a la carga tributaria sobre el contribuyente, información que será confirmada con el análisis posterior de la dispersión.

Tabla 12: Análisis de la recaudación potencial aplicando exoneraciones y rebajas y la tabla de equidad tributaria para el año 2015

RANGO	IMPUESTO EXO. Y REBAJAS	IMPUESTO TABLA EQUIDAD
1	\$ 67.250,76	\$ -
2	\$ 455.173,95	\$ 32.192,74
3	\$ 804.818,15	\$ 122.791,99
4	\$ 841.204,87	\$ 208.408,03
5	\$ 813.096,06	\$ 290.612,33
6	\$ 1.921.585,52	\$ 978.532,60
7	\$ 1.813.338,81	\$ 1.106.347,75
8	\$ 1.747.936,12	\$ 1.377.859,86
9	\$ 1.588.963,88	\$ 1.588.963,88
10	\$ 1.455.880,99	\$ 1.455.880,99
11	\$ 2.485.888,03	\$ 2.485.888,03
12	\$ 2.081.771,70	\$ 2.081.771,70
13	\$ 1.750.160,74	\$ 1.750.160,74
14	\$ 1.527.425,24	\$ 1.527.425,24
15	\$ 1.353.927,63	\$ 1.353.927,63
16	\$ 2.329.077,38	\$ 2.329.077,38
17	\$ 1.842.316,88	\$ 1.842.316,88
18	\$ 1.635.616,10	\$ 1.635.616,10
19	\$ 2.455.131,39	\$ 2.455.131,39
20	\$ 2.603.825,52	\$ 2.603.825,52
21	\$ 18.548.674,76	\$ 18.548.674,76
22	\$ 22.579.762,78	\$ 22.579.762,78
TOTALES	\$ 72.702.827,26	\$ 68.355.168,32

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

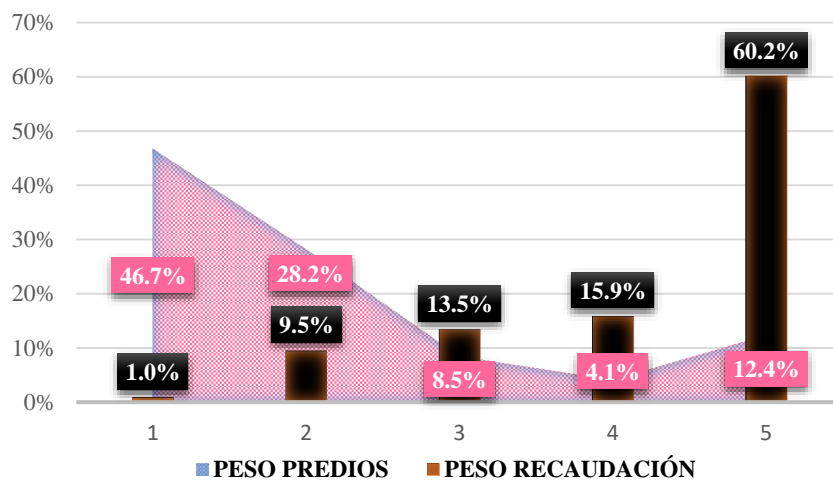
Gráfico 8: Detalle de la composición del catastro y nivel de recaudación potencial por categorías para el año 2015



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

Finalmente, los gráficos 8 y 9 muestran un detalle de la composición del catastro por categorías. De esta manera, en la categoría 1 se encuentran 379.000 predios que representan el 46,7% del catastro y alcanzan una recaudación potencial de \$ 654.010 (1%). La categoría dos concentra 229.000 predios con un peso de 28,2% y una recaudación de \$ 6,5 millones. La categoría 3 tiene 69.000 predios que alcanzan el 13,5% de la recaudación. En la categoría 4 se encuentran 34.000 predios (4,1%) que contribuyen \$10,8 millones (15,9). Finalmente, la categoría 5 es la que más ingresos genera para el Municipio de Quito cubriendo el 60,2% de la recaudación total con \$41,1 millones.

Gráfico 9: Peso de predios y recaudación sobre el total del catastro por categorías para el año 2015



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

Tabla 13: Análisis de la dispersión en el año 2015, aplicando la tabla de factores (tarifas para el cálculo del impuesto), la tabla de los límites para la corrección de la dispersión y la tabla de factores de aplicación de equidad tributaria

RANGOS	DESVIACIÓN ESTÁNDAR TABLA TARIFAS	DESVIACIÓN ESTÁNDAR TABLA LÍMITES	DESVIACIÓN ESTÁNDAR TABLA EQUIDAD
1	1,098	1,076	0,000
2	3,224	3,073	0,416
3	6,185	5,780	1,373
4	9,902	9,052	3,396
5	14,520	13,009	7,031
6	26,062	22,028	15,516
7	49,677	41,115	29,357
8	80,598	65,452	54,263
9	116,673	91,337	86,215
10	157,496	120,602	114,222
11	218,040	164,163	157,626
12	304,569	221,033	212,085
13	404,608	289,542	280,820
14	508,781	349,764	338,235
15	608,298	411,726	394,692
16	762,794	516,077	493,059
17	932,199	631,676	605,136
18	1.192,725	799,670	760,846
19	1.387,951	1.281,219	1.205,918
20	1.701,933	1.701,933	1.634,335
21	2.106,773	2.106,773	1.940,730
22	19.262,795	19.262,795	5.869,779

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

Una vez comprendido estructuralmente el catastro para el año 2015, se analiza a continuación cómo afectan las tablas de los límites para la corrección de la dispersión y la tabla de factores de aplicación de equidad tributaria en la determinación del impuesto. En la tabla 13 se obtuvieron las desviaciones estándar en las tres fases del proceso de la determinación del impuesto predial para los 22 rangos definidos. La desviación estándar es un indicador relativo de la variabilidad de las puntuaciones respecto de la media. Se observa que a medida que se avanza a rangos de predios de mayor avalúo, la dispersión es mayor. El elevado valor de la desviación estándar indica que la distribución está sesgada, evidenciando la presencia de valores extremos que distorsionan el indicador. En este caso la distribución tiene un sesgo positivo que evidencia la concentración de contribuyentes en valores bajos del impuesto.

Observando la desviación estándar en cada paso, se concluye que la tabla de límites para la corrección de la dispersión sí consigue el objetivo deseado; evitar el incremento desmedido del impuesto al reducir la dispersión en cada rango. En los últimos tres rangos no se observa este comportamiento puesto que no existen límites para el crecimiento del impuesto respecto del año 2011, para los predios avaluados en más de \$ 1.500.000. Sin embargo, lo sugestivo del análisis es el resultado conseguido por la tabla de equidad tributaria, la cual reduce significativamente la dispersión al interior de cada rango y de forma integral.

De manera global, al realizar una tabla de frecuencias¹⁰ en las tres fases del proceso de determinación para la totalidad del catastro de predios urbanos en Quito (no se considera la división de rangos), se obtiene que para el caso de la aplicación de la tabla de factores, el 99,56% de los predios pagan entre 0 y 4.420 dólares; en la segunda fase, ante la aplicación de la tabla de los límites para la corrección de la dispersión, el 99,58% de los predios pagan entre 0 y 4.420 dólares, mostrando una diferencia mínima con el paso anterior. Finalmente, en el tercer paso de la determinación surge una diferencia importante, en la que, una vez aplicada la tabla de factores de aplicación para la equidad tributaria, se obtiene que el 99,02% de los predios pagan un impuesto entre 0 y 970 dólares, es decir, la dispersión se reduce considerablemente.

Para el año 2014 no se obtiene la desviación estándar en cada rango puesto que el cálculo realizado para la obtención de la determinación del impuesto sin dispersión fue altamente simplificado y, a fin de evitar la falta de precisión, se decide omitir este paso.

En conclusión, de acuerdo al comportamiento del cobro del impuesto predial urbano en el año 2014, se evidenció que al utilizar la tarifa máxima (5 por mil) como tarifa exceso en todos los rangos como se realiza en la Ordenanza 232, la política fiscal tiene un comportamiento regresivo por el incremento de la carga en términos relativos en los grupos de contribuyentes propietarios de un predio de menor valor. No sucedió lo mismo con la aplicación de las tarifas definidas en la Ordenanza 0153, justamente por la eliminación de la tarifa máxima como tarifa exceso en todos los rangos y en su lugar, una tarifa exceso gradual. En cuanto a la composición del catastro, se observa que la recaudación se concentra en un 36% en la categoría cinco en donde se encuentran apenas el 0,20% de los predios. En contraste, los predios que conforman la categoría uno representaron el 77% del catastro y cubrieron el 19% de la recaudación, de donde se podría comprobar un trato equitativo a los contribuyentes.

Los límites para la corrección de la dispersión efectivamente controlan el incremento desmedido del impuesto que tuviese lugar en ausencia de ellos, sin embargo, se considera que la recaudación podría ser mayor sin detrimento de la equidad al cambiar el año de anclaje, puesto que se observó que la determinación del valor del impuesto en el año 2011 es sustancialmente baja lo que impide aprovechar las potencialidades del impuesto predial en término de los ingresos generados mediante su recaudo.

Adicionalmente, se obtiene como conclusión preliminar del análisis desarrollado en el presente capítulo en términos del cobro del impuesto en el año 2015, que el ejercicio fiscal efectivamente alcanza una mayor recaudación del impuesto predial urbano concentrada en los rangos de mayor avalúo, generando el camino para deducir que la propuesta realizada alcanza los objetivos establecidos. Sin embargo, una característica importante que diferencia a los ejercicios fiscales escogidos, es el cambio evidenciado en la composición del catastro, en donde se observa un incremento pronunciado de la categoría cinco, en donde se encuentran los predios que más tributan. Por esto, el siguiente capítulo es fundamental para

¹⁰ La distribución de frecuencias o tabla de frecuencias es una ordenación en forma de tabla de los datos estadísticos, asignando a cada dato su frecuencia correspondiente.
Obtenido de http://www.vitutor.com/estadistica/descriptiva/a_3.html

comprobar si efectivamente la propuesta se cumple por la introducción de la tabla de factores de equidad, o si lo hace únicamente por el cambio en la composición del catastro.

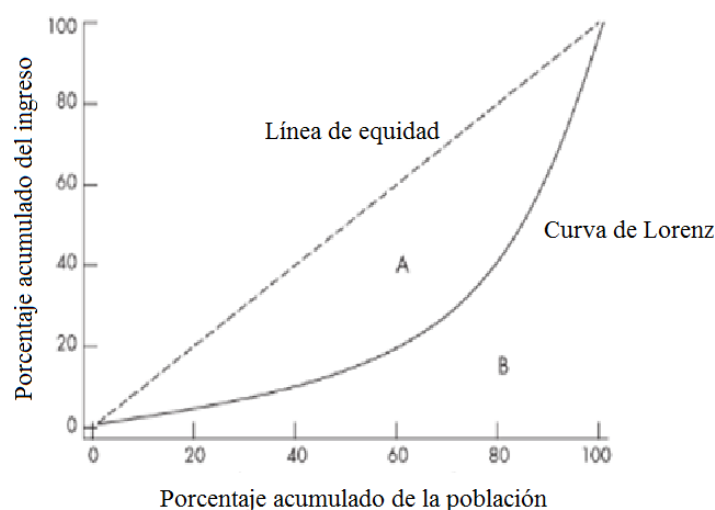
Capítulo II: Análisis de la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto predial

Exposición y explicación de los indicadores de equidad

A continuación se exponen las medidas de equidad que buscan determinar la efectividad del cumplimiento del principio tributario de la equidad; el proceso a desarrollarse consiste en el cálculo de las distribuciones de ingresos antes y después de impuestos como una medida de progresividad fiscal. Esto debido a que, a fin de realizar un análisis de los efectos redistributivos de la reforma fiscal implementada por la administración actual, se requiere de un instrumento que sintetice la distribución del ingreso en las alcaldías de Barrera y Rodas. La curva de Lorenz (L_x) constituye una herramienta ampliamente utilizada para dicho fin, al proporcionar “un sistema normalizado de medición de los porcentajes de participación de los diversos individuos en la renta total” (Díaz de Serralde, Garcimartín y Ruiz-Huerta, 2010: 89).

La curva de Lorenz (llamada así por el economista estadounidense, Max Lorenz, quien la desarrolló en 1905), proporciona una representación gráfica de determinada información, muestra la desigualdad de *e.g.*, el ingreso, la riqueza, o el gasto, sobre ciertas unidades, individuos o familias dentro de una población dada, todos los individuos o todas las familias en un país (Krishna y Wilber, 2010). El gráfico 10 es un ejemplo de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso entre los individuos dentro de un país, en donde el eje horizontal muestra el porcentaje acumulado de la población, y el eje vertical muestra el porcentaje de ingresos que reciben.

Gráfico 10: Curva de Lorenz



Fuente: De Maio (2007)
Elaboración: Johanna Herrera

De Maio (2007) explica que la curva de Lorenz muestra el porcentaje de los ingresos totales obtenidos por el porcentaje acumulado de la población. En una sociedad perfectamente equitativa, el 25% más pobre de la población, ganaría el 25% del ingreso total, es decir, la curva de Lorenz seguiría el camino de la línea de igualdad de 45 grados. A medida que aumenta la desigualdad, la curva de Lorenz se desvía de la línea de igualdad. Una de las propiedades atractivas de este marco es que puede ser utilizado para generar un único estadístico que resuma la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini.

El coeficiente de Gini es equivalente al tamaño de la zona comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de 45° de igualdad (área A) dividida por el área total bajo la línea de igualdad (área A+B) de la figura 5. El coeficiente de Gini es un valor entre 0 y 1, en el que un coeficiente de 0 refleja una sociedad perfectamente equitativa, en la que el ingreso se comparte igualitariamente. Cuanto más se desvía la curva de Lorenz de la línea de igualdad, mayor será el valor resultante del coeficiente de Gini. Un coeficiente de 1 representa una sociedad perfectamente desigual en la que todo el ingreso es ganado por un sólo individuo (De Maio, 2007).

Comúnmente, en la literatura se utiliza el término "efecto redistributivo de los impuestos" para el cambio en la desigualdad de ingresos logrado a través de los impuestos. Como se estableció en la metodología, el efecto redistributivo de los impuestos depende de la desviación de la proporcionalidad (progresividad) y del nivel de impuestos, medido por la tasa media del impuesto¹¹. Al medir el efecto redistributivo de los impuestos, se compara (implícitamente) el sistema fiscal existente con un impuesto proporcional que produce el mismo ingreso fiscal. Este (hipotético) impuesto proporcional mantiene las diferencias relativas del ingreso antes de impuestos. La medición del efecto de redistribución en el marco de la curva de Lorenz fue iniciada por Musgrave et al. (1948) y Kakwani (1977) citados en Verbist y Figari (2013).

Con el fin de llegar a una sola medida de progresión, Musgrave y Thin (1948) citado en Kakwani (1977) compararon la desigualdad de la distribución del ingreso antes y después de impuestos. Un sistema fiscal progresivo se asocia con una disminución en la desigualdad del ingreso. Cuando la desigualdad de los ingresos antes y después de impuestos es idéntica, entonces el sistema de impuestos es proporcional. Así, si el índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad, para los autores la diferencia de los índices de Gini de los ingresos antes y después de impuestos, proporciona una sola medida de progresividad fiscal.

Por su parte, Kakwani (1977) explica el concepto de progresividad de la siguiente manera. Supongamos que el ingreso x de un individuo es una variable aleatoria de media μ y una función de distribución de probabilidad $F(x)$. Si $F_1(x)$ es la proporción de ingreso de las unidades que tienen ingresos menores o iguales a x , entonces la relación entre $F(x)$ y $F_1(x)$ se llama curva de Lorenz del ingreso x . El índice de Gini del ingreso se define entonces como uno menos el doble del área bajo la curva de Lorenz.

¹¹ La tasa media constituye una tasa impositiva porcentual presente en impuestos graduados; y es calculada "dividiendo el monto total del impuesto pagado por el contribuyente por la base del mismo". Es utilizada para medir la carga que el impuesto representa para el contribuyente. Otra tasa impositiva que forma parte de los impuestos graduados, es la tasa marginal; que "se calcula dividiendo la variación en el pago impositivo total por la variación en su base". Ésta representa los incentivos que son colocados al contribuyente, y por tanto, afecta en sus decisiones de ahorro, inversión, trabajo, consumo, etc. En conclusión, las decisiones que los contribuyentes toman, están basadas en la tasa marginal y no en la tasa media del impuesto (Yáñez, s.f.: 16).

Denotemos $F_1[T(x)]$ a la proporción de impuestos pagados por las unidades que tienen ingresos menores o iguales a x . A continuación, la relación entre $F(x)$ y $F_1[T(x)]$ será llamada la curva de concentración de impuestos. El índice de concentración es igual a uno menos el doble del área bajo la curva de concentración. Ahora bien, el concepto de *progresividad fiscal* se relaciona con el concepto de *elasticidad tributaria*, que es la elasticidad de la función de impuestos $T(x)$ respecto del ingreso x . Una medida de progresividad fiscal muestra la desviación de un sistema impositivo de la proporcionalidad. Dado que para impuestos proporcionales la elasticidad tributaria es siempre igual a uno, una medida de progresividad fiscal debe depender de la magnitud de la diferencia de la elasticidad tributaria de la unidad (Kakwani, 1977).

Esto sugiere que una medida adecuada de progresividad fiscal puede derivarse de comparar la curva de Lorenz y la curva de concentración de impuestos. Si denotamos C_T al índice de concentración de impuestos y G_X al índice de Gini de los ingresos antes de impuestos, así, se propone la siguiente unidad de medida:

$$(1) \quad K = C_T - G_X$$

como una medida de progresividad fiscal (Verbist y Figari, 2013). Si $K > 0$, entonces el impuesto es calificado como progresivo, puesto que se considera que se distribuye de forma más desigual que el ingreso (Haughton, 2006).

Este enfoque evalúa la progresividad partiendo de la distribución de la carga fiscal entre todas las unidades con diferentes ingresos brutos (ingresos antes de impuestos). Para esto, se calcula el porcentaje del total de la carga fiscal soportada por el individuo más pobre, la carga soportada por el segundo más pobre, etc., hasta que toda la distribución de la cuota del impuesto es conocida. Esta aproximación postula que cuanto menor es la proporción de la carga fiscal de los más pobres, mayor es la progresividad del sistema tributario. Debido a que la duplicación de la carga fiscal de todas las personas deja la carga fiscal total sin cambios, las medidas de progresividad en base a esta aproximación son homogéneas de grado cero en los niveles de impuestos; es decir, que son insensibles a cambios equi-proporcionados en todas las cargas fiscales (Duclos y Tabi, 1996).

Para medir el efecto redistributivo del impuesto se utiliza el índice de Reynolds-Smolensky (1977) citado en Verbist y Figari (2013), que conforma una medida similar a la propuesta por Musgrave y Thin (1948), y que es igual a la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos y el coeficiente de concentración del ingreso después de impuestos:

$$(2) \quad RS = G_X - C_{X-T}$$

En general, la progresividad es el resultado de la interrelación entre los impuestos y la distribución del ingreso antes de impuestos, una característica que desde un punto de vista de políticas públicas hace que la medición de progresividad fiscal sea a menudo más interesante que la medición únicamente de la desigualdad, es que establece relaciones entre las condiciones iniciales (distribuciones de ingresos antes de impuestos), los instrumentos de política (impuestos) y los resultados (distribuciones de ingresos después de impuestos). La progresividad se mide por el efecto redistributivo si hay una contribución de la distribución del ingreso después de impuestos, y por la desproporción si hay una contribución de la distribución de la carga tributaria. Kakwani (1977), demostró que la relación entre su medida de

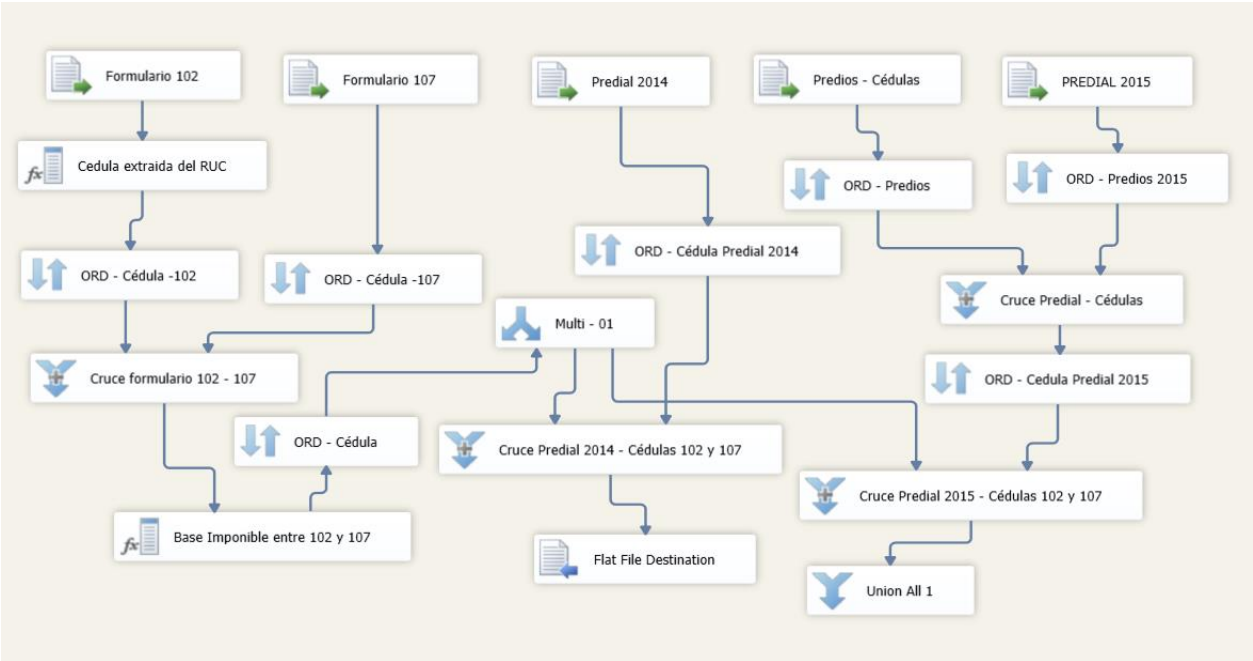
desproporcionalidad y la medida del efecto redistributivo de Reynolds Smolensky (1977), está condicionada por el nivel de impuestos (como se citó en Lambert, Nesbakken, y Thoresen, 2011).

Explicación de la obtención de la muestra para el cálculo de los indicadores de equidad

Ahora bien, concluida la explicación de las medidas que se van a utilizar, en el presente inciso se explica el cruce de información realizado a fin de obtener los ingresos de los contribuyentes del catastro de Quito. Para el referido cruce se utilizaron tres bases de datos: el catastro del impuesto predial del año 2014 y 2015 y la declaración del impuesto a la renta del año 2014, debido a que no se cuenta con la información del año 2015. Puesto que lo que se busca verificar es el cumplimiento de equidad en los ejercicios fiscales escogidos, puede resultar congruente que las medidas de equidad sean aplicadas únicamente al ingreso del año 2014 debido a que los resultados que se obtengan pueden ser alterados por las variaciones del ingreso en el año 2015, y no por los cambios en la política fiscal que es lo que se pretende reflejar.

La ilustración 2 muestra gráficamente el cruce ejecutado. El proceso realizado consistió en cruzar la información de los formularios 102 y 107, que será explicada a continuación, del impuesto a la renta con la información de los catastros, siendo la cédula de identidad la variable mediante la cual se pudo combinar las bases. Primero, fue necesario depurar las bases de datos a efecto de que el número de identificación sea similar en ellas, en términos del número de dígitos.

Ilustración 2: Cruce de bases de datos



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

La declaración del impuesto a la renta del formulario 102, clasifica a dos tipos de contribuyentes fragmentados en los formularios 102 y 102A. Las declaraciones de las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad son contenidas en el formulario 102, mientras que el 102A aglomera las declaraciones de los mismos contribuyentes, no obligados a llevar contabilidad¹². De ambas bases, se consideró el ingreso total generado que, para la información de las personas naturales, obligadas a llevar contabilidad, incluye los siguientes campos¹³:

- i. Ventas netas locales.
- ii. Exportaciones netas.
- iii. Ingresos obtenidos bajo la modalidad de comisiones o similares.
- iv. Ingresos por agroforestería y silvicultura de especies forestales.
- v. Rendimientos financieros.
- vi. Utilidad en venta de propiedades, planta y equipo.
- vii. Dividendos.

Por el contrario, para las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, los campos¹⁴ son los siguientes:

- i. Actividades empresariales con registro de ingresos y egresos.
- ii. Ingresos sujetos a impuesto a la renta único.
- iii. Libre ejercicio profesional.
- iv. Ocupación liberal (incluye comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos).
- v. Arriendo de bienes inmuebles.
- vi. Arriendo de otros activos.
- vii. Rentas agrícolas.
- viii. Ingreso por regalías.
- ix. Ingresos provenientes del exterior.
- x. Rendimientos financieros.
- xi. Dividendos.
- xii. Otras rentas gravadas.

Finalmente, el formulario 107 constituye el comprobante de retenciones en la fuente del impuesto a la renta por ingresos del trabajo en relación de dependencia. La variable utilizada fue el décimo tercer sueldo declarado, multiplicado por doce (meses de los que se compone un año), a fin de obtener una aproximación al ingreso anual generado por los contribuyentes; esto por ser la variable con que se cuenta

¹² El SRI, en su “Guía Práctica para la Declaración del Impuesto a la Renta” establece que:

Las personas naturales que realicen actividades empresariales y que operen con un capital propio menor a US\$60.000,00 al 1ro de enero de cada ejercicio impositivo u obtengan ingresos brutos anuales del ejercicio inmediato anterior inferiores a US\$100.000,00, o cuyos costos y gastos anuales hayan sido menores o iguales a US\$80.000,00; así como los profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos no están obligados a llevar contabilidad, pero deberán llevar una cuenta de ingresos y egresos para determinar su renta imponible (SRI, 2013: 1).

Las personas naturales que aparte de percibir ingresos en relación de dependencia perciben, adicionalmente, ingresos de otras fuentes, como por ejemplo: arrendamiento de inmuebles, actividades empresariales, honorarios profesionales, rendimientos financieros, etc., están obligadas a sumar a los ingresos del trabajo en relación de dependencia estos otros ingresos y aplicar las deducciones de gastos personales y todas las demás deducciones asociadas a sus otras fuentes de ingresos para declarar el Impuesto a la Renta en el Formulario 102A, sólo si los ingresos totales anuales superan los US\$10.180,00 para el año 2013 (SRI, 2013: 4).

¹³ Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/de/10094>

¹⁴ Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/de/10094>

en la información obtenida. Antes de continuar con la explicación del cruce, es necesario acotar que para el caso de contribuyentes que constaban en el formulario 102A y 107, se sumaron las variables escogidas, considerando que los campos contenidos en ellas no estaban siendo duplicados.

Lo que se hizo entonces, fue añadir la variable *ingreso* a la información del catastro para los años estudiados. De donde se obtiene como resultado del cruce lo siguiente:

Tabla 14: Resultados de los datos cruzados

CATASTRO	TOTAL REGISTROS CATASTRO	TOTAL CONTRIBUYENTES CATASTRO	NÚMERO DE CONTRIBUYENTES CATASTRO-SRI
2014	809.250	406.708	139.748
2015	811.201	406.629	134.409

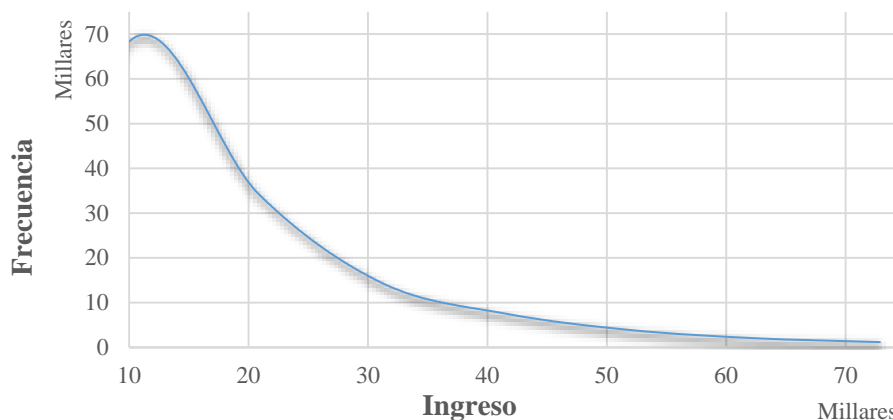
Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

En la tabla 14 se observa que en total se obtuvieron 139.748 contribuyentes para el año 2014, a los que fue posible asignarles un ingreso de la información del impuesto a la renta. Para el año 2015, el resultado es similar, en total se obtuvieron 134.409 contribuyentes. Es decir, se obtiene el ingreso de aproximadamente el 33% de los contribuyentes para el año 2014 y 2015. La razón por la cual el resultado del número de contribuyentes es menor en el año 2015, a pesar de que tiene un número mayor de registros (predios), es debido a que, como se puede observar en la ilustración 2, la base de datos del año 2015 no tenía la variable *cédula de identidad* y tuvo que ser obtenida de la base del año 2014, cruzando mediante el número de predio.

Antes de seguir con la explicación, un aspecto importante de la muestra y que es de suma relevancia señalarlo, es que no se consideran el ingreso informal y la propiedad informal. Se realiza únicamente el análisis con los propietarios de un predio en el sector urbano de Quito que presentaron la declaración del impuesto a la renta en el año 2014. Esto restringe el análisis y es por esta razón que es necesario considerar las limitaciones de la muestra cuando se realice la lectura de los resultados que se obtengan en las medidas de equidad.

Gráfico 11: Distribución del ingreso



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

En el gráfico 11 se observa cómo está distribuido el ingreso en la muestra obtenida. El 75% de los contribuyentes tiene un ingreso anual de hasta \$ 20.820, mientras que el 20% tiene un ingreso entre \$ 31.230 y \$ 72.870 anuales. El 5% restante tiene ingresos mayores a \$ 73.000. Considerando que lo que se busca demostrar es el cumplimiento del principio tributario de equidad que establece que la carga tributaria debe ser repartida entre los contribuyentes de acuerdo a su capacidad de pago (y dado el objetivo de la investigación son los contribuyentes con menor capacidad quienes tienen mayor relevancia), las medidas de equidad serán calculadas sobre el 95% de la muestra obtenida (contribuyentes con ingresos de hasta \$ 72.870 anuales). El objetivo es evadir la presencia de sesgo¹⁵ en los resultados que se obtengan.

De la muestra¹⁶ obtenida, se procede a analizar su composición en los rangos de avalúos definidos en los capítulos anteriores. Esto con el objeto de observar la representatividad de la muestra sobre el catastro. Intuitivamente se consideraría que el monto del ingreso y el avalúo del predio guardan cierta correlación, sin embargo, considerando el trato diferenciado a diferentes tipos de contribuyentes (exenciones), podría suceder que la muestra esté compuesta, en su mayoría, por predios de un avalúo alto, deviniendo en resultados sesgados.

Por tanto, en primer lugar, el tamaño óptimo de la muestra para los contribuyentes del catastro, a un nivel de confianza del 99% con un margen de error máximo admitido del 1%, debería ser de 15.987¹⁷ contribuyentes a los que sea posible asignar un ingreso. Partiendo de esta premisa, podría deducirse que la muestra es representativa. Sin embargo, por lo señalado en el párrafo anterior, es necesario estratificar la muestra a fin de observar su grado de representatividad.

En la tabla 15 se observa que, en la muestra conseguida para el año 2014, el 85% de los contribuyentes se encuentra en la primera categoría del catastro, i.e., los predios que van desde \$ 0 hasta \$ 100.000, presentando una concentración mayor en el tercer y cuarto rango. En el caso del catastro, se observó un comportamiento similar de la población. El 75% de los contribuyentes se encuentran en la primera categoría, y en el caso de los predios, de los 809,250 predios registrados en el año 2014, el 82% se

¹⁵ Si un estudio cuenta con una muestra no representativa o sesgada, entonces todavía puede tener validez y fiabilidad interna, pero sus resultados no podrán ser generalizables (no poseen validez externa). Por consiguiente, los resultados serán aplicables sólo para el grupo de estudio (Fox, Hunn y Mathers, 2009: 5).

¹⁶ El tamaño de la muestra es una cuestión crucial en la investigación cuantitativa, puesto que busca hacer generalizaciones basadas en la estadística de los resultados del estudio al resto de la población (Fox, Hunn y Mathers, 2009).

¹⁷ La muestra fue obtenida de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \times Z^2 \times p \times (1 - p)}{e^2 \times (N - 1) + Z^2 \times p \times (1 - p)}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra que se quiere calcular.

N= tamaño del universo.

Z= desviación aceptada del valor medio, a fin de lograr el nivel de confianza establecido. En este caso es de 2,575.

e= margen de error máximo admitido.

p= proporción que se espera encontrar (50%).

La fórmula utilizada se respalda en el conjunto de teoremas conocidos como *Ley de los grandes números*.

Estos teoremas son los que dan soporte matemático a la idea de que el promedio de una muestra al azar de una población de gran tamaño tenderá a estar cerca de la media de la población completa. En concreto, el teorema del límite central demuestra que, en condiciones muy generales, la suma de muchas variables aleatorias independientes «se aproxima bien» a una distribución normal (también llamada campana de Gauss) (Ochoa, 2011: párr. 10).

Obtenido de <http://www.netquest.com/blog/es/que-tamano-de-muestra-necesito/>

encuentra en la misma categoría. De esto se puede deducir que la muestra obtenida sí es representativa de la población ya que se concentra en los mismos rangos de avalúos, y, que además abarca a los contribuyentes con menor capacidad de pago, suponiendo que el valor del predio refleja dicha capacidad.

Tabla 15: Composición por rangos muestra 2014

Avalúos		Contribuyentes
Desde	Hasta	
0,00	6.600,00	17.787
6.600,00	20.000,00	16.478
20.000,01	40.000,00	26.019
40.000,01	60.000,00	25.703
60.000,01	80.000,00	16.773
80.000,01	100.000,00	10.274
Total		113.034

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

Tabla 16: Composición por rangos muestra 2015

Avalúo		Contribuyentes
Desde	Hasta	
0,00	20.000,00	12.671
20.000,01	40.000,00	23.318
40.000,01	60.000,00	26.324
60.000,01	80.000,00	17.901
80.000,01	100.000,00	11.603
100.000,01	150.000,00	16.337
150.000,01	200.000,00	7.661
200.000,01	250.000,00	4.053
250.000,01	300.000,00	2.490
300.000,01	350.000,00	1.497
Total		121.365

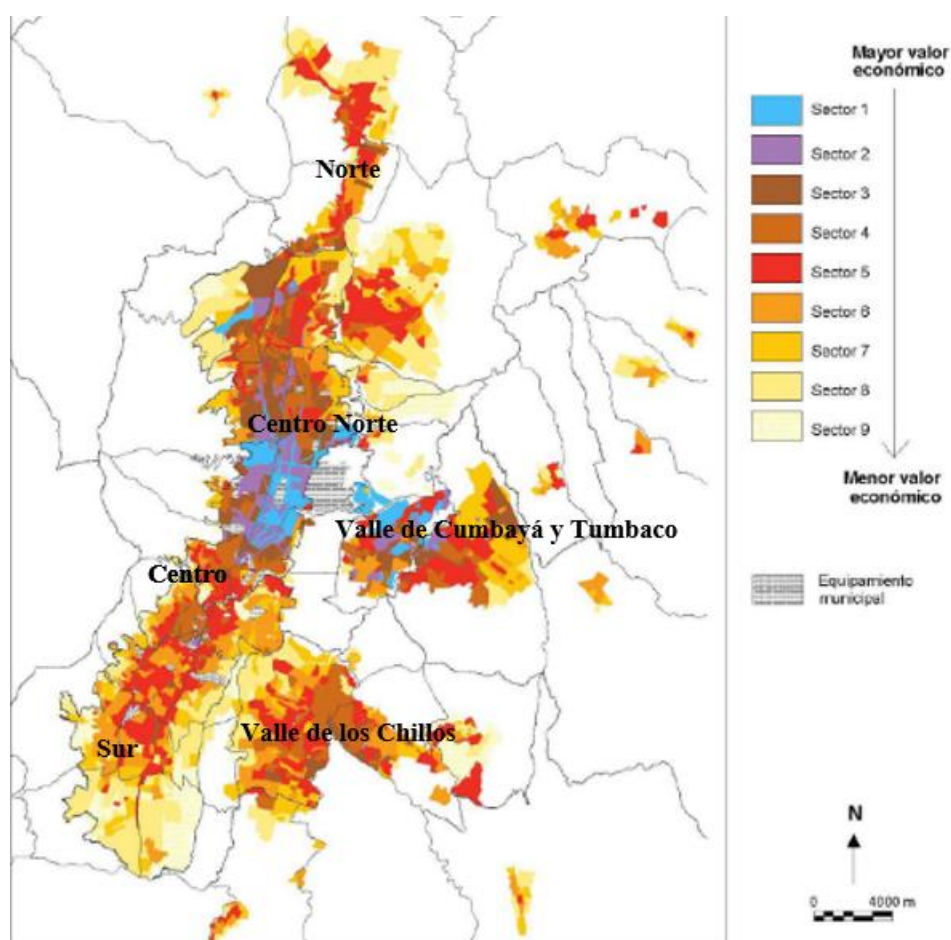
Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

En el caso de la muestra para el año 2015, el 95% de los contribuyentes se concentran en la primera y segunda categoría (tabla 16), *i.e.*, los predios que van desde \$ 0,00 hasta \$ 350.000, encontrándose mayor número en el primer y segundo rango. En el catastro del mismo año, 385.473 contribuyentes se ubican en la misma categoría, representando el 95% del total. El análisis pertinente radica en que, de acuerdo al objetivo que se busca cumplir, la tabla de factores de aplicación de equidad tributaria afecta únicamente a los predios que pagan hasta \$ 210 (predios avaluados hasta \$ 250.000). Por lo que, considerando la concentración de la muestra en predios de ese valor (92%), los resultados de las medidas de equidad cumplirían el objetivo planteado.

A continuación, se hará el análisis de acuerdo a la división en sectores económicos (SE) a efecto de tener una idea de cómo está configurada la muestra y el catastro, espacialmente. El catastro de Quito se encuentra dividido en sectores económicos (gráfico 12), que representan la valoración comercial del suelo mediante el valor de mercado definido dentro los nueve sectores económicos. Para la delimitación de dichos sectores, se utilizan tres parámetros: precio comercial, infraestructura y construcción (Tupiza y D'Ercole, 2001: 24). Esta “sectorización económica del espacio urbano construido” responde a una clasificación de sectores con características que son homogéneas conocidas como *Áreas de Intervención Valorativa* [AIVAS]¹⁸ (Ospina, 2010: 107).

Gráfico 12: Sectores económicos urbanos del Distrito Metropolitano de Quito



Fuente: Valor del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, 2001

Elaboración: Tupiza y D'Ercole, 2001

¹⁸ De acuerdo a Tupiza y D'Ercole (2001) citado en Ospina (2010: 107):

Las AIVAS fueron establecidas mediante trabajo de campo, agrupando zonas homogéneas, tomando en cuenta principalmente el tipo de construcción. Posteriormente en cada AIVA se procedió a establecer el valor comercial promedio del suelo y la valoración según su infraestructura y construcción. Con respecto a la Zonificación y construcción se valoró el tipo de los materiales de construcción en cada uno de los sectores. En cuanto a la Infraestructura la Dirección de Avalúos y Catastros analizó, conjuntamente con las empresas municipales proveedoras de servicios básicos, las prestaciones con que cuenta cada sector. Sobre los Valores del mercado fueron analizados los anuncios de ventas de casas y terrenos que aparecieron en los principales periódicos que circulan en el Distrito. También se realizó una encuesta aleatoria de los precios de venta en cada uno de los barrios y adicionalmente se recogió los datos de inmobiliarias y Cámaras de construcción.

El sector económico 1 se encuentra dividido en dos tipos de zonas; una correspondiente al sector administrativo, turístico y bancario, y otra correspondiente al sector residencial de calidad alta. Globalmente, se localiza en el centro norte de la ciudad, en Cumbayá en la franja oriental y occidental y en el sur de Nayón. El sector económico 2 “se extiende en el centro norte de la ciudad” y tiene zonas colindantes con los ejes viales pertenecientes al sector 1. Constituye, principalmente, un sector financiero, turístico y comercial. Dentro del sector económico 3 se encuentran industrias, universidades y complejos deportivos, principalmente y “se difunde desde el centro hasta el extremo norte de la ciudad por la franja occidental”. Además, se dedica predominantemente a los servicios privados (Tupiza y D’Ercole, 2001: 27-28).

El sector económico 4, se caracteriza por concentrar actividades comerciales y bancarias, además, el uso del suelo se destina principalmente a vivienda para la clase media. En el sector 5 se localizan zonas con alta incidencia de planificación estatal para los sectores populares. Algunos de los barrios que conforman el sector 6, “fueron formados por invasiones y actualmente se encuentran legalizados” y también se encuentran zonas en las cuales la infraestructura y seguridad, son mínimas. Por último, los sectores económicos 7, 8 y 9, están compuestos generalmente por barrios marginales que carecen de servicios básicos e infraestructura. “Globalmente lindan con el límite urbano de Quito” (Tupiza y D’Ercole, 2001: 28-29).

Tabla 17: Composición en sectores económicos del catastro y la muestra 2014

SE	PREDIOS CATASTRO	% PREDIOS	PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN	% DE PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN	PREDIOS CRUCE	% PREDIOS CRUCE
1	109.521	14%	104.861	96%	35.475	15%
2	85.139	11%	77.239	91%	29.710	12%
3	73.283	9%	61.949	85%	26.792	11%
4	104.599	13%	88.063	84%	33.227	14%
5	148.013	18%	117.164	79%	44.264	18%
6	103.567	13%	78.067	75%	27.305	11%
7	80.913	10%	54.847	68%	20.796	9%
8	71.084	9%	41.109	58%	16.372	7%
9	33.131	4%	19.853	60%	7.305	3%
TOTAL	809.250		643.152	79%	241.246	

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

La tabla 17 muestra que los predios que conforman el catastro, se reparten de manera similar en los seis sectores. En los últimos tres, además de que se observa una concentración menor, constituyen sectores con menor porcentaje de predios con construcción. Esto puede explicarse por la caracterización arriba expuesta de estos sectores, en los que la seguridad e infraestructura son precarias y probablemente abundan las propiedades informales¹⁹. Respecto de los predios obtenidos del cruce, se observa que la

¹⁹ Ospina (2010 :105) establece que:

El crecimiento del DMQ ha supuesto el incremento, de modo progresivo, de las áreas urbanas especialmente las consideradas marginales, no siempre acompañado con los elementos necesarios para su integración en el conjunto urbano especialmente en equipamientos y áreas verdes con jerarquía más amplia que la barrial. Estos equipamientos en una lógica “de mercado” se han concentrado en la parte central de la ciudad dejando sus periferias carentes y sin

composición en los nueve sectores es muy similar a la del catastro. Por lo que, espacialmente, también se asume una representatividad alta de la muestra. El análisis para el año 2015 (tabla 18) es esencialmente el mismo. Se observa la misma concentración en los nueve sectores, tanto del catastro como de la muestra de predios. Lo que cambia es la cantidad de predios con construcción, en donde se observa un incremento en todos los sectores.

Tabla 18: Composición en sectores económicos del catastro y la muestra 2015

SE	PREDIOS CATASTRO	% PREDIOS	PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN	% DE PREDIOS CON CONSTRUCCIÓN	PREDIOS CRUCE	% PREDIOS CRUCE
1	109.734	14%	107.307	98%	35.469	15%
2	85.356	11%	82.581	97%	29.707	12%
3	73.292	9%	68.532	94%	26.789	11%
4	104.651	13%	97.562	93%	33.225	14%
5	148.188	18%	128.287	87%	44.257	18%
6	103.711	13%	85.934	83%	27.301	11%
7	81.675	10%	58.118	71%	20.795	9%
8	71.248	9%	45.599	64%	16.370	7%
9	33.346	4%	21.228	64%	7.312	3%
TOTAL	811.201		695.148	86%	241.225	

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

Comparación de la efectividad del cumplimiento del principio de equidad, bajo el marco de la progresividad obtenida en ambos ejercicios fiscales

Ahora bien, conociendo que la muestra del cruce de las bases de datos es representativa de la población y, que por tanto los resultados que se obtengan de las medidas de equidad pueden ser extrapolados, puesto que se posee validez externa, se procede a realizar el cálculo del coeficiente de Gini, el índice de Reynolds-Smolensky y el índice de Kakwani y a realizar el consecuente análisis de los resultados.

Una vez obtenido el ingreso del $\pm 30\%$ de los contribuyentes del catastro de Quito, el coeficiente de Gini se calcula expresando la información como el porcentaje acumulado de personas versus la participación acumulada en los ingresos obtenidos. De aquí se obtiene la curva de Lorenz para el año 2014 y 2015. Para el cálculo del coeficiente se emplea la fórmula propuesta por Rao (1969) citado en (Arshad y Idrees, 2008) a través de un enfoque geométrico:

$$(3) \quad G = \sum_{i=1}^{n-1} (P_i q_{i+1} - P_{i+1} q_i) \quad \dots \quad \dots \quad \dots$$

donde, P_i es la proporción de la población acumulada y q_i es la proporción del ingreso acumulado correspondiente a la i -ésima unidad de ingresos, cuando todas las unidades de ingresos están ordenadas de forma ascendente por ingresos.

actividades complementarias a la vivienda, teniendo estas que recurrir y depender de las áreas centrales, volviendo más vulnerables a la población de estos sectores.

El resultado obtenido es el siguiente:

Tabla 19: Efecto redistributivo del impuesto predial

Año	G_X	C_{X-T}	RS
2014	0,5099	0,4489	0,0586
2015	0,5075	0,4597	0,0478

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas

Elaboración: Johanna Herrera

La concentración del ingreso en los contribuyentes del impuesto predial urbano en Quito es de 0,5099 para el año 2014 y 0,5075 para el año 2015. Puesto que únicamente se empleó la declaración del impuesto a la renta del año 2014, a priori esperábamos que el resultado de G_X sea similar en ambos ejercicios fiscales, la diferencia existente se explica por la diferencia en la cantidad de datos. Un impuesto progresivo empuja la curva de Lorenz hacia la línea de igualdad (gráfico 14). La magnitud de este movimiento, medida como la diferencia entre los coeficientes de Gini de los ingresos antes y después de impuestos, se conoce como el efecto redistributivo, y mientras mayor sea la progresividad fiscal y la tasa promedio de impuestos, mayor será el efecto redistributivo (Urban, 2009).

Tabla 20: Desigualdad en la distribución del patrimonio inmobiliario (coeficiente de Gini) antes y después de impuestos en los años 2014 y 2015

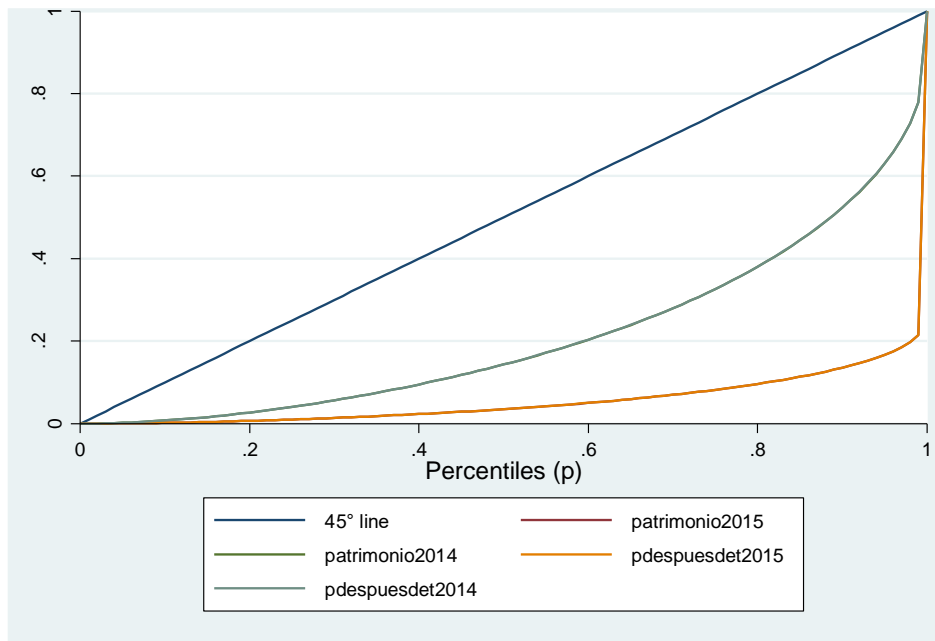
Año	G_P	G_{P-T}
2014	0.582523	0.582329
2015	0.893330	0.893312

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática

Elaboración: Johanna Herrera

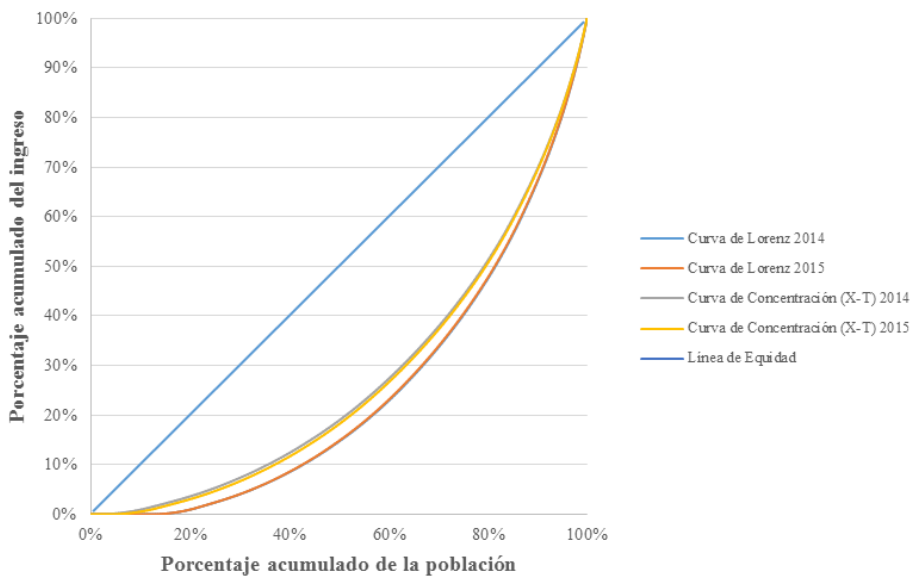
Adicionalmente, en la tabla 20 se realiza el cálculo del coeficiente de Gini del patrimonio inmobiliario, que corresponde a la suma del valor de los predios pertenecientes a un mismo propietario, antes y después de impuestos. El coeficiente de Gini del patrimonio obtenido en el año 2015 refleja una elevada inequidad cercano a la perfecta desigualdad. La diferencia en los resultados obtenidos permite concluir que a nivel de patrimonio, la distribución es sustancialmente más equitativa en el año 2014, dando un primero indicio de un trato más equitativo a los contribuyentes. En ambos años el cobro del impuesto predial urbano no genera un cambio significativo en la desigualdad en la distribución, esto se verifica en el gráfico 13 en el cual las curvas de Lorenz de la distribución del patrimonio antes y después de impuestos se encuentran solapadas. Asimismo, en el gráfico se observa la distancia entre las curvas del año 2014 y año 2015, verificándose la tendencia a la perfecta inequidad de la distribución en el año 2015.

Gráfico 13: Curvas de Lorenz de la distribución del patrimonio antes y después de impuestos para los años 2014 y 2015



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática
Elaboración: Johanna Herrera

Gráfico 14: Efecto redistributivo del impuesto predial



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

Adicionalmente, en las medidas de equidad expuestas, se supuso que el sistema tributario no produce cambios en el orden de clasificación de las unidades de ingresos, *i.e.* no existe diferencia si las unidades de ingresos se clasifican en orden ascendente por el ingreso antes o después de impuestos. Sin embargo, debido a las diferencias en el tratamiento fiscal de las unidades de ingresos, es posible que algunas de ellas intercambien posiciones en el ranking de ingresos. La reordenación puede ser medida como la diferencia entre el coeficiente de concentración de los ingresos netos, C_{X-T} y el coeficiente de Gini, G_N (Atkinson, 1980; Plotnick, 1981). El índice de Reynolds-Smolensky es entonces un indicador de equidad vertical, es decir, mide la reducción total de la desigualdad que se produciría si no existiera la reordenación de las unidades de ingresos (como se citó en Verbist y Figari, 2013).

La diferencia entre los índices C_{X-T} y G_N , es que G_N se obtiene de la curva de Lorenz del ingreso después de impuestos y C_{X-T} se calcula para la curva de concentración de los ingresos después de impuestos. Mientras que las unidades para la curva de Lorenz están ordenadas de forma ascendente por el ingreso después de impuestos, para la curva de concentración, las unidades de ingreso se ordenan ascendentemente por el ingreso antes de impuestos (Urban, 2009).

Por consiguiente, puesto que la diferencia que se obtuvo entre C_{X-T} y G_N es igual cero para ambos años, el índice de RS indica la reducción de la desigualdad producida por el cobro del impuesto predial (tabla 19). El cobro del impuesto predial tiene una incidencia mínima en el efecto redistributivo. Por esto, se observa que las curvas de concentración de los ingresos después de impuestos, si bien no están solapadas, son muy cercanas a las curvas de Lorenz en ambos años (gráfico 14). Esto podría explicarse por las implicaciones que señala Zodrow (2008) en la visión del impuesto como un impuesto de beneficio, en la que se lo concibe como un pago por los beneficios prestados, sin distorsionar el consumo de servicios y vivienda, y de donde se deduce que el impuesto no tiene mayor efecto sobre la distribución del ingreso. Del resultado del índice de RS (tabla 19) se obtiene un primero indicio de que la propuesta realizada por la actual alcaldía deviene en un ejercicio fiscal más inequitativo puesto que su efecto redistributivo es menor que el obtenido para el año anterior. Esta conclusión preliminar, será comprobada a continuación mediante el cálculo del índice de Kakwani.

Empleando la ecuación (1) y utilizando el valor de los índices de concentración de impuestos de las tablas 21 y 22, se obtiene el índice de Kakwani para el año 2014 (-0,3976) y para el año 2015 (-0,5805). En las tablas 21 y 22 se presenta el valor estimado del índice de concentración y su error estándar, que constituye un término estadístico que mide la precisión con la que una muestra representa a la población. Cuanto menor sea el error estándar, más cerca se encuentra el valor estimado del parámetro poblacional (McHugh, 2008). Por tanto, ante la presencia de errores estándar pequeños, se asume una alta precisión en el valor estimado del índice de concentración para ambos años. El índice de concentración indica el grado de inequidad presente en el impuesto predial urbano. El valor negativo obtenido para el año 2015 muestra que la curva de concentración se ubica por encima de la línea de equidad, revelando una concentración desproporcionada del impuesto en los contribuyentes de menor ingreso. El signo del índice indica la dirección de la relación entre el impuesto y la posición en la distribución del ingreso y su magnitud refleja la fuerza de la relación, y el grado de variabilidad en el impuesto (O'Donnell, van Doorslaer, Wagstaff y Lindelow, 2007), en ambos casos, tanto la fuerza de la relación como el grado de variabilidad en el impuesto, son cercanos a cero para los dos años, lo que implica que no se está gravando de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes.

El valor de los índices de Kakwani, muestra que ambos ejercicios fiscales son regresivos puesto que se obtiene un índice menor a 0. En el gráfico 15 se observa la cercanía de las curvas de concentración de impuestos a la línea de proporcionalidad, mostrando la falta de progresividad del impuesto debido a que los contribuyentes con menor capacidad de pago están soportando una carga fiscal mayor de la que deberían.

Tabla 21: Índice de concentración de impuestos 2014

Index : Concentration index
Ranking variable : ingresoc2014

Variable	Estimate	STE
1: CONC_predial2014	0.011233	0.017367

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

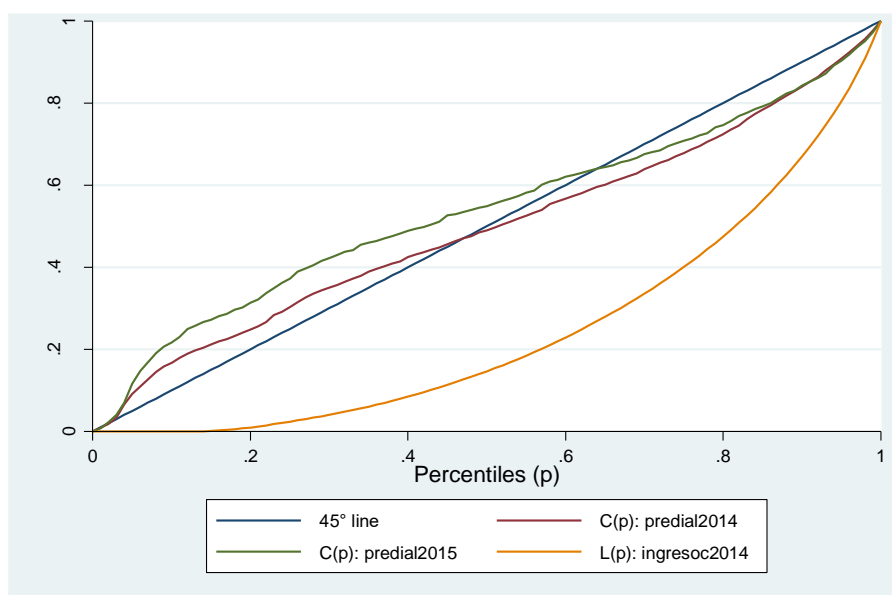
Tabla 22: Índice de concentración de impuestos 2015

Index : Concentration index
Ranking variable : ingresoc2015

Variable	Estimate	STE
1: CONC_predial2015	-0.072991	0.020852

Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

Gráfico 15: Curvas de Lorenz y Concentración



Fuente: Dirección Metropolitana de Informática, Servicio de Rentas Internas
Elaboración: Johanna Herrera

El índice de progresividad de Kakwani (1977), mide el grado de desproporcionalidad. El efecto redistributivo (ER) se mide como la reducción en el coeficiente de Gini que se produce en la transición de la distribución de los ingresos antes y después de impuestos. Como se muestra por Kakwani, la descomposición sería:

$$(4) \quad ER = \left(\frac{g}{1-g} \right) K$$

donde g mide el nivel de impuestos como la fracción de todos los ingresos (Aronson, Johnson y Lambert, 1994). Para ambos años g es igual a 0.002, por tanto, mediante el empleo de la fórmula (4) se obtiene que el efecto redistributivo provocado por el impuesto predial es igual a cero.

Se concluye que, en el marco de la visión del impuesto predial como un impuesto de beneficio, su impacto en la redistribución del ingreso es mínimo, presentando mayor efectividad (levemente) la propuesta de la alcaldía de Augusto Barrera en términos del cumplimiento del principio tributario de equidad. Este resultado puede ser explicado por el funcionamiento de la tabla de equidad tributaria en la que, como se explicó en la introducción, se asemeja a un *descuento* en el pago del impuesto que en términos relativos beneficia en mayor medida a los contribuyentes propietarios de predios de mayor valor puesto que reciben un descuento mayor, provocando de esta manera menor afectación en el ingreso disponible (ingreso después de impuestos).

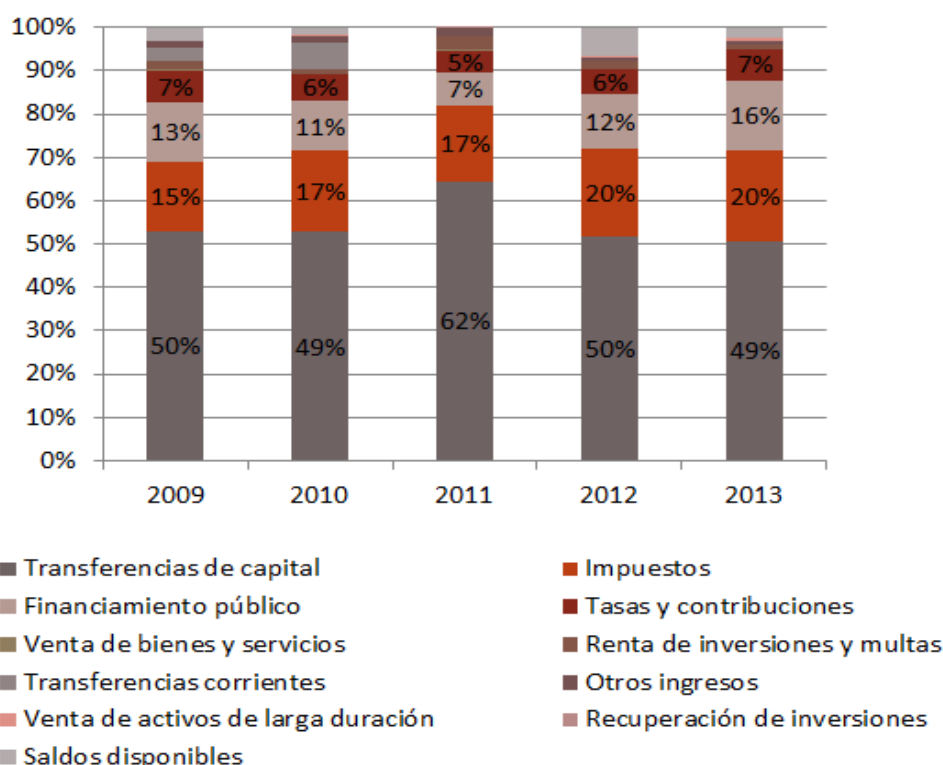
De igual manera, del valor obtenido del índice de Kakwani se concluye que ambos ejercicios fiscales son regresivos por la carga fiscal desmedida en los grupos de menor ingreso, sin embargo, el valor obtenido para la alcaldía de Mauricio Rodas es más lejano a cero, implicando mayor regresividad en su ejercicio tributario y comprobando por tanto, menor efectividad en el cumplimiento del principio de equidad.

Capítulo III: Análisis de gestión local bajo el marco del Informe de Gestión 2009-2013 y la Rendición de Cuentas año 2014

En el presente capítulo se aborda la gestión local debido a que su análisis está inmerso conceptualmente dentro del tema de equidad. Esto fue explicado en la fundamentación teórica en donde se establece que los efectos de equidad también se asocian a los beneficios que reciben los contribuyentes (Torres y Terán, 2012). Por limitaciones con la información disponible respecto de la gestión del Municipio de Quito, el análisis es realizado en la primera parte en base al “Informe de Gestión 2009-2013” elaborado en la alcaldía de Augusto Barrera y en la segunda parte en base a la “Rendición de Cuentas del año 2014” presentada en la alcaldía de Mauricio Rodas.

Ahora bien, antes de iniciar el análisis de la gestión local en la alcaldía de Augusto Barrera, es importante conocer la evolución de los recursos económicos con los cuales el Municipio de Quito puede concretar dicha gestión y, los principales barrios a nivel de recaudación del impuesto predial. En el gráfico 16 se presentan los ingresos desagregados por tipo en el período 2009 – 2013:

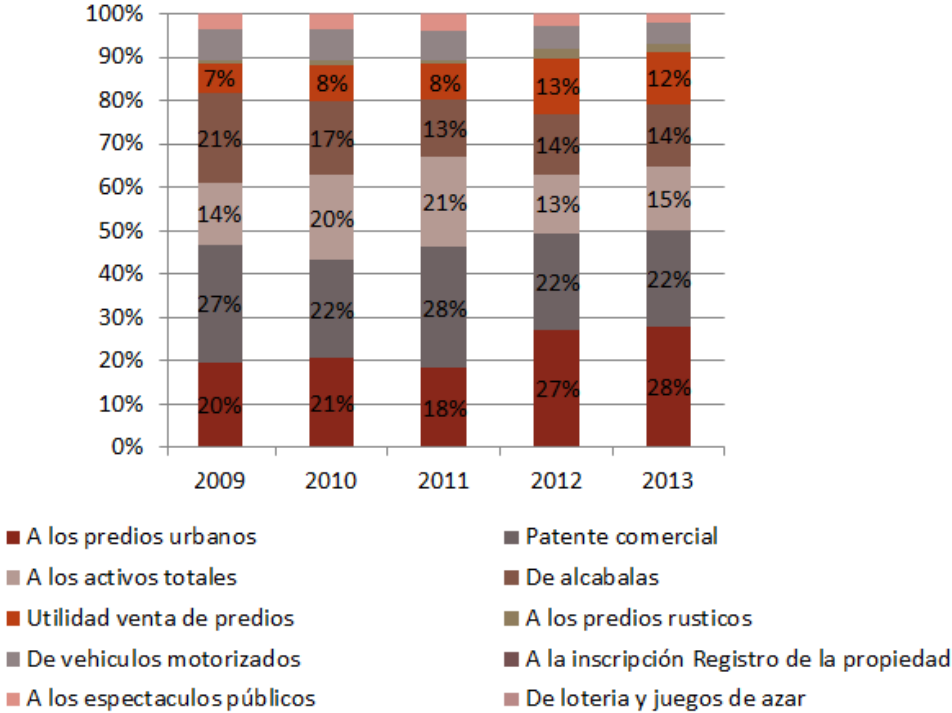
Gráfico 16: Desagregación de ingresos por tipo 2009-2013



En términos porcentuales se evidencia que el rubro más importante del presupuesto municipal son las transferencias del gobierno central, que representaron alrededor del 50% entre 2009 y 2013. Los impuestos a pesar de su aumento, en términos absolutos, han mantenido una importancia del 20%.

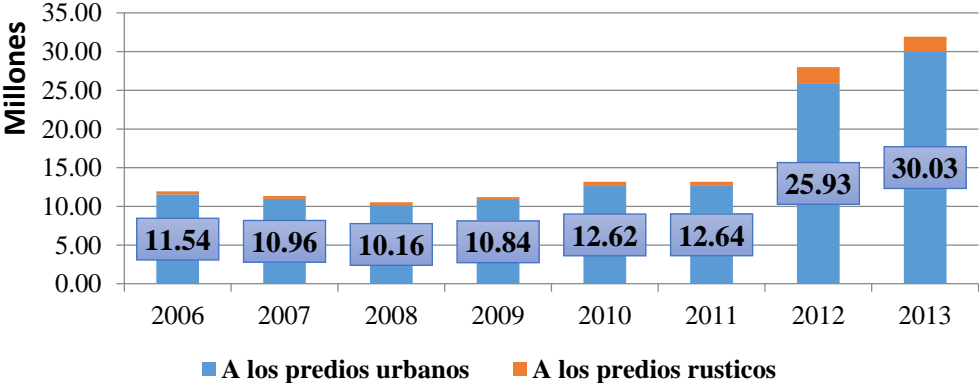
El impuesto a los predios urbanos pasa del 20% de la recaudación al 28%, mientras que la patente pasa del 27% al 22%. Otro impuesto que tiene un crecimiento importante es el impuesto a la utilidad que pasa del 7% al 12% entre 2009 y 2013. Es así que los impuestos más importantes en la recaudación municipal en el año 2013, son el impuesto a los predios urbanos (28%), el impuesto a la patente comercial (22%), a los activos totales (15%), de las alcabalas (14%) y utilidad en la venta de predios (12%). La suma de estos representa el 91% de la recaudación de impuestos (gráfico 17).

Gráfico 17: Desagregación de la recaudación por tipo de impuesto 2009-2013



Fuente: Cédulas Presupuestarias 2009 - 2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

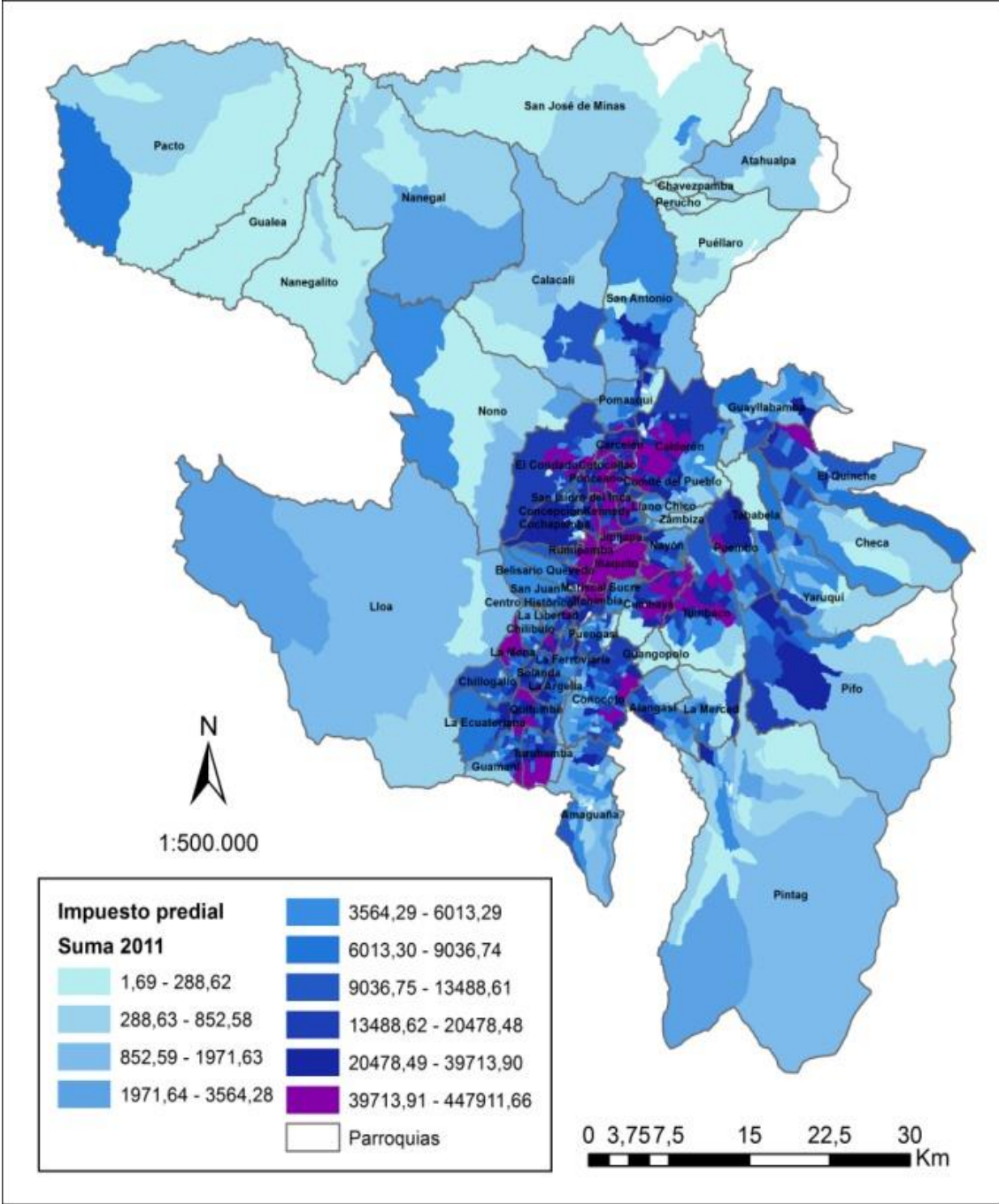
Gráfico 18: Evolución de la recaudación del impuesto predial 2006-2013



Fuente: Cédulas Presupuestarias 2006 - 2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

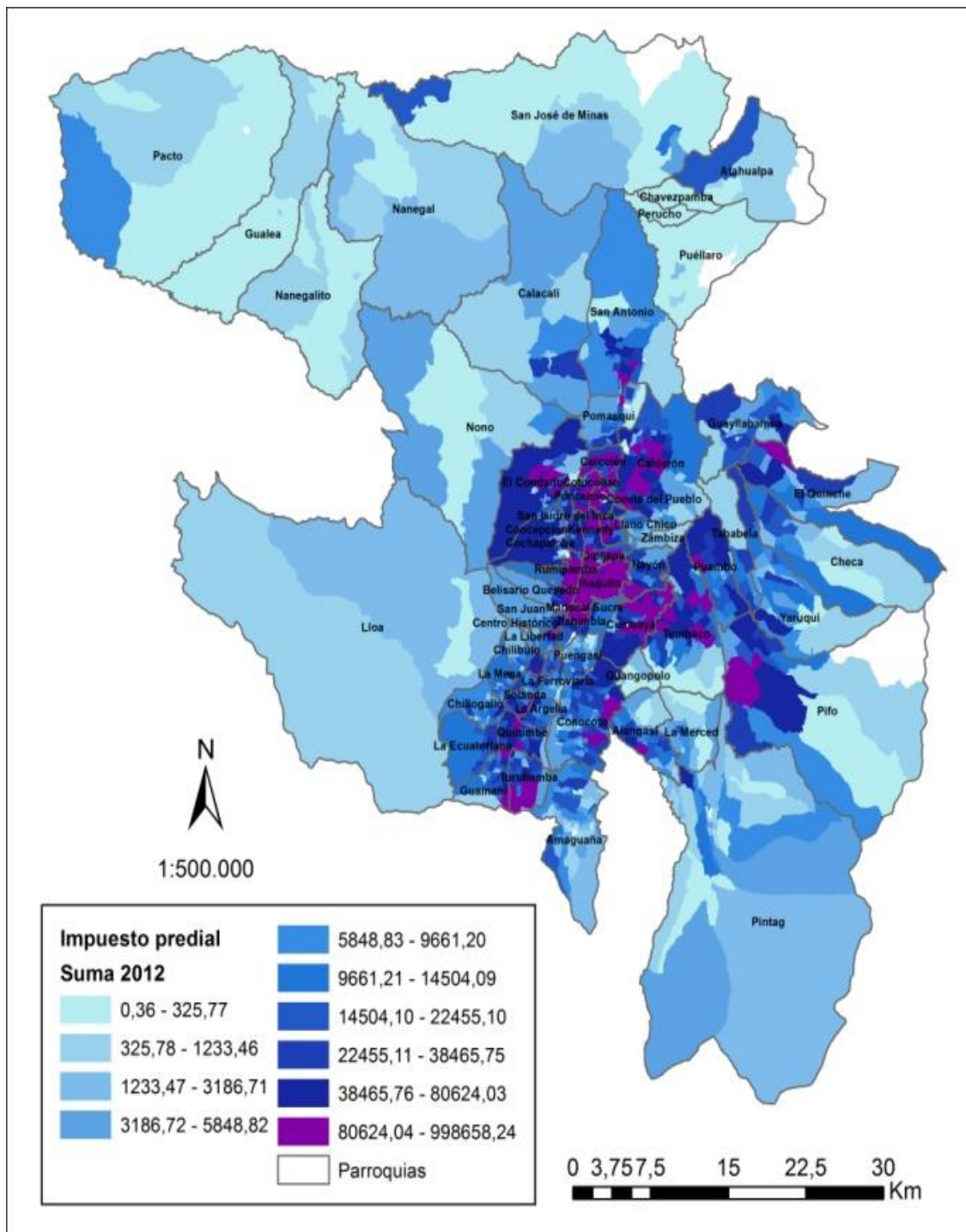
Como se estableció en el análisis de la composición del catastro del año 2011, en el gráfico 18 se muestra la evolución de la recaudación del impuesto a los predios urbanos y se muestra que el 2011 es el punto de inflexión en el incremento de la recaudación del impuesto estudiado, esto permite entender de mejor manera la decisión de haber escogido el año 2011 en la corrección de la dispersión del impuesto supuesto el objetivo de no permitir un crecimiento excesivo para los años siguientes, puesto que se observa que la recaudación en el año 2011 fue sustancialmente más baja que los años posteriores.

Gráfico 19: Impuesto predial por barrio total recaudado 2011



Fuente: Catastro de Quito 2011
Elaboración: Instituto de la Ciudad

Gráfico 20: Impuesto predial por barrio total recaudado 2012

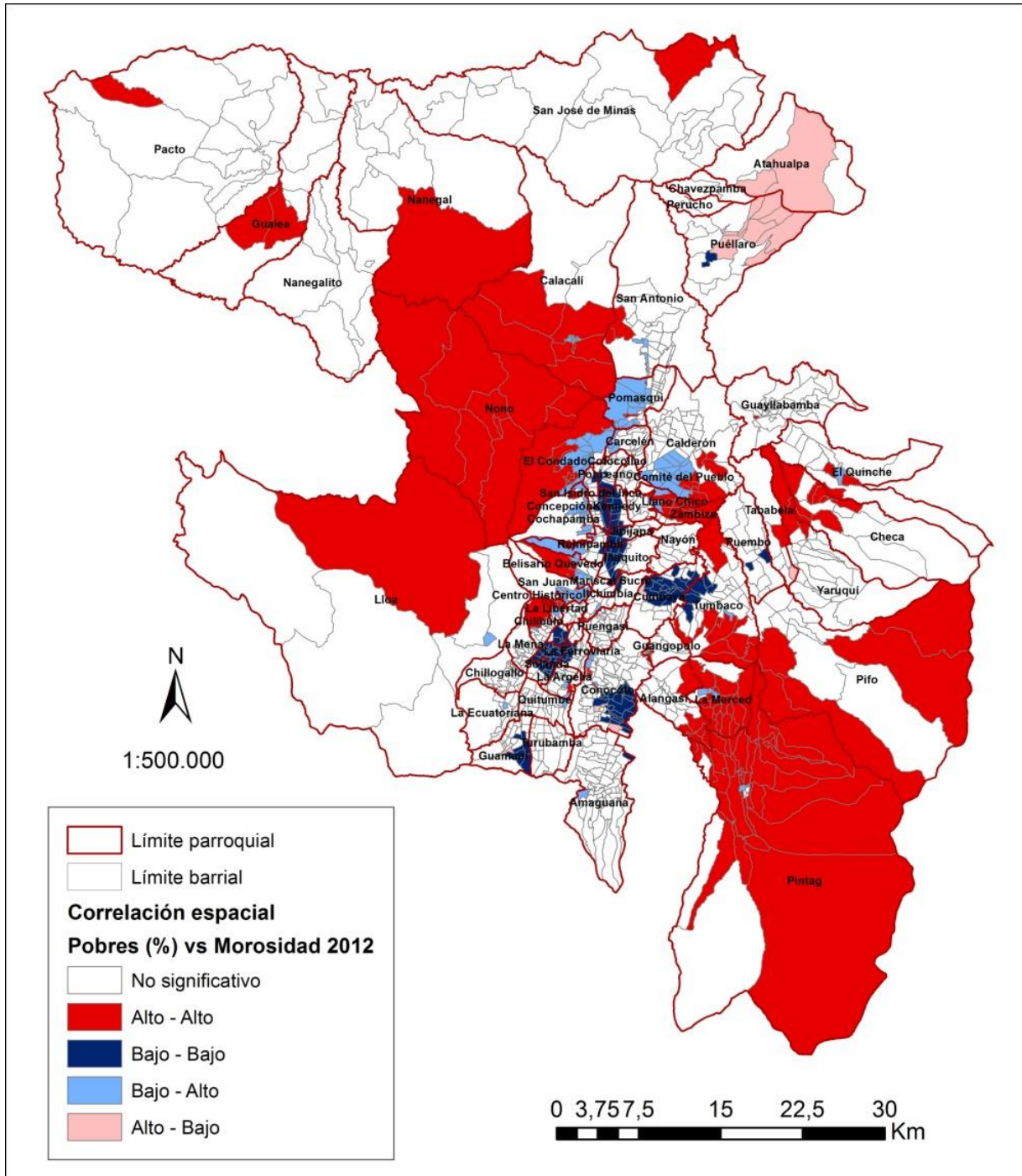


Fuente: Catastro de Quito 2012
Elaboración: Instituto de la Ciudad

En cuanto al valor total recaudado por barrio (gráficos 19 y 20), se muestra que los barrios que más tributan se encuentran principalmente en la zona urbana, con una concentración mayor en el hipercentro, algunos sectores del norte y algunos barrios en el Valle de Tumbaco. Si bien la mayoría de los barrios que se encuentran en el decil más alto se repiten en los años 2010, 2011 y 2012, el monto recaudado en el año 2012 es significativamente superior. Esto se debe principalmente al cambio de ordenanza que se

realizó en 2011 y que rigió a partir de 2012. Se exponen únicamente los años 2011 y 2012 porque son aquellos de los que se tiene la información. Sin embargo, se esperaría que la imagen sea similar en los años posteriores.

Gráfico 21: Pobres (%) vs. Morosidad 2012



Fuente: Catastro de Quito 2012
Elaboración: Instituto de la Ciudad

La relación esperada en el gráfico 21 es una correlación positiva (alta pobreza, alta morosidad). Esta relación se observa en los barrios de las parroquias de Gualea, Nono, Píntag, Pifo, entre otras parroquias

rurales. Sin embargo, existen algunos barrios que presentan bajos niveles de pobreza y altos niveles de morosidad (correlación negativa). Estos se ubican principalmente en las parroquias de Pomasqui, El Condado, el Comité del Pueblo, Rumipamba, entre otras parroquias conurbadas.

Ahora bien, para iniciar con el análisis de la gestión local durante el periodo escogido, en términos de empleo, es necesario analizar lo sucedido en la alcaldía del Dr. Augusto Barrera, puesto que el valor del suelo y la renta urbana, dependerá también de la fuerza de trabajo de la ciudad en el sentido en que existe un entrelazamiento entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción, según con Edel (1988) citado en Palacio (2002),

En el “Informe del Cuarto Año de Gestión Julio 2009 – Agosto 2013” elaborado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ, 2013) se explica que el desempleo en la capital ha mostrado una tendencia decreciente desde el año 2006 hasta el año 2012, alcanzando un valor cercano al 5% en el último año. Para el bienio 2011 – 2012, el desempleo se estabilizó alrededor del 4% y 5%, mostrando valores siempre menores al promedio nacional. Para el primer trimestre del año 2013, el desempleo en el Distrito se ubicó en 4,1%, menor al desempleo nacional y de Guayaquil, y mayor al de Cuenca. Asimismo, para el mismo período, el subempleo fue del 32%, nuevamente, presentando una mejor situación que el nivel nacional y que Guayaquil.

Tabla 23: Variación de la estructura del empleo por rama de actividad 2010 – 2012

Rama de Actividad	2010	2011	2012
Agricultura, ganadería caza y silvicultura	5,0%	4%	5%
Pesca	0,0%	0%	0%
Explotación de minas y canteras	0,5%	0%	1%
Industrias manufactureras	14,3%	17%	16%
Suministros de electricidad, gas y agua	0,8%	1%	0%
Construcción	7,4%	7%	7%
Comercio, reparac. vehíc. yefect. personales	22,4%	22%	20%
Hoteles y restaurantes	5,3%	7%	6%
Transporte, almacenam.y comunicaciones	7,0%	10%	7%
Intermediación financiera	1,9%	2%	2%
Activ. inmobiliarias, empresariales y alquiler	10,4%	7%	11%
Administ. pública y defensa; seguridad social	5,3%	7%	6%
Enseñanza	6,7%	5%	6%
Activ. servicios sociales y de salud	4,0%	4%	5%
Otras activ. comunit. sociales y personales	4,5%	4%	4%
Hogares privados con servicio doméstico	4,4%	4%	4%

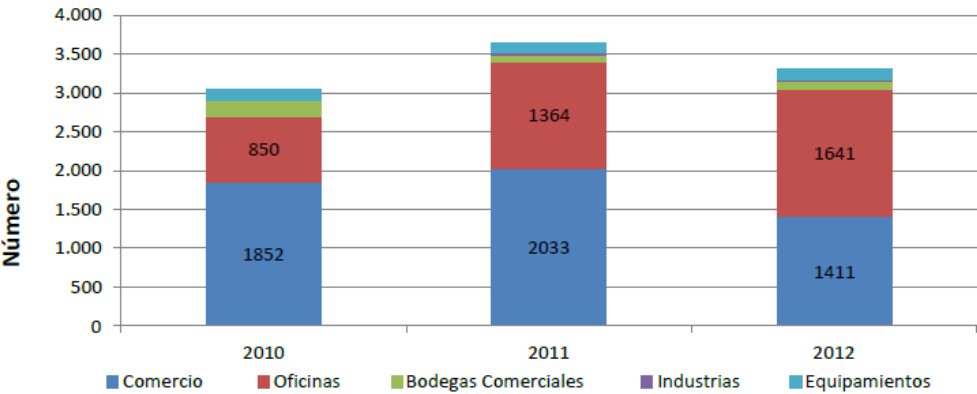
Fuente: Informe del Cuarto Año de Gestión Julio 2009 – Agosto 2013
Elaboración: Municipio de Quito

Por otra parte, respecto del empleo por rama de actividad, la construcción y actividades inmobiliarias, que son actividades particularmente importantes dado el alcance de la disertación, para el año 2012, generaron el 7% y 11% del empleo. Esto se puede *observar* en la tabla 23, en donde la rama de actividad más importante es el comercio, reparación de vehículos y efectos personales, alcanzando el 20% de la generación de empleo para el año 2012. En segundo lugar se encuentra la industria manufacturera con un 16%, en tercer y cuarto lugar, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler alcanzan el 11% y sector de la construcción 7%.

Ahora bien, una vez explicada la importancia del sector de la construcción en la economía del Distrito en términos de empleo, es necesario analizar las dinámicas al interior del mismo. El sector de la construcción es relevante en la economía también por los encadenamientos que genera en la actividad económica, sobre todo en cuanto a demanda de insumos (MDMQ, 2013).

Se analizan los permisos de construcción otorgados en Quito a fin de evaluar la tendencia del sector escogido y su relativa importancia en la evolución general de la economía. Entre el período 2006 y 2009, se construyeron en promedio 8.294 viviendas en el Distrito, alcanzando un pico de 10.536 en el año 2010. A partir de este marcado crecimiento, la tendencia no fue constante, mostrando un decrecimiento relativamente pequeño en los años 2011 y 2012, en los cuales se construyeron 9.531 y 9.671 viviendas, respectivamente. Dentro de los usos que mayor cantidad de permisos y área ocupada concentra, se encuentra la vivienda con el 75% en promedio y el 66% respectivamente. Dicho esto, también es pertinente observar la distribución de otros usos en el Distrito.

Gráfico 22: Tipo de uso de los permisos de construcción 2010 - 2012



Fuente: Informe del Cuarto Año de Gestión Julio 2009 – Agosto 2013
Elaboración: Instituto de la Ciudad

El comercio ha sido el sector que, después de la construcción de viviendas, mayor espacio ocupa. En el bienio 2010 – 2011 la mayor cantidad de permisos se destinaron a comercio (gráfico 22), perdiendo participación en el año 2012, en el cual *oficinas* se posiciona como el segundo rubro más importante. De este análisis se deduce que la estructura económica en Quito es netamente comercial, dentro de la

cual la industria y equipamientos tienen una participación mínima, incluso casi nula en el caso de industrias, en términos de permisos de construcción.

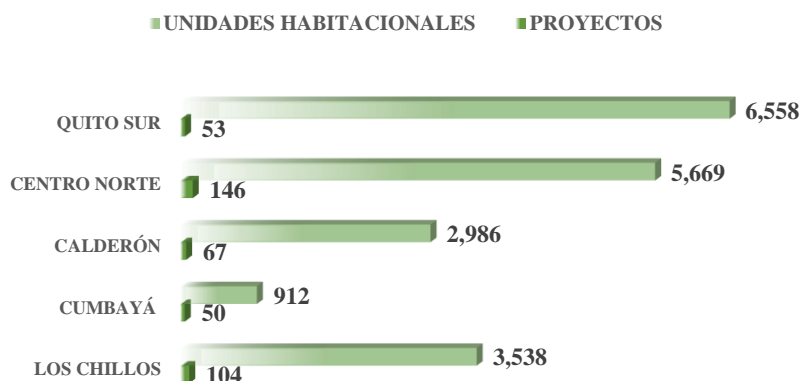
Lo que es importante en este análisis es que, como se explicó en el apartado de renta de la tierra, de acuerdo con Marx (1894) citado en Palacio (2002), los bienes inmuebles generan valor en la medida en que pueden convertirse en capital, es decir, en la medida en que pueden ser utilizados como insumo en el proceso de producción. Sin embargo, tal como se observó en los datos presentados, en Quito no se observa este comportamiento puesto que en promedio el 66% del área es utilizada para vivienda, y la vivienda, según creemos, difícilmente puede convertirse en capital. Sin embargo, Thomas Piketty (2014) citado en Sala-i-Martin (2014), no diferencia entre la riqueza (capital) utilizada para producir y aquella que sirve para habitar (vivienda), por lo que, capital y riqueza figuran como equivalentes en su pensamiento.

Esto se materializa también en el hecho de que, de acuerdo con Acosta (2014), la demanda de vivienda ha incrementado en todos los quintiles de la población, provocando un crecimiento significativo del mercado inmobiliario que se constituyó, a partir del 2010, en uno de los sectores más dinámicos de la economía ecuatoriana. Varias son las causas que impulsaron ese crecimiento; el acceso fácil a créditos hipotecarios, el desarrollo de proyectos inmobiliarios, el apoyo del Gobierno a los niveles de la población medios y bajos en la adquisición de una vivienda, entre las más importantes. En consecuencia, esto provoca un efecto positivo en las variables macroeconómicas y a su vez, en el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB).

En este contexto, considerando la alta rentabilidad del sector inmobiliario en Quito, son algunos factores los que determinan el precio de una vivienda. Por ejemplo, el tiempo de una construcción (edad), la ubicación, el área útil de la vivienda, calidad de los acabados, su entorno, la facilidad de acceso, etc. Por esta razón, considerando todos los factores que influyen en el precio, existen inmuebles con características similares ubicados en el mismo sector, que tienen avalúos con diferencias considerables (Acosta, 2014).

En el gráfico 23 se muestran los proyectos y unidades habitacionales construidas por sectores. Claramente se observa que, el sur de la ciudad es donde mayor número de unidades habitacionales se construyen, 6.558 en 53 proyectos, seguido por el centro norte con 5.669 unidades en 146 proyectos y en tercer lugar se ubica Calderón alcanzando 2.986 unidades en 67 proyectos. Cumbayá alcanza apenas 912 unidades habitacionales construidas en 50 proyectos. Resulta interesante observar que el número de unidades habitacionales por proyecto, varía sustancialmente en cada sector. En el sur por ejemplo, se construyeron aproximadamente 123 unidades habitacionales por proyecto; en contraste, en Cumbayá se construyeron apenas 18 unidades aproximadamente. Lo que parece indicar una relación entre el número de unidades construidas por proyecto y el estatus económico de la población de cada sector; en donde personas de un estrato más alto, prefieren conjuntos habitacionales más pequeños. Mientras que, en un sector caracterizado por concentrar a una población de un estrato menor, los multifamiliares parecen satisfacer de mejor manera la demanda.

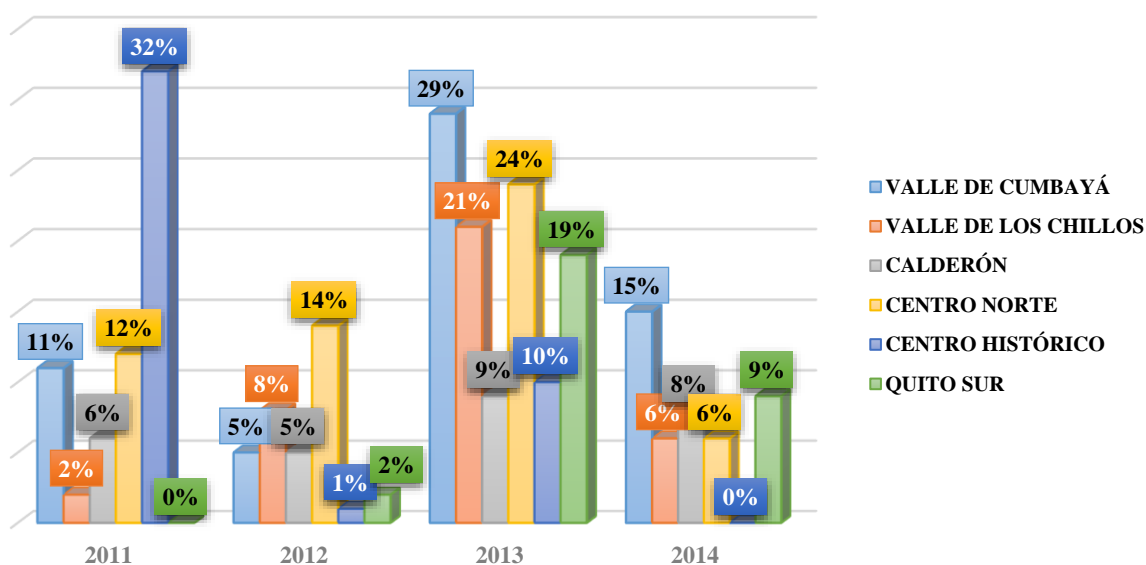
Gráfico 23: Número de proyectos y unidades habitacionales construidas por sector 2013



Fuente: Rentabilidad del Mercado Inmobiliario en Quito
Elaboración: Johanna Herrera

Ahora bien, a efecto de observar cuáles son los sectores de mayor plusvalía en Quito, se presenta la variación de precios de venta por m² en las viviendas terminadas (gráfico 24). En el año 2011 la mayor variación de precios se produce en el Centro Histórico, en donde los precios de venta por m² incrementan en un 32%. En el lado opuesto, en el sur de Quito la variación es nula. Sin embargo, para el año 2013, en el mismo sector, los precios incrementan en un 19% y resulta coherente con los datos presentados en el gráfico 14, ya que para ese año, en el sur es donde más unidades habitacionales se construyen.

Gráfico 24: Variación de precios (porcentaje) de venta por m² en vivienda terminada por sector en Quito y los Valles

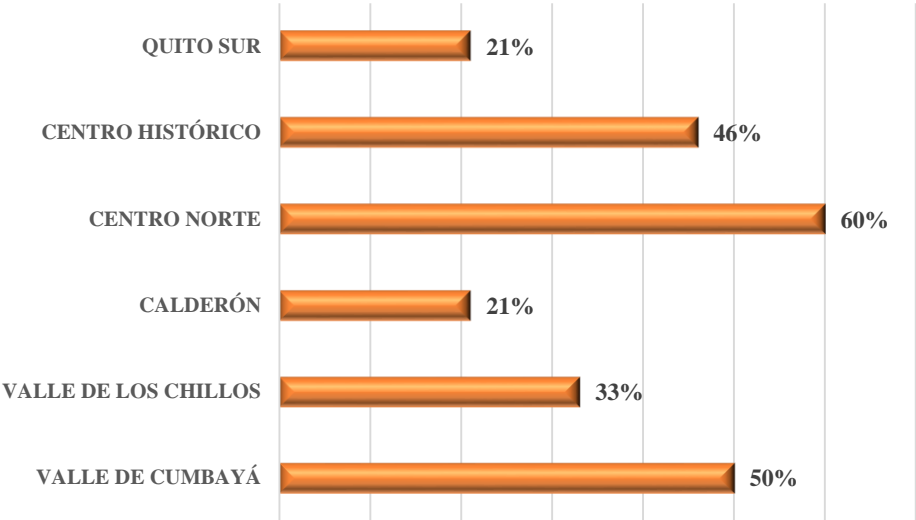


Fuente: Rentabilidad del Mercado Inmobiliario en Quito
Elaboración: Johanna Herrera

Existe un patrón interesante de comportamiento presente en los años 2012, 2013 y 2014. Del 2012 al 2013 todos los sectores tienen una variación positiva de precios, lo que implica que para ese período la rentabilidad del sector inmobiliario incrementó de forma general. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene para el siguiente año, en el que se observa, por el contrario, una disminución de los precios en todos los sectores excepto en Calderón (gráfico 24). Antes de terminar el análisis, es necesario aclarar que bajo circunstancias normales, los bienes inmuebles producen rentabilidad económica por dos caminos: mediante los ingresos generados por rentas provenientes de su alquiler y por la plusvalía que se obtiene el momento en que se vende el bien (Acosta, 2014).

De la mano con el análisis realizado, en el gráfico 25 se presenta la rentabilidad bruta por sectores. En donde se verifica que el sector de mayor plusvalía entre los sectores analizados es el Centro Norte, con una rentabilidad bruta del 60% de incremento del valor de la inversión en tres años. Este crecimiento se explica en parte por la puesta en marcha del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre en Tababela, el avance de nuevas vías como la Ruta Viva que conecta el Valle de Tumbaco con Quito; y la cada vez mayor oferta de centros educativos, centros comerciales, sitios de esparcimiento y entretenimiento para niños y jóvenes, quienes en gran medida son los que presionan a los padres a tomar la decisión a la hora de invertir en bienes raíces. Adicionalmente, se deduce de este gráfico, que el rendimiento bruto del mercado inmobiliario en los distintos sectores de Quito y los Valles es alto. Calderón y el Sur de Quito, son los de menor rentabilidad, durante 2010 y 2013 ofrecieron una variación positiva del 21% (Acosta, 2014).

Gráfico 25: Rentabilidad bruta por sector 2010 - 2013



Fuente: Rentabilidad del Mercado Inmobiliario en Quito
Elaboración: Johanna Herrera

Otra cuestión importante dentro del desarrollo urbano, es el nivel que alcanza la ciudad en cuanto a necesidades básicas satisfechas. En cuanto a los valores de pobreza y pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI), Quito, en referencia a los ocho cantones más grandes del país, presenta una

tasa de pobreza y pobreza extrema inferior. En este sentido, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), constituye el cantón con el menor porcentaje de población en situación de pobreza con un 29,7%. En cuanto a pobreza extrema, que se representa por los hogares que cumplen al menos con dos de las siguientes características: alta dependencia económica, hacinamiento, asistencia a clases, déficit de los materiales de la vivienda y déficit de servicios básicos, el DMQ es el segundo cantón con la menor tasa de pobreza extrema por NBI, alcanzando el 7,0% (MDMQ, 2013).

Una las razones para la favorable situación del DMQ, es que, en cuanto a la provisión de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, se evidencian grandes mejoras, en algunos casos de hasta el 55% en 53 de las 65 parroquias. Además, otro factor también importante es la alta dependencia económica, que es la relación entre el número de ocupados y las cargas familiares. Para este caso se observa que en 56 parroquias disminuye el porcentaje de hogares con alta dependencia económica en hasta el 3%. Respecto del déficit de materiales de la vivienda, se alcanzan mejoras de hasta el 19% en todas las parroquias. Lo mismo sucede con hacinamiento, rubro que mejora a nivel global en hasta un 15% (MDMQ, 2013).

Asimismo, en cuanto a la cobertura de servicios básicos en Quito, se observa que en términos generales existe una situación favorable. El 99,4% de los hogares en Quito tienen conexión a la red eléctrica de la empresa pública. Asimismo, el 96% recibe agua de la red pública. Adicionalmente, el 96,5% de los hogares elimina su basura a través del carro recolector y el 91% de los hogares en Quito está conectado a la red pública de alcantarillado.

Finalmente, en el presente capítulo, un hecho importante respecto de la gestión local alcanzada en la alcaldía de Mauricio Rodas es que, dado el corto período de gestión de la actual administración, es difícil analizar los mismos aspectos que se analizaron para la administración de Augusto Barrera, además que no toda la información se encuentra disponible para el efecto. Adicionalmente, uno de los principales objetivos de la actual alcaldía, y como se explicó en la introducción de la investigación consiste en lograr mayor equidad tributaria en el cobro de determinados impuestos municipales, uno de ellos, el impuesto predial urbano, que es justamente el tema que ha sido analizado a fondo en el presente capítulo.

Dos temas que caben mencionar son el cumplimiento de los programas y proyectos y la ejecución presupuestaria de la alcaldía analizada, puesto que de ellos se obtiene la relación entre la gestión local conseguida y la política impositiva. De acuerdo al Informe de Rendición de Cuentas del Municipio de Quito, puesto que el año 2014 se caracterizó por la transición de administración municipal, la rendición de cuentas considera la ejecución de los proyectos de la administración anterior de enero a mayo, y desde el 14 de mayo al 31 de diciembre, la ejecución de la alcaldía actual. En el año 2014 se ejecutaron 386 proyectos por parte del sistema municipal (MDMQ, 2014), los mismos que son explicados con mayor detalle en la tabla 24:

Tabla 24: Cumplimiento programático

SECTOR	PROGRAMAS	PROYECTOS	% AVANCE PROGRAMATICO
Planificación	4	10	93.7 %
Seguridad y Gobernabilidad	4	25	96.99 %
Coordinación Territorial y Participación Ciudadana	12	120	85.47 %
Inclusión Social	4	16	92.61 %
Salud	4	16	97.71 %
Educación, Recreación y Deporte	5	42	89.17 %
Cultura	3	10	85.36 %
Territorio Hábitat y Vivienda	11	39	76.09 %
Movilidad	8	25	79.21 %
Ambiente	5	17	94.38 %
Desarrollo Productivo y Competitividad	4	21	93.1 %
Comunicación	2	5	98,00%
Administración General	3	14	87.16 %
Agencia Metropolitana de Control	2	5	92.59 %
Coordinación de Alcaldía y Secretaria del Concejo	3	14	94.25 %
Agencia de Coordinación Distrital de Comercio	3	7	84.18 %
TOTAL	77	386	90,03

Fuente: Sistema Mi Ciudad

Elaboración: Municipio de Quito

En los datos de la tabla 24 se observa que la mayor cantidad de proyectos se concentra en el sector de coordinación territorial y participación ciudadana, seguido por el sector de educación, recreación y deporte. Adicionalmente, el cumplimiento programático alcanza el 90,03%.

En general el presupuesto del Municipio alcanza una ejecución del 86,83% (tabla 25) y se evidencia que los gastos destinados a inversión “representan el 83.09% del presupuesto, mismo que es asignado para la ejecución de obra pública y proyectos que benefician a la comunidad” (MDMQ, 2014: 3).

Tabla 25: Gastos presupuesto 2014

SECTOR	PRESUPUESTO CODIFICADO 2014	REFORMA LIQUIDACION	CODIFICADO	COMPROMETIDO	DEVENGADO	% EJECUTADO
GASTOS CORRIENTES	69.423.621,85	-583.427,85	68.840.194,00	63.910.312,00	62.833.927,57	91,28
Gastos en personal	29.604.157,31	(583.427,85)	29.020.729,46	28.811.880,72	28.618.166,72	98,61
Bienes y servicios de consumo	13.112.855,46	25.000,00	16.137.855,46	12.810.595,25	12.165.544,86	75,39
Gastos financieros	16.036.281,54		16.036.281,54	15.093.020,77	15.093.020,77	94,12
Otros gastos corrientes	5.082.207,21	(25.000,00)	5.057.207,21	4.852.300,88	4.621.057,92	91,38
Transferencias y donaciones corrientes	2.588.120,33		2.588.120,33	2.342.514,38	2.336.137,30	90,26
GASTOS DE INVERSIÓN	757.730.880,13	-82.033.423,86	675.697.456,27	613.873.426,20	583.043.263,36	86,29
Gastos en personal para inversión	127.153.804,74	583.427,85	127.737.232,59	126.582.830,72	126.359.722,17	98,92
Bienes y servicios para inversión	93.002.432,93		93.002.432,93	75.754.482,23	61.692.844,18	66,33
Obras públicas	131.239.164,07	(82.616.851,71)	48.622.312,36	39.797.238,48	23.622.428,14	48,58
Otros gastos de inversión	8.492.854,65		8.492.854,65	7.962.944,83	7.958.193,98	93,70
Transferencias y donaciones para inversión	397.842.623,74		397.842.623,74	363.775.929,94	363.410.074,89	91,35
GASTOS DE CAPITAL	30.598.148,03	0,00	30.598.148,03	25.538.547,83	22.788.458,36	74,48
Bienes de larga duración	30.598.148,03		30.598.148,03	25.538.547,83	22.788.458,36	74,48
APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	38.117.951,99	0,00	38.117.951,99	37.519.270,34	37.519.270,34	98,43
Amortización de la deuda pública	38.117.951,99		38.117.951,99	37.519.270,34	37.519.270,34	98,43
TOTAL	895.870.602,00	-82.616.851,71	813.253.750,29	740.841.556,37	706.184.919,63	86,83

Fuente: Dirección Metropolitana Financiera

Elaboración: Municipio de Quito

En cuanto a las obras públicas gestionadas, el Municipio planeó el cumplimiento de 439 obras, distribuidas en los siguientes ejes:

- EJE 1: Denominado como Quito Ciudad – Capital, Distrito – Región, es el eje en el que se concentran el mayor número de obras realizadas por las administraciones zonales ya que abarcan temas de centralidades, mejoramiento integral de barrios e infraestructura de presupuestos participativos.
- EJE 2: Denominado como Quito Accesible y para los ciudadanos, es el eje al cual pertenecen el mayor número de obras del distrito debido a que estas responden a obras de infraestructura de agua potable, saneamiento, seguridad y espacio público.
- EJE 3: Denominado como Quito Lugar de Vida y Convivencia, este eje ocupa el segundo lugar en número de obras debido a que aquí podemos encontrar obras de movilidad, espacio público, vivienda y gestión de riesgos.
- EJE 4, EJE 5 y EJE 6: Denominados como Quito Productivo y Solidario; Quito Verde y Quito Histórico, Cultural y Diverso, son los ejes que poseen el menor número de obras debido a que tratan sectores de la ciudad más específicos (MDMQ, 2014: 4-5).

De las 439 obras que fueron programadas, 231 se concluyeron, 162 continúan en ejecución y 46 obras se espera que sean ejecutadas en los años siguientes (MDMQ, 2014: 5).

En conclusión, el impuesto predial constituyó la principal fuente de ingresos tributarios municipales, representando el 28% de la recaudación para el año 2013. Las ramas de actividades de construcción y actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler, generaron en conjunto el 18% del empleo en Quito en el año 2012. El comercio constituye la actividad predominante en términos de los permisos de construcción otorgados para el año 2011, perdiendo relevancia en el año siguiente, en el que predominan las oficinas como tipo de uso de los permisos de construcción. La rentabilidad del sector inmobiliario incrementó en el período 2011-2014, aunque no de forma sostenida.

Adicionalmente, en el período 2009 – 2013 en Quito se materializó un proceso de desarrollo, en donde el cantón cuenta con los porcentajes más bajos de pobreza y pobreza extrema por NBI a nivel nacional. Al mismo tiempo, casi la totalidad de la población en el distrito tiene acceso a servicios básicos como red eléctrica, agua de la red pública y alcantarillado.

Entendiendo que la continua productividad de las economías urbanas depende de la provisión de infraestructura urbana y servicios sociales, se observa que la mayoría de los servicios prestados a nivel local benefician directamente a la zona y se capitalizan en el valor de las propiedades locales, siendo en este contexto el impuesto a la propiedad una opción sólida de ingresos propios.

Conclusiones

Al analizar el comportamiento del cobro del impuesto predial urbano en los ejercicios tributarios escogidos, y considerando la visión del impuesto como un impuesto de beneficio en el que su determinación corresponde al pago por los servicios públicos recibidos, se concluye que en términos de eficiencia el impuesto no distorsiona las decisiones de los agentes económicos, puesto que teóricamente se considera que gravar la tierra y la propiedad constituye uno de los ejercicios con menor distorsión para recaudar ingresos. Asimismo, la gestión local permite intuir que el consumo de vivienda no se ve alterado por el cobro del impuesto, hecho que se materializó en el análisis del sector inmobiliario, al mostrar un crecimiento sostenido, en el cual la demanda de vivienda mostró un incremento en todos los quintiles de la población convirtiéndolo en uno de los sectores más dinámicos. En cuanto a la generación de empleo, enmarcada dentro de la teoría de la renta urbana, las actividades inmobiliarias, de alquiler y de construcción constituyen un elemento importante.

A partir del año 2012 se experimenta un incremento marcado de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto predial, que como se pudo observar, son destinados a la provisión de servicios públicos e infraestructura en el distrito, que implica la generación de un efecto redistributivo en la medida en que la recaudación es *retornada* a los contribuyentes por medio del gasto. No se llega al mismo resultado cuando el efecto redistributivo del impuesto es analizado en términos de los diferentes rangos de ingreso. En cuanto a la recaudación a nivel espacial, se observa que los predios ubicados en el hipercentro del territorio son aquellos que más tributan, lo que resulta evidente si se considera que en términos de la valoración del predio, la ubicación, acceso a servicios públicos, valor del suelo y edificaciones, entre otros, son los factores determinantes.

Después del análisis de los resultados obtenidos en el cálculo de las medidas de equidad escogidas, se puede concluir que la propuesta de la actual alcaldía, no cumple con el principio de equidad. Y en términos comparativos, a pesar de que el ejercicio fiscal de la anterior administración, de acuerdo al índice de Kakwani, también es regresivo, es menos inequitativo que el actual. Adicionalmente, el valor del índice de concentración para el año 2015, implica que la curva de concentración se encuentra por encima de la línea de igualdad, lo que indica una concentración desproporcionada del impuesto en los grupos de menores ingresos.

Se observó que la determinación de tasas impositivas progresivas, no aseguran necesariamente un trato equitativo a los contribuyentes debido a que no aportan en función de la capacidad de pago, resultando en una carga impositiva alta en los rangos de predios de menor avalúo. Es por esta razón que se considera que es en el proceso de tasación en donde primeramente se genera un trato inequitativo a las propiedades y posteriormente en la definición de las tasas del impuesto de manera discrecional.

Se considera que la definición de exenciones no genera distorsiones en el comportamiento de los contribuyentes y no resulta en un gasto tributario alto, debido a que se otorgan de acuerdo a la función que cumple cada propiedad en el espacio urbano, y aquellas sujetas de exenciones, son otorgadas al sector público y a predios destinados a asistencia social. Además que, cerca de la totalidad, corresponde a la categoría de predios de menor avalúo.

A pesar de que en los capítulos I y II, se demostró la equidad del impuesto por la proporción de la recaudación soportada por los contribuyentes propietarios de predios de mayor avalúo, cuando se analiza dicho comportamiento en términos no sólo del avalúo del predio sino también de la capacidad de pago del contribuyente, el resultado en términos de equidad cambia drásticamente, demostrando el trato inequitativo del impuesto en términos de la progresividad y la inexistencia de un efecto redistributivo provocada por su cobro. Esto se explica debido a que la progresividad de los impuestos no depende únicamente del diseño del sistema tributario, sino también de la distribución de los ingresos antes de impuestos. Adicionalmente, la progresividad es determinada no sólo por las bandas impositivas y la estructura de las tarifas, sino también por las exenciones, deducciones fiscales y créditos.

Recomendaciones

Se recomienda un adecuado manejo de la información del catastro del impuesto predial, y la actualización periódica de los avalúos catastrales considerando que es en este proceso en donde principalmente se produce un trato inequitativo a los contribuyentes ante la existencia de imprecisiones y sesgos en la valuación de las propiedades.

Asimismo, una mejor comprensión de la distribución del impuesto analizado en toda la población y la medición de sus consecuentes impactos, se supone de vital importancia en la formulación y evaluación de las políticas fiscales. Considerando la debilidad de las políticas de tributación a nivel local, se recomienda un mayor conocimiento de las ventajas del impuesto predial a fin de alcanzar, no únicamente autonomía presupuestal, sino una gestión adecuada del territorio en la que el desarrollo urbano disminuya la polarización y concentración de recursos en determinados espacios.

Se recomienda el cambio de año en la corrección para la dispersión, puesto que, a pesar de que impide el crecimiento desmedido del valor determinado del impuesto, también imposibilita el aprovechamiento de todo el potencial en términos de recaudación. Consecuentemente, se considera conveniente cambiar el año de anclaje al año 2012 o 2013, en los que la determinación del impuesto fue mayor. Esto con el objeto de potenciar el rendimiento del impuesto en términos de los ingresos generados. Consiguiendo de esta manera un cambio en la composición del presupuesto del municipio en el que el rubro más importante es constituido por las transferencias del gobierno central, restándole independencia y gobernabilidad.

Además, en la definición de tarifas para la determinación del valor del impuesto, se recomienda una posible segmentación de las tarifas en las que se puede considerar la división del territorio de acuerdo a las características del suelo respecto de su valoración comercial mediante el valor de mercado establecido (sectores económicos). De esta forma no todos los contribuyentes son sujetos a las mismas tasas, consiguiéndose mayor equidad en la imposición (equidad horizontal). También se recomienda considerar la relación entre el avalúo del predio y el ingreso del contribuyente, corrigiendo las distorsiones del cobro del impuesto y consiguiendo que cada persona pague de acuerdo a situación económica (equidad vertical), que era justamente el objetivo de la propuesta de la actual alcaldía.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Verónica. (2014). Rentabilidad del Mercado Inmobiliario en Quito. Obtenido el 15 de julio de 2015 de <http://www.clave.com.ec/1231-rentabilidad-del-mercado-inmobiliario-en-quito.html> [Consulta: 15 de julio de 2015]
- Aguiar, Víctor. (2009). *Esfuerzo Fiscal a Nivel Nacional y Provincial Ecuador 2001-2007*. Quito: Centro de Estudios Fiscales.
- Ahmad, Ehtisham, Brosio, Giorgio y Pöschl, Caroline. (2014). Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming political resistance? Obtenido de <http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/files/ARCWP65-AhmadBrosioPoeschl.pdf> [Consulta: 23 de agosto de 2015]
- AICPA. (2001). *Guiding Principles of Good Tax Policy: A Framework for Evaluating Tax Proposals*. New York: American Institute of Certified Public Accountants.
- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2014). Plan de Trabajo 2014-2019. Obtenido de http://vototransparente.ec/apps/elecciones-2014/images/planes_trabajo/PICHINCHA/ALCALDES%20MUNICIPALES/QUITO/LISTA_S%202023-61/LISTAS%2023-61.pdf [Consulta: 13 de agosto de 2015]
- Alm, James. (2013). A Convenient Truth: Property Taxes and Revenue Stability. Obtenido de <http://econ.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1307.pdf> [Consulta: 7 de agosto de 2015]
- Arias, Luis. (2009). *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Aristizabal, Natalia. (2002). Land taxes in Colombia. Obtenido de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/Colombia.pdf> [Consulta: 7 de marzo de 2016]
- Aronson, Richard, Johnson, Paul y Lambert, Peter. (1994). Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment. *The Economic Journal*, 104(423), 262-270. Obtenido de <http://puceftp.puce.edu.ec:2053/stable/pdf/2234747.pdf> [Consulta: 10 de septiembre de 2016]
- Arshad, Haadia y Idrees, Muhammad. (2008). Trends in Polarization in Pakistan. *The Pakistan Development Review*, 47(2), 153-167. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/41260827> [Consulta: 1 de septiembre de 2016]
- Astudillo, Marcela, y Zúñiga, Nicolás. (2012). Algunas consideraciones sobre el impuesto predial. Una referencia al caso de México. *INCEPTUM*, VII(12), 295-314. Obtenido de <http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/viewFile/163/145> [Consulta: 23 de septiembre de 2015]
- Atkinson, Anthony y Stiglitz, Joseph. (1976). *The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation*. California: North Holland Publishing Company.
- Bahl, Roy. (2009) *Property Tax Reform in Developing and Transition Countries*. Washington: USAID.
- Bahl, Roy y Bird, Richard. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. Obtenido de [http://www-2.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB16\(1\).pdf](http://www-2.rotman.utoronto.ca/userfiles/iib/File/IIB16(1).pdf) [Consulta: 12 de junio de 2015]

- Bahl, Roy. y Linn, Johannes. (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- Balbo, Marcelo, Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela. (2003). *La Ciudad Inclusiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Baumol, William y Blinder, Alan. (2011). *Microeconomics: Principles and Policy*. Boston MA USA: Cengage Learning.
- Bautista, Jairo. (2011). Equidad o Inequidad Tributaria: la distribución del impuesto a la renta en Colombia 1990-2002. *Cuaderno de Contabilidad*, 45-76.
- Bell, Michael, Brunori, David, y Youngman, Joan. (Eds.). (2010). *The property tax and local autonomy*: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, Richard y Slack, Enid. (2002). Land and Property Taxation: A Review. Obtenido de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf> [Consulta: 18 de diciembre de 2016]
- Bonet, Jaime. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-49.pdfv> [Consulta: 4 de enero de 2016]
- Bonet, Jaime, Muñoz, Andrés, y Pineda, Carlos (Eds.). (2014). *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. New York: BID
- Callan, Tim, Keane, Claire, Savage, Michael, y Walsh, John. (2012). Analysis of Property Tax Options. Obtenido de <https://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT229.pdf> [Consulta: 2 de enero de 2016]
- Camelo, Milton. (2010). La teoría de los bienes públicos locales: estado actual y reconsideraciones. Obtenido de http://www.bdigital.unal.edu.co/3269/1/TESIS_MAESTR%C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf [Consulta: 13 de diciembre de 2016]
- Cantallopis, Jorge, Jorratt, Michael y Scherman, Danae. (2007). Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf> [Consulta: 2 de enero de 2016]
- Cao-Alvira, José, y Rodríguez, Rosa. (2011). Tasa Efectiva del Impuesto a la Propiedad Inmueble en Puerto Rico: Análisis de caso de la implementación del impuesto predial en el municipio de Guaynabo. *Civilizar de Empresa y Economía*, 2(3).
- Carrasco, Diego. (1999). *Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación*. Quito: FLACSO.
- Carrión, Diego, Rodríguez, Alfredo, Carrión, Fernando, Guayasamín, Handel y García, Jorge. (1978). *Renta del suelo y segregación urbana en Quito*. Quito.
- Carrión, Fernando. (2003). *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO.
- CEPAL. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cetrángolo, Oscar, y Gómez, Juan. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Clichevsky, Nora. (1975) El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre sectores populares. (1943-1973). *Revista Interamericana de Planificación*, IX(33), 98-131
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados 02/2011
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ministerio de Finanzas del Ecuador 14/10/2014.
- Comisión Europea. (2004). General Tax Principles. Obtenido de http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/cctbwp1finalrev1_en.pdf [Consulta: 14 de noviembre de 2015]
- Constitución de la República del Ecuador 20/10/2008.
- Corporación Andina de Fomento. (2012). *Finanzas Públicas para el Desarrollo*. Bogotá: CAF.
- Cox, Maximiliano. (2003). Descentralización de programas de apoyo al desarrollo agro-rural local y participación de los productores rurales. Obtenido de <http://www.fao.org/documents/card/es/c/382f5188-79e3-53ab-ad5c-7aedf8868c62/> [Consulta: 9 de septiembre de 2015]
- Cremer, Helmuth, Pestieau, Pierre y Rochet, Jean-Charles. (2001). Direct versus Indirect Taxation: The Design of the Tax Structure Revisited. *International Economic Review*, 42(3), 781-799. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/827029> [Consulta: 11 de septiembre de 2015]
- De Cesare, Claudia. (2010). *Panorama del impuesto predial en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, Claudia y Ruddock, Les. (1997) An Empirical Analysis of a Property Tax System: a Case Study from Brazil. Obtenido de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/eanalyPT.pdf>. [Consulta: 30 de septiembre de 2015]
- De Cesare, Claudia y Ruddock, Les. (1998) A New Approach to the Analysis of Assessment Equity. Obtenido de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/DeCLR.pdf> [Consulta: 30 de septiembre de 2015]
- De Cesare, Claudia, y Ruddock, Les. (1999). The Property Tax System in Brazil. En *Property Tax: An International Comparative Review* (pp. 266-282). Ashgate: W. McCluskey.
- De Maio, Fernando. (2007). Income inequality measures. *J Epidemiology Community Health*, 849-852.
- Deák, Csaba. (1985) *Rent Theory and the Price of Urban Land* (Disertación de Filosofía). Obtenido de http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/85r-thry/CD85rent.pdf. [Consulta: 18 de marzo de 2016]
- Delgado, Raúl. (2000). Perspectivas de la renta del suelo bajo el desarrollo capitalista. *Investigación Económica*, 60(223), 35-59. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/42779499> [Consulta: 14 de marzo de 2016]
- Deloitte. (2016). International Tax. Obtenido de <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-ecuadorhighlights-2016.pdf> [Consulta: 26 de enero de 2016]

- Desouza, David. (2011). A Quick Look at the 4 Principles of Taxation. Obtenido de <http://ezinearticles.com/?A-Quick-Look-At-The-4-Principles-Of-Taxation&id=6086418> [Consulta: 10 de enero de 2016]
- DFID, BID, y CAN. (2006). *La equidad fiscal en los países andinos*. Washington D.C.
- Díaz de Serralde, Santiago, Garcimartín, Carlos y Ruiz-Huerta, Jesús. (2010). La paradoja de la progresividad en países de baja tributación. *Revista Cepal*, 87-102.
- Duclos, Jean-Yves y Tabi, Martin. (1996). The Measurement of Progressivity, with an Application to Canada. *The Canadian Journal of Economics*, 29, S165-S170. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/135980> [Consulta: 2 de septiembre de 2016]
- Economakis, George. (2003). On Absolute Rent: Theoretical Remarks on Marx's Analysis. *Science & Society*, 67(3), 339-348. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/40404764> [Consulta: 17 de abril de 2016]
- Ecuavisa. (Enero de 05 de 2015) ¿En qué consiste el beneficio de equidad tributaria al impuesto predial? Obtenido de <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/94526-que-consiste-beneficio-equidad-tributaria-al-impuesto-predial> [Consulta: 17 de mayo de 2015]
- El Telégrafo (24 de Diciembre de 2014) Propuesta sobre impuestos prediales se aprobó con voto dirimente del alcalde Rodas. *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/quito/11/concejo-metropolitano-del-municipio-de-quito-analiza-en-segundo-debate-la-propuesta-de-impuestos-prediales> [Consulta: 11 de mayo de 2015]
- Falleti, Tulia. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 327-346.
- Formaini, Robert. (s.f.). David Ricardo: Theory of Free International Trade. *Economic Insights*, 9(2). Obtenido de <https://www.dallasfed.org/assets/documents/research/ei/ei0402.pdf> [Consulta: 8 de febrero de 2016]
- Fowzia, Rehana. (2007). *Ascertain the Position of Canons of Taxation in Tax System of Bangladesh*. Stamford University Bangladesh.
- Fox, Nick, Hunn, Amanda y Mathers, Nigel. (2009). Sampling and size calculation. *National Institute for Health Research*, 4-36.
- Furman, Jason. (2008). The Concept of Neutrality in Tax Policy. Obtenido de https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0415_tax_neutrality_furman-1.pdf [Consulta: 13 de febrero de 2016]
- Galarza, María. (2014) *Principio Constitucional de Equidad en la fijación del monto del Impuesto Predial Urbano en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Latacunga en el año 2012* (Disertación de Jurisprudencia). UCE, Quito. Obtenido de <http://200.93.225.12/bitstream/25000/3208/1/T-UCE-0013-Ab-76.pdf>. [Consulta: 3 de junio de 2015]
- Gutiérrez, Pablo. (2010). Incidencia Impositiva. Obtenido de <http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/hacienda-publica-i-grupo-2/contenidos/hp11.pdf> [Consulta: 6 de octubre de 2015]
- Hanni, Michael, Martner, Ricardo y Podestá, Andrea. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Obtenido de http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/20195/original/El_potencial_redistributivo_de_la_fiscalidad_en_America_Latina.pdf?1468313075 [Consulta: 17 de marzo de 2016]

- Houghton, Jonathan. (2006). Informe de equidad fiscal de Perú. En DFID, BID y CAN, *La equidad fiscal en los países andinos* (pp. 295-354). Washington D.C.
- Hossain, Awal. (s.f.). Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan019445.pdf> [Consulta: 21 de enero de 2016]
- Ibarra, Darío y González, Daniel. (2014). Impuesto predial en México, incentivos para pagar desde la perspectiva de la teoría de juegos. *Debate Económico*, 3(7), 7-24.
- Instituto de Estudios Urbanos. (s.f.). Síntesis Marx. Obtenido de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Sintesis_Marx.pdf [Consulta: 26 de abril de 2016]
- Iregui, Ana, Melo, Ligia y Ramos, Jorge. (2004). *El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo*. Bogotá: Banco de la República.
- Jácome, Ana. (2013). *Capacidad recaudatoria del impuesto predial en Cuenca*. (Tesis de maestría). FLACSO, Quito. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6846/3/TFLACSO-2013AVJJ.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2016]
- Jäger, Johannes. (1999). El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo. Obtenido de <http://www.sre.wu-wien.ac.at/sre-disc/sre-disc71.pdf> [Consulta: 14 de marzo de 2016]
- John, Rachel y Benjamin, Gerard. (2008). Equity and the Property Tax Burden for Citizens in Ulster County. Obtenido de <http://www.newpaltz.edu/media/crreo/discussionbrief1.pdf> [Consulta: 6 de noviembre de 2015]
- Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela. (2003). *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kabinga, Musonda. (2016). Principles of taxation. Obtenido de http://www.taxjustice-and-poverty.org/fileadmin/Dateien/Taxjustice_and_Poverty/Introduction/05_Principles.pdf [Consulta: 9 de marzo de 2016]
- Kakwani, Nanak. (1977). Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *The Economic Journal*, 87(345), 71-80. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2231833> [Consulta: 9 de septiembre de 2016]
- Keynes, John Maynard. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Krishna, Amitava y Wilber, Charles. (2010). *Economics and Ethics*. London: Palgrave Macmillan.
- Krugman, Paul y Wells, Robin. (2006). *Introducción a la economía: microeconomía*. Barcelona: Worth Publishers
- Lackman, Conway. (1976). The Classical Base of Modern Rent Theory. *American Journal of Economics and Sociology, Inc.*, 35(3), 287-300. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3485854> [Consulta: 9 de mayo de 2016]
- Lambert, Peter, Nesbakken, Runa y Thoresen, Thor. (2011). On the meaning and measurement of redistribution in cross-country comparisons. Obtenido de <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/DP/dp649.pdf> [Consulta: 23 de junio de 2016]

- Lefebvre, Henry y Uribe, Óscar. (1965). La Teoría de la Renta de la Tierra y la Sociología Rural. *Revista Mexicana de Sociología*, 27(1), 7-14. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/3538744> [Consulta: 10 de febrero de 2016]
- Lichfield, Nathaniel y Connellan, Owen. (2000). Land Value and Community Betterment Taxation in Britain: Proposals for Legislation and Practice. Obtenido de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.9332&rep=rep1&type=pdf> [Consulta: 14 de noviembre de 2015]
- Lindholm, Richard. (1958). *Introducción a la Política Fiscal*. Madrid: Madrid Revista de Occidente.
- Mandel, Ernest. (s.f.). V. Marx's Theory of Rent. Obtenido de <https://www.marxists.org/archive/mandel/19xx/marx/ch05.htm> [Consulta: 1 de julio de 2016]
- Martínez-Vásquez, Jorge. (2011). The Impact of Fiscal Decentralization. Obtenido de <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28927/impact-fiscal-decentralization.pdf> [Consulta: 21 de febrero de 2016]
- Marx, Karl. (1894). El Capital. Obtenido de <http://aristobulo.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2008/10/marx-karl-el-capital-tomo-iii.pdf> [Consulta: 5 de febrero de 2016]
- McHugh, Mary. (2008). Standard error: meaning and interpretation. Obtenido de <http://www.biochemia-medica.com/content/standard-error-meaning-and-interpretation> [Consulta: 19 de octubre de 2016]
- Mohan, Rakesh. (1974). *Indian thinking and practice concerning urban property taxation and land policies*. New Jersey: Princeton University.
- Mundra, Niitesh. (2012). Advantages and Disadvantages of Direct Taxes. Obtenido de <https://tax-taxes.knoji.com/advantages-and-disadvantages-of-direct-taxes/> [Consulta: 14 de abril de 2016]
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (s.f.) Análisis del Comportamiento del Impuesto Predial en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2013). Informe del Cuarto Año de Gestión. Obtenido de http://www.quito.gob.ec/lotaip2013/m/INFORME_DE_GESTION_2013_AUGUSTO_BARRERA.pdf [Consulta: 29 de mayo de 2016]
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2014). Resumen del Documento de Rendición de Cuentas del Municipio Metropolitano de Quito por el año 2014. Obtenido de http://www.quito.gob.ec/documents/rendicion_cuentas/Rendicion_de_cuentas_2014.pdf [Consulta: 2 de junio de 2016]
- Naranjo, Alberto y Muñoz, Juan Carlos. (2011) *El Impuesto Predial municipal en Antioquia: Hacia el diseño de un recaudo óptimo*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Norregaard, John. (2013a). Una tasación justa. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2013/12/pdf/norregaard.pdf> [Consulta: 12 de marzo de 2016]
- Norregaard, John. (2013b). Taxing immovable property. Obtenido de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> [Consulta: 18 de diciembre de 2016]
- Oates, Wallace y Schwab, Robert. (2004). What should local governments tax: income or property? Obtenido de

- <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.409.179&rep=rep1&type=pdf>
[Consulta: 3 de diciembre de 2015]
- OCDE (2014), Fundamental principles of taxation. En OCDE, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy* (pp. 29-32). Paris.
- Ochoa, Carlos. (2013). *¿Qué tamaño de muestra necesito?* Obtenido de Netquest: <http://www.netquest.com/blog/es/que-tamano-de-muestra-necesito/> [Consulta: 27 de agosto de 2016]
- O'Donnell, Owen, van Doorslaer, Eddy, Wagstaff, Adam y Lindelow, Magnus. (Eds.). (2007). *Analyzing health equity using household survey data: a guide to techniques and their implementation*. Washington: Banco Mundial.
- Ordenanza 0152, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 14/12/2011
- Ordenanza 029, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 24/12/2014
- Ordenanza 153, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 14/12/2011
- Ospina, Oscar. (2010). *La expresión territorial del mercado de vivienda nueva en Quito, crisis y dolarización de la economía ecuatoriana (2000-2008)* (Tesis de maestría). FLACSO, Quito. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3284/2/TFLACSO-02-2010OROL.pdf> [Consulta: 28 de octubre de 2016]
- Palacio, Víctor. (2002). Las tierras agrícolas de alta productividad frente al mercado de tierras urbano. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/280899.pdf> [Consulta: 11 de febrero de 2016]
- Parias, Adriana. (2010). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Por Samuel Jaramillo. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/357/35714236008.pdf> [Consulta: 11 de febrero de 2016]
- Payton, Seth. (2006). A Spatial Analytic Approach to Examining Property Tax Equity after Assessment Reform in Indiana. *Regional Analysis and Policy*, 36(2). Obtenido de <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/132329/2/06-2-7.pdf> [Consulta: 19 de enero de 2016]
- Pettinger, Tejvan. (2010). Efficiency vs Equity. Obtenido de <http://www.economicshelp.org/blog/2473/economics/efficiency-vs-equity/> [Consulta: 28 de noviembre de 2015]
- Quete, Sandra y Cuéllar, Diana. "Catastro como instrumento para la tributación inmobiliaria". Instituto Geográfico Agustín Codazzi [Seminario]. Santa Cruz de la Sierra. Septiembre de 2010.
- Rodas, Mauricio. (2013) Plan de Trabajo Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2014 – 2019. Obtenido de http://vototransparente.ec/apps/elecciones-2014/images/planes_trabajo/PICHINCHA/ALCALDES%20MUNICIPALES/QUITO/LISTA_S%2023-61/LISTAS%2023-61.pdf [Consulta: 2 de julio de 2015]
- Ruiz, Francisco y Vallejo, Gabriel. (s.f.). Using land registration as a tool to generate municipal revenue. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1236436879081/5893311-1271205116054/RuizVallejoPaper.pdf> [Consulta: 2 de julio de 2015]
- Sala-i-Martín, Xavier. (18 de Mayo de 2014). Piketty y "Capital en el Siglo XXI". Obtenido de <http://salaimartin.com/randomthoughts/item/720-piketty-y-capital-en-el-siglo-xxi.html#> [Consulta: 17 de septiembre de 2015]

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (s.f.). Plan Nacional de Descentralización. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/> [Consulta: 25 de septiembre de 2015]
- Sepulveda, Cristian, y Martínez-Vázquez, Jorge. (2012). Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America. En E. Elgar, *Decentralization and reform in Latin America* (pp. 172-222). Cheltenham: G. Brosio y J.P. Jiménez.
- Servicio de Rentas Internas. (2012). *Una nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito: Nadesha Montalvo.
- Servicio de Rentas Internas. (2013). Guía Práctica para la Declaración del Impuesto a la Renta. Obtenido de http://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descargar/9a5aab61-5656-41f5-a48b-df438a4a677d/Gu%EDa+Pr%Elctica+I+Renta2013_022014.pdf. [Consulta: 28 de septiembre de 2016]
- Servicios de Rentas Internas. (s.f.). Formularios e Instructivos. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/de/10094> [Consulta: 28 de septiembre de 2016]
- Servicios de Rentas Internas. (s.f.). Sociedades. Obtenido de <http://www.sri.gob.ec/de/33> [Consulta: 28 de septiembre de 2016]
- Sokoloff, Kenneth y Zolt, Eric. (2007). Inequality and the evolution of institutions of taxation. Obtenido de <http://www.nber.org/chapters/c10654.pdf> [Consulta: 2 de noviembre de 2015]
- Song, Yan, y Zenou, Yves. (2006). Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities. *Journal of Urban Economics*, 1–16. Obtenido de <http://www.ifn.se/binaryloader.axd?ownerid=296c1909-ca74-49e4-87b9-5d5bef6503f5&ownertype=0&propertyname=file1> [Consulta: 28 de diciembre de 2015]
- Spaulding, William. (2016a). Taxation: Efficiency and Equity. Obtenido de <http://thismatter.com/economics/taxation.htm> [Consulta: 19 de febrero de 2016]
- Spaulding, William. (2016b). Tax Incidence: how the tax burden is shared between buyers and sellers. Obtenido de <http://thismatter.com/economics/tax-incidence.htm> [Consulta: 19 de febrero de 2016]
- Steinbach, Rebecca. (2009). Balancing Equity and Efficiency. Obtenido de <http://www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c-equality-equity-policy/balancing-equity-efficiency> [Consulta: 17 de marzo de 2016]
- Steiner, Roberto, y Cañas, Alex. (2013). Tributación y Equidad en Colombia. Obtenido de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2013-24.pdf [Consulta: 18 de marzo de 2016]
- Stiglitz, Joseph. (2000). *Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Terán, Daniela. (2012). *Impuestos en Ecuador: Un Análisis Histórico*. Quito: IEEP.
- The Itep Guide to Fair State and Local Taxes. (s.f.). Basic Principles and Terms. Obtenido de <http://www.itep.org/pdf/guide2.pdf> [Consulta: 1 de julio de 2015]
- Tobón, Santiago y Muñoz, Juan Carlos. (2013) Impuesto Predial y Desarrollo Económico. *Ecos de Economía* (36), 173-199.

- Torres, Mier y Terán, Hilda. (2012) El impuesto predial urbano. Análisis teórico y aproximación inicial al caso de la ciudad de Caracas. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve), XVIII(3) 416-419. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28024392003> [Consulta: 1 de septiembre de 2015]
- Tupiza, Alex y D'Ercole, Robert. (2001). *Valor del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Urban, Ivica. (2009). Kakwani decomposition of redistributive effect: Origins, critics and upgrades. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/6326631.pdf> [Consulta: 3 de septiembre de 2016]
- Verbist, Gerlinde y Figari Franceso. (2013). The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union. Obtenido de <http://www.gini-research.org/system/uploads/594/original/DP88.pdf> [Consulta: 1 de septiembre de 2016]
- Villela, Luiz, Lemgruber, Andrea, y Jorratt, Michael. (s.f.). *Gastos Tributarios: la reforma pendiente*. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/luiz_villela_gtlareformapendiente.pdf [Consulta: 1 de septiembre de 2016]
- Wheelan, Charles. (2013). *Garbage in, garbage out*. Obtenido de <https://medium.com/@wwnorton/garbage-in-garbage-out-96eba8845047#.snzr7n782> [Consulta: 13 de julio de 2016]
- Wilczynski, Jozef. (1969). Towards Rationality in Land Economics under Central Planning. *Wiley on behalf of the Royal Economic Society*, 79(315), 540-559. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2230381> [Consulta: 16 de febrero de 2016]
- Woolery, Arlo. (1989). *Property Tax Principles and Practice*, Taoyuan: Land Reform Training Institute
- Yáñez, José. (s.f.). *El Impuesto de Tasa Plana*.
- Zodrow, George. (2008). The property tax incidence debate and the mix of state and local finance of local public expenditures. Obtenido de http://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_08/WP0801.pdf [Consulta: 15 de febrero de 2016]