

# **APORTE AL ESTUDIO DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL IMPUESTO SOBRE INMUEBLES URBANOS EN LA CIUDAD DE CARACAS, 1603 – 2010..**

## **Resumen**

El Impuesto sobre Inmuebles Urbanos (IIU) es la segunda fuente de ingresos propios de las municipalidades en Venezuela, y uno de los instrumentos fiscales tributarios con mayor potencial no realizado de recaudación. En el Distrito Metropolitano de Caracas, se observa sin embargo un desempeño presupuestario decadente, especialmente en el Municipio Libertador, lo cual perjudica objetivos de descentralización administrativa, autonomía presupuestaria local y capacidad de financiamiento de los gobiernos locales.

Para optimizar su aplicación, es necesario el estudio de los antecedentes y evolución de este impuesto. En la investigación realizada en torno al IIU, particularmente para la ciudad de Caracas, se desarrolló el aspecto de indagación histórica como fundamento para la comprensión de las dimensiones económica, urbanística y tributaria del impuesto. Así, este estudio se enmarca dentro de una perspectiva historiográfica de la economía fiscal y la urbanística, ofreciendo elementos para la interpretación y comprensión de pasado y presente del gravamen. Se escogió la ciudad de Caracas como ámbito de investigación, por ser la sede principal de la Provincia de Venezuela desde la época colonial, y posteriormente la capital de la República hasta el presente, presentando un importante acervo histórico de información en el desarrollo institucional sobre el tema, básicamente municipal. Se utilizan como fuentes de información primaria fundamental, las Actas de Cabildo de la ciudad en el período colonial, las Ordenanzas Municipales, y los textos Constitucionales y legales en el período republicano, en el lapso que va desde 1603 hasta 2010.

Entre los hallazgos del trabajo se evidencia la importante tradición local en el manejo del impuesto, sus antecedentes en la dinámica urbana y de la propiedad de la tierra en la ciudad así como en las políticas fiscales desde la época colonial, y la diversidad de denominaciones y modalidades previas al diseño actual del impuesto, y la concreción de las variables fundamentales de diseño vigentes. Se presentan además como antecedente algunos datos resumidos de la recaudación presupuestaria local a partir del IIU. El trabajo forma parte de la tesis doctoral desarrollada en el Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, con el apoyo institucional de Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico denominada “Hacia la optimización del impuesto predial urbano como fuente clave de ingresos propios a nivel local. El caso del Distrito Metropolitano de Caracas” para optar al título de Doctor en Urbanismo, en el año 2013.

***Palabras claves:*** Impuesto sobre Inmuebles Urbanos. Historia económica. Diseño tributario.

El *Impuesto Predial Urbano* (IPU), es el tributo que se aplica sobre el valor de las propiedades inmobiliarias urbanas. En Venezuela se denomina constitucionalmente desde 1947 “*Impuesto sobre Inmuebles Urbanos*” (IIU), y es la segunda fuente de ingresos propios de las municipalidades, luego del Impuesto sobre Actividades Económicas hasta el presente. El objeto de este estudio es la revisión de los antecedentes históricos y la evolución del IPU en la ciudad de Caracas. Se aspira a dar una contribución historiográfica dentro de las disciplinas de la economía fiscal y de la urbanística. Se establecen como objetivos metodológicos revisar cronológicamente la aparición y evolución de instrumentos fiscales que preceden al IIU, y hacer seguimiento a los cambios en su diseño: base imponible, alícuotas, aspectos administrativos, recaudación, y políticas extrafiscales de control urbano y de equidad.

### **Fiscalidad local y propiedad de la tierra en la Caracas colonial, 1603 – 1821.**

Santiago de León de Caracas, fundada en 1567, gozó de los recursos de “*propios y arbitrios*” otorgados la Corona al Cabildo. Los “*propios*” de naturaleza predial provenían del cobro de rentas sobre “*solares*” y “*ejidos*”<sup>1</sup>, es decir tierras de propiedad de los Ayuntamientos de uso común, cuya gradual privatización marcó una tendencia que precede a la institución del IPU actual. El régimen de propiedad colonial establecía el reparto de tierras a particulares, que luego de un lapso mínimo de cuatro años de establecimiento y goce de usufructo, podían ser objeto de enajenación en propiedad (Baralt, 1841; *Leyes de Indias*, Libro IV). Sobre estas operaciones, la Corona obtenía directamente ingresos fiscales por concepto de impuestos de “*Alcavala*”, tributo centralizado de naturaleza predial o por “*composición*”, es decir otorgamiento de títulos de propiedad, desde 1591. Pero el pago de otras rentas sobre la tierra o “*propios*”, correspondían al Ayuntamiento. En la Real Cédula, que para 1591 autorizó a la ciudad a tener escudo de armas (De Oviedo y Baños, 2004: 311), se estableció también la obligación de

---

<sup>1</sup> Los “*arbitrios*” eran tributos por tiempo determinado, aplicados por lo general a actividades comerciales, que en algunos casos se transformaban en recursos permanentes.

“señalar propios”, para el cobro de rentas, así como “tierras y solares”, “peonías y caballerías”, al Cabildo caraqueño. Este mandato era trámite regular del gobierno de la ciudad desde su fundación (De Oviedo y Baños, 2004:303), y por la legislación instituida desde 1523 (Leyes de Indias, Libro IV, Título VII). En relación con los “solares”, en Acta de Cabildo de Caracas, de fecha 2 de junio de 1590, se admite por ejemplo la solicitud de otorgamiento de solar a un nuevo vecino, quien suplicó:

*“... al dicho cabildo, justicia y regimento le admitiesen por tal bezino desta çuudad, que estaba presto a dar las fianças y hazer las diligencias nescesarias y contribuir a las derramas y demás repartimientos que, como tal vezino, fuere obligado a pagar; y que se le hiziese merced de señalarle solar para su vivienda...y...se le diesen tierras para sus labranças”.*

En Acta de Cabildo del 27 de octubre de 1600, se le otorgarían tierras por:

*“...veinte fanegadas que se penden por [ha]berse acordado a no ser en perjuicio desta çuudad...y por ellas a de dar tributo perpetuo para propios desta çuudad, beynte pesos de oro cada un año, y para que se le midan y señalen linderos y se otorg[ue] escritura en forma de todo lo susodicho en favor desta çuudad”.*

De los “propios”, el gobierno de la ciudad obtenía rentas por arrendamiento, pero con el tiempo, y a pesar de su inalienabilidad, estos fueron sometidos a ventas y remates, pasando a manos de particulares, incluso en la metrópolis (Mateos, 2003;. Serna, 1993; Contreras, 2008; Landa, 2009). Las tierras “baldías” o “realengas” de la Corona, que servían al otorgamiento de tierra a los Cabildos que lo solicitasen, para convertirlas en “ejidos y dehesas”, y en espacios públicos tales como plazas, fuentes y mercados, también fueron privatizados paulatinamente mediante la “composición” y “confirmación” de tierras, operaciones en las que la Corona imponía pagos por el derecho al título real de propiedad a los particulares, según Real Cédula del año 1591 (Glave, 2009: 41), política acentuada en el siglo XVIII. Otras tierras como las de propiedad comunal indígena, también tendieron a pasar a manos privadas por “despojos” y “composición” (Arcila, 1957; Glave, 2009). Para 1754, en Cédula Real se instauraba la prescripción adquisitiva de tierras baldías poseídas por particulares, que habiéndolo sido antes del año

1700, podían pasar al dominio privado, lo que consolidó definitivamente la política de privatización de tierras “*realengas*” (Quiroz, 1993).

Entre tanto, la necesidad de “*propios*” de naturaleza predial, se manifestaba insistentemente en los documentos oficiales prácticamente desde la fundación de la ciudad, así como las fallas en su control. Como se constata en Acta del Cabildo de Caracas de fecha 15 de febrero de 1573, se ordenaba que los terrenos “*vacos*” pasasen a la categoría de “*propios*”; pero este y otros controles no se cumplían cabalmente por fallas administrativas. La recaudación resultaba además escasa ante los gastos crecientes de la administración, y la presión que ejercían los habitantes de la ciudad para evitar el aumento del pago de otras contribuciones establecidas en la legislación colonial. En Acta de fecha 17 de diciembre de 1593, se evidencia la negativa de los vecinos al pago de mayores cargas a la vez que la falta de “*propios*”. El Procurador General Nicolás Peñalosa expuso:

*“...hicieron una ordenanza por la qual mandaros que todas las cargas que a esta çiudad se tuxesen del puerto de la Guayra de rropa de España se pagase un tomín para propios, lo qual es en gran daño de los vecinos desta çiudad...aunque dicha çiudad esté muy necesitada por no tener propios...”*

Según Acta del 4 de enero de 1603, la ciudad carecía de “*propios*” para “*afer y abrir camino de la mar*” hacia La Guaira, así que el Cabildo acudió a la figura de “*aportes*” de vecinos, para costear las obras. Esta figura de “*aportes*” así como los innumerables “*arbitrios*” e impuestos de la Corona, competían con los ingresos de naturaleza predial, difíciles y costosos de controlar<sup>2</sup>. Proyectos como la fortificación de Caracas hacia 1676, fueron costeados con recursos de la Corona, e impuestos cedidos en favor del Cabildo, en la tendencia a ceder ingresos a las ciudades, verdaderas administradoras directas de las obras y el orden público. En este sentido, De Oviedo y Baños reporta cómo Simón de Bolívar fue enviado a España por el Cabildo de

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, según Acta del 6 de diciembre de 1604, se cobran multas de “*dos pesos de oro*” a quienes teniendo “*romanas y medidas*” no las “*traygan y lleben en casa de paitan Rodrigo de León, diputado que es, para que las bea y afiele, y las que no estuvieren fieles las quiebre*”; regulación fundamental en la colonial pues de la fidelidad de la medición dependían impuestos sobre mercancías y precios.

Caracas este año, con el fin de apoyar al gobernador Don Diego Osorio “a *poner en forma las cosas del gobierno*”, con relación a la disponibilidad de recursos por Merced Real para la adecuación del Puerto de La Guaira (De Oviedo y Baños, 2004: 423). Bolívar logra el objetivo, incorporando a la administración de Cabildo la aplicación de algunos impuestos, entre otros y a título temporal, el impuesto de “*encabezamiento de alcabala*”:

*“...llegado a la Corte (ya por el año de noventa) consiguió sin dificultad, no sólo los principales puntos de su encargo, pero otras muchas gracias y mercedes, que fueron de grande consecuencia a la provincia, entre las cuales debemos contar por las primeras el encabezamiento de alcabalas hecho a favor de las ciudades”.*

Limitaciones administrativas dificultaban la recaudación de naturaleza predial. En Acta del 26 de marzo de 1607, se exigió a todos los poseedores de tierras, las presentasen en seis días ante el Cabildo, so pena de declararlas “*bacas para ejidos y baldíos desta çiudad*”, y en Acta del 10 de enero de 1621, el Cabildo advierte que eran deficiencias en el control de registro de las tierras de la ciudad, las que obstaculizan la recaudación de una “*considerable*” renta, por lo que recomendaba a las autoridades ejecutar los “*censos*” correspondientes, operaciones hipotecarias que otorgaban eventualmente ingresos por pensiones al Cabildo:

*“por quanto está aplicado para propios desta ciudad las sobras de las tierras deste valle, y por la fforma que consta de la aplicación, y por no averse medido no se save lo que se debe pagar y pedir, para que esto tenga efecto, conviene que los diputados lo ejecuten con la brevedad que se requiere, pues por no averse hecho, a un año y medio que la ciudad pierde esta renta que es considerable”.*

Para 1610, en Acta de fecha 31 de agosto, se concretaron por primera vez con precisión las fuentes de recursos del Cabildo de Caracas en el “*Auto de aplicación de propios desta ciudad*”, incluyendo las “*tierras realengas no compuestas*”, cuya incorporación a “*propios*” de la ciudad fue sin embargo denegada, quedando a disposición del Cabildo las “*sobras de tierras y estancias*”. Los rubros sometidos a aprobación como “*propios*” tuvieron tanto naturaleza predial como no predial, y fueron:

- 1º Tasa y arancel sobre la cantidad “*que se a de pagar de cada genero*” [carga y descarga de mercaderías que entran y salen en el puerto de La Guaira].
- 2º Pago al puerto “*por guardar las mercadurías que se cargan y descargan en él*”.

- 3° *“Peso y romana que a de estar en las dichas atarasanas y aduana”.*
- 4° *“Propios” sobre “tierras realengas no compuestas” [no a lugar].*
- 5° *“Estanco y grangería del javón”; declarando “no aver lugar”.*
- 6° *“Cantidad por cada cavesa de ganado vacuno que se metiere y trujere en los egidos desta ciudad” [el pago propuesto es de “un quartillo de rreal”].*
- 7° *Arrendamientos de “arrias para la carga al puerto” [no a lugar].*
- 8° *Arrendamientos de “pipas vazías y sus arcos de fierro que los mercaderes trujeren con vino”.*
- 9° *“Propios” sobre “sobras de tierras y estancias”.*
- 10° *“Propios” sobre “fraudes que se hazen en el trato de los cueros bacunos” [no a lugar].*
- 11° *Todo lo que “se hallare poderse y deverse hazer y que se consediese” en adelante.*

En 1619 se redefinen nuevamente *“propios”*, evidenciándose la importancia del arreglo de los ingresos del Cabildo, según consta en Acta de fecha 31 de agosto de ese año. Se citan similares a los acordados en 1610, y se ordena la medición y control de titularidad de *“sobras de las tierras y estancias”* y la revisión *“dactas conforme a los títulos y linderos de los poseedores”* que se darían *“a senso”*.

En Acta del 15 de noviembre de 1610, se relata el cobro de *“contribuciones”* a vecinos de la ciudad, con un criterio de naturaleza predial:

*“se cobró a los vecinos desta ciudad que goson de las acequias, por combertirse en su utilidad y provecho de cada uno, prorrata conforme al solar y sitio que tubiere, conforme al asiento que se hiso y firmólo de su nombre”.*

Esto podría considerarse un primer antecedente remoto e indirecto del IIU, ya que pondera la contribución con base en la propiedad y su localización. Se establece porque se había contratado a Domingo Alvares para *“aderesar y encañar”* acequias, habiendo luego dado cuenta de no tener *“propios”* para efectuar el pago.

En Acta de Cabildo del 21 de noviembre de 1619, se presenta también un indicio de la dinámica inmobiliaria de alquileres de predios privados, cuando Simón Guillén solicitaba al Cabildo:

*“que yo quiero hazer una casilla donde avitar y vibir en ella con mi familia porque no puedo pagar casa de alquiler, y para la poder hazer tengo necesidad que vuestas mercedes sean servido de mandarme dar un solar que está vaco y hiermo”.*

Los “*alarifes*” eran determinantes para el control de tierras, pero no se disponía de ellos, siendo solicitados por el procurador Gaspar Dino, en Acta del 27 de marzo de 1623, luego nombrados los señores Medina (carpintero) y de Añasco (albañil):

*“que en ella no hay nombrado[s] alarifes públicos que vean y taseen las obras pertenecientes al dicho officio y midan los solares y quadras que se provehen en este cavildo”.*

Según Acta del 25 de octubre de 1625, el Cabildo también debía ocuparse del rescate de ejidos:

*“...si tienen ocupados los dichos ejidos, que dentro del tercero día, por último apercebimiento, las desembarasen o las arrienden y alquilen al procurador general, a quien se le da comission para ello y cobrar sus arrendamientos, y de no lo aser, al término pasado, desde luego se declaran por perdidas las casas, labransas, y semesteras dellos, y se aplican a propios desta ciudad”.*

Igualmente se presionaba por el desarrollo de terrenos, prueba de la relación entre los instrumentos fiscales de naturaleza predial y el control urbano, puesto que esta disposición se aplicaba a “*solares*” que no hubiesen sido “*cercados y poblados*”. En Acta del 15 de noviembre de 1607, se mantiene la exigencia de construir en un plazo máximo de un año, so pena de “*dar por baco*” el “*solar*”, y en Acta del 14 de marzo de 1625, y se otorga compensación al vecino Diego Alonso con “*otro solar*” por la cesión que hizo a la ciudad en época de cuaresma, con la condición de que lo hiciese “*cortándolo derecho y dexando libre la forma de las calles*”:

*“derribé unas tapias y dessocupé una esquina de un solar para donde pudiese ir la prossiçion que iba de San Mauricio al Calbario”.*

El 18 de julio de 1626, se exige en Acta dar cuenta de “*propios*”, evidenciando también la importancia y fallas del control administrativo:

*“...propuso el dicho señor governador que como diverssas vezes se a tratado en este cavildo en razón de propios de la çidad, tributos y pensiones de casas, quantas de procuradores generales y guardas y otras pagas que deven hazer a la dicha ciudad, que aún no se an hecho”.*

El 4 de marzo de 1628, se ordena de nuevo en Acta la medición de tierras: “*en quanto a las sobras del balle de esta ciudad son de ella, se midan*”, a propósito de la orden de

desocupación, o la de arrendamiento de las tierras no declaradas, so pena de desalojo<sup>3</sup>. En 1667, se aprecian apropiaciones indebidas de “ejidos”, lo que lleva al Procurador Luis de Bolívar a acudir al “rescate” de “solares vacos”. También en esta época se otorgan facilidades de pago a los vecinos que deben pensiones por concepto de redención de “solares dados a senso”. En Acta de 20 de enero de 1667, consta cómo se exige reiteradamente al Cabildo el control de tierras, y de otras fuentes de ingresos fiscales:

*“...que se haga vssita a los exidos y baldíos que tiene esta ciudad, y que las personas que los ocupan sin lexittimo título, sean lansçados de ellos...se haga arañçeles y se nombren comissarios para ellos, poniendo los precios más justos que paressieren...”*

En Acta del Cabildo de Caracas del 3 de septiembre de 1668 se reitera la vigencia de la política de arrendamiento de “propios”, pero asimismo se evidencia la aplicación de criterios de “merced y limosna”<sup>4</sup>:

*“Pettición. Andrés Gonzales, vecino de esta ciudad dijo: que habrá tiempo de dose años poco (más o) menos que pedí un medio solar, de los últimos que se han concedido serca del Guaire, ... en que poder vivir con mi familia, el cual dicho medio solar se me concedió con doce rreales de pensión en cada un año, siendo assi que yo soi un hombre pobre de solemnidad que no tengo vienes algunos”*

El Cabildo decretó:

*“...que attento a lo conttenido en esta petición la revajaran a que pague lo que deviere y quatro rreales más de pención cada año desde oy en adelante...”*

En Acta de Cabildo de 30 de septiembre de 1677, un año después, se pone nuevamente de relieve el problema de la escasez de “solares” para “propios”, además del estado de ruina de la ciudad:

*“...en la provesa de los naturales de Caracas, no es posible ni se halla la ciudad con solares propios que poder dar en lugar de los que prettenden dejar [para fortificaciones] porque todos o la mayor parte de ellos son eclesiásticos y de mayorazgos y aunque ay infinitas quadras ynavitables más de a quarenta años que los dejó en este estado un temblor de que padeció, no se a redificado esto que es lo mejor de la ciudad...”*

---

<sup>3</sup> La doctrina en relación con la propiedad de la tierra reconocía tal derecho a partir del ejercicio de posesión, así como de la explotación, como explica el historiador Arellano (1984).

<sup>4</sup> Durante el régimen mercantilista, surgen visiones represivas y de beneficencia de pobres, dentro de ideales humanistas. Al mismo tiempo, se preservan ideales medievales de atención piadosa de mendigos en el ámbito de las ciudades, que se consideran antecedente de políticas de equidad contemporáneas (Martín, 2010; Perrotta, 2000; Lopez, 2003).

En el siglo XVIII, la solicitud de mayores recursos de los Cabildos, y las quejas por la escasez de fuentes de recaudación era también reiterada, aunque había cierta prosperidad que se evidenciaba en el crecimiento de las ciudades y las exportaciones de productos locales. Pero escaseaban las tierras “*comunes*”, y se incrementaba la privatización de tierras “*realengas*” por “*confirmación y composición*”. Esto era común a otras capitales del país como señala Contreras (2008), para el caso de Valencia, donde entre 1750 y 1760, también escaseaban los “*ejidos*”, la recaudación para financiar las obras públicas, y se imponía la privatización de tierras. Entretanto, el Cabildo de Caracas también solicitaba a la Corona la asignación de arbitrios a partir de tributos centralizados. Así en 1788, Acta del 13 de diciembre, se solicita a la Corona la concesión de rentas de “*propios*” de la ciudad, “*hasta en número de cien pulperías con inclusion de las treinta que goza, y aplican a este fondo el calor de las señas de que se aprovechan los pulperos*” de las 250 que había para entonces. Esto se solicita por la:

*“ineptitud y miserable constitución en que se halla el fondo de Propios de esta Capitallos empeños en que en la actualidad se ve agravado, las obras importantísimas que faltan a su ornato y comodidad y a que es forzoso atender, y la absoluta improporción que hay en su empobrecido vezindario...”*

El Rey otorgó las pulperías de “*ordenanza*”, más no las de “*composición*”, correspondientes a la Real Hacienda (De Oviedo y Baños, 1967: 310).

En resumen, dado el régimen colonial predominante de propiedad pública de la tierra que aquí apenas se esboza, así como los mandatos acerca de “*propios*” de ciudades, no estuvo definitivamente instituido un impuesto sobre la propiedad predial. Sin embargo, a medida que en el tiempo se va consolidando la relativa escasez de tierras públicas de la ciudad o su privatización, se van creando las bases para el establecimiento del impuesto, que se daría a partir del siglo XIX. Los problemas de registro, control y tasación de las bases tributarias, particularmente las de naturaleza predial, eran preocupación constante de los gobiernos ciudadanos, ocupados igualmente de objetivos de recaudación, control urbano y justicia distributiva.

**El “Impuesto de Medios Alquileres de Casas, de habitadas por sus propios dueños”,  
1821 - 1875.**

Ya en vigencia la República, la novísima Ordenanza Municipal de “Impuesto sobre Casas, Tiendas y Almacenes u otros Edificios Alquilados”, publicada en la Gaceta de Caracas N° 42 del miércoles 9 de mayo de 1821, F° 185, estableció el “Impuesto sobre casas, tiendas y almacenes u otros edificios alquilados”. El “arbitrio” tendría carácter provisional ya que cesaría el 31 de diciembre, y puede considerarse antecedente directo al IPU contemporáneo, aunque aún no aplicaba sobre casas o tiendas habitadas por sus propios dueños. Constituye un giro, explicable por la ausencia “*propios*”, y la tendencia general a la privatización de la tierra<sup>5</sup>. La Ordenanza indicaba:

*“...Art. 3º. Siendo conforme a justicia que todas las clases que poseen propiedades contribuyan en igualdad a las graves atenciones del Estado, no habiéndoles hecho hasta ahora sino las de agricultura y comercio, se establezca una imposición moderada y directa sobre las casas, tiendas y almacenes u otros edificios alquilados en población que hasta ahora nada han contribuido, ...”.*

Se invitaba a los Ayuntamientos al nombramiento de recaudadores, con comisión del 1½ por ciento sobre los cobros mensuales, y se exceptuaba de pago a “*las casas en el campo*”, salvo que se alquilaran “*con destino a recreo*”. La norma para el cálculo del alquiler fue la revisión “*de los últimos recibos que tengan los inquilinos*”. Aunque data de 1821, de acuerdo a las Ordenanzas de Presupuesto de la Administración de Rentas Municipales del Distrito Federal (DF), el cobro del “Impuesto de Casas” se reportaba como ingreso al menos desde 1820 (ver Cuadro N° 1).

Al inicio de la República, la Constitución de la Provincia de Caracas de 1812 ([La Constitución de la Provincia de Caracas de 31 de enero de 1812](#),

---

<sup>5</sup> Existía un mercado de inmuebles activo, aún en tiempos de incertidumbre: en la Gazeta de Caracas 378 del 8 de noviembre de 1811, se anunciaba: “*una tiendesita que quedó por muerte de Juana Eugenia Tovar situada en la esquina de a (sic) Gorda por la quebrada á las orillas de esta, frente a las Marianas, se vende: está valorizada en 546 pesos 7 reales*”, y en Gazeta 380 del 22 de noviembre de 1811, se indicaba: “*A inmediaciones del Pueblo de Petare en el sitio denominado Aguaycici vende el ciudadano Guillermo Alzuru su hacienda de café, con ochenta mil matas frutales, oficinas y máquinas completas, y quantas son necesarias*”.

tiene también la importancia de ser parte del segundo grupo de Constituciones provinciales que se sancionaban en la historia del constitucionalismo moderno, después de las que se habían adoptado a partir de 1776 en las trece antiguas Colonias inglesas en Norteamérica y que luego formaron los Estados Unidos de América, y que fueron las Constituciones o Formas de Gobierno de New Hampshire, Virginia, South Carolina, New Jersey Rhode Island, Connecticut, Maryland, Virginia, Delaware, New York y Massachusetts. Venezuela fue, así, el segundo país en la historia del constitucionalismo moderno en haber adoptado la forma federal de gobierno a los efectos de unir como un nuevo Estado, lo que antes habían sido antiguas Provincias coloniales, y adoptar también Constituciones provinciales.... La concepción y conducción del proceso constituyente venezolano, que en ese momento era a la vez el inicio del proceso constituyente de toda la América hispana fue, por tanto, insistimos, obra, no de militares, sino de esos destacados e ilustrados diputados y funcionarios, juristas y políticos que lo integraban,<sup>52</sup> casi todos formados a finales del siglo XVIII en la Universidad de Caracas, y muchos de ellos con experiencia en funciones de gobierno, antes

de la Revolución de abril de 1810, en las instancias de administración y gobierno coloniales de la Capitanía General de Venezuela... En Venezuela, esos próceres o padres fundadores de la República, todos civiles ilustrados, fueron hombres de la talla de Juan Germán Roscio, Francisco Javier Ustáriz, Francisco Iznardi y Miguel José Sanz; y quienes junto con Lino de Clemente, Isidoro Antonio López Méndez, Martín Tovar y Ponce, invariablemente participaron en los más importantes actos de la independencia.... Todos esos próceres de la independencia, en una forma u otra, se habían nutrido de las ideas que derivaron del proceso revolucionario francés y de la revolución de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, las cuales penetraron en la Capitanía General no sólo a partir de 1810 con los papeles del Archivo de Miranda, sino incluso con anterioridad por el trabajo que venían realizando varios venezolanos. Es así, por ejemplo, que ya en 1810, al comenzar la revolución en Venezuela, Joseph Manuel Villavicencio, natural de la Provincia de Caracas, publicó la primera traducción de la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual circuló profusamente en América Hispánica, a pesar de la prohibición que la Inquisición había impuesto a ese tipo

de publicaciones.... El primer síntoma de ello fue la sustitución del régimen constitucional de 1811, sucesivamente, primero por la “ley de la conquista” impuesta por el invasor español Domingo Monteverde, y segundo por la “ley marcial” impuesta por Simón Bolívar; proceso que comenzó a manifestarse, precisamente, a partir del momento en el cual el país que encontraba preparándose para celebrar el primer aniversario formal de la independencia, a comienzos de julio de 1812.

A partir de entonces, el país entró en una guerra que se prolongó por casi una década, en medio de la cual no sólo desapareció el constitucionalismo, recibiendo el país la mayor expedición militar jamás enviada antes por España a América (Morillo, 1814) sino que al final de la misma, en 1821, incluso el país mismo llegó a desaparecer como Estado, quedando el territorio de lo que había sido la federación de Venezuela como un “departamento” más de otro nuevo Estado creado contra toda lógica histórica por Simón Bolívar, como fue la República de Colombia, establecida con la Constitución de Cúcuta de ese año,

, asignaba crecientes competencias a las municipalidades: controles sobre la propiedad, garantía de dotación de aguas públicas, aseo y orden de calles y plazas, alivio de los pobres, salubridad pública, cárceles y prisiones, pesos y medidas, licencias para pulperos, espectáculos y diversiones públicas, abolición de juegos prohibidos, caminos públicos, y navegación de los ríos, entre otros. Del mismo modo daba facultad para “...ordenar otras contribuciones suaves y moderadas... sobre las personas con propiedad, que nada contribuyen para las cargas del Estado, y gozan de todas las ventajas del orden social” (Art. 76º y 77º), indicando la obligación de efectuar censos de propiedades prediales, como obligación de rango Constitucional<sup>6</sup>, y sugiriendo la conveniencia de imponer tributos a la tierra:

*“Art. 190... Para facilitar el establecimiento de un sistema de imposición y recaudación de contribuciones más ventajoso à las rentas del Estado...se execute un censo exácto de las propiedades ò bienes raíces que posean los particulares..., para que quando se crea útil y oportuno, se altere el metodo actual de los impuestos calculado sobre los frutos y productos, y le substituya otro que se refiera al valor de los mismos bienes raizes, moderado, equitativo, y proporcionado á las exígencias del Gobierno”.*

Se añadieron consideraciones para la disposición de tierras particulares en favor de los proyectos municipales y para políticas de beneficencia. La Provincia procuraría:

*“Art. 191...adquirir igualmente con toda brevedad posible una razón circunstanciada de las tierras que haya vacantes con legítimo dueño conocido en los distritos de las Municipalidades, ... y podrán disponer de ellas en beneficio del Estado, ...ò en favor de los mismos pueblos y distritos, cuyas municipalidades con estos recursos á su disposición, podrán hacer efectivos los proyectos de educación y de beneficencia ...”.*

Este mismo año, se elaboró el Código Administrativo de Rentas Municipales de la Provincia de Caracas, y para el 14 de octubre de 1830, el Congreso Constituyente sancionó dos leyes fundamentales, la primera sobre el Régimen y Organización Política de las Provincias y la Ley que establece las Rentas Municipales y su Destino, en virtud de la necesidad de fortalecer el sistema de gobierno centro-federal establecido en la Constitución. Se definieron rentas como el tributo predial “sobre las casas de alquiler solamente”, retomando el impuesto establecido en

---

<sup>6</sup> Se refiere a Censos Civiles a efectuar cada cinco años, prescritos por la Constitución Federal, de 1812; Art. 188.

1821, además de arrendamiento de ejidos y resguardos indígenas, censos y solares de las ciudades, o sin dueños, carcelajes, alquileres de casas, tiendas y portales Municipales<sup>7</sup>.

Las Rentas Municipales se destinarían a los gastos corrientes Provinciales y Municipales, así como al pago de “fiestas nacionales de los patronos”, de “maestros de escuelas de primeras letras”, a “la construcción y reparo de las cárceles, casas y demás edificios propiedad de los pueblos”, al “reparo de los caminos públicos, de la navegación de los ríos, puentes y cuanto mire á la policía rural y urbana”, y “a todo lo que mire á la salubridad, comodidad y ornato de los pueblos”.

Para 1832, recién creado el DF de Caracas, la Ordenanza Municipal del 28 de noviembre, conminaba a los vecinos a registrar sus propiedades, con la meta de que dos mil “solares” fuesen matriculados en dos meses, pero según se reporta luego, sólo seis personas se presentaron ante el Cabildo. En Resolución del 9 de diciembre de 1834, el Cabildo intentó el registro de “terrazgos, solares y ejidos”, para ser ceder en enfiteusis y asignar pensiones “como corresponde a los propios de la ciudad”, debiendo declarar los propietarios, la renta que tenían dichos terrenos. En caso contrario, los propietarios eran obligados a vender edificios o plantaciones “por lo más que se ofrezca” o a pagar un canon de 5% anual. Quienes no presentasen sus títulos, perderían sus enfiteusis y el derecho al dominio o titularidad<sup>8</sup>. En acuerdo del Cabildo de fecha 23 de noviembre de 1839, se nombró una comisión de administración de rentas municipales, para hacer el cálculo de valor de cada “finca del común”

---

<sup>7</sup> Otros “propios” adicionales aprobados en 1830 sobre actividades económicas y transporte fueron: puestos en mercados públicos, peaje de carretas, caballerías, reses y cerdos, pasaje de ríos donde hubiere barqueta o cabuya, rifas y vendutas particulares, multas por faltas a las ordenanzas de policía. Las Ordenanzas específicas sobre Patente de Industria y Comercio, tienen un primer antecedente en Ordenanza del 28 de septiembre de 1890, sucediéndose luego casi sin interrupción, una ordenanza por año (Trujillo et al., 1964), con estos tributos o equivalentes, vigentes en buena medida hasta hoy, también con tradición colonial..

<sup>8</sup> En 1834 la Diputación Provincial de Caracas publicó la “Ordenanza sobre la Clasificación y Tarifa de los Impuestos Municipales y Reglas para su Recaudación”, Imprenta A. Damirón y Ordenanzas consecutivas sobre el tema en los años 1835, 1837 a 1840, 1847, 1852, 1854 y 1855, registradas más no disponibles en la Biblioteca Nacional de Venezuela.

o “solares” sin dueño, y darle entrada en la cuenta con este mismo nombre. Ninguna de estas medidas logró aumentar la renta municipal, menor en años sucesivos: no habían medidas punitivas ni fondos para hacer las investigaciones acerca de los solares, pues la Diputación Provincial se negaba a aprobarlos.

La Ley sobre Rentas Municipales del año 1839, asignaba nuevamente como ingresos locales, entre otros, el impuesto “*Sobre alquileres de casas*” y el 28 de noviembre de 1842, se aprobaría una Ordenanza ratificatoria, “*fijando el derecho de las casas alquiladas y dando aplicación á su líquido producto*”, con exención de casas habitadas por sus propietarios y edificaciones públicas o religiosas, pero se asigna a sus dueños, la obligación del mantenimiento de sus frentes. En esta regulación se establecen condiciones de pago y la elaboración de un padrón de inmuebles dentro de los tres primeros meses de cada año, indicando calle, número de casa, dueño, inquilino y alquiler mensual:

*“...cada año à las rentas provinciales, las casas de alquiler de las ciudades y villas cabezeras de canton de la provincia con la mitad del alquiler que ganen en un mes, cualesquiera que sea el tiempo del año en que esten alquiladas...las casas habitadas por sus propios dueños nada pagarán; pero estos, los dueños de los solares y escombros y los administradores ó encargados de las rentas de los conventos, iglesias y demás edificios públicos quedan desde luego en la obligación de componer sus respectivos frentes dentro del término que se les señale...[salvo en el caso de] “casas, solares y escombros de los notoriamente pobres”..*

También se indica suspender el cobro del impuesto a las “*Cabezeras de Cantón*” cuyo padrón no alcanzase a los cincuenta pesos. El censo debía levantarse, incluyendo las casas desocupadas, a partir de “*las noticias que adquieran los gefes políticos, tanto de las personas de confianza, como de los inquilinos de las casas y de los mismos propietarios*”. La Ordenanza de fecha 30 de noviembre de 1848, establece el cobro de medios alquileres de casas particulares de habitación y comercio, y contempla el cálculo tripartito, en caso de desacuerdo entre propietarios y administración municipal. En 1850, la Ordenanza del 30 de noviembre establece dos novedades, al indicar que: “*...las casas situadas en parroquias que no sean cabeceras de cantón, pagarán el mismo impuesto*”, y que los inquilinos pagarían el tributo

“...en defecto de los propietarios, por ausencia, enfermedad, arrendamiento, hipotecas y otros casos...descontando a los inquilinos lo que satisfagan á las Rentas”, ampliando así la base y los sujetos imponibles.

La Ordenanza Municipal del 23 de julio de 1875 resulta nuevamente un hito en la evolución de los instrumentos de recaudación predial, enmarcada en el contexto constitucional vigente. Sanciona los impuestos de “*Medios Alquileres de Casas*”, extendidos a casas habitadas por sus propietarios, considerándose antecedente directo del actual IIU (Trujillo et al., 1964). La Ordenanza indica:

*“Art. 1º Las casas del Distrito ocupadas por inquilinos pagarán desde el presente semestre en adelante a la Administración de Rentas un impuesto equivalente a la mitad del alquiler que ganen en un mes, como contribución anual que se les señala cualquiera que sea la parte del año que hayan estado alquilada... Art. 2º...que las casas habitadas por sus propios dueños, han recibido los beneficios de composición de sus calles y aceras sin haber contribuido con nada hasta ahora a las rentas del Distrito para fomento y ornato público como era justo... 3º...que debiendo ser las contribuciones iguales para todos los ciudadanos, los dueños de casas deben pagar por las que ocupan lo mismo que pagarían en el caso de tenerlas alquiladas...Art.3º Se exceptúan del pago de esta contribución las casas propias cuyo valor no exceda de ochocientos venezolanos”.*

La relación de ingresos de fecha 16 de agosto de 1876 o “*Movimiento de Caja de esta Oficina en el primer semestre del presente año*”, indica una recaudación de fuentes prediales de 13.593,55 *venezolanos*, sobre un total recaudado de 94.502,25 *venezolanos* (ver Cuadro N° 2).

Posteriormente a la Ordenanza del año 1875, se suceden diversos nuevos instrumentos que amplían la aplicación del IPU (ver Cuadro N° 4), pero que sólo hasta hasta 1973 presentan un cambio fundamental de diseño.

La Gaceta N° 2572, del miércoles 11 de enero de 1882, derogó la Ordenanza de 1875, pero mantuvo el cálculo del importe establecido y la base del impuesto, incorporó a la base imponible los edificios localizados en Municipios foráneos, y actualizó las exenciones al impuesto, excluyendo inmuebles de bajo valor, edificaciones públicas, y otras dedicadas a la

beneficencia, la educación y los gremios. También dispuso realizar un “*padrón general de todas las casas cada dos años*”.

En 1889 se produce un retroceso al diseño de cobro de los “*medios alquileres*” de casas en situación de arrendamiento. El Decreto del 20 de diciembre, dispuso que quedasen “*...libres del impuesto de medios alquileres, en el Distrito Federal, las casas que estuvieren habitadas por sus propios dueños*”. Se erosiona seguramente la base imponible del impuesto.

### **Del "Impuesto de Medios Alquileres de Casas" al "Impuesto sobre Inmuebles Urbanos", 1905 – 2008.**

El "Impuesto de Medios Alquileres de Casas", permaneció vigente hasta el año de 1905, cuando ocurre un cambio singular, aunque efímero, en la denominación y en el diseño del IPU, y una vuelta al cobro sobre "*casas habitadas por sus dueños*", según la Ordenanza de "Impuesto de Frentes" para los Departamentos Libertador, Vargas, Sucre y Guaicaipuro, que componían la Sección Occidental del DF<sup>9</sup>. La "*contribución*", se estimó como una tasa por metro lineal del frente principal de las "*fincas*", que se rentasen como casas separadas, en ningún caso menor al "*medio alquiler*". La Ordenanza especificaba como base imponible y diseño del cálculo, grupos de inmuebles clasificados de acuerdo a su situación central y alquileres para los grupos primero a tercero, su localización en "*contornos de la ciudad*" y "*solares no habitados*" para el cuarto grupo, y "*fincas*" en parroquias foráneas para el quinto grupo. Para las casas del 1er. grupo se establecía una alícuota de Bs.15,00 a Bs.30,00 por metro lineal de frente según su "*clase*", y así sucesivamente hasta el 6to. grupo, y se exoneraba a los propietarios "*sobre una sola finca que habite*". Aunque el "Impuesto de frentes" entra en vigencia en 1905, ya se reporta con esta denominación en la Relación de Caja del DF del año 1901 (ver Cuadro N° 3).

---

<sup>9</sup> En Ley en 1903 y constitucionalmente en 1904, el DF fue dividido en las secciones Oriental (Isla de Margarita), y Occidental (Departamentos Libertador, Guaicaipuro, Sucre, y Vargas).

El diseño del "*Impuesto de frentes*", dio paso a la sucesión veintiséis Ordenanzas en el actual Municipio Libertador, cambiando a la denominación de "*Impuesto de Casas*" a partir de 1915 y reinstaurándose en 1916 la práctica del cobro de una proporción de 50% del alquiler mensual de casas "*urbanas*" y "*foráneas*", y un 25% del alquiler mensual, para "*casas de temperamento*" en la Ordenanza de "*Impuesto de Casas*", Distrito Federal, Gaceta Municipal N° suelto del 7 de noviembre de ese año. En la Ordenanza publicada en Gaceta Municipal N° suelto del 31 de diciembre de 1925, las casas ocupadas por sus propios dueños son sujetas a consideraciones especiales y discrecionales según "*la situación del edificio, el estado económico de sus propietarios y sus circunstancias*" lo que acerca esta Ordenanza a una política de equidad y de estudio familiar individual. Las Ordenanzas de 1925, 1933, 1935, 1936, 1937, y 1941, no modifican notablemente la naturaleza o el diseño del instrumento, aunque sí imponen algunas precisiones como el carácter urbano y general del impuesto, que en 1937, la *Ordenanza sobre Impuesto de Casas y otros edificios*. GM N° Extra del 2 de enero, define como base imponible "*todas las casas y edificaciones construidas en el Distrito Federal en lugares donde estén completos los servicios municipales de agua, luz, calles*", e incluye expresamente en su título "*otros edificios*" además de las casas de habitación. En se especifica el cobro del impuesto por tramos específicos de valor de la renta anual, real o potencial, según valores crecientes de los inmuebles y se sugiere también una política de ordenación urbanística, al dispensar del pago a nuevas construcciones en "*terrenos anteriormente edificados... de conformidad con la Ordenanza de Arquitectura Civil y de las indicaciones de la Ingeniería Municipal*".

En 1941, la "*Ordenanza de Impuesto de Casas, otros edificios y terrenos sin construir*", Gaceta Municipal N° 5829 del 28 de octubre, hace referencia a la actualización catastral anual, y se establece como nuevo diseño una alícuota única simplificatoria de 6½ % del alquiler, canon o enfiteusis anual de inmuebles registrados por propietarios o poseedores. Además exoneró de pago a terrenos contiguos a las construcciones de hasta 2.500 metros cuadrados que formasen

parte del inmueble. Estas consideraciones permanecen vigentes hasta el año 1973, cuando la “*Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos*”, Gaceta Municipal N° 13.954 del 22 de enero, presenta novedades que hasta cierto punto marcan la pauta del actual IIU, y acompañan los cambios en escala y complejidad de la metrópolis contemporánea<sup>10</sup>.

El informe Misión Shoup (1958), contratado a expertos norteamericanos por el Gobierno Nacional: reportaba la subvaloración y bajo registro generalizado en el país, de la data catastral, y proponía eliminar la base imponible de “alquileres” vigente para el impuesto sustituyéndola, e implementar alícuotas diferenciales, superiores para terrenos que para edificaciones. El 13 de Abril de 1964, Raúl Leoni, mediante Decreto N° 15 creó la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, “integrada por siete miembros ad honores, para que en un plazo de 90 días realice los estudios y presente al Ejecutivo Nacional las recomendaciones necesarias para organizar y coordinar todo lo relativo a vivienda, servicios públicos vinculados con ella y construcción de obras públicas dirigidas a solucionar de manera integral los problemas de desarrollo urbano y regional”. La Comisión presidida por Antonio Cruz Fernández, y con el asesoramiento de Luís Lander, ex Director del Banco Obrero, recomendó entre otras políticas relativas al desarrollo urbano, la creación de un impuesto predial de carácter progresivo a los terrenos ociosos, similar al propuesto por la Comisión Shoup, y el establecimiento de una contribución sobre mejoras en razón de las obras que realizaran los organismos públicos, así como una legislación municipal que permitiera recabar, para el Municipio, la valorización generada por cambios de zonificación en los terrenos urbanos. De acuerdo a Cilento (2008), estos planteamientos fueron considerados por un sector del gobierno socialdemócrata y por la oposición socialcristiana, como un intento de establecer una “reforma urbana de corte socialista” lo que originó su rechazo.

---

<sup>9</sup> Otras Ordenanzas del IPU aprobadas entre 1941 y 1973 fueron: la Ordenanza sobre Impuesto Predial Urbano. GM N° 5704 del 08-01-1941; la Ordenanza de Impuesto de Casas, otros edificios y terrenos sin construir. GM N° 7203 del 10-10-1950, y la Ordenanza de casas, otros edificios y terrenos sin construir del 25 -10- 1960.

Sin embargo, la Ordenanza del impuesto predial aprobada en Caracas para el año de 1973, adoptó muchas de estas recomendaciones, modernizando el instrumento. Definió la tasación de los inmuebles según *“el valor del terreno, de lo edificado o construido y de instalaciones incrustadas”*, en lugar de *“Medios Alquileres”*, siendo este quizás el cambio más resaltante. Presentó una nueva definición de la base imponible constituida por los *“casas, edificios o apartamentos, locales comerciales, oficinas y similares ocupados o no por sus dueños”*, ubicados en *“zonas urbanas”* según plano elaborado por la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU)<sup>11</sup>, incluyó la consideración de atributos de localización y edificación para su valoración, y la declaración jurada de justiprecio por los propietarios. Estableció diferenciación de alícuotas crecientes según escalas de valor, considerablemente superiores a las vigentes desde el año 1941. Asimismo, dispuso la exoneración de viviendas con valor menor, previo estudio económico familiar. La moderna orientación urbanística del instrumento, se evidencia al favorecer con una tarifa menor a los terrenos dedicados a estacionamientos, y con la disposición de gravar con una tarifa superior y creciente en el tiempo a los terrenos vacantes que hubieren sido rezonificados, o a terrenos con edificios que hubiesen sido objeto de demoliciones, presionando así a su desarrollo. Destaca la consideración de excepciones a la exoneración revocable del pago del IIU en inmuebles del sector público, *“...si mermase considerablemente los ingresos municipales por su magnitud”*. Asimismo se exoneraron los terrenos zonificados como área verde, y terrenos no desarrollables e invadidos, probablemente como reconocimiento de las insuficiencias vigentes en este tema. Un mecanismo novedoso incluido en la Ordenanza, fue el alquiler de tierras ociosas a sus propietarios por parte del Municipio, a fin de destinarlos a actividades deportivas provisionales de libre acceso, donde el pago del arrendamiento sería equivalente al impuesto que pagaría el terreno vacante.

---

<sup>11</sup> La OMPU fue el organismo asesor en materia de urbanismo de los Concejos Municipales de los Distritos Federal y Sucre de Caracas, hasta 1991.

En las Ordenanzas sucesivas a la del año 1973 y hasta 2008<sup>12</sup>, muchas de estas novedades<sup>13</sup> fueron desapareciendo: se propició la disminución de alícuotas, se eliminaron las alícuotas “castigo” crecientes en el tiempo y se establecieron rebajas para terrenos vacantes<sup>14</sup>; por otra parte, se incorporaron algunos otros criterios de control urbano como la rebaja de la alícuota para inmuebles que se integrasen con fines de desarrollo urbanístico, la definición más afinada de suelo urbanizado y urbanizable programado, aunque constituyó una precisión no necesariamente reflejada en todos los planes urbanos o reglamentaciones de la ciudad; se implementó la consideración de las últimas transacciones de venta, o el mayor valor que se derivase del uso efectivo del inmueble para el cálculo de valor, y se mostró una acentuación de políticas de equidad al establecer rebajas y exenciones del pago del IIU a viviendas ocupadas por sus dueños con un valor tope, a residentes en vivienda principal mayores o jubilados mayores, a inmuebles invadidos sin contraprestación, a sujetos de ocupación temporal por expropiación, terrenos inhabitables obras de construcción, y los que se acogiesen a las disposiciones arquitectónicas y de ornato. En 1996, la *Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos*, Gaceta Municipal Extra N° 1627-1 del 31 de octubre, presentó cambio fundamental, una alícuota única para todo valor estimado, con un complicado sistema de indexación según índices de precios y "proporciones fiscales" de valores, que resultó en una rebaja. La vigente *Ordenanza de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos*, Gaceta Municipal del jueves 22 de mayo de 2008, N° 3016-2, aplica alícuotas diferenciadas por usos, pero no define una sectorización espacial de valores, y estima actualizaciones indexadas sobre proporciones de valores.

---

<sup>12</sup> Gaceta Municipal (GM), otras *Ordenanzas de Impuesto sobre Inmuebles Urbanos* entre 1974 y 1998: GM Extra N° 377 del 23-10-1974, GM Extra N° 424-A del 28-04-1976; GM N° 668 del 21-01-1987; GM N° 997 del 31-10-1990; GM Extra N° 1500-A del 01-02-1995; GM N° 1807-2 del 20-11-1998.

<sup>13</sup> Algunas fueron sugeridas en el informe Misión Shoup (1958), contratado a expertos por el Gobierno Nacional: reportaba la subvaloración y registro de la data catastral, y proponía eliminar la base imponible de “alquileres”, e implementar alícuotas diferenciales, superiores para terrenos que para edificaciones (esto último no fue adoptado).

<sup>14</sup> También se creó un recargo del 20% del impuesto en parcelas con linderos con el mar, salvo que permitiesen el libre acceso a la playa.

## Hallazgos y comentarios finales.

Puede afirmarse que existe una tradición para la ciudad de Caracas en el establecimiento de tasas, contribuciones e impuestos con base en la propiedad predial, que parte desde el período colonial hasta el siglo XX. La evolución de los instrumentos puede asociarse a la privatización de la propiedad, y a las necesidades crecientes de recursos locales, necesarios en la medida del aumento continuo de competencias municipales y las exigencias de la Corona. El IPU, aparece en la legislación Municipal de Caracas como cobro generalizado a la renta o alquileres de casas de propietarios, en el año de 1875, aunque se estableció por primera vez por Ley en 1821 como impuesto temporal, y desde 1830 como impuesto permanente por la La Ley de *Rentas Municipales y su Destino* del 14 de octubre de ese año<sup>15</sup>. El método para la valoración de la base imponible es discrecional, desde el origen del impuesto en el s. XIX. Se persiguen objetivos de recaudación, pero también extra fiscales de mejoras urbanísticas, y se evidencian criterios de justicia distributiva en el cálculo de alícuotas y exenciones, que sin embargo no se aprovechan o desarrollan en su máximo potencial. La definición de la base imponible es urbana desde su origen, pero responde a la dotación en modernos equipamientos a partir del s. XX. A pesar de su importancia, la recaudación por concepto de tributos de naturaleza predial, resulta siempre menor que la lograda por otros tributos, y que la potencial o esperada, debido a la falta de “*alarifes*” en la época colonial, y que más recientemente quizás se relacionen con el control sobre el registro de tierras y catastros, el diseño del cálculo de valores, la baja incidencia de alícuotas, y la magnitud de exenciones y exoneraciones no necesariamente efectivas en términos de equidad. De hecho, la evolución de ingresos del Municipio, muestra un notable descenso en la recaudación del IIU en cifras absolutas, el cual también se verifica en cifras

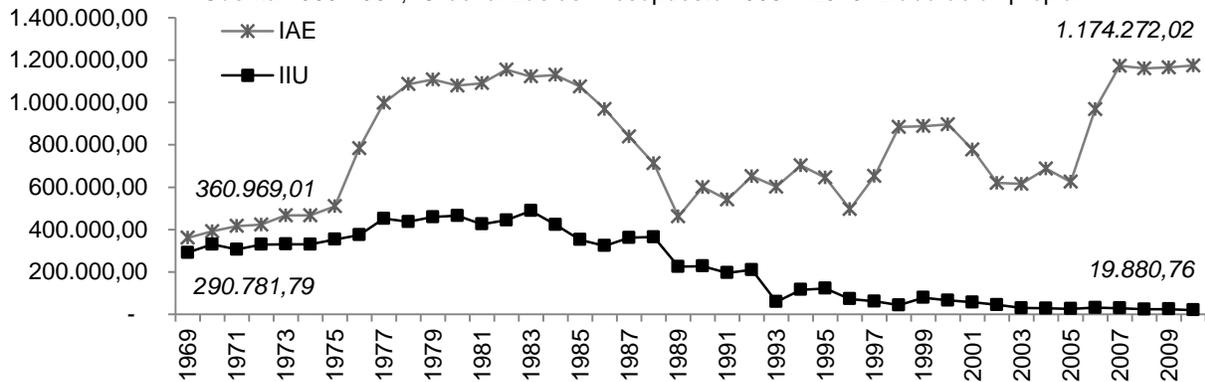
---

<sup>15</sup> Esta Ley agrega a la de 1821, ingresos municipales por: puestos en mercados públicos, peaje de carretas, caballerías, reses y cerdos, pasaje de ríos donde hubiere barqueta o cabuya, arrendamiento de tierras de los egidos y Resguardos indígenas desocupadas, censos y solares de las ciudades, o sin dueños, carcelajes, alquileres de casas, tiendas y portales de las Municipalidades, rifas y vendutas particulares, multas por trasgresiones de las ordenanzas de policía.

relativas o *per capita*, aunque muestra como virtud una mayor estabilidad que la verificada para la recaudación superior por Impuestos sobre Actividades Económicas, como puede verificarse entre 1969 y 2010 (ver Gráfico N° 1 y 2).

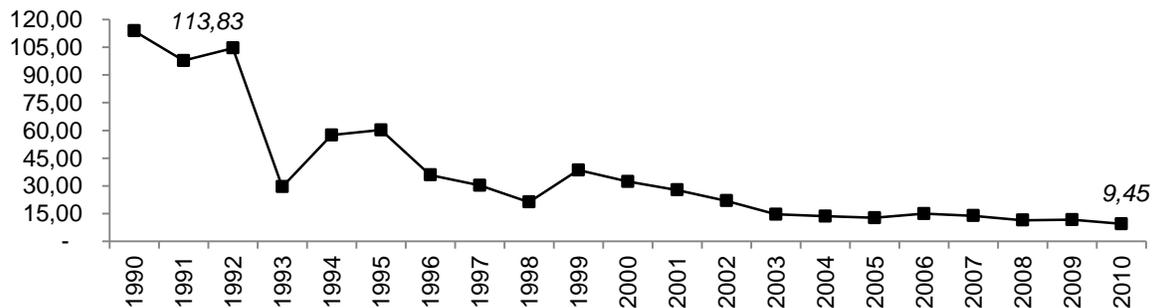
**Gráfico N° 1.** Recaudación del IIU y del IAE. M. Libertador 1969-2010. MMBs.F. 2010.

**Fuente:** Torres, 2013. Administración de Rentas Municipales. Informes de Memoria y Cuenta 1969-1987; Ordenanzas de Presupuesto 1988 – 2010. Elaboración propia.



**Gráfico N° 2.** Evolución del IIU per cápita. (Bs.F./hab.) M. Libertador 1990-2010.

**Fuente:** Torres, 2013. Administración de Rentas Municipales. Informes de Memoria y Cuenta 1969-1987; Ordenanzas de Presupuesto 1988 – 2010. Elaboración propia..



**Cuadro Nº 1.** Estado de ingreso y egreso de las cajas generales de Hacienda Pública de esta capital, correspondiente a julio de 1820 (pesos y reales). Caracas.

|   |                        |
|---|------------------------|
| Suplemento de la Renta de Tabaco        | 8.000 Ps.              |
| Casa de moneda                          | 67 Ps. 7 Rs.           |
| Hospital de San Pablo                   | 48 Ps. 6 ½ Rs.         |
| Novenos de diezmos                      | 4.000 Ps. 4 Rs.        |
| Remesas de administraciones subalternas | 399 Ps.                |
| Venta y renuncia de oficios             | 483 Ps. 5 ½ Rs.        |
| Hospital de San Lázaro                  | 3.215 Ps.              |
| Alcabalas                               | 6.315 Ps.              |
| Diferentes efectos de almacenes         | 6 Ps.                  |
| Donativos                               | 146 Ps. 2 ½ Rs.        |
| <b>Impuesto de casas</b>                | <b>164 Ps. 1 ½ Rs.</b> |
| Ramo de secuestros                      | 607 Ps. 4 Rs.          |

**Fuente:** Gaceta De Caracas Nº 5 del miércoles 30 de agosto de 1820, Fº 29.

**Cuadro Nº 2.** Administración de Rentas Municipales. Movimiento de caja de esta oficina en el primer semestre de 1875 (V.) Caracas, Distrito Federal (resumen parcial).

|                                     |                  |
|-------------------------------------|------------------|
| Carros y coches                     | 7.766,29         |
| Patentes de Industria               | 32.975,02        |
| Planchas de agricultura             | 30,25            |
| Impuesto sobre malojo               | 586,12           |
| Consumo de reses                    | 13.714,20        |
| Consumo de cerdos                   | 3.922,80         |
| Consumo de chivos                   | 247,80           |
| <b>Medios alquileres de Casas</b>   | <b>13.593,55</b> |
| Puestos en el mercado               | 3.928,53         |
| Multas                              | 464,70           |
| Diversiones públicas                | 200,80           |
| Derechos de galleras                | 200,00           |
| Agua limpia                         | 5.589,20         |
| Derecho de cuarta parte de Registro | 282,37           |
| Aferición de pesas y medidas        | 14,00            |
| Derecho de ejidos                   | 70,45            |
| Impuesto sobre casas propias (1876) | 2.272,90         |
| Aseo público                        | 180,75           |
| Impuesto sobre casas propias (1875) | 649,80           |
| Fiestas Nacionales                  | 314,00           |
| Alquileres de fincas                | 1.100,00         |

**Fuente:** Gaceta Municipal del Distrito Federal. Relación de ingresos de fecha 16 de agosto de 1876, primer semestre.

## Bibliografía.

- Arcila Farías, Eduardo (1957): *Economía colonial de Venezuela*. México, FCE, Colección Tierra Firme, 24, Gráfica Panamericana, 1a ed., 1946.
- Arellano Moreno, Antonio (1984): *Orígenes de la economía venezolana*. Colección Ciencias Económicas, Ediciones de la Biblioteca UCV 1984.
- Baralt , Rafael María y Ramón Díaz (1841). *Resumen de la historia de Venezuela desde el descubrimiento de su territorio por los castellanos en el siglo XV, hasta el año de 1797*. Imprenta de H. Fournier y Company, 1841.
- Cilento Sardi, Alfredo (2008). "Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas. *Tecnología y Construcción* I Vol. 24-II, 2008 pp. 35-58 Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.
- Concejo Municipal del Distrito Federal (1943-1997): *Actas del Cabildo de Caracas*. Tomos I a XV. Ediciones del Concejo Municipal de Caracas.
- Concejo Municipal del M. Libertador de Caracas (1983): *Ordenanzas Municipales*. En: Academia Nacional de la Historia. *Gaceta de Caracas*. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. Bicentenario de Simón Bolívar, Tomos I a IX. Caracas, 1983.
- Contreras (2008): "Las rentas del cabildo de valencia en el siglo XVIII: Los ejidos y solares". *Ensayos Históricos*. [online]. dez. 2008, vol.20, no.20 [citado 12 Diciembre 2011], p.57-74. Revisado en: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00492008000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00492008000100005&lng=pt&nrm=iso). ISSN 1315-0049; 12 de diciembre de 2011.
- De Oviedo y Baños, José (2004) [1723]: *Historia de la conquista y población de la Provincia de Venezuela*. Ediciones Biblioteca Ayacucho. Caracas, 2004. Revisado en: <http://es.scribd.com/doc/2281316/>; 11 de marzo de 2012.
- Glave, Luis Miguel (2009): "Propiedad de la tierra, agricultura y comercio, 1570-1700: el gran despojo". En: *Compendio de historia económica del Perú II: Economía del período colonial temprano*. Carlos Contreras, Editor. Lima: BCRP; IEP, 2009. Serie: Historia Económica, 5.
- Landa, Izaskun (2009): *Los ejidos de la ciudad de Caracas entre 1594 – 1864*. Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Caracas.
- Lopez de Goicoechea Zavala, Javier (2003). "De subventione pauperum: Los tratados sobre la pobreza en los orígenes del Estado moderno". *Saberes. Revista de Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales*. Volumen I Separata. Universidad Alfonso X El Sabio. Facultad de Estudios Sociales. Madrid. En: <http://www.uax.es/publicacion/de-subventione-pauperum-los-tratados-sobre-la-pobreza-en-los-origenes.pdf>
- Martín Nieves San Emeterio (2010). "Una revisión de los fundamentos económicos sobre la pobreza". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | 28 (2010.4) En: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/28/nievessanemeterio.pdf>
- Perrotta, Cosimo (2000). "La disputa sobre los pobres en los siglos XVI y XVII: España entre desarrollo y regresión". *Cuadernos de CC.EE. y EE.*, Nº 37, 2000, pp. 95-120. En: <http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/pdf133.pdf>
- Quiroz Badell, Mario (1993): "Estudios sobre baldíos (Interpretación teleológica de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos)". *Revista de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Nº 89. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

- Recopilación de Leyes de Los Reynos de Indias. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>
- Serna Vallejo, Margarita (1993). “Estudio histórico – jurídico sobre los bienes comunes”. Separata de *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Num. 3, 1993. pp. 207 – 229. Zaragoza. En: [http://www.udg.edu/portals/\\_default/xmlxst/asp/article\\_pihd.asp?ID=98](http://www.udg.edu/portals/_default/xmlxst/asp/article_pihd.asp?ID=98), Julio, 2014.
- Shoup, Carl et al. (1958). *Informe sobre el Sistema Fiscal de Venezuela*. Comisión para el Estudio del Sistema Fiscal Venezolano. Ministerio de Hacienda. Tomos I y II, mayo de 1958.
- Mateos Royo, José Antonio (2003). “Propios, arbitrios y comunales: la Hacienda Municipal en el Reino de Aragón durante los siglos XVI y XVII”. *Revista de Historia Económica*. Año XXI, Invierno 2003, N° 1. Universidad Carlos III, Madrid. En: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/2198/RHE-2003-XXI-Mateos.pdf?sequence=1> Julio, 2014.