



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

Sist. 42723

LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL (1976-1980)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

Francisco Díaz Vergara



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CON CARIÑO, ADMIRACION Y
AGRADECIMIENTO A MIS PA-
DRES.

MA. EUGENIA Y DARIO

A MI ESPOSA

LILIAN MARLENE ORTEGA

A MI HIJO

JUAN FRANCISCO

A MIS HERMANOS
VICENTE, ELIAS
MARIBEL Y JUAN CARLOS

A FAMILIARES Y PARIENTES
CUYOS CONSEJOS ME
ALENTARON A CONTINUAR

CON GRATITUD A PROFESORES
Y AMIGOS QUE DE ALGUNA
MANERA CONTRIBUYERON A LA
REALIZACION DE LA PRESENTE

CON AFECTO AL PROFESOR Y
AMIGO, QUE GUIO Y ASESORO
ESTE TRABAJO.

LIC. FRANCISCO J. HUERTA RAMIREZ.

I N D I C E

	Página.
INTRODUCCION.....	7
MARCO TEORICO.....	14
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN MEXICO.....	36
II. ESTRUCTURA FISCAL EN EL DISTRITO FEDERAL.....	48
A). Descripción de las Fuentes de Ingreso.....	49
A.1. Ingresos Totales.....	49
A.2. Ingresos Ordinarios.....	50
a.2.1. Los Impuestos.....	52
a.2.2. Los Derechos.....	55
a.2.3. Los Productos.....	59
a.2.4. Los Aprovechamientos.....	61
a.2.5. Las Participaciones.....	63
B). Penetración Fiscal de los Grandes Rubros de Ingresos del Distrito Federal.....	66

	Página.
III. CONSIDERACIONES SOBRE LOS ELEMENTOS SUSTANTIVOS DEL- IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.....	74
A). Objeto del Impuesto.....	76
B). Sujeto del Impuesto.....	77
C). Base del Impuesto.....	83
D). Tarifa del Impuesto.....	89
IV. ANALISIS CUANTITATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DIS- TRITO FEDERAL.....	96
A). El catastro y su Influencia en la Recaudación del <u>Im</u> puestro Predial.....	97
B). Comparativo de los Ingresos por concepto del Impues- to Predial en el Distrito Federal.....	107
C). Representación de la Recaudación Predial en los In- gresos Ordinarios y Totales del Distrito Federal....	129
D). Las Entidades Federativas y el Impuesto Predial.....	146
CONCLUSIONES.....	157
RECOMENDACIONES.....	163
INDICE DE NOTAS DE PIE DE PAGINA.....	167
BIBLIOGRAFIA.....	170
ANEXO ESTADISTICO.....	173

I N T R O D U C C I O N

El Distrito Federal, es una ciudad con más de 9 millones de habitantes en 1980, que se enfrenta ante un proceso de urbanización que tiende a reforzarse constantemente, a medida que esta entidad continúa siendo la de mayores ventajas para el desarrollo de la industria; la transferencia de recursos del campo a la ciudad ha contribuido a la concentración de la actividad económica, dando como resultado una mayor emigración rural en busca de mejores perspectivas de vida. El crecimiento natural e inmigratorio de la población con que cuenta el Distrito Federal es un fenómeno que hace aumentar la demanda de servicios públicos elementales y necesarios para la ciudadanía, que generalmente contrasta con la falta de recursos gubernamentales para poder solucionarlos.

La concentración urbana y el crecimiento de la población es un reto, para poder controlar los asentamientos tanto regulares como irregulares existentes. El precio de la tierra y los procedimientos especulativos conducen a una aparente escasez de este recurso; consecuentemente existe subutilización de la infraestructura e inversión de poco interés social. El uso adecuado del suelo, es el factor fundamental en la planeación urbana; la plusvalía generada debe ser recuperada mediante un impuesto-

predial progresivo que grave con mas intensidad a los predios, según su valor catastral actualizado.

La estructura fiscal del Distrito Federal, no corresponde a las condiciones actuales de crecimiento social y económico que imperan en la ciudad de México. En la última década, solo el impuesto predial y los derechos por servicio de agua, han tenido reformas profundas con la implantación de tasas progresivas. Por lo que se requiere de una legislación fiscal actualizada, que permita aprovechar al máximo el potencial tributario de los contribuyentes.

Es así que en esta exposición se analiza el impuesto predial en el Distrito Federal comprendiendo sus principales aspectos históricos, teóricos, legislativos y de recaudación, con el propósito de establecer desde los puntos de vista fiscal y administrativo, posibles alternativas que contribuyan a sanear las finanzas públicas en el Distrito Federal.

Para ello se siguió la metodología que a continuación se señala.

OBJETIVOS: En sí el objetivo que motiva al desarrollo del tema, es conocer con antecedentes de cómo se ha venido desarrollando la carga de un impuesto sobre la propiedad.

Además que la recaudación del impuesto predial es uno de los -- principales renglones de captación de ingresos en el Distrito -- Federal, para proporcionar servicios públicos indirectamente a la ciudadanía realizando un breve análisis con respecto al producto interno bruto (PIB) y en qué porcentaje penetra en éste.

DELIMITACION: Es un estudio sobre informes de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal de los años 1976-1980, trabajando en su mayor parte, con cifras del impuesto predial.

JUSTIFICACION: La política tributaria que se ha implantado en -- México, es un poco turbia, ya que el impuesto predial en el Distrito Federal aparenta ser muy gravoso por las bajas valuaciones que se llevan a cabo en los predios. Ante la presión que -- ejerce el rápido crecimiento demográfico en el Distrito Federal, es necesario hacer un uso más adecuado de la propiedad raíz y -- conservar el equilibrio ecológico de la ciudad, dando cargas fiscales menores a los predios agrícolas y protegiendo las áreas -- rurales.

A la vez, el impuesto predial en las entidades del país, aún -- presentan condiciones de retraso, sobre todo en los puntos clave de su legislación y control administrativo.

Por estos motivos siento que es interesante la realización del-

presente trabajo.

HIPOTESIS: El Distrito Federal se está enfrentando a un proceso de urbanización que tiende a reforzarse a medida que se van dando los lineamientos para un mejor desarrollo económico y social en la ciudad de México.

La concentración urbana y el crecimiento de la población del -- campo a la ciudad es un reto para el mejor control de los asentamientos. El uso adecuado del suelo es un factor fundamental - en la planeación urbana, ya que la plusvalía generada, se debe recuperar mediante un impuesto predial progresivo que grave con más intensidad a los predios, según su valor.

Por lo que la estructura fiscal del Departamento del Distrito Federal, no corresponde a las necesidades actuales de crecimiento económico y social de la ciudad de México. En los últimos años - solo el impuesto predial y los derechos por servicio de agua, - han tenido reformas profundas con la implantación de tasas progresivas por lo que se requiere de una legislación fiscal más actualizada que le permita a la tesorería del Departamento del Distrito Federal aprovechar el fuerte potencial tributario de los - causantes. Por otro lado, el impuesto predial en la entidades federativas del resto del país, guarda una gran importancia por su

papel tradicional en las finanzas locales. Pero en sí las leyes-
impositivas de los estados federativos, designan el impuesto pre--
dial en el Distrito Federal, llamándolo impuesto a la propiedad-
inmueble, a la propiedad territorial, e impuesto a la propiedad-
raíz; ya que la finalidad de todo esto es gravar a la propiedad-
inmueble urbana, rústica, ejidal y comunal, como un impuesto a -
la tierra según su valor actual.

METODO: Para el desarrollo del trabajo, se hizo uso del método -
histórico-análítico-documental, con lo cual se trató de demos-
trar la validez de los planteamientos antes mencionados.

TECNICA: En el presente trabajo, se consideró importante utili--
zar la técnica de investigación documental, mediante fichas de -
trabajo, de libros e informes oficiales, fuentes estadísticas, -
revistas y diarios.

EXPLICACION DEL CONTENIDO: La estructura del trabajo esta inte-
grada por cuatro capítulos; la introducción, marco teórico, con-
clusiones y recomendaciones; incluyendo en las últimas hojas, no
tas de pie de página, cuadros estadísticos, e índice bibliográfi-
co.

Respecto al marco teórico, se vieron algunos fundamentos teóricos de la imposición predial, así como teorías tales como los fisiócratas, Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx, y puntos relacionados con el concepto económico y uso del suelo, así como la oferta, demanda y valor de la tierra.

Capítulo Primero.- Contiene los antecedentes históricos del impuesto predial, haciendo una reseña del origen del sistema tributario.

En el Capítulos Dos.- La estructura fiscal del Departamento del Distrito Federal, donde se describen las fuentes de los ingresos; donde son principalmente cinco capítulos de los cuales; -- cuatro son propios del Departamento, tales como los impuestos, derechos, productos y los aprovechamientos, y uno que son las participaciones federales que le corresponden de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal.

Capítulo tres.- En este capítulo se estudia el objeto, sujeto, base y tarifa del impuesto, y de acuerdo a que artículos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal se sujeta el contribuyente para pagar su impuesto predial ya sea este de base valor o base renta.

En el Capítulo Cuatro.- Se hace un análisis cuantitativo del im puesto predial. En el Distrito Federal, donde se desarrollan - las funciones del catastro y su influencia que tiene para la re caudación del impuesto, a la vez el compartimiento que se guar- da en la recaudación de los ingresos ordinarios con el impuesto predial y con respecto a las restantes entidades federativas.

En los anexos que se incluyen en la parte final de la exposi--- ción, es con el objeto de que se pueda consultar algún dato es- tadístico utilizado en este trabajo.

M A R C O T E O R I C O

Desde que el Estado existe se han venido formando a través de la historia, diversas teorías o ideas sobre la mejor forma de recaudar los impuestos; y estas operaciones pueden ser realizadas en efectivo, en especie, o en cualquier otra forma de tipo monetario. Esto permite definir a las finanzas públicas como un concepto mas objetivo. Esto es: "La Ciencia que se ocupa -- del estudio y forma de obtención de ingresos monetarios, de su utilización por el poder público, y de sus efectos en la actividad económica y social de un país." 1/

O sea, que la concepción de las finanzas públicas, evolucionasimultáneamente a la del Estado, pero esta disciplina surge como un concepto mas moderno en el siglo XVIII; primero como una rama de la economía y después como una ciencia independiente.

El Estado interviene directamente en la economía, con el objeto de poder sufragar el gasto público, como una principal forma de combatir los tiempos de depresión y poder, por medio del gasto, aumentar el nivel ocupacional, por lo que el Estado debe obtener ingresos suficientes para poder cubrir los gastos -- ordinarios para poder fomentar y asegurar el desarrollo económico equilibrado, que garantice un mínimo de bienestar social.

Es así que el financiamiento de los gastos públicos de los go-

biernos, implica la necesidad de recursos económicos que deben provenir de la contribución de las personas bajo un fundamento legal. Así, los ingleses consideran a los impuestos como un fin para costear los servicios públicos; este punto de vista establece una equivalencia entre el ingreso y el gasto, es decir, la captación de recursos debe ser suficiente para cubrir los beneficios colectivos. Para los alemanes imponer un tributo constituye un derecho para el Estado y una obligación para los causantes en su calidad de subditos: este criterio no toma como base a los servicios públicos para justificar los ingresos del Estado, su fundamento lo encuentra en la relación de sujeción y obligación del contribuyente. 2/

La posición en nuestro país respecto a la facultad que tiene el Estado para cobrar impuestos esta contenida en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31, Fracción IV, donde se expresa como obligación de los mexicanos "Contribuir para los Gastos Públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa". 3/

Del precepto anterior se desprende que el impuesto constituye una obligación de derecho público porque ha sido establecido por la constitución: que debe ser establecido por una Ley Fis--

cal para gravar los ingresos de las personas de manera proporcional a su capacidad contributiva, con la finalidad de cubrir los gastos públicos. Ahora bién, se denomina Finanzas Públicas al conjunto de actividades financieras que el estado desarrolla como parte de sus funciones y se les define como "La Ciencia que se encarga del estudio de las diversas maneras, por cuyo medio el Estado obtiene los ingresos necesarios para su subsistencia y funcionamiento, de la aplicación de ellos y su efecto en la economía". 4/

De ahí que el Estado puede obtener por dos medios diferentes -- los recursos que necesita:

- 1) Por un acto unilateral obligando a los particulares a contribuir, Y
- 2) Por un acto de colaboración voluntaria de los propios particulares.

En el primer caso se trata de una forma normal y ordinaria de que dispone el Estado para dotarse de los fondos que requiere. En el segundo caso se determina por un contrato, por medio del cual, el Estado recibe del particular una cantidad determinada en calidad de empréstito, mediante los intereses respectivos en el tiempo convenido.

Estos tipos de percepciones son los que forman los ingresos públicos ordinarios y extraordinarios.

Los Impuestos son definidos por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o., como "Las Prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter General y obligatorio a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los Gastos Públicos". 5/

Se entiende que la prestación es la cantidad o servicio exigible por la Ley, a cambio de la cual el Estado no se compromete a devolver prestación alguna en forma directa, de aquí su carácter unilateral: no hay servicios públicos específicos para personas individuales.

Actualmente en una economía de cambio como la nuestra, la ~~aportación impositiva es en dinero~~. La ~~aportación~~ con carácter general se refiere a que comprende tanto a personas físicas como morales que sean causantes del impuestos: su carácter obligatorio significa que no puede dejarse a voluntad del particular el cumplimiento de la obligación de contribuir, en el supuesto de negarse, puede ser obligado aun con el uso de la fuerza.

Por su parte, de las definiciones que existen de impuestos, po

demostramos mencionar las siguientes: "Una Contribución Obligatoria-impuesta por la autoridad soberana a la generalidad de sujetos o ciudadanos y requerida a ellos". 6/

"La cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos". 7/

"Una prestación pecuniaria que un ente público tiene derecho de exigir en virtud de su potestad o imperio, con el fin de obtener un ingreso". 8/

"Una prestación obligatoria, comunmente en dinero exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho". 9/

"Son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de un poder imperioso, exige con el objeto de obtener sus recursos para el cumplimiento de sus fines". 10/

De las anteriores definiciones se desprende que el impuesto es la parte con la que cada ciudadano contribuye al pago de los servicios públicos, concepto que define el todo por la parte

y no expresa la verdadera naturaleza del impuesto. Es común implicar como sinónimo de impuesto, los conceptos de contribución y tributo; sin embargo, existe entre ellos diferencias de grado.

La contribución designa toda aportación a una obra o a la consecución de un fin; el impuesto es una prestación obligatoria que el Estado exige, de ahí que el impuesto sea una especie de contribución. El tributo es un concepto que se usó en la época feudal, para designar las prestaciones pecuniarias de los vasallos en reconocimiento del señorío, actualmente se le emplea para designar el conjunto de impuestos que existen en un país (Sistema Tributario).

El derecho que tiene el Estado sobre los ciudadanos para que estos cumplan la obligación de entregarle parte de su fortuna, no es otra cosa que la necesidad social de servicios públicos, por lo que, si el Estado no dispone de los medios materiales para realizarlos, es forzoso que los ciudadanos se los proporcionen.

Adam Smith desarrolló una teoría impositiva que presenta características válidas en la actualidad, en su obra "Investigación Acerca de la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones", más conocida como la "Riqueza de las Naciones", donde

interpreta a los impuestos como las aportaciones obligatorias del particular al sostenimiento del Estado y de los gastos públicos, que de una manera cierta, justa y equitativa deben ser impuestas por el poder público. 11/

Por otra parte, dentro del aspecto jurídico, el impuesto implica una relación productora de derechos y deberes entre el Estado y los ciudadanos.

En lo político, el impuesto se refiere a la vida del Estado y sus organismos, constituyéndose en un medio indispensable para la realización de sus fines.

Desde el punto de vista económico, es el elemento por medio del cual el Estado obtiene los recursos materiales para su funcionamiento.

Por su naturaleza, entonces el impuesto consiste en una relación entre ciudadanos y los organismos del Estado, por lo cual aquellos tienen la obligación de soportar y este el derecho de exigir una parte proporcional de la riqueza de los primeros, para atender la prestación de los servicios públicos.

Por lo que respecta al concepto de tasa, se tienen los siguientes

tes conceptos: "Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente" "No es tasa, nos dice el mismo código, la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado".12/

....."Es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de la Ley, por la realización de una actividad que afecta al obligado". 13/

"El Derecho corresponde a servicios de carácter jurídico administrativo que el Estado presta en su calidad de órgano soberano". 14/

En estas definiciones se coincide en que el derecho o tasa, según la terminología jurídica, es una contraprestación requerida por el Estado conforme a la Ley en pago de servicios administrativos prestados por el mismo. Su diferencia es que estos se aplican sin que exista una especificación concreta de un servicio público de parte del Estado; en cambio los derechos, implican un beneficio directo para los particulares, razón por la cual son ellos quienes deben proporcionar los recursos para cubrir los gastos correspondientes.

Dentro de los fundamentos de la imposición predial y haciendo referencia al impuesto predial, enseguida a grandes rasgos, se mencionan las ideas de aquellos escritores que se dedicaron al estudio del problema sobre la fundamentación del impuesto; teorías que a través del tiempo han servido de base para las distintas políticas fiscales.

El problema para imponer tributos a la tierra tuvo en siglos pasados, las mejores aportaciones teóricas que sirvieron para fundar el impuesto predial. Los fisiócratas, sobre el producto neto; Adam Smith con los principios de una buena imposición; David Ricardo con su teoría del rendimiento no proporcional; Carlos Marx con la renta del suelo como la plusvalía del trabajo excedente.

Fueron estos pensadores los que principalmente estudiaron directamente el problema del impuesto territorial, dando soluciones que en su época marcaron el criterio que normó por muchos años la tendencia impositiva, mismas que actualmente siguen operando.

La teoría de los fisiócratas esta basada en dos ideas fundamentales: Una sobre la existencia de Leyes naturales y la otra sobre la importancia de la agricultura en las actividades humanas. Su idea aparte de considerar a la tierra como una fuente ----

original de la riqueza y a la agricultura como una actividad -- capaz de multiplicarla; siendo ambas los medios mas apropiados para obtener los ingresos que el estado necesita para cumplir-- con los gastos públicos.

Corresponde el inicio de este pensamiento a Francois Quesnay, -- y es continuado por Turgot y Dupont de Nemours, cuyos razona-- mientos son los siguientes:

"La tierra debe brindar un producto mayor a los bienes que -- sirven de sustento al trabajador, más la semilla que se emplea; el excedente, resultado del trabajo productivo representado en riqueza concreta y material es lo que se llama producto neto" 15/

La diferencia entre lo necesario para que la tierra produzca y el excedente obtenido, fue la principal preocupación sobre la -- cual fincaron su teoría.

Por lo que si el producto neto se obtiene de la relación del -- hombre con la naturaleza, la manera de distribuirlo en la co-- lectividad, es por medio del intercambio de productos netos en -- tre las diferentes capas sociales; de este intercambio no es -- posible obtener un excedente o ganancia. Si sólo la tierra es -- capaz de producir el producto neto y este es intercambiado en--

tre componentes de la sociedad para la satisfacción de sus necesidades, se concluye que si una nación quiere procurarse fondos para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Estado, debe recurrir a la tierra, porque es la única que puede soportar la carga tributaria.

La escuela fisiócrata se declara por un impuesto único sobre la tierra, a una tasa que no debe llegar al treinta por ciento del producto neto total de la nación, es decir, que el producto neto particular no será gravado en más de este porcentaje-- por considerarse equitativo y suficiente para cubrir las necesidades del Estado. 16/

Con el inicio de la economía clásica, aunque no se plantearon aspectos teóricos referentes al impuesto predial, si hubo algunas críticas a lo ya apuesto por los fisiócratas. William Petty, consideró como un error gravar exclusivamente a la tierra. -- Tal planteamiento sólo puede ser válido en ~~países~~ países jóvenes, donde la tierra es suficiente para llenar las necesidades de la población.

Donde la actividad la comprenden, agricultores, industriales y otras actividades, resulta injusta la carga tributaria sobre un impuesto único a la tierra, mientras que las demás activida

des reciben los mismos beneficios que distribuye el Estado. Además decía Petty, si el Estado necesita aumentar los impuestos tendrá que buscar otras fuentes, ya que la tierra sería im posible de aumentar.

No obstante estas críticas vistas por Petty, a los fisiócratas se les reconoce el haber definido una base para la aplicación de un impuesto directo; La superación definitiva sobre los fisiócratas se logra con los principios de la imposición expuestos por Adam Smith.

Para los fisiócratas el producto neto se obtiene de la tierra, por lo cual debe soportar el impuesto. Para Smith, existen tres elementos que deben servir de base para aplicar el impues to: La tierra, el capital y el trabajo. Establece además, que un buen impuesto debe cumplir con cuatro requisitos indispensables:

Principio de justicia. Un buen impuesto debe ser proporcional a la capacidad de ingresos del contribuyente; cada individuo deberá contribuir de acuerdo a las contraprestaciones en servi cios públicos que reciba de parte del Estado.

Principio de certidumbre. El mecanismo de pago del impuesto de

be ofrecer todas las facilidades posibles, dando a conocer la fecha forma y monto; de tal manera que la percepción resulte fácil y segura para el Estado.

Principio de comodidad. El impuesto ha de recaudarse en forma oportuna, cuando resulte más conveniente y sin molestias para el contribuyente.

Principio de Economía. El impuesto debe planearse de modo que su administración haga posible recaudarlo a un costo mínimo, - por lo que resulta conveniente que el personal encargado de la recaudación sea exclusivamente el indispensable.

Considera Smith, que para lograr un buen impuesto territorial, había que poner en práctica estos principios y aplicar el impuesto en base al valor periódico de la tierra para que origine los aumentos de ingresos y corresponda a la tendencia de los gastos públicos.

Decía que cuando la propiedad se pone en arrendamiento, hace falta una nueva base y esta será la renta, que al soportar la carga tributaria hara incluir el trabajo en el caso de las tierras desnudas, y el capital cuando se trate de tierras con mejoras o construcciones. De esta manera Adam Smith concluyó en que la tierra, el trabajo y el capital constituían la base para

aplicar la Carga Tributaria del Impuesto Territorial. 17/

Para David Ricardo, la base del Impuesto que grava a la propiedad territorial, esta constituida por una porción del producto de la renta de la tierra; la cual incluye parte del capital y parte del trabajo, que en última instancia, son los que soportan el gravamen para fundamentar su teoría. Toma en cuenta que este impuesto no debe aplicarse sobre el producto bruto de la tierra, para evitar que repercuta en los precios; su aplicación se hara sobre la renta de la tierra, entendida esta, como la porción de producto que se debe pagar al propietario por el uso que se haga de ella. Consideró que los aumentos de población hacían decrecer la fertilidad de la tierra, ya que ante el aumento de la demanda de satisfactores la producción de estos, requiere de mayor intensidad; por lo que los niveles óptimos son rebasados en el intento de lograr un máximo de producción, hasta incurrir en rendimientos no proporcionales. Esto es lo que David Ricardo, llama Ley sobre la Renta de la Tierra.

El cultivo intensivo lo hace el hombre incrementando el capital invertido, como la tierra opera como un recurso fijo, el resultado es que a ese incremento no corresponde un aumento -- proporcional del rendimiento alcanzado; en esta circunstancia, la renta no es más que la diferencia entre el capital obtenido

por el empleo de dos cantidades iguales de capital y trabajo.

Así, el impuesto sobre la tierra, cobrado de acuerdo a la renta, tiene la ventaja de no influir sobre los precios ya que su repercusión va directamente sobre el propietario; en el caso contrario, si el impuesto se grava sobre el producto bruto, entonces el efecto se resentirá en los costos de los productos de la tierra, y su precio en el mercado se dará en base a esos costos por tanto, será el consumidor de esos productos el que verdaderamente soporte el impuesto siempre y cuando sea el capital y la renta los elementos que lo soporten. Como se ve, la diferencia entre las consideraciones que hace Smith, sobre la renta de la tierra como base del impuesto predial, y las que hace David Ricardo, se encuentra en el hecho de que Ricardo explica mejor las condiciones necesarias para que se origine la renta de la tierra y de como un gravamen sobre el producto bruto, incide en el precio que debe pagar el consumidor de productos de la tierra. 18/

Carlos Marx expone la renta del suelo como la plusvalía del trabajo excedente que se paga al terrateniente como un tributo o gravamen, por rentar una porción del planeta al capitalista o industrial, o para la edificación en solares urbanos.

Así, la renta del suelo aparece representada por una suma deter-

minada de dinero que el terrateniente recibe todos los años por la renta de una porción del planeta, o sea, que el interes de - los edificios, el capital incorporado a la tierra agrícola, co- rresponde durante su vigencia del contrato al capitalista indus- trial, al especulador de fincas urbanos o al arrendatario, por- lo que el capital incorporado a la tierra revierte al terrate- niente incrementar su renta.

Dice Marx, "Se considera renta del suelo todo aquello que el a-- rrendatario paga al terrateniente en forma de canon por la auto- rización de explotar su tierra" o sea, que independientemente - de quienes sean los integrantes de este tributo, tiene en comun con el monopolio ejercido sobre una porción del planeta lo que- permite al terrateniente percibir un tributo, o imponer este -- gravamen. El cual se lleva a cabo por medio de la reducción de+ los salarios de los verdaderos obreros agrícolas, que se les -- sustrae para convertirla en parte integrante del canon del arren- damiento y adjudicándosele al terrateniente bajo la máscara de- renta de suelo.

La renta del suelo la divide en dos formas: Renta Diferencial y Absoluta; donde la primera se caracteriza porque en ella solo ab- sorbe la ganancia excedente, y nace de acuerdo al grado de desa- rrollo del cultivo, determinando en cada caso a la fertilidad -

natural de la clase de tierra, o del volúmen limitado de las --
tierras mejores, donde a capitales iguales tienen que invertir-
se en tierras desiguales, las cuales, arrojan distinta cantidad
producida por el mismo capital; la segunda atribuye la renta a-
un simple precio de monopolio, que consiste, en que capitales -
de igual magnitud invertidos en diferentes ramas de producción,
producen a base de la misma cuota de plusvalía o del mismo gra-
do de explotación del trabajo, masas distintas de plusvalía se-
gún su diversa composición orgánica media.

Referente a la renta de solares, predomina el factor situación,
y otro factor importante es su carácter tangible que presenta--
en este caso la total pasividad del propietario, cuya actividad
se reduce a explotar los progresos del desarrollo social, a los
que, a diferencia del capitalista, no contribuye en lo mas míni-
mo y en los que no arriesga nada. 19/

Con base en lo anterior, se puede dejar aclarado que el desarro-
llo de la economía del suelo, pone de relevancia la situación --
que guarda esta rama dentro del conjunto de todas las que compo-
nen la ciencia económica; el campo de estudios de la economía -
del suelo, participa de elementos que son propios de una econo-
mía agrícola, así como también de aquellos elementos que corres-
ponden a una economía urbana. Para la economía del suelo ha si-

do de gran utilidad emplear la teoría económica, teniendo buenos resultados al aplicarla en la resolución de problemas económicos del suelo, y ha permitido el análisis de los factores físicos e institucionales que condicionan el uso de este concurso. Para el cumplimiento de sus fines, la economía del suelo utiliza sus propios instrumentos de análisis, los cuales se han venido perfeccionando a medida que transcurre el tiempo, para utilizarse como términos y conceptos especializados que hacen posible el manejo adecuado de la metodología.

Tomando en cuenta la utilidad económica que el suelo ofrece a la sociedad, puede definirsele como un conjunto de recursos naturales, que el hombre toma en posesión con el propósito de controlarlos y explotarlos en su provecho. Puede decirse que el suelo toma su carácter económico, desde el momento en que es utilizado como factor de producción y se le considera un recurso en el sentido de que constituye la fuente de mayor provecho en la producción de minerales, energía y otras materias primas. Este carácter del suelo, guarda una estrecha relación con lo que es un insumo como materia prima y un insumo como un bien terminado, - pues la tierra puede ser un insumo en la producción, pero tener una valorización como si se tratara de un bien terminado.

Tratándose directamente de la valoración del suelo y viéndola desde un punto de vista económico, será dada por el grado de

influencia que las áreas tengan dentro de una localización favorable; la ventaja de unas con otras será precisamente el diferente uso económico que se le da al suelo, dada su localización

El suelo se encuentra dividido en unidades de tierra, las que permiten generar los rendimientos a un costo menor al de su utilización; el uso de este recurso, implica la propiedad de una o varias de sus partes que son destinadas a obtener satisfactores para la sociedad. Hay mayor capacidad de uso en aquellas áreas que se ven favorecidas por una localización cercana a zonas atractivas, que cuentan con servicios de mercado, transportes, etc.

Respecto a la capacidad del suelo agrícola dada su localización, la calidad que va adquiriendo está en relación a la fertilidad natural o a la combinación de insumos, atendiendo un principio que cada unidad de suelo esté comprendida por extensiones que la limitan. Por consiguiente, la capacidad de los usos del suelo, se dará en razón directa a los cambios que registre el adelanto tecnológico o bien a los cambios de curso que se le den al uso del suelo. De aquí la tendencia del suelo a destinarse a los usos que ofrecen el más elevado rendimiento económico; -- tal es el fenómeno de la sucesión en el uso del suelo, ya que a una mayor demanda de usos, el suelo tiende a cambiar hacia aquellos usos que representan mayores probabilidades económicas.

Una porción de tierra se da en propiedad, cuando las dos partes que intervienen en la compra-venta establecen un acuerdo; el --vendedor porque logra el mejor precio posible al ofrecer, y el --comprador por que ve en la adquisición un recurso que justifica el precio que se le propone.

La oferta de la tierra considerada en su aspecto de capacidad --límitada, es la cantidad fija de éste bién que a cada precio --posible por unidad, estará dispuesto a ofrecer el vendedor. En --este sentido, no habrá condiciones objetivas o subjetivas que --hagan aumentar o disminuir las unidades de tierra, sólo bajo --condiciones económicas es posible objetar sobre elasticidad de --la oferta del suelo. El suelo tiene una oferta, que vería en --sentido directo al precio que estén dispuestos a pagar los com --pradores y refleja la escasez o abundancia de unidades de tie --rra dentro de los límites establecidos por las áreas físicas.

La demanda del suelo se encuentra determinada por el deseo y --la capacidad de compra para este bién, que dado su precio, se --adquiere en función de la capacidad productiva, de los ingresos que pueda generar y de las necesidades que pueda satisfacer. En diferente circunstancia, se verá también determinada por el fac --tor demográfico, por ser un fenómeno que requiere de mayor núme --ro de unidades de suelo, para estar de acuerdo con el crecimiento

de la población. .

En forma similar a la oferta, el concepto de demanda del suelo gira en torno al carácter físico del área total de la tierra. - Un incremento cada vez mayor de la demanda implica una restricción en la oferta que repercute en la elevación del precio.

Sólo bajo un marco teórico es posible señalar, cómo los cambios de la demanda de la tierra sí responden a la influencia de su precio. La renta de la tierra desde el punto de vista de la unidad que brinda a la sociedad, se entiende como el rendimiento - que se obtiene de los bienes y servicios que proporciona este recurso. De esta manera habrá mayor renta, cuando se logra una combinación de recursos adecuadamente, y será menor en el caso contrario; de tal forma que en un período determinado, la renta significa que la cuantía de bienes que el uso de suelo permite disponer a un nivel máximo, no obstante haber empleado un mínimo de esfuerzo.

El valor de la tierra se refiere al precio que ésta alcanza en el mercado de recursos, que dispuesto como valor comercial, podrá ser mayor donde la tierra cuente con recursos agregados o de infraestructura y menor cuando la tierra carezca de alguna construcción o mejora. 20/

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN MEXICO

Una reseña del Impuesto Predial conduce a citar el origen del Sistema Tributario Mexicano, cuya política hacendaria establece sus raíces a la llegada de los españoles a nuestro país.

Con la conquista del territorio mexicano, la Corona Española empezó a influir directamente en la actividad hacendaria interna, poniendo una atención muy especial a las actividades más lucrativas; ya que se pretendía recaudar la mayor cantidad posible de dinero para enviar, una vez deducidos los gastos de la colonia, las sumas que exigía la metrópoli española. Pero a medida que los gastos del reino aumentaban, las cargas tributarias eran más fuertes y arbitrarias, a tal extremo de llegar a gravar dos y hasta tres veces la misma actividad.

En recompensa por las penalidades sufridas, el conquistador había recibido una encomienda que consiste en el dominio de tierras junto con sus pobladores, pero ya sintiéndose el dueño absoluto de la tierra, no se preocupó por un impuesto predial que fuera en contra de sus intereses.

No obstante considerar a la tierra como fuente originaria de riquezas, dentro de los procedimientos fiscales desarrollados en la Nueva España no se encuentra el impuesto predial con las características que lo ameritan como tal, tampoco se puede apre-

ciar la actividad hacendaría de ese período como una técnica propia de un Sistema Tributario. La irrefrenada propensión a multiplicar los impuestos, mostró que el procedimiento empleado carecía de un principio orientador que encauzará la política fiscal.

Por esto, al promulgarse la independencia, México se encontró ante un complicado mecanismo que habría que reformar según las nuevas características económicas y políticas del país.

Las legislaciones del México independiente nada pudieron aprovechar de las experiencias legadas por la colonia, por lo que buscaron su propia manera de procurarse los ingresos necesarios para solventar la situación deprimente de sus gobiernos. Se intentó utilizar el criterio francés de fijar las contribuciones de acuerdo con las características especiales y signos externos de los edificios; el resultado fue lógico, no se hizo esperar el cierre de puertas y ventanas hasta ver derogado por completo dicho impuesto.

Hubo cambios y variantes en los criterios sobre procedimientos fiscales en la etapa independiente, incurriendo en ocasiones a un completo retroceso, sin embargo, son notables los adelantos alcanzados en materia hacendaria respecto a los que se lograrón-

durante la colonia. Se buscaban las fuentes tributarias adecuadas a las necesidades del erario, y en éste afán, la contribución territorial llegó a tomar importancia al realizarse los estudios tendientes a perfeccionar el Impuesto Predial.

Esta circunstancia se pone de manifiesto con el surgimiento y evolución de la contribución a predios rústicos y urbanos, así lo confirman las leyes y decretos que se mencionan a continuación:

En el decreto del 4 de febrero de 1861, confirma la contribución sobre predios rústicos a razón de 4 al millar, y el 6%, para predios urbanos sobre el importe del arrendamiento.

El 3 de abril de 1861, se decreta una contribución para dedicarla a la limpia y empedrado de la ciudad; que consistía en el importe de la mitad de la renta mensual de todas las fincas, pagado una sola vez por sus propietarios, así como una quinta parte de la renta mensual que pagarían los inquilinos, por una sola vez.

En el decreto del 30 de Diciembre de 1871, se expide la ley de contribuciones directas, causadas en el Distrito Federal. Para el impuesto predial se fija la tasa en un nueve por ciento sobre

el importe del arrendamiento y el seis al millar para predios -- rústicos y urbanos que se encuentran fuera de la capital. Si los propietarios ocupan sus casas, pagarían sobre la cuota de Arrendamiento que se les calculará. A la vez, con esta Ley se pretendía clasificar los predios, establecer un gravamen sobre localidades vacías y eximir total o parcialmente del impuesto las propiedades con arbolado.

Con el desarrollo de estos criterios, el impuesto predial ganaba preferencia en la tributación; la contribución directa en el Distrito Federal permitió la formación de bases definidas que favorecían la implantación del Impuesto sobre la Tierra.

Con la administración dictatorial, la situación hacendaria del país vuelve a sufrir un nuevo estancamiento, que en contraste -- con la miseria popular del mismo, prosperó sólo en apariencia, -- pues no pudiendo superar los problemas tributarios se recurrió a métodos que ya habían sido empleados con anterioridad por otros gobiernos.

Toda transformación estructural ocurrida en la historia de México implicó en todos los aspectos un cambio necesario en el Sistema Impositivo, que con nuevas características presentadas en ca-

da etapa, no escapó a la influencia favorable o contraria al sistema inmediato anterior. Una nueva etapa en el desarrollo económico y social, determinó la necesidad de una inmediata reforma al Sistema Tributario que corrigiera los graves defectos del desenvolvimiento hacendario.

Un antecedente en el estudio del Impuesto Predial se inicia en junio de 1914, al decretarse un Impuesto Federal del Timbre para ser aplicado a todas las fincas rústicas de propiedad particular; se exceptuaba del Impuesto a la Pequeña Propiedad. Para fijar el valor de los predios, se establecieron en las cabeceras municipales las juntas conciliadoras. La forma de pago se hizo en timbre con sello especial.

De esta manera van surgiendo sucesivamente las siguientes disposiciones:

En Decreto del 13 de enero de 1915 se modifica el Artículo que la Ley de Contribuciones Directas del Distrito Federal y exime del pago del Impuesto Predial al terreno con bosque o plantío; la exención se hará cuando exista un árbol mayor de cinco metros de altura en cada cien metros cuadrados, en una extensión mayor de diez hectáreas.

En el Decreto del 17 de agosto de 1916 se fija la contribución sobre fincas urbanas para el Distrito Federal a razón de quince por ciento sobre los productos, según los arrendamientos o la estimación de rentas, cuando los propietarios ocuparán sus predios. Las localidades cuyas rentas sean menores de diez pesos causarían únicamente el diez por ciento de contribución, las casas en ruinas el diez al millar sobre su valor.

En el Decreto del 1º de marzo de 1918 se establece la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, y la contribución predial queda a razón de ocho al millar sobre el valor de cada finca o terreno.

En el decreto del 17 de julio de 1922 se reforma la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de abreviar procedimientos y trámites. Se agravan las diferencias que resulten entre la suma en que este arrendada una casa al inquilino y lo que éste reciba como subarrendador.

En el Decreto del 11 de octubre de 1922 se establece un impuesto Federal Sobre la Propiedad Rústica y Urbana, que se pagará a razón de uno al millar anual sobre el valor del predio, sin incluir sus construcciones o mejoras; este valor se determina --

por manifestación del causante ante la oficina del timbre más inmediata. El impuesto se pagaría en timbre especial.

En el año de 1924 fué reformada la Ley de Hacienda de 1918 para aplicar sobre predios edificados, el impuesto a razón del doce por ciento sobre el total de las rentas mensuales. Los hoteles, casas de huéspedes, sanatorios, etc, pagarían separadamente el impuesto predial a razón del diez al millar anual sobre el valor de los predios. Los predios que no estuvieran edificados, causarían el impuesto sobre el valor comercial que tuvieran en la época de cotización, a razón de una tasa creciente que va del cinco al millar hasta el treinta a millar anual. Los terrenos para usos agrícolas que tengan construcciones con fines de guardadel predio, la tasa de cinco al millar anual; los que incluyan construcciones de lujo cubrirían ocho al millar anual.

A la vez, esta Ley también es reformada por Decreto del 2 de marzo de 1926 para introducir las siguientes modificaciones: la tasa del diez al millar anual sobre el valor del predio, se aplicará sobre el valor catastral que estime la dirección de catastro.

Como en cada Estado de la República se cobraban impuestos libremente, se vió la necesidad de que el gobierno federal convocara a convenciones fiscales, para determinar que impuestos correspon

den a los gobiernos locales; con este propósito en 1926 se convocó a la primera convención nacional fiscal, en la que se acuerda unificar los criterios al determinar el objeto, sujeto, tasa y métodos de cobro del impuesto predial. Ya que estos elementos se venían tomando en forma diferente según el procedimiento empleado en cada entidad, solo había en común la tendencia a cobrar el impuesto en base al valor de la tierra. Se optó porque se gravará parcialmente la rentabilidad de la tierra y el incremento del valor que no fuera ganado por el propietario. Así también, se propuso la catastración provisional en toda la República Mexicana.

En términos generales, lo que se refiere al impuesto predial expuesto anteriormente, corresponde a los aspectos más sobresalientes que la primera convención fiscal aportó en beneficio del sistema impositivo, en los intentos por unificarlo.

En 1933 se llevó a cabo la segunda convención nacional fiscal, que también, como la primera, resultó ser un acontecimiento de innegable importancia, dando especial atención al catastro parcelario y rentístico, tomando como base la clasificación de los terrenos por categorías.

En particular, para la evolución del Impuesto Predial, ésta Segunda Convención, no significó otra cosa que una revisión de lo que ya se había establecido en la primera. Se convocó a una tercera convención fiscal en 1947, y ésta vino a sentar las bases de los lineamientos para una justa y uniforme política fiscal del gobierno federal.

Las recomendaciones que se plantearon fueron más concretas que las de convenciones anteriores. Se acordó dar mayor participación en los impuestos a los gobiernos locales; se suprimía el impuesto federal a la propiedad raíz; la tierra y sus mejoras se tomarían como objeto del impuesto de los predios urbanos; la base sería exclusivamente el valor de la tierra y de sus mejoras, determinada mediante avalúos que fuerán próximos al valor comercial. El Impuesto a la Propiedad Rústica; tendría como único objeto el valor comercial de la tierra atendiendo a su ubicación y calidad.

De 1941 a la actualidad el objeto del impuesto ha tenido modificaciones tendientes a una mejor adaptación de los que comprende este elemento. En 1942 la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al entrar en vigor, señala en su artículo 30, que es objeto del impuesto predial la propiedad raíz en el Distrito Federal. En 1953 el objeto del impuesto predial fue más cla

ro, al especificarse que, es la propiedad de predios urbanos y rústicos, o la posesión de ellos cuando no exista propietario. Actualmente la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, nos dice en su artículo 30 que es objeto del impuesto predial:

- I.- La propiedad de predios urbanos.
- II.- La propiedad de predios rústicos.
- III.- La posesión de predios urbanos o rústicos, en los casos siguientes:
 - a) Cuando no exista propietario.
 - b) Cuando se derive de contratos de promesa de venta, de reserva de dominio y de promesa o venta de certificados de participación inmobiliaria, de vivienda, de simple uso o de cualquier otro título similar que autorice la ocupación material del inmueble y que origine algún derecho posesorio, aún cuando los mencionados contratos, certificados o títulos, se hayan celebrado u obtenido con motivo de operaciones de fideicomiso.
 - c) Cuando los predios propiedad de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de los Estados o Municipios se den en explotación a personas distintas.

- d) Cuando exista desmembración de la propiedad de manera -- que una persona tenga la nula propiedad y otra el usu--- fructo.

El impuesto predial, desde su forma más remota ha cubierto un-- papel determinante en los ingresos públicos, como un recurso de completa seguridad en el financiamiento que los gobiernos necesitan para cumplir con sus obligaciones. Estos antecedentes se-- justifican por el hecho de constituir la base del actual impuesto predial. 21/

C A P I T U L O I I

ESTRUCTURA FISCAL EN EL DISTRITO FEDERAL

A.- DESCRIPCION DE LAS FUENTES DE INGRESO.

A. 1.- INGRESOS TOTALES.

En el gobierno Federal se goza de prerrogativas que no tienen -- los Estados en materia impositiva, el Congreso de la Unión está facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en los Estados las contribuciones se ajustan a -- sus presupuestos, pero no podrán afectar las fuentes de ingresos del gobierno federal; los municipios tienen facultad impositiva que se deriva por la administración de su hacienda, quedando limitados a las contribuciones determinadas por las legislaturas -- locales.

Estas atribuciones las otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73 fracción XXIX, señala las fuentes impositivas exclusivas de la federación, y las contribuciones especiales en que participan los Estados, señalando que los municipios quedan sujetos al porcentaje fijado por las -- legislaturas estatales, la constitución no menciona la participación para el Departamento del Distrito Federal, sin embargo, por tratarse de un gobierno con características al de un Estado, también participa de dichas contribuciones.

El Departamento del Distrito Federal obtiene sus Ingresos de los siguientes conceptos:

ORDINARIOS

50.

- 1).- IMPUESTOS
- 2).- DERECHOS
- 3).- PRODUCTOS
- 4).- APROVECHAMIENTOS
- 5).- PARTICIPACIONES

EXTRAORDINARIOS

- 1).- EMPRESTITOS
- 2).- EMISION DE BONOS
- 3).- APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Los Ingresos Ordinarios se establecen para cubrir los servicios públicos regulares del Departamento del Distrito Federal; los Ingresos Extraordinarios son aquellos que provienen principalmente del crédito, con el propósito de financiar los gastos imprevistos. Los empréstitos son los créditos concedidos por otros estados o por instituciones financieras; los bonos son títulos de crédito emitidos para encauzar los recursos de los particulares a fines del Estado.

A. 2.- INGRESOS ORDINARIOS.

Dentro de una clasificación económica, los ingresos ordinarios del Departamento del Distrito Federal se componen por los Ingresos Tributarios, Ingresos no Tributarios y por las participaciones en impuestos federales. Empleando las cifras de recaudación para el año fiscal de 1980, los ingresos tuvieron el origen económico siguiente:

TABLA No. 1
 CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS ORDINARIOS
 DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1980

TRIBUTARIOS	MILES DE PESOS	INGRESO
Impuestos al Ingreso	182 374	
Impuestos sobre Trans ferencias de Ingresos o Capitales.	1 087 779	
Impuestos al Gasto.	606 897	
Impuestos a la Propie dad Raíz.	4 102 381	
Impuesto Adicional -- del 15%.	1 352 538	7 331 969
 <u>NO TRIBUTARIOS</u>		
DERECHOS	3 043 805	
PRODUCTOS	157 924	
APROVECHAMIENTOS	3 729 847	6 931 576
PARTICIPACIONES	25 178 130	25 178 130
 <u>T O T A L E S</u>		 <u>39 441 675</u>

FUENTE: Informe Anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

El total de los Ingresos Ordinarios del Departamento, esta compuesto por: Ingresos Tributarios el 18.6%, ingresos No Tributarios 17.6% y las Participaciones en Impuestos Federales con el 63.8%.

a.2.1.- LOS IMPUESTOS

Para el Departamento del Distrito Federal, los impuestos representan la forma más segura para financiar los gastos que implican sus funciones; entre sus ingresos fiscales son los más importantes por constituir los ingresos tributarios propiamente dichos. En el año de 1980, esta entidad obtuvo los siguientes ingresos tributarios.

TABLA NO.2
 INGRESOS TRIBUTARIOS DEL DISTRITO FEDERAL
 1 9 8 0
 (Miles de pesos)

53.

CONCEPTO	INGRESO	
<u>IMPUESTOS AL INGRESO:</u>		
Sobre productos de capitales	78 047	
Sobre Honorarios por actividades profesionales.	<u>104 327</u>	<u>182 374</u>
<u>Impuestos sobre transferencias de ingresos o capitales</u>		
Sobre juegos y apuestas permitidas.	15 682	
Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.	18 206	
Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.	<u>1 053 891</u>	<u>1 087 779</u>
<u>IMPUESTOS AL GASTO:</u>		
Sobre venta de alcohol de la mano.	498	
Sobre diversiones y espectáculos públicos.	344 295	
Por la venta de gasolina en el Distrito Federal, y sobre vehículos que no consumen gasolina.	126	
Sobre matanza de ganado y otros animales.	4 509	
Para obras de planificación.	36 573	
De mercados.	4 587	
Por uso de agua de pozos artesianos.	211 228	
Para la construcción de estacionamientos de vehículos.	<u>5 081</u>	<u>606 897</u>

(hoja 1)

<u>IMPUESTOS A LA PROPIEDAD RAIZ:</u>		54.
Impuesto predial.	<u>4 102 381</u>	<u>4 102 381</u>
<u>OTROS IMPUESTOS TRIBUTARIOS:</u>		
Adicional del 15%	<u>1 352 538</u>	<u>1 352 538</u>
<u>T O T A L</u>		<u>7 331 969</u>

FUENTE: Informe anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal obtuvo sus Ingresos Tributarios en 1980, de dos impuestos al ingreso, tres sobre transferencias de ingresos o capitales, ocho impuestos al gasto, uno a la propiedad raíz y uno adicional del 15%; en este mismo orden representan el 2.5%, 14.8%, 8.3%, 56.0%, y 18.4% para el total de ingresos por concepto de impuestos. De acuerdo con la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, para 1980 se encuentran vigentes dieciséis impuestos, siendo los más importantes por su monto de recaudación el predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos. Cabe señalar que en el conjunto de impuestos a la Ley de Ingresos incluye dos más que ya fueron derogados, pero siguen como fuente de ingresos, en el caso de los impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, el primero se cobra cuando la muerte del autor de la sucesión haya ocurrido antes del 10. de enero de 1962, el segundo se aplica sobre donaciones hechas antes del 10. de enero de 1964, fechas en que fueron derogados estos impuestos. En total son diecinueve impuestos, 16 vigentes -- (boletos y tarjetas no registra recaudación) y tres derogados -- (que tampoco registran cifra alguna), de los cuales el Departamento del Distrito Federal obtiene sus ingresos por concepto de impuestos.

a.2.2.- LOS DERECHOS.

El artículo 30. del Código Fiscal de la Federación, define a los

derechos como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio".

Se caracteriza el Derecho por ser una contraprestación que el Estado exige en su calidad de autoridad, y que el particular debe cubrir por servicios que aquel preste a éste; otra característica es que representan una obligación que requiere de una legislación del hecho generador que es la prestación del servicio por la administración pública. El hecho imponible puede ser para --- unos la prestación de servicios administrativos particulares, donde la satisfacción del interés sea específica; para otros simplemente porque el servicio lo aprovechan en forma de servicios públicos, entendido éste como una organización de medios y actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas. - Son ejemplos de derechos la de cooperación para obras públicas, - dotación de agua potable, expedición de certificados de nacimiento, defunción, de revisión, y verificación e inspección, de re-gistros, etc.

Los derechos es otro rubro que integran los Ingresos Ordinarios - del Departamento del Distrito Federal. En el año de 1980 se co-braron veintidós renglones por concepto de derechos, habiendo registrado los ingresos que a continuación se detallan:

TABLA No. 3
 INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL POR CONCEPTO DE DERECHOS
 1 9 8 0
 (Miles de pesos)

57.

CONCEPTO	INGRESOS	REPRESENTACION (%)
<u>TOTAL</u>	<u>3 300 403</u>	<u>100.00</u>
Por supervisión de obras	367 312	11.13
Por la expedición, refrendo, resello o reposición de licencias.	240 621	7.30
De cooperación para obras públicas.	256 598	7.80
Por servicio de agua.	947 579	28.73
Por empadronamiento o registros.	17 136	0.52
Por servicios en el archivo general de notarías.	2 923	0.08
Por instalación o reconstrucción de tomas de agua.	16 818	0.51
Registro público de la propiedad y el comercio.	711 234	21.55
Por instalación o reconstrucción de albañales.	9 520	0.28
Del registro civil.	55 027	1.66
Por sello de carnes y control de carnes preparadas.	422	0.01
Policía y Tránsito.	623 920	18.91
Por servicio de alineamiento de predios.	4 667	0.14
Por autorización de ampliación de horarios.	7 115	0.21

		58.
De legalización de firmas.	7 909	0.23
Por servicio de panteones.	14 559	0.44
Por limpia y desazolve de albañales.	677	0.02
Por desagüe de sótanos.	1	--
Por copia de planos y avalúos.	187	--
Por revisión y verificación.	--	--
Por venta de boletos en boletrónico.	12 631	0.38
Por autorización de libros.	--	--
Por servicios generales en los rastros.	--	--
Por regularización de predios.	3 546	0.10
Por construcción de cercas.	1	--
Por inscripción en el registro de empresas.	--	--

FUENTE: Informe anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

De acuerdo con la composición de los ingresos por concepto de derechos para el año fiscal de 1980, se desprende que estos ingresos se concentran en 6 renglones fundamentales; tales como, - por supervisión de obras, por la expedición, refrendo, resello o reposición de licencias, de cooperación para obras públicas, - por servicio de agua, registro público de la propiedad y el comercio, por servicios de la Dirección de Policía y Tránsito, -- pues tan sólo estos renglones representan el 95.4% del total de la recaudación de los derechos.

a.2.3.- LOS PRODUCTOS.

En el Código Fiscal de la Federación así como en la legislación hacendaria de las entidades federativas establecen que, "Son -- productos los ingresos que percibe la federación por actividades, que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias -- de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales". Los Productos del Departamento del Distrito Federal se integran por los siguientes renglones de ingreso:

TABLA No. 4
 INGRESOS POR CONCEPTO DE PRODUCTOS
 1 9 8 0
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	INGRESOS	REPRESENTACION (%)
<u>TOTAL</u>	<u>469 818</u>	<u>100.00</u>
De capitales y valores pro piedad del D.D.F.	130 981	27.88
Del arrendamiento y enaje- nación de bienes muebles.	52 729	11.22
Renta de bienes inmuebles.	259 165	55.16
De publicaciones del D.D.F.	4 896	1.04
Ocupación y aprovechamiento de la vía pública.	18 494	3.94
De almacenaje de bienes.	3 552	0.76
Establecimientos y empresas del D.D.F.	1	-. - *

* El porcentaje esta en cero por No alcanzar miléscimas del --
100%.

FUENTE: Informe Anual de labores de la Tesorería del Distrito Fede-
ral.

Los productos representan otro rubro de ingresos ordinarios para el Departamento del Distrito Federal, quedando distribuida la recaudación de la siguiente manera: en sólo dos rubros, el de renta de bienes inmuebles y el de capitales y valores propiedad del Departamento del Distrito Federal, se concentra el 83% de los ingresos obtenidos por este concepto, es el restante 17% lo cubren los otros cinco renglones que se señalan.

a.2.4.- LOS APROVECHAMIENTOS.

Otro renglón de ingresos lo constituyen los aprovechamientos que no están clasificados como impuestos, derechos o productos sino que se generan por la actuación del fisco, como son: los rezagos, que representan los créditos fiscales recuperados en un período posterior al que fueron originados; los recargos o sean los cobros adicionados en compensación a los daños causados por falta de pago oportuno; las multas que se aplican a los contribuyentes cuando incurren infracciones al fisco. El rubro de los aprovechamientos se componen por los siguientes renglones:

TABLA No. 5
 INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
 POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTOS 1980
 (Miles de pesos)

62.

CONCEPTO	INGRESOS	PARTICIPACION (%)
<u>TOTAL</u>	<u>3 729 847</u>	<u>100.00</u>
Recargos.	416 100	11.16
Donativos e indemnizaciones.	13 660	0.37
Rezagos.	1 771 669	47.50
Multas.	158 519	4.25
Gastos de ejecución.	--	--
Concesiones y contratos.	4 565	0.12
Reintegros y cancelación de contratos.	2 528	0.07
Subsidios.	--	--
Multas judiciales y reparación del daño.	6 360	0.17
Donaciones en especie por fraccionamientos de terrenos.	663	0.02
Aportaciones de la federación.	912 011	24.45
Aportaciones en efectivo por fraccionamientos de terrenos.	82 510	2.21
Aportaciones en efectivo por quienes construyen obras nuevas.	26 570	0.71
Cuotas por división de predios.	39 767	1.07
Otros no especificados.	294 925	7.90

FUENTE: Informe Anual de Labores de la Tesorería del Distrito Federal.

La estructura de los aprovechamientos indica que la recaudación de ingresos por este concepto, en el año de 1980, rezagos fue el renglón más importante con una captación de 1 771 669 miles de pesos penetrando en el total en un 47.5% cuando las aportaciones de la federación y los recargos penetraron en el total en 24.45% y 11.16% respectivamente, o sea que estos tres rubros en si representaron el 83.1%, el restante de los rubros alcanzó el 16.9% en su total sobre la recaudación total de los aprovechamientos en el ejercicio en estudio.

a.2.5.- LAS PARTICIPACIONES.

Se entiende por participaciones la fracción o parte del ingreso que cede un nivel de gobierno a otro en acato de una disposición legal.

Las facultades que tiene la federación en materia impositiva encuentran su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 73 Fracción XXIX, inciso 5o., enumera las fuentes impositivas que solo pueden ser gravadas por la federación; señalando que las entidades federativas participarán de las contribuciones especiales sobre:

- 1).- Energía eléctrica.
- 2).- Producción y consumo de tabacos labrados.
- 3).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

- 4).- Cerillos y fósforos.
- 5).- Aguamiel y productos de su fermentación.
- 6).- Explotación forestal.
- 7).- Producción y consumo de cerveza.

Las participaciones nacen de factores económicos ubicados en los municipios, que es precisamente donde se asientan las empresas, se llevan a cabo explotaciones mineras, agrícolas, etc. El Distrito Federal, inclusive, no es más que un gran municipio bajo control federal. Las participaciones normalmente son de arriba hacia abajo, el primer nivel gubernamental es quien participa a los siguientes.

La federación, en términos constitucionales, está obligada a participar al Distrito Federal, Estados y Municipios en los impuestos que señala, sin embargo el régimen de participaciones se ha venido estructurando con el transcurso del tiempo lo que ha permitido aumentar el número de impuestos que participan, actualmente de acuerdo con leyes reglamentarias el Departamento del Distrito Federal participa en los impuestos federales de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1980.

TABLA No. 6
PARTICIPACIONES POR IMPUESTOS FEDERALES

CONCEPTO	INGRESOS 1980	REPRESENTACION (%)
<u>Total participaciones</u>	<u>25 178 130</u>	<u>100.00</u>
Las que le correspondan conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.	24 470 998	97.19
Las correspondientes a ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y pago.	707 132	2.81

FUENTE: Informe Anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

En su aspecto cuantitativo las participaciones están representadas principalmente por las que correspondan conforme a la Ley de Coordinación Fiscal que participa en un 97.19% del total de participaciones y es 61.2% en los ingresos ordinarios totales del ejercicio fiscal de 1980.

B.- PENETRACION FISCAL DE LOS GRANDES RUBROS DE
INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL.

De acuerdo con los ingresos obtenidos para el año de 1980, la estructura fiscal del Departamento del Distrito Federal está compuesta por los ingresos ordinarios en 58.6%, e ingresos extraordinarios 41.4%; a su vez el total de ingresos ordinarios se integra de 15 renglones impositivos que representan el 18.4%, 22 renglones de derechos con el 8.2%, 7 renglones de productos que representan el 1.2%, 13 de aprovechamientos con el 9.3% y 2 de participaciones con el 62.9%. En total son 59 conceptos con los cuales el Departamento obtiene sus ingresos ordinarios.

TABLA No. 7
 INCREMENTO POR PERIODO Y TASA MEDIA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS
 Y EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
 (Miles de pesos)

CONCEPTO	INGRESOS 1 9 7 6 (1)	INGRESOS 1 9 8 0 (2)	CRECIMIENTO		TASA MEDIA DE CRECI- MIENTO (%)
			ABSOLUTAS (2-1)	RELATIVAS (2/1)	
Ingresos ordinarios	12 492 784	40 010 167	27 517 383	220.3	34.0
Impuestos.	3 439 830	7 331 969	3 892 139	113.1	21.0
Derechos	1 439 680	3 300 403	1 860 723	129.2	23.0
Productos	310 688	469 818	159 130	51.2	10.9
Aprovechamientos	1 687 847	3 729 847	2 042 000	121.0	22.0
Participaciones	5 614 739	25 178 130	19 563 391	348.4	46.0
Extraordinarios.	3 190 320	28 227 657	25 037 337	784.8	70.0
T O T A L E S	15 683 104	68 237 824	52 554 720	335.1	44.0
EGRESOS	15 220 658	67 753 751	52 533 093	345.1	45.0

FUENTE: Informe anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

Los datos anteriores presentan el problema fundamental de las finanzas públicas en el Distrito Federal, lo que pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una investigación analítica del Sistema Fiscal, comprendido por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de mejorar la estructura de los elementos impositivos, adaptando nuevas tasas y cuotas, incorporando nuevas bases y sujetos del impuesto, y en general haciendo más funcionales los procedimientos administrativos y de cobro de todos los renglones que integran los ingresos ordinarios. Una reestructuración de las tarifas mediante el establecimiento de tasas progresivas incrementará la recaudación, afectando a las personas con altos ingresos, por lo que, si es aprovechada la capacidad contributiva de estos causantes, el Departamento estará en la posibilidad de sustituir ingresos ordinarios por ingresos extraordinarios y hacer frente a las necesidades del gasto.

Se han venido incrementando de año con año los ingresos ordinarios del Departamento del Distrito Federal, este crecimiento se debe al aumento que registran los grandes rubros que los componen. De 1976 a 1980 los impuestos, derechos y productos han tenido un crecimiento que no corresponde al que tienen los ingresos ordinarios, en cambio los aprovechamientos y las participaciones tienen un crecimiento de mayor significación que los ingresos ordinarios a los cuales pertenecen, las participaciones -

en impuestos federales representan el principal rubro, pues en 1980 constituye el 62.9% de los ingresos ordinarios, lo que significa que más de la mitad de los ingresos del Departamento provienen de impuestos establecidos por la federación; una reestructuración fiscal resulta más necesaria en los renglones que tengan un comportamiento y una representación menos amplios y dinámicos que las participaciones; esto viene a mostrar la existencia de una completa dependencia económica para el Departamento del Distrito Federal, que se acentúa cada vez más ante el debilitamiento de las fuentes de ingresos propios de esta entidad; más de la mitad de los ingresos del Departamento dependen de rendimientos que se obtengan por impuestos federales. Las participaciones, no obstante la importancia que tienen, no pueden dejarse de estudiar en beneficio de las finanzas públicas locales, aún cuando su rendimiento depende del que obtiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las entidades, en este caso el Departamento del Distrito Federal, por interés propio debe procurarse mayores ingresos por concepto de impuestos federales. Donde se requiere de mayor dinamismo es en las demás fuentes de ingresos a fin de que sus rendimientos mejoren las finanzas del Distrito Federal.

Los impuestos ocupan el segundo lugar de representación ante los ingresos ordinarios, como se mencionó anteriormente son el tipo-

de ingresos que constituyen la forma más directa, natural y segura para financiar las actividades públicas, ya que se trata de los ingresos tributarios propiamente dichos; por esta característica son los ingresos más indicados para seguir el dinamismo de las participaciones, mediante un mejoramiento legal y administrativo en cada uno de los renglones que los componen; hasta la actualidad se han llevado a cabo frecuentes estudios y modificaciones en el ordenamiento legal del objeto, sujeto, base y tasa de los impuestos. La demanda cada vez mejor de servicios públicos hace aumentar las funciones del Departamento del Distrito Federal, por lo que el sistema impositivo debe ir de acuerdo al desarrollo económico y social de la ciudad de México. Son necesarias nuevas reformas tendientes a dotar de mayores recursos la estructura tributaria del Departamento del Distrito Federal.

El tercer lugar de representación en los ingresos ordinarios lo comprenden los aprovechamientos, sin embargo esta importancia resulta de carácter objetivo; a medida que crezcan los ingresos -- por este concepto significa haberse intensificado la actividad de cobro de los renglones que los componen, lo que indica que en ejercicios fiscales anteriores, respecto a cada año, se dejaron de cobrar oportunamente ingresos por concepto de impuestos, derechos y productos, así lo muestra la recaudación de rezagos y rezagos como renglones más representativos del total de aprovechamientos. En consecuencia una menor recaudación en los rezagos, -

producto del cobro oportuno de los créditos fiscales, pondrá --- cuantitativamente en mejores condiciones a los demás ingresos -- del Departamento del Distrito Federal, haciendo disminuir la importancia de los aprovechamientos. Este rubro puede mejorar su - captación cualitativamente adoptando mejores y eficientes sistemas tanto administrativos como legales, estos últimos basados en el respeto a las leyes. Una gran fuga de ingresos se debe por - ejemplo, al incumplimiento del pago de infracciones automovilísticas (parquímetros), precisamente por la falta de control administrativo para hacerlas efectivas.

Con respecto al total de ingresos ordinarios, los derechos representan el cuarto lugar, su importancia se deriva en gran medida - a que año con año es mayor el número de demandantes de servicios públicos; como resultado del crecimiento de la población en el - Distrito Federal, es cada vez mayor el número de personas que cu bren las tarifas por dichos servicios; cabe señalar que estos in gresos son irregulares en la recaudación anual por las siguien-- tes razones: sus principales renglones como son el servicio de - agua potable y los derechos por servicios de la Dirección Gene-- ral de Policía y Tránsito (placas), tienen características que - los hacen variar, en el caso del agua por los aumentos de consu-- mo, en el caso de las placas porque los derechos se causan cada-- dos años, lo cual refleja una mayor recaudación en los años pares. No obstante comprender 22 renglones de ingreso, los derechos tiene

nen una recaudación más baja en comparación con el impuesto predial, siendo este un sólo renglón de los impuestos; esta situación se explica en función a que los derechos se han establecido en base a cuotas y tarifas específicas que no justifican el costo del servicio. En este sentido es necesario reestructurar las tarifas, de lo contrario el ingreso que se perciba, no será suficiente para cubrir el gasto que implica el servicio; en el caso específico del agua, se han reformado recientemente las tarifas, sin embargo la prestación del servicio sigue por abajo de su costo. La introducción de agua potable es uno de los más caros para la hacienda del Departamento del Distrito Federal ya que se adquiere de lugares lejanos a esta ciudad.

La importancia de los productos en el total de ingresos ordinarios es la menos significativa, se trata de un rubro compuesto por siete renglones de ingreso, entre los que se encuentra el de establecimientos y empresas del D.D.F., que registró tan solo 1 000 pesos en 1980; esto revela que para las autoridades del Distrito Federal no resulta de interés la promoción de productos como fuente de ingresos, su política es establecer el menor número posible de establecimientos comerciales y de servicios; los productos son el rubro de mayor promoción, requiere para figurar como fuente importante en la generación de ingresos. Si tomamos en cuenta el concepto del Código Fiscal de la Federación respec-

to a los productos, resulta que expresa mayor amplitud a la que normalmente se le ha dado en el Distrito Federal. El Departamento restringe esta fuente de recursos limitándose a las actividades relacionadas con la explotación de sus bienes patrimoniales; actualmente se requiere de mayor participación del gobierno capitalino en las actividades económicas, para atender las necesidades de la población, lo cual permite a la vez, aumentar sus ingresos por concepto de productos.

En términos de obligaciones fiscales se denomina predio a la porción de terreno, que puede tener o no varios propietarios, cuyo perímetro se encuentra limitado por linderos de propiedades ajenas; un predio se considera edificado cuando el perímetro que lo comprende tiene construcciones permanentes que revelan un aprovechamiento a largo plazo, no se considera edificado cuando carece de ellas o cuando las tiene pero son provisionales. El impuesto sobre los predios es la cuota con que grava el Departamento del Distrito Federal a los propietarios o usufructuarios de bienes raíces rústicos y urbanos, se le puede llamar también: impuesto territorial, contribución inmobiliaria, impuesto sobre inmuebles e impuesto a la propiedad raíz.

La propiedad raíz urbana es aquella que se encuentra localizada en zonas que cuentan con servicios necesarios como son: servicios de seguridad, alumbrado público, agua potable, drenaje, etc, y donde el uso del suelo está destinado principalmente a la construcción de viviendas y al establecimiento de industrias y comercios. La propiedad rústica a pesar de estar comprendida en el Distrito Federal, carece de los servicios que existen en las propiedades urbanas, y generalmente se le destina a fines agrícolas y ganaderos.

Los elementos para el impuesto son cuatro: objeto, sujeto, base y tarifa.

C A P I T U L O I I I

CONSIDERACIONES SOBRE LOS ELEMENTOS
SUSTANTIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL EN
EL DISTRITO FEDERAL

A). OBJETO DEL IMPUESTO

El objeto del impuesto es la materia sobre la cual recae el gravamen, o sea, el acto o situación prevista por la ley como hecho que genera un crédito a favor del fisco y que se grava en términos que la propia ley determina. El objeto del impuesto predial es en si el predio, físicamente es la porción de terreno, incluyendo sus construcciones permanentes si cuenta con ellas.

Así, el objeto del impuesto predial incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes; pero tratándose de predios rústicos sólo incluye la propiedad o posesión de las construcciones permanentes que no sean utilizadas directamente, por propio destino, en fines agrícolas, ganaderos, forestales o de vigilancia de la heredad, en el objeto del impuesto participando todos los valores agregados de la tierra, pero que justifican de alguna forma una inversión considerada como una mejora a los predios. Deja de ser objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión de predios cuando los titulares de esos derechos sean la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Estados y Municipios. Cuando un predio requiera de ser expropiado o nacionalizado, el impuesto dejará de causarse en el momento

to en que una entidad pública tome posesión de él. Si por alguna circunstancia la expropiación o nacionalización no se llevase a cabo, el impuesto se causará nuevamente en la fecha que el predio sea entregado a sus propietarios.

B). SUJETO DEL IMPUESTO.

El vínculo jurídico que crea la ley entre el fisco y el contribuyente, da origen a un crédito en favor del primero y a una obligación de cubrirlo para el segundo, de ahí que el fisco sea un sujeto activo y el causante un sujeto pasivo; el sujeto activo recae en la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Estados y Municipios por ser las instituciones que legalmente pueden demandar las contribuciones, con la finalidad de cubrir los gastos públicos respectivos; el sujeto pasivo es la persona física o moral que tiene la obligación de pagar el impuesto en los términos establecidos por la ley. Para este sujeto la obligación nace en el momento de convertirse en acreedor fiscal ante una relación tributaria, quedando legalmente obligado a pagar sus impuestos. 22/

Al entrar en vigor la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en 1942, el sujeto del impuesto predial se formó por el propietario del predio, por su poseedor cuando no tuviera-

propietario o cuando el predio estuviera sustraído a la posesión del propietario. En la actualidad la ley de Hacienda mencionada, comprende a los sujetos según su deuda y responsabilidad en la siguiente forma:

TABLA No. 8
CLASIFICACION DE LOS SUJETOS PASIVOS



ENEP ARAGON

POR DEUDA PROPIA Y RESPONSABILIDAD DIRECTA	POR DEUDA AJENA Y RESPONSABILIDAD OBJETIVA	POR DEUDA AJENA Y RESPONSABILIDAD SOLIDARIA	POR DEUDA AJENA Y RESPONSABILIDAD SUSTITUTA
1.- Propietarios - de predios urba- banos y rústicos.	1. Los adquieren- tes de pre- dios urbanos.	1. Los propieta- rios de pre- dios que hubie- sen prometido- en venta.	1. Los empleados de la Tesorería del Distrito Federal que otorgue cer- tificados de no- adeudos cuando - este existe.
2.- Poseedores de- predios urba- nos y rústicos	2. Los adquieren- tes de pre- dios rústicos	2. Los propieta- rios que hubie- ran vendido - con reserva de dominio.	
3.- Los fideicomit- tentes, mien- tras sean po- seedores del - predio.			
4.- Los fideicomi- sarios, cuando estén en pose- sión del pre- dio aun sin - trasmitirles - la propiedad.			

FUENTE: Basada en la clasificación de Mario Pugliese, "Instituciones de Derecho Financiero".

La responsabilidad de pago del sujeto pasivo proviene de diferentes conceptos que están dados en atención al origen del crédito fiscal, ya sea que un sólo sujeto le de nacimiento o en concurrencia de otras personas, o que él éste sustituyendo un deudor primitivo, etc.

El sujeto pasivo por deuda propia y responsabilidad directa. Dentro de esta categoría queda comprendido el sujeto que da nacimiento al crédito fiscal, o su sucesor en caso de muerte (heredero); - así como las sociedades (personas morales) que dan origen al crédito quedan sustituidas por otras cuando llegan a desaparecer.

El sujeto pasivo por deuda ajena y responsabilidad objetiva. En este caso el sujeto lo comprende la persona física o moral que adquiere un bien inmueble (predio con o sin construcciones), que incluya deudas de impuesto predial que el anterior propietario no pagó; por lo cual esta responsabilidad se trasmite a quién adquiere en propiedad dicho bien, y así sucesivamente se aplica sobre los nuevos propietarios.

Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad solidaria. Este se refiere a los sujetos que son obligados a pagar sus créditos fiscales como son agua, predial y cooperación para obras públicas, antes de que realicen alguna operación de venta de un bien inmue-

ble. El pago de estos créditos se utiliza con fines prácticos -- para garantizar su recaudación, por lo cual todo contrato de -- compra-venta con trámite oficial se hará bajo la responsabili-- dad del notario, previa constancia de no adeudos expedida por -- la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Sujeto pasivo por deuda ajena y responsabilidad sustituta. En -- esta última categoría se encuentran los sujetos que se constitu-- yen en deudores del fisco por el hecho de expedir certificado -- de no adeudo y que por error no se hayan percatado de que sí lo había. Esto ocurre con los empleados de la Tesorería encargados de expedir dichos certificados, por lo que son ellos quienes -- quedan como responsables directos al presentarse esta situación

En la determinación del sujeto que soporta el tributo, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal ha tomado al pro-- pietario o poseedor de un predio, pues es el beneficiado y como tal es quien debe soportar el gravámen; como todo impuesto, el-- predial debe cumplir con ciertas características para poderse a-- plicar y para que resulte adecuado. Desde el punto de vista ju-- rídico, una de las características del impuesto predial se cum-- ple al quedar establecidos los ordenamientos y procedimientos -- por las leyes generales y secundarias respectivas; el análisis-- de ellos nos indica que se trata de un impuesto de carácter ge-

neral, que grava a la propiedad raíz sin observar casos particulares. Ante la constitución todo ciudadano es igual y tiene los mismos derechos, por consiguiente si el ciudadano tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos, la tributación -- del impuesto predial debe ser general a fin de que ningún causan te escape a éste gravamen.

Como resultado de las experiencias logradas en legislaciones anteriores, actualmente la interpretación que se hace del objeto - y del sujeto del impuesto predial es aceptable; la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal estipula que sea la tie rra la fuente impositiva y su propietario o poseedor el sujeto - quien soporte el impuesto, sin embargo es evidente que hay dos - situaciones que escapan al principio de justicia de Adam Smith.- Para el sujeto del impuesto no interesa la explotación que se ha ga del predio, puede ser directa que el propietario goce directa mente ~~de los~~ beneficios o indirecta cuando el beneficio proviene de la renta que produce, pues desde este punto de vista si es -- quien debe soportarlo; pero en el caso del arrendamiento, el pro pietario que alquila su predio tendrá la idea permanente, de ha cer partícipe al arrendamiento de una parte del impuesto que re cae sobre el bien gravado, y la forma de lograrlo es aumentándo le la renta. Un segundo caso se presenta cuando un propietario - pone en venta su bien inmueble y considera en ella la oportuni--

dad de recuperar los impuestos pagados. Se trata de dos cuestiones diferentes que presentan problemas de impacto y traslación del impuesto, los cuales quedan fuera de la consideración legal de nuestras leyes fiscales.

C). BASE DEL IMPUESTO.

La base es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto deudor de un crédito fiscal. La diferencia entre el objeto y la base del impuesto, es que el primero representa la materia sobre la cual recae el gravamen, y la base es la cantidad del objeto sobre la que se aplica la tarifa.

Señala la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 36, como bases del impuesto.

I. El valor catastral del predio.

II. La renta que produzca o sea susceptible de producir el predio.

La base del Impuesto Predial es el valor catastral de los predios incluyendo el de las construcciones o mejoras con que cuente, esta base sirve para determinar el porcentaje que se va a gravar en la consideración de dos criterios: como un impuesto al valor y como un impuesto a la renta que produce o que es susceptible de producir la propiedad raíz. Es un impuesto al valor en-

el sentido de que la tasa que se aplica es sobre la unidad monetaria conforme al valor catastral del predio, y un impuesto a la renta por tratarse de un tributo basado en la renta que obtiene el propietario de un predio cuando lo dá en arrendamiento.

La base valor catastral se aplica cuando el predio no sea objeto de arrendamiento, o cuando aún siendo objeto de arrendamiento -- los predios son: rústicos, urbanos si no tienen construcciones permanentes y los que están acondicionados para espectáculos y diversiones públicas, actividades deportivas, sanatorios y escuelas. La base de rentas se aplica cuando el predio sea objeto de arrendamiento total o parcial, salvo los predios rústicos y urbanos si no tienen construcciones permanentes. La base del impuesto puede ser determinada por los siguientes procedimientos:

- 1) Por presención fiscal, deducido por signos ~~exteriores~~.
- 2) Por declaración del contribuyente.
- 3) Investigación por el fisco, por medio de valuadores.
- 4) Mixto, por declaración del contribuyente e investigación comprobatoria por el fisco.

El primer procedimiento está expuesto a muchos errores, los signos externos no corresponden por lo general al verdadero valor del inmueble; el segundo está expuesto a ocultaciones y defraudación

ciones; el tercero se presta a graves abusos y especulaciones; - el cuarto procedimiento implica, una penalidad para los contribuyentes que declaren datos falsos y un derecho para el fisco en - comprobar si existe una falsa declaración.

Para determinar la base del impuesto predial debe llevarse a cabo la valuación catastral de los predios, para lo cual se toma - en cuenta los siguientes factores:

- 1). Usos del suelo.
- 2). Servicios Urbanos.
- 3). Características Topográficas.
- 4). Estructura de las construcciones.
- 5). Valor comercial.

El valor comercial de los predios es el precio más alto que alcanzan en el mercado; el valor catastral es el que fija la Tesorería a un predio mediante una valuación; el primero no se utiliza como base del impuesto predial por estar sujeto a cambios de oferta y demanda del suelo, por lo que si la base se determina - en función a él resulta un gravamen incierto; la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. señala que el valor catastral debe quedar establecido de acuerdo a la capacidad contributiva del causante, para lo cual no será mayor el valor comercial.

La valuación catastral de los predios se realiza con la determinación del valor unitario del terreno y de la construcción, para lo cual se usa el método de mercado 23/, que consiste en hacer una comparación de antecedentes de compras y ventas recientes, por ejemplo, operaciones efectuadas en notarias, anuncios en distintas fuentes, precios de compra y venta, etc. Para la investigación de los factores determinantes del valor del predio o terreno, en el caso de las construcciones, es de gran interés la clase de materiales empleados y la calidad de la mano de obra. Si la valuación incluyera únicamente el valor del terreno beneficiaría a los propietarios de grandes recursos, que son los que cuentan con los medios para realizar inversiones y canalizarlas hacia las mejoras de un predio; por lo que desde el punto de vista social resulta un método inequitativo, que repercute también en el campo fiscal al no significar una aportación tributaria cuando ocurrirán dichas mejoras. Si la valuación incluyera exclusivamente el valor de la construcción la desventaja es de mayor consecuencia, el impuesto sobre las edificaciones sería un factor entorpecedor del crecimiento económico y un elemento de contra-estímulo urbanístico.

La combinación de los dos procedimientos tiene mayores ventajas, la conformación entre el valor del terreno y el de la construcción evita las desventajas que presentan por separado.

La ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal sigue-- el criterio australiano de considerar en un sólo valor el terreno y sus construcciones; dispone que la valuación se haga separadamente para la tierra y las construcciones permanentes, la suma de los valores resultantes es el valor catastral (artículo 58), - la ventaja de llevar a cabo ésta práctica conduce a resultados - equitativos, tanto desde el punto de vista de la capacidad de pago del causante, como del beneficio que producen el predio y sus mejoras al aumentar de valor, pues gran parte de la inversión de las personas se destina al patrimonio residencial.

La determinación de la base renta se logra por medio del contrato de arrendamiento previa declaración del contribuyente; si las rentas manifestadas son notoriamente inferiores a las que pueda producir un predio, se práctica la valuación del mismo, para determinar la renta que es susceptible de producir y si ésta es mayor en 20% a la declarada por el contribuyente, se tendrá como base del impuesto (artículo 50 Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

A partir de 1942 se han registrado importantes cambios en la determinación de la base del impuesto predial en el Distrito Federal en éste año, al entrar en vigor la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, quedó establecida como base grava-

ble el valor catastral y las rentas de los predios. En 1945 la misma ley determinaba que la base gravable fuera el valor mayor entre el catastral y el de renta de un predio. En 1953 la base se determinaba por el valor catastral del predio, o por la renta que produce o es susceptible de producir. En 1974 la base gravable es el 90% del valor catastral del predio o de las rentas menores que produzca o sea susceptible de producir. Los cambios en la determinación de la base han tenido como origen lograr una mejor adaptación con las tarifas de este impuesto; cuando éste fué proporcional se aplicó sobre el 100% de la base, al entrar en vigor la tarifa progresiva se aplica a una base gravable del 90% sobre el valor catastral o las rentas de los predios.

Por otro lado, la base del impuesto predial ha tenido dos modificaciones positivas desde el punto de vista fiscal. De 1959 a 1974 la base debía ser modificada por una revaluación de predios cada cinco años; actualmente la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal señala que el valor catastral debe ser actualizado cada dos años. Esto significa captar en menor tiempo la plusvalía 24/ generada por la propiedad inmueble; para lograr lo es necesario actualizar su valuación de acuerdo con las mejoras que se le hagan ya sean construcciones, reconstrucciones, ampliaciones o cuando aumente de valor provocado por el establecimiento de un fraccionamiento cercano.

D). TARIFA DEL IMPUESTO.

La tarifa del impuesto es el conjunto de tasas de gravamen en forma de lista, correspondientes a diferentes montos de base impositiva.

La evolución de las tarifas en el Distrito Federal presenta reformas muy importantes. Partiendo del año de 1942, el Impuesto predial fué de aplicación anual y de una sola tasa, 12.60 al millar anual, proporcional a cualquier monto de valor catastral para la base renta también fué exclusiva, 12% sobre el 87% de las rentas mensuales. En 1954 la tasa siguió siendo del 12.60 al millar anual, pero de aplicación sobre el 75% del valor catastral, en 1975 se opta por el sistema de tasas progresivas quedando de la siguiente manera:

TABLA No. 9.
RANGOS PARA CALCULAR EL IMPUESTO PREDIAL BASE VALOR EN
EL DISTRITO FEDERAL

	BASE VALOR CATASTRAL	TASA MENSUAL QUE SE APLICA
Hasta	150 000	1.00 al millar
Hasta	250 000	1.05 al millar
Hasta	500 000	1.10 al millar
Hasta	1 000 000	1.20 al millar
Hasta	2 500 000	1.30 al millar
Hasta	5 000 000	1.40 al millar
Hasta	10 000 000	1.50 al millar
Hasta	20 000 000	1.60 al millar
Más de	20 000 000	1.70 al millar

FUENTE: Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, -
México 1980.

La aplicación de ésta tarifa es sobre el 90% del valor catastral de los predios urbanos edificados, sobre el 90% del valor catastral de los predios urbanos no edificados aumentando la tasa correspondiente en 20% y sobre el 90% del valor catastral de los predios rústicos con el 50% de las tasas que les correspondan.

TABLA No. 10
RANGOS PARA CALCULAR EL IMPUESTO PREDIAL EN BASE RENTA
EN EL DISTRITO FEDERAL

11.	BASE RENTA	TASA MENSUAL QUE SE APLICA
Hasta	8 500.00	14.5%
Hasta	17 000.00	15.5%
Más de	17 000.00	16.5%

FUENTE: Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, -
México 1980.

Cuando la base es la renta, el impuesto se causa sobre el 90% de las rentas mensuales que produzcan o sean susceptibles de producir los predios.

El impuesto predial en el Distrito Federal dejó de ser proporcional en 1975, para adoptar el sistema de tasas progresivas. La diferencia entre estos sistemas es la forma de aplicación de las tarifas: la tasa proporcional consiste en señalar un porcentaje fijo para todos los valores de la base impositiva, la tarifa progresiva es un conjunto de tasas que crecen a medida que aumenta el valor de la base. La raíz del impuesto predial proporcional - la podemos encontrar desde la celebración de la segunda conven-ción nacional fiscal, donde la tendencia al impuesto predial proporcional fué mayor a la del impuesto predial progresivo. Se argumentaba que éste impedía la acumulación de la propiedad, criterio que tuvo como fundamento el principio de proporcionalidad de Adam Smith, en el sentido de que los causantes debían tributar - en igual proporción, es decir, para diferentes valores catastrales una sola tasa de aplicación.

El impuesto predial progresivo ha constituido un factor muy importante en el fortalecimiento de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, gravando con una tasa mayor a las propiedades de alto valor, ya que sus dueños son los que reciben

mayores beneficios por los servicios públicos, además de la plusvalía que genera la infraestructura.

En el Distrito Federal se conceden las siguientes exenciones en el pago del impuesto predial. 25/

1. Total por tiempo indefinido:

- a) A predios que sean destinados exclusiva y gratuitamente para fines de beneficencia o de educación.
- b) Cuando los predios sean propiedad de organismos o instituciones cuyas leyes conceden la exención.
- c) Cuando los predios sean propiedad de Estados extranjeros que cumplen misiones diplomáticas.
- d) Cuando los predios sean ejidos o constituyan bienes comunales y sean explotados totalmente con fines agropecuarios.
- e) Cuando se trate de terrenos destinados a cementerios.

11. Por una sola vez a las personas siguientes;

- a) Trabajadores al servicio del Estado y miembros del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.

- b) Pensionados o jubilados incorporados a la Ley del -----
ISSSTE.

III. Parcial, por tiempo indefinido:

- a) Predios edificados declarados oficialmente como monumentos por su patio o planta, pagan el 50% del impuesto que les corresponde.
- b) Predios edificados declarados como monumentos por tener detalles arquitectónicos y artísticos, pagan 80% del impuesto que les corresponde.
- c) Predios destinados a actividades deportivas, pagan el 50% del monto del impuesto que les corresponde.

IV. Parcial por tiempo definido:

- a) Se paga durante diez años el 50% del monto del impuesto que corresponda a casas-habitación, ubicadas en colonias que el Departamento del Distrito Federal considere proletarias u obreras.

CAPITULO IV
ANALISIS CUANTITATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL
DISTRITO FEDERAL

A) EL CATASTRO Y SU INFLUENCIA EN LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL

En el Distrito Federal la Recaudación del Impuesto Predial está a cargo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la cual efectúa el proceso recaudatorio a través de la Dirección del Impuesto de la Propiedad Raíz, la que a su vez se encarga de la Administración de este impuesto, así como de la interpretación y aplicación de disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal respecto al impuesto Predial.

Entre las funciones más importantes que desarrolla la Dirección del Impuesto, y que contribuyen a la recaudación del impuesto por concepto de impuesto predial destacan las actividades catastrales, las cuales se cumplen por los Departamentos de Padrones, Topografía y Avalúos.

Departamento de Padrones. En este Departamento se encargan de asignar los números de cuenta a predios localizados en zonas catastradas y no catastradas, controlar, depurar y conservar los padrones, entregar a los interesados las notificaciones devueltas por el correo, y elaborar las relaciones de predios que están ligados a obras de planificación, así como de los movimientos y cambios al padrón.

El catastro es un sistema de libros que registra los planos y datos particulares de cada predio, tales como ubicación, linderos, calindancias, superficie, valor catastral, número de cuenta y nombre del propietario, etc. En el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el catastro se integra con los siguientes padrones:

1.- Gráfico, que se compone por:

- a) Plano general catastral del Distrito Federal.
- b) Planos parciales catastrales del Distrito Federal.

II.- Numérico, que registra:

- a) El número de cuenta del predio.
- b) El nombre del sujeto del impuesto.
- c) La ubicación del Predio.
- d) La base y la base gravable.
- e) La cuenta del impuesto.

III.- Alfabético, que indica:

- a) El nombre del sujeto del impuesto.
- b) La nacionalidad del sujeto del impuesto.
- c) El domicilio del sujeto del impuesto.
- d) El número de cuenta del Predio.

IV.- De exenciones, que registra:

- a) El número de cuenta del predio.
- b) El nombre del sujeto del predio.
- c) La ubicación del predio.
- d) El fundamento legal de la exención.
- e) La fecha de iniciación de la vigencia de la exención y fecha de su terminación.

Para la aplicación del impuesto predial es fundamental la integración del padrón fiscal, o sea la relación de información que se requiere para recaudar el impuesto. El padrón se forma en base a las altas registradas de los causantes, dando un orden alfabético y asignándoles un número de cuenta a su propiedad; se dá de alto todo individuo que cuente con una propiedad raíz debidamente acreditada por títulos notariales, así como a las personas que hacen uso o que gozan del usufructo de un predio.

Departamento de Topografía. Le corresponde a este Departamento - la práctica de deslindes y limitaciones del Distrito Federal; ejidos, terrenos comunales y levantamientos; obtener la información de zonas rústicas para el control de las cuentas prediales; elaborar los planos de regiones catastrales con valores de calle, dibujar los planos de manzanas y de predios, así como la integración de planos de conjuntos de regiones catastrales y Delegaciones Políticas.

Con el fin de conocer la ubicación y definir los perímetros del Distrito Federal, la ciudad de México se divide en regiones cuyos perímetros son señalados por la Tesorería del Distrito Federal. - Las regiones catastradas urbanas se dividen en manzanas y predios. Otras de las funciones que desarrolla el Departamento de Topografía, es la captación de predios no registrados mediante la interpretación de las fotografías aéreas del Distrito Federal, comparando la fotografía contra los planos de la región para detectar faltantes o modificaciones de predios; compara los planos contra los listados de las cuentas en giro, para detectar el número de causantes que no cubren impuesto predial.

Departamento de Avalúos. Este Departamento tiene a su cargo la evaluación de los predios urbanos y rústicos, tanto edificados como no edificados determinando las rentas que producen o son susceptibles de producir los predios.

Desde el punto de vista fiscal, el objetivo fundamental del catastro, es determinar la base del impuesto predial mediante el conocimiento de datos relativos al sujeto y su propiedad.

Después de las anotaciones del causante y del predio, se procede al avalúo de la propiedad para fijar la base del impuesto. La primera valuación de los predios es diferente a una revaluación. --

Cuando un predio se valúa por primera vez se considera además, - el valor de las mejoras, construcciones o reconstrucciones: que - hayan aumentado el valor del predio. En el primer caso es necesario disponer de peritos valuadores que garanticen la calidad de - los datos; en el segundo caso, como ya se cuenta con los datos so bre la superficie del predio; no es necesaria la intervención de peritos valuadores, la actualización se hace en función al aumento oficial de valor de terreno y de los materiales de construc--- ción.

La valuación de la Propiedad Raíz en el Distrito Federal es de ~~de~~ dos clases: Transitoria y definitiva. Es transitoria cuando se efectúa a predios ubicados en zonas no catastradas, estimada sobre el valor de los predios en la fecha de hacer la valuación; es definitiva cuando se practica en regiones o zonas que se encuentran catastradas. Para llevar a cabo la valuación se sigue un método - sintético, que determina la base del impuesto por declaración del contribuyente o bien, un método analítico cuando dicha valuación es en base parcial. En el Distrito Federal se usan los dos procedimientos, en unos casos la declaración del contribuyente sirve - para fijar la base del impuesto, en otras, la valuación practicada por los peritos autorizados por la Tesorería ~~o~~ el Departamento del Distrito Federal. Los dos procedimientos son susceptibles de ~~de~~

aplicarse, sin embargo el primero suele presentar el inconveniente de estar sujeto a reclamaciones tanto de parte del causante como del fisco; la reclamación de parte del causante, se origina cuando a su juicio existe error en la apreciación de las características, físicas o externas del predio; hay reclamaciones por parte del fisco, cuando se considera que existe una falsa declaración del causante respecto a la base manifestada.

Cuando el impuesto debe causarse sobre la base de valor catastral, este será determinado por la Tesorería del Distrito Federal y deberá aproximarse lo más posible al valor comercial que tenga el predio, en la fecha en que deba entrar en vigor el avalúo correspondiente (art. 66, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.)

El valor catastral de los predios debe ser actualizado en los siguientes casos:

- 1.- Cuando el valor del predio tenga una antigüedad de más de dos años.
- 2.- Cuando en el predio se hagan construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de las construcciones ya existentes.

- 3.- Cuando la totalidad o parte del predio sea objeto de traslado de dominio, salvo que en el avalúo vigente tenga una antigüedad de un año o menos en la fecha de traslado de dominio.
- 4.- Cuando el predio aumente de valor con motivo de algún fraccionamiento próximo que se lleve a cabo, aunque el avalúo -- tenga una antigüedad de menos de dos años.

Los sujetos del impuesto predial que tributen sobre la base de renta, están obligados a manifestar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su celebración, los contratos de arrendamiento que hubiesen otorgado en relación con los predios objeto del impuesto; en caso de modificarse la renta estipulada aunque exista nuevo contrato, deberá manifestarse, esta modificación dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que deba regir. En las mismas manifestaciones se debe indicar los cambios en la numeración o denominación de los locales o viviendas manifestadas anteriormente. Así como la división o fusión de los mismos, señalando también los casos en que se trate de primeros arrendamientos por nuevas construcciones (Art. 47, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

Recibidas las manifestaciones de rentas, la Tesorería del Distrito Federal determinará el monto de la cuota correspondiente y la

notificará al sujeto del impuesto (art. 49, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

Cuando la Tesorería del Distrito Federal considera que las rentas manifestadas son notoriamente inferiores a las que puede producir un predio, ordena que se haga la valuación del mismo o de la parte que esté rentada. Cuando se comprueba que un contrato de arrendamiento es simulado, la Tesorería lo desecha quedando sujeto el arrendador a las sanciones que produzcan; en casos graves se pide la intervención del ministerio público para que ejerce la acción penal que corresponda (art. 50 y 51, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

Respecto a las valuaciones de rentas, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal dispone que sean practicadas por peritos que deben ser arquitectos, ingenieros o pasantes de estas profesiones. Las valuaciones son ordenadas por escrito de parte de la Tesorería del Distrito Federal; en los casos que estime conveniente, el titular puede ordenar que las valuaciones de rentas sean practicadas por peritos que no dependan de la Tesorería pero que también sean arquitectos, ingenieros o pasantes de estas profesiones.

En los casos de predios que por primera vez se destinen al arrendamiento, cuando una parte o partes de los mismos estén ocupados

por su propietario o terceros a título gratuito, se valuarán las rentas que sean susceptibles de producir esas partes (Artículo - 52, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

La terminación de nuevas construcciones permanentes destinadas al arrendamiento, de reconstrucciones y de ampliaciones de construcciones permanentes ya existentes dedicadas al arrendamiento, debe ser manifestada por sus propietarios a la Tesorería del Distrito Federal, expresando las rentas que sean susceptibles de producir dichas construcciones o ampliaciones. Estas manifestaciones deben hacerse dentro de los quince días siguientes a la fecha de terminación de las obras o a la fecha en que sean rentadas sin estar todavía terminadas (Artículo 59, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

Cabe señalar la relación e importancia que tiene el centro de cómputo y sistematización en las actividades catastrales: con el número de cuenta de los predios se tiene la posibilidad no sólo de identificar fácilmente los predios, sino que además es de gran ayuda en las notificaciones fiscales. Dicho centro tiene como funciones las de integrar, actualizar y archivar las cintas y discos magnéticos de las cuentas empadronadas; sirva a la vez de consulta sobre datos del padrón por sistema electrónico y reali-

za la emisión de los recibos que fijan el Impuesto Predial.

En relación con el cobro del impuesto predial, se puede señalar que se trata de una fase ejecutora encargada a las receptorías de rentas en los diferentes puntos de la Ciudad de México.

El impuesto predial puede ser cobrado por anualidad o por bimestres pudiéndose pagar adelantadamente en cualquiera de las dos formas; la ventaja de recaudar el impuesto por anualidad, es el poder disponer de los ingresos durante los primeros meses del año; con los cuales los gobiernos locales (D.D.F.,) cubren sus gastos; la ventaja del cobro por el bimestre, es desde el punto de vista administrativo, distribuir el pago del impuesto en razón al tiempo, evitando la concentración de trabajo en un sólo período. La mejor alternativa en el pago bimestral adelantado, y para los causantes que deseen hacer pagos anticipados concederles un descuento por pronto pago.

La tasa del impuesto predial en el Distrito Federal es mensual, pero su importe se paga bimestralmente durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. El pago puede hacerse por anualidad anticipada con una deducción del cinco por ciento de dicha anualidad para lo cual el causante debe presentar una solicitud por escrito a la Tesorería del Distrito Fede--

ral, en un plazo que terminará el treinta y uno de enero de cada año, y pueda hacer el pago a más tardar el último día hábil del mes de febrero.

La tasa del impuesto sobre la base del valor catastral, cuando se trata del primer avalúo del predio, entrará en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha en que ocurrió el hecho o circunstancia que dió lugar a la práctica del avalúo; tratándose de predios que paguen el impuesto con base en un valor distinto del catastral y que no hayan tenido cambios que debieron haberse manifestado el avalúo catastral que se practique, se pondrá en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha de su notificación; en los de reavalúo la tasa entrará en vigor a partir del bimestre siguiente a la fecha de la terminación de nuevas construcciones, reconstrucciones y ampliaciones de construcciones ya existentes; en los casos de traslación de dominio, el reavalúo cuando proceda, entrara en vigor el bimestre siguiente a dicha traslación (Artículo 69 de la Ley de Hacienda del D.D.F.). El impuesto que se obtenga sobre la base de rentas, entrará en vigor en el bimestre siguiente a la celebración o modificación del contrato.

B).- COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

Entre las funciones principales de los gobiernos locales, se en

cuentra el financiamiento de la infraestructura de las ciudades respectivas, pero al mismo tiempo constituye uno de sus mayores problemas. Con recursos insuficientes hacen frente a las necesidades de los gastos públicos.

Por tal motivo es necesario llevar a cabo reformas más profundas. Desde 1941 la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, si bien ha tenido cambios que han aumentado o disminuido su contenido, no se observan, a excepción de los derechos por servicio de aguas y la progresividad del impuesto predial, variaciones en los objetos y cuotas de los demás renglones de contribución. Nuevas reformas deberán seguir el objetivo de sanear las finanzas públicas de la ciudad de México.

Por otro lado, el ritmo de crecimiento de la población en el Distrito Federal influye en el cambio de valor de la tierra, por lo que se está haciendo necesario el uso adecuado de este recurso, así como también una mayor redistribución de la carga fiscal. El suelo urbano y rústico requiere de uno con mayor eficiencia y la distribución de la carga fiscal, requiere mayor contribución de aquellas personas que tienen propiedades de elevado valor, puesto que son ellas quienes demandan mayor cantidad de servicios públicos, además de los servicios por concepto de plusvalía como resultado de la infraestructura social. El crecimiento natural de-

la población con sus altos índices de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y el crecimiento social producto de las corrientes migratorias, son factores que ejercen presión sobre la tierra, dando por resultado la expansión de las ciudades que por su crecimiento horizontal y anárquico están propiciando la reducción de áreas de cultivo, al mismo tiempo que se concentra la población, se concentra también la propiedad de la vivienda y el valor que ésta va adquiriendo, impide a los sectores de bajos ingresos puedan disponer de una vivienda propia; en el otro extremo, la clase que dispone de recursos es la que aprovecha la situación al dirigir su capital hacia las inversiones en bienes inmuebles, con el propósito de acumular su fortuna en un corto plazo. La consecuencia que trae el capital cuando se le destina a la compra-venta de terrenos, es una disminución de la inversión en sectores productivos como son el agrícola e industrial, y estimula la desigualdad de la riqueza a favor de quienes aprovechan la plusvalía creada por la infraestructura, aunque en última instancia dicha infraestructura viene siendo producto de los impuestos que paga el pueblo.

Ante estos problemas la recaudación de ingresos del Departamento del Distrito Federal, debe estar encaminada a fortalecer las finanzas públicas de ésta entidad, canalizando mayores recursos de sus fuentes impositivas. Uno de los mecanismos de acción gubernamental

mental de influencia en la economía, los constituye la política fiscal, como un medio para garantizar una captación y una aplicación más efectiva de los ingresos. Siendo el impuesto predial uno de los principales ingresos de las finanzas locales, resulta el renglón más indicado para utilizarlo mediante el instrumento de la progresividad, como factor importante que puede contribuir a la resolución de los problemas anteriormente expuestos.

El impuesto predial es un gravamen directo que incide sobre la riqueza patrimonial de las personas. Al entrar en la evaluación de su recaudación, destacan dos circunstancias perfectamente definidas; la de un impuesto predial aplicado hasta 1974 bajo la característica de proporcionalidad, en atención al valor de los bienes raíces independientemente de la riqueza o nivel de ingresos del causante; y la de un impuesto predial con tasas progresivas a partir de 1975.

La finalidad de modificar las tasas y la base gravable, es la de contar con un instrumento adecuado para redistribuir la carga fiscal en función a la capacidad económica del contribuyente, a fin de establecer un impuesto predial con tasas que varían en función al valor catastral de los predios; de manera que las tasas sean más elevadas para propiedades de mayor valor y más re-

ducidas para predios de bajo valor.

La población capitalina asciende a 9 377 000 habitantes en 1980 cantidad que representa el 14% de la población total de la República Mexicana, tomando en consideración que el Distrito Federal cuenta con 1 479 Kms ²., 0.1% de la superficie total, se pone de manifiesto la presión que ejercen las corrientes migratorias y el crecimiento natural de la población sobre la demanda de viviendas; el proceso de crecimiento horizontal de la ciudad requiere de la ampliación de servicios públicos, por lo que el gobierno del Distrito Federal se ve obligado a recurrir a la adaptación de sus fuentes de ingresos a sistemas más provechosos. La gran demanda de habitaciones que el fenómeno urbanístico presenta hace que aumente el valor y la renta de los predios. Al mismo tiempo que resulta un problema para el Departamento del Distrito Federal el tener que gastar más en servicios públicos, se presentó la posibilidad de modificar la tasa del impuesto predial, para establecer las tasas progresivas y de esta forma aprovechar con fines sociales el aumento del valor o renta, que no significa un beneficio ganado por los propietarios o poseedores de los predios, sino más bien un aumento de valor o de renta producto de una situación social y como tal, resulta justo que se aproveche con fines sociales.

El restablecimiento de las tasas progresivas para el impuesto predial, se fundamenta en el principio de que constituye un medio para aumentar la recaudación y redistribuir la riqueza.

En 1976 los ingresos por concepto de impuesto predial suman 2 423 973 miles de pesos y en 1980 alcanzan la cifra de 4 102 381 miles de pesos, lo cual significa un crecimiento del 69.2% en tan sólo cuatro años de ejercicio.

Los factores que influyeron en el crecimiento de los ingresos por concepto de impuesto predial, corresponden a las actividades relacionadas con los trabajos catastrales desarrollados cada año. A continuación se enumeran dichos trabajos:

- Al 31 de diciembre de 1976 el número de causantes ascendía a 743 414, lo que representó un aumento de 23 737 contribuyentes en relación a los existentes en el año de 1975.
- Revisión y actualización de avalúos catastrales anteriores a cinco años.
- Avalúos practicados 38 682.
- Predios revisados 6 021.

- Valuación de predios ubicados en zonas rústicas o semirústicas.
- En el año de 1977 existió un aumento de 7 310 cuentas prediales en giro.
- Valuación de predios que no habían sido valuados con anterioridad, de los que sufrieron modificaciones por nuevas construcciones, reconstrucciones o ampliaciones de construcciones.
- Se depuraron 1 361 cuentas, referentes al programa para eliminar las cuentas prediales sin ubicación gráfica.
- Se investigaron en campo 21 889 predios cancelándose 2 928 exenciones, se implementó un sistema masivo, notificándose a 32 800 predios con exención del 50% del impuesto.
- Se realizaron 238 353 avalúos.
- Los predios revaluados base renta fueron 5 635.
- Número de predios revaluados base valor 110 421.
- Se detectaron 135 unidades habitacionales, con un total de 159 363 viviendas de las cuales se encontraban en giro

112 147, teniendo una omisión de 47 216 viviendas.

- En el año de 1978 hubo un aumento de 24 273 cuentas prediales en giro.
- Actualización de valores con el objeto de practicar avalúos, aplicando valores aprobados vigentes a predios cuyo valor catastral hubiera sido determinado con anterioridad a 1975, así como valuación de predios propiedad de empresas descentralizadas y de organismos de participación estatal, que de acuerdo con la Ley de Hacienda son sujetos del impuesto predial.
- Valuación de predios intervenidos en sus rentas por medio de la actualización de los valores de los predios que tributan en base a renta o sujetos a ejecución fiscal.
- Valuación masiva con el objeto de asignar valores para efectos del pago del impuesto, mediante manifestaciones espontáneas del causante, y cuyos predios están sujetos a valuación definitiva.
- Determinación de valores unitarios de tierra y construcción para integrar un banco de datos concentrador de información económica en operaciones comerciales de compra-venta, oferta y

demanda de bienes raíces en el Distrito Federal y efectuar un registro sistemático de costos unitarios de materia en básicos para los prototipos o módulos de edificaciones habitacionales, comerciales e industriales.

- Una integración de unidad de asignación de claves catastrales para el mejor control de predios de difícil localización y omitidos.
- En 1979 se dieron de alta 69 391 cuentas prediales.
- Actualización de valores.
- Valuación de predios omisos.
- Verificación de las bases para el giro del impuesto.
- Se investigó y determino con comparación de planos contra padrones de lotes exentos, cuota mínima, ordinario y pago anual, de cuantos predios no se encontraban registrados, procediendo a su valuación.
- Se revisaron 62 264 cuentas exentas, con lo que se aumentaron los coeficientes de cancelación para una mayor captación de impuestos.

- En el año de 1980 se aumento de 76 475 cuentas prediales en giro
- Se realizó la liquidación de 35 200 cuentas, efectuándose los ajustes de cada una, sobre valor o renta según la base.
- Se enviaron 35 220 manifestaciones de traslación de dominio, pagadas a efecto de que se procediera a efectuar el cambio administrativo en el padrón catastral así como 1 055 exenciones otorgadas.
- Se asignó la clave catastral, cuyo objetivo es apoyar las solicitudes de empadronamiento en zonas rústicas y perifericas, mediante la ubicación cartográfica de predios en los planos catastrales y la consiguiente asignación del identificador numérico que los singularice, asimismo, se atendieron 21 367 solicitudes de empadronamiento individual.
- Se practicaron 50 031 avalúos de campo derivados de solicitudes de cambio de base.
- Se valoraron 15 184 localidades en condominio.
- Se investigaron 450 872 cuentas, de las cuales procedieron avaluación 172 685 predios.

- Se regularizaron 6 250 cuentas correspondientes al INFONAVIT, 2 432 altas y 3 218 por modificaciones, se atendieron 17 425 asuntos de FOVISSSTE, 7 909 por altas y 9 416 por modificaciones y se devolvieron 16 272 documentos de BANOBRAS y CODEUR, 864 por altas y 15 408 por modificaciones.

Respecto a las altas registradas, ha influido el aumento de la población en el Distrito Federal, al propiciar la creación de nuevos fraccionamientos y condominios, hacen incrementar el número de cuentas prediales. En la tabla No. 11 se muestra que efectivamente se han registrado aumentos en el padrón del impuesto predial.

TABLA No. 11
DISTRITO FEDERAL: PREDIOS EMPADRONADOS

AÑO	TOTAL	CUENTAS EXENTAS	CUENTAS EN GIRO	INCREMENTO
1976	772 547	29 133	743 414	
1977	779 857	29 133	750 724	7 310
1978	804 130	29 133	774 997	24 273
1979	906 652	62 264	844 388	69 391
1980	970 155	49 292	920 863	76 475

FUENTE: INFORMES ANUALES DE LABORES DE LA TESORERIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1976-1980.

El padrón de catastro del impuesto predial de la Tesorería del Distrito Federal registró en 1976, 772 547 predios; de los cuales 29 133 pertenecían a cuentas exentas de acuerdo con las concesiones que otorga la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 26/ quedando 743 414 cuentas en giro. Para 1980 el total de cuentas asciende a 970 155, incluyendo los 49 292 que no pagan impuestos.

El incremento de cuentas en giro por período ha sido de 177 449 que representa un crecimiento anual de 44 362 cuentas en promedio. En gran medida este incremento se deriva de la incorporación de las cuentas que dejan de permanecer exentas, cuya tendencia es hacia la baja; de 1979 a 1980 se dejaron de exentar 12 972 predios, lo que significa que éstos pasaron a formar parte de las cuentas en giro o sea que en 4 años las nuevas altas, independientemente de las que dejaron de exentarse, fueron del orden de 164 477.

A partir de 1975 el impuesto predial funciona con tasas progresivas, por lo que a partir de 1976 los incrementos que se dan son inferiores a los de 1974. En el año de 1977 el ingreso por concepto de impuesto predial tuvo un leve crecimiento del 12.1% con respecto a 1976; en 1978 crece a razón del 83.0%, en 1979 - sufre un deficit del -34.0% para crecer en 25.0% en 1980. Es de

terminante la implantación por primera vez; de tasas progresivas en el impuesto predial del Distrito Federal, según análisis de la siguiente tabla.

TABLA No. 12
DISTRITO FEDERAL
INCREMENTO DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN BASE AL AUMENTO DE CUENTAS
PEDIALES, TRABAJOS CATASTRALES Y CAMBIO DE TARIFA.

AÑO C O N C E P T O	1 9 7 6		1 9 7 7		1 9 7 8		1 9 7 9		1 9 8 0	
	INCRE- MENTO	PONDE- RACION	INCRE- MENTO	PONDE- RACION	INCRE- MENTO	PONDE- RACION	INCRE- MENTO	PONDE- RACION	INCRE- MENTO	PONDE- RACION
<u>TOTAL</u>	<u>463 403</u>	<u>100 %</u>	<u>293 728</u>	<u>100 %</u>	<u>2 254 802</u>	<u>100 %</u>	<u>-1 691 869</u>	<u>100 %</u>	<u>821 747</u>	<u>100 %</u>
POR NUEVAS CUENTAS EMPADRONADAS.	74 647	16.1	25 475	8.7	150 104	6.7	251 057	14.8	323 413	39.4
POR TRABAJOS CATAS- TRALES Y CAMBIO DE TARIFA.	388 756	83.9	268 253	91.3	2 104 698	93.3	1 440 812	85.2	498 334	60.6

FUENTE: Informe Anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

El mismo cambio se puede observar con la determinación de la elasticidad del ingreso predial, que indica el cambio porcentual en la recaudación con relación a un cambio porcentual en el producto interno bruto del Distrito Federal. Si la elasticidad es mayor que la unidad, indica un aumento porcentual de la recaudación, mayor que el aumento porcentual del PIB; si la elasticidad es menor que la unidad, significa que a medida que aumenta el PIB, el ingreso del impuesto predial aumenta en menor proporción; y si la elasticidad es igual a la unidad, se tienen aumentos porcentuales iguales en las dos relaciones; a la vez si la elasticidad tiene signo negativo es inferior la recaudación con respecto al PIB.

En 1976 la elasticidad de los ingresos por concepto de impuesto predial fue de 1.03 y para 1977 de 0.57, o sea que en el primer año su crecimiento fué mayor en relación con el que tuvo el PIB del Distrito Federal, y en el segundo resultó de menor proporción que el PIB. La evolución de estos ingresos resulta variable puesto que no han crecido año con año, dando una tasa media de crecimiento anual de 14.1%. Este rendimiento cada vez mayor aumenta la importancia del impuesto predial y ello ha dependido de la modificación de tasas, así como de la adecuación de la base gravable en relación a los cambios económicos; puesto que en tanto sea mayor la recaudación, la situación financiera del Departamen

to del Distrito Federal, podrá estar en mejores condiciones para atender las erogaciones que implican los servicios públicos. 27/

El resultado de la aplicación de las tarifas progresivas se observa con mayor claridad, comparando la recaudación en atención a los dos sistemas, pasado (1973,1974), y actual de aplicación de tarifas; para tal propósito se elaboró la siguiente proyección del crecimiento de la recaudación en base a la tendencia -- que traía hasta 1974 y la que trae hasta 1980.

TABLA No. 13
 DISTRITO FEDERAL: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL
 (Miles de pesos)

A Ñ O	CON TARIFA PROPORCIONAL Y PROGRESIVA	CON TARIFA PRO- PORCIONAL
1973	1 124 345	1 124 345
1974	1 237 772	1 237 772
1975	1 960 570	1 362 787 *
1976	2 423 973	1 500 427 *
1977	2 717 701	1 651 931 *
1978	4 972 503	1 818 782 *
1979	3 280 634	2 002 468 *
1980	4 102 381	2 204 716 *
1981	5 761 153 **	2 427 518 *
1982	8 065 614 *	2 672 597 *
1983	11 291 860 *	2 942 555 *

* Cifras estimadas.

** Cifras preliminares.

FUENTE: Informes de labores de la Tesorería del Distrito Federal.

En la tabla No. 12 puede constatar, que de haber permanecido en el Distrito Federal la tasa fija del impuesto predial, para 1975 un supuesto aumento de la recaudación habría sido de 125 015 miles de pesos en cantidad absoluta, o sea 10% en cantidad relativa; con el sistema de tasas progresivas, el monto de la recaudación asciende a 1 960 570 miles de pesos para el año de 1975, -- contra 1 237 772 miles de pesos recaudados en 1974 arroja una diferencia de 722 798, lo que en cantidad relativa significa un crecimiento del 58%. El crecimiento promedio por año de los ingresos dá para los años de 1973 a 1974 el 10% para los años de 1975 a 1980 el 28%, en lo que nuevamente se puede apreciar la diferencia de sistemas aplicados a las tarifas en los dos períodos.

A mediano plazo la proyección indica que de permanecer constante su crecimiento sera del 40%, incluyendo cifras logradas tanto -- con tarifa proporcional como progresiva, la recaudación alcanzará en 1983 la cantidad de 11 291 860 miles de pesos. Si este dato se compara con el que se obtendría siguiendo la tendencia y -- el supuesto de haber continuado con la tasa proporcional hasta -- 1983, la desigualdad se presenta por una recaudación del 283.7%-- con el nuevo sistema de tasas puesto en práctica desde 1975.

En cuanto a que el impuesto predial progresivo permite redistribuir la riqueza, resulta justo y equitativo que causantes con --

igual base, tributen con tasas iguales y los que tengan una base mayor en X veces lo hagan en esa razón y un poco más; de manera que sea mayor la carga fiscal para los causantes que tengan mayor capacidad económica. Si bien el impuesto progresivo grava con tasas más altas a personas económicamente más fuertes, esto sólo significa la primera parte del intento por redistribuir la riqueza puesto que la segunda dependerá de la aplicación que le den las autoridades, en este caso las del Departamento del Distrito Federal, a los ingresos obtenidos por el total de los conceptos impositivos ya que no sería posible apreciar la aplicación de los ingresos por concepto de impuesto predial en forma separada. Desde el momento en que los ingresos por impuesto predial formen parte de los que se emplean para fines de bienestar social, se podrá afirmar que el impuesto progresivo es el medio que ayuda a redistribuir la riqueza.

Uno de los objetivos más importantes, desde el punto de vista fiscal para el Departamento del Distrito Federal, es el de recaudar mayores ingresos con la implantación del impuesto predial progresivo, pero aún cuando se observan resultados positivos, no se deja correr el riesgo que ello implica al alentar la división de la propiedad raíz. El causante tendrá la idea de pagar menos apoyándose en la división de predios y la flexibilidad de las tarifas del impuesto predial progresivo; por ejemplo, un predio --

con valor catastral de \$ 1,000,000.00 podría pagar menos impuesto si es dividido en dos de \$ 500,000.00 y pagaran separadamente, y aún menos si fuera dividido dicho predio en tres.

Yendo al campo de los números, el cuadro que a continuación se presenta muestra las combinaciones o divisiones de un predio aprovechando la desventaja que presentan las tasas progresivas:

TABLA No. 14
 APLICACION DE LA TASACION AL IMPUESTO PREDIAL SEGUN SUS RANGOS

PREDIO	VALOR	TASA AL MILLAR	15%	T O T A L
1	1 000 000.00	1.20	\$ 162.00	\$ 1 242.00
2	500 000.00 c/u	1.10	149.00	1 139.00
3 uno de	500 000.00	1.10	144.00	1 111.00
dos de	250 000.00	1.05		

FUENTE: Elaboración directa.

Exagerando la relación, un predio con valor de \$ 20,000,00 pagan un impuesto de \$ 33,120,00 incluyendo el 15% de adicional,-- si fuera dividido en 80 predios de \$ 250,000.00, pagarían \$271.00 cada predio, haciendo un total de \$ 21,680.00, o sea que habría una diferencia de \$ 11,440.00. Se propicia de esta manera un aparente aumento de cuentas prediales y una real disminución en la recaudación.

Otros de los problemas que aquejan al impuesto predial progresivo en su calidad de equitativo, es el cobrar separadamente el impuesto a quienes tiene 3, 4 y hasta mas predios, de esta manera no se está gravando más a quién más tiene, tampoco influye en la redistribución de la riqueza; debería cobrarse en estos casos como si fuera un sólo bien y no resultaría injusto, puesto que el gravamen sería mayor a medida que se gravara lo que menos necesita un propietario y, además de darle solución al planteamiento de la división de predios, ningún causante tendría interés de dividir su predio si a fin de cuentas pagaría sobre el monto total del valor de los predios a su nombre.

C).- REPRESENTACION DE LA RECAUDACION PREDIAL EN LOS INGRESOS ORDINARIOS Y TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL.

Los ingresos ordinarios como se dijo anteriormente, constituyen la fuente principal de recursos del Departamento del Distrito Fe

deral, la recaudación de ellos le permite desarrollar sus funciones gubernamentales y proporcionar los servicios públicos a la ciudad; así pues, la aplicación de programas de beneficio colectivo dependen de la situación financiera del Departamento. El ritmo de crecimiento de los ingresos ordinarios, aún cuando se considera aceptable su tasa media de crecimiento en los años de 1976 a 1980 fue de 34%, que comparada con la de egresos totales registrada en 45% para los mismos años, resulta más baja. Estos porcentajes revelan en forma general una situación desfavorable, la demanda de mayores y mejores servicios públicos implica que los recursos del gobierno capitalino son insuficientes, de aquí la necesidad de recurrir a los ingresos provenientes del endeudamiento.

Ante este panorama, el sistema impositivo del Departamento del Distrito Federal requiere de mayor dinamismo para lograr mayores ingresos y que estos alcancen el ritmo de crecimiento de los egresos. Un aumento en la recaudación pondrá en mejor situación financiera al Departamento, consecuentemente disminuir la adquisición de créditos, afectando favorablemente los ingresos ordinarios al disminuir la parte que cubre los empréstitos para hacer frente al gasto del Departamento requiere de mayores ingresos, existiendo el imperativo de adoptar los renglones impositivos a las condiciones actuales de desarrollo.

Los principales impuestos por el monto de recaudación aparecen en el orden siguiente:

TABLA No. 15
PRINCIPALES IMPUESTOS EN EL DISTRITO FEDERAL

CONCEPTO	INGRESO 1980 (Miles de pesos)	PONDERACION
Impuestos	7 331 167	100%
Predial	4 102 381	56.0%
Adicional del 15%	1 352 538	18.4%
Sobre Traslación de- dominio.	1 053 891	14.4%
Sobre diversiones y- espectáculos.	344 295	4.7%
Por uso de agua de - pozos artesianos.	211 228	2.9%
Sobre honorarios por actividades profesio- nales.	104 327	1.4%
Otros.	162 507	2.2%

FUENTE: Cuadros comparativos de Ingresos, Dirección de Procesamiento electróni-
cos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Los impuestos establecidos por la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal presentan la forma más directa, natural y segura para financiar las actividades gubernamentales de este Departamento, de ellos, tan solo se representan el 97.8% de los ingresos por este concepto mientras que el resto de los impuestos solo cubren el 2.2%. Del cien por ciento de la recaudación de impuestos, el predial representa el 56.0% y en la recaudación total de ingresos ordinarios el mismo impuesto representa el 10.3%; porcentajes que lo hacen figurar como el renglón más importante no sólo a nivel de impuestos, sino también entre los demás renglones principales de los derechos, productos y aprovechamientos. Ocupando de ésta manera el primer lugar en la recaudación de los ingresos propios del Departamento del Distrito Federal y un segundo lugar al considerar el impuesto que corresponde conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, que es un renglón principal de las participaciones en impuestos federales al Departamento y el de mayor monto de recaudación en los ingresos ordinarios; así lo muestra la siguiente tabla.

TABLA No. 16
COMPARATIVO DE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES

CONCEPTO	REPRESENTACION	
	En el rubro respectivo	En los ingresos ordinarios
predial	56.0 %	10.3 %
por servicio de agua	28.7 %	2.4 %
del arrendamiento, explotación o enajenación de bienes inmuebles propiedad del Departamento del Distrito Federal.	55.2 %	0.6 %
pezuagos.	47.5 %	4.4 %
tas que correspondan conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.	97.2 %	61.2 %

FUENTE: Informe Anual de labores de la Tesorería del Distrito Federal 1980.

El impuesto predial es el tipo de ingreso propio de las finanzas públicas locales, en el Distrito Federal, equivale al 6% de la recaudación total del Departamento del Distrito Federal y 28% de la recaudación de ingresos ordinarios (excluyendo las participaciones en impuestos federales); esta representación le da la importancia suficiente para constituirse como el ingreso fundamental del erario del Departamento.

Dada su importancia, el impuesto predial debe ser objeto de constante estudio adaptándolo a los cambios de sistema tributario, para que dentro de su legislación sea aprovechado su potencial tributario. La captación de ingresos y el manejo del gasto son los instrumentos de política fiscal para que, dentro de los objetivos del gobierno del Distrito Federal, se tomen las medidas de mayor eficacia frente a las crecientes necesidades socio-económicas, dando prioridad a los problemas que así lo requieran.

La tendencia de los ingresos por impuesto predial dependen en gran medida de reestructuraciones de tarifas, que pueden establecerse atendiendo los niveles sociales según se estime conveniente. Donde se observa una mayor demanda de servicios públicos cuantitativamente, es en los sectores de niveles superiores y es donde debe provenir mayores montos de recaudación bajo una pro--

El impuesto predial es el tipo de ingreso propio de las finanzas públicas locales, en el Distrito Federal, equivale al 6% de la recaudación total del Departamento del Distrito Federal y 28% de la recaudación de ingresos ordinarios (excluyendo las participaciones en impuestos federales); esta representación le da la importancia suficiente para constituirse como el ingreso fundamental del erario del Departamento.

Dada su importancia, el impuesto predial debe ser objeto de constante estudio adaptándolo a los cambios de sistema tributario, para que dentro de su legislación sea aprovechado su potencial tributario. La captación de ingresos y el manejo del gasto son los instrumentos de política fiscal para que, dentro de los objetivos del gobierno del Distrito Federal, se tomen las medidas de mayor eficacia frente a las crecientes necesidades socio-económicas, dando prioridad a los problemas que así lo requieran.

La tendencia de los ingresos por impuesto predial dependen en gran medida de reestructuraciones de tarifas, que pueden establecerse atendiendo los niveles sociales según se estime conveniente. Donde se observa una mayor demanda de servicios públicos cuantitativamente, es en los sectores de niveles superiores y es donde debe provenir mayores montos de recaudación bajo una pro-

gresividad en las tarifas del impuesto predial, que representen mayores contribuciones de aquellos causantes con mayor capacidad económica y que los de menores recursos soporten una carga menor sin afectar su capacidad monetaria. La recaudación del impuesto predial en los sectores que tienen un mayor nivel social, es menos representativa en comparación con la que proviene de los sectores de bajo nivel; la ampliación de rangos en los valores catastrales debe ser más reducida para las clases con ingresos bajos, ya que a estos pertenecen las categorías mayoritarias de la población que cuentan con inmuebles cuyos valores resultan poco amplios entre sí.

En la estructuración del impuesto predial progresivo, la determinación de los rangos estuvo basada en el sistema empleado por los bancos al otorgar créditos con destino a la vivienda, concediendo el crédito en función de los ingresos fijos o variables, percibidos por una persona. El procedimiento consistió en elaborar una escala de ingresos, partiendo de niveles de salarios generales y profesionales que comprendiera los niveles de ingresos más bajos -- hasta los más altos, y así obtener partiendo de ellos, el valor probable de los inmuebles que adquiere una familia dado su nivel de ingresos. Esto permitió establecer el primer rango de ingreso de 0 a 3,550.00 mensuales, el segundo de 3,500.00 a \$ 4,000.00, - el tercero de \$ 4,000.00 a \$ 5,000.00, e ir ampliando el intervalo

lo en 3,000.00, 6,000.00, 12,000.00 y 24,000.00, hasta alcanzar los niveles superiores de ingreso de las personas físicas y morales. Para la amplitud de los rangos en relación al valor de los predios se partió de 30,000.00 primer rango, \$ 70,000.00 segundo rango, de \$ 100,000.00 tercer y cuarto rango, hasta comprender los valores más altos de los inmuebles. Actualmente en la tarifa del impuesto predial en el Distrito Federal, el incremento de los rangos de las tasas tiende a disminuir por lo que la progresividad resulta muy deficiente; así lo muestra la siguiente tabla.

TABLA No. 17
 INCREMENTO PORCENTUAL EN LOS RANGOS DE LA TARIFA DEL IMPUESTO
 PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

VALOR CATASTRAL	INCREMENTO	TARIFA	INCREMENTO
150 000.00	-.-	1.00	-.-
250 000.00	66.7 %	1.05	5.0 %
500 000.00	100.0 %	1.10	4.8 %
1 000 000.00	100.0 %	1.20	9.1 %
2 500 000.00	150.0 %	1.30	8.3 %
5 000 000.00	100.0 %	1.40	7.7
10 000 000.00	100.0 %	1.50	7.1
20 000 000.00	100.0 %	1.60	6.7 %

FUENTE: Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal 1920.

El total de cuentas empadronadas en la Tesorería del Distrito Federal que tributan en base de valor son 603 044 .28, con una base promedio de \$ 257 223.00 dan un tributo de \$ 554.00 pesos bimestrales por cuenta. El mayor número de estas cuentas corresponde a los predios cuyos valores van de acuerdo con los rangos, de -- 1.00 a 150.000.00 pesos; 351.571 cuentas (58% del total) con una base promedio de \$ 72 789.00, producen un rendimiento por causan te de \$ 126.00 bimestrales. En tanto que en el otro extremo los valores que van de \$ 10,000.00 a \$ 20,000.000.00 386 cuentas --- (.07% del total) con una base promedio de \$ 13,576,789.00 prroducen una tributación media de \$ 38,613.00 bimestrales. De esto resulta que el 13% de la recaudación del impuesto predial en base valor proviene del 58% de las cuentas y en el mismo orden el 4% proviene del .07%.

El impuesto predial en el Distrito Federal es un gravamen progresivo a determinados valores catastrales o estimativos de la propiedad, en general las valuaciones de los predios son bajos, lo que paradójicamente dá la impresión de que el impuesto aplicado es muy gravoso, por la siguiente razón: ante valuaciones bajas - que pueden ser por deficiencia en el catastro las tarifas resultan elevadas. El éxito de las tarifas que se elevan dependen en gran medida de los aumentos en las valuaciones de la propiedad - raíz; para cubrir las deficiencias del catastro en este aspecto,

TABLA No. 18
 DISTRITO FEDERAL: ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL POR RANGOS DE VALOR
 1 9 7 9

DE	HASTA	CUENTAS	%	MONTO DE LA BASE	IMPUESTO BIMESTRAL	%
1.00	150,000	351 571	58.3	\$ 25,590,524,115.00	44,258,936.72	13.2
150,001	250,000	109 209	18.0	21,217,212,883.00	39,268,510.23	11.7
250,001	500,000	88 504	14.6	30,275,876,486.00	59,521,235.27	17.8
500,001	1,000,000	34 710	5.8	23,842,222.773.00	52,134,361.29	15.6
1,000,001	2,500,000	14 548	2.4	21,635,830,400.00	51,073,331.62	15.3
2,500,001	5,000,000	2 947	0.5	10,045,816,956.00	25,364,782.83	7.6
5,000,001	10,000,000	947	0.2	6,543,103,193.00	17,639,419.13	5.3
10,000,001	20,000,000	386	0.1	5,240,640,671.00	14,904,495.92	4.5
20,000,001	EN ADELANTE	222	0.1	10,725,273,559.00	30,078,833.78	9.0
		603 044	100.0	115,116,501,036.00	334,243,906.79	100.0

FUENTE: Dirección de Procesos electrónicos de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal 1979.

el índice nacional de precios al consumidor resulta un instrumento adecuado para actualizar los valores de los predios, partiendo de una fecha determinada. La valuación se incrementa de acuerdo al porcentaje de crecimiento de los precios, el valor incrementado caerá en un rango superior de la escala de progresividad, haciendo que el gravamen sea aplicado sobre un valor más real, -- apegado al valor comercial. Una mayor demanda cualitativa de servicios públicos proveniente aquellas zonas de mayores ingresos, -- que no obstante su capacidad contributiva, ésta no se refleja en la recaudación; se requiere de establecer una relación entre el valor de los predios y la capacidad de tributación del causante.

Las tasas progresivas que implementaron el impuesto predial progresivo, se establecieron en un principio bajo el criterio de determinar una tasa promedio entre todas las entidades del país, -- que permitiera disponer de un elemento de comparación a nivel nacional, dicha tasa se fijó en 9.58 al millar anual. Como la mayor parte de los Estados de la República no contaba con catastros técnicos, dicha tasa promedio fué considerada como inapropiada para todas las entidades, sobre todo en aquellas donde ya cuentan con levantamientos catastrales. La tasa inicial debía ser adecuada al valor real o comercial de los predios y se estimó fuera la que aplicaban los catastros organizados, por ser la más apropiada en relación a la capacidad de pago de los causan--

tes y permitir a las Haciendas locales una recaudación razonable (7 al millar anual). La progresividad de esta tasa partió de la escala de ingresos en que estuvo basada la escala de valores prediales, para lo cual se tomó en consideración el incremento de la amplitud en cada intervalo de clase de ingreso.

A continuación se comparan tarifas del impuesto predial en el -- Distrito Federal, haciendo destacar la recaudación posible de lo grarse una tarifa que se propone:

TABLA No. 19
TARIFAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

A C T U A L		A N T E R I O R A 1 9 7 5		
BASE VALOR CATASTRAL (PESOS)	TASA MENSUAL/ EL 90% DEL V. CATASTRAL AL- MILLAR	RECAUDA- CION A-- NUAL (PESOS)	TASA ANUAL/ 75% DEL V. CATASTRAL- (AL MILLAR)	RECAUDACION ANUAL (PESOS)
Hasta 150,000	1.00	\$ 1,620	12.6	1,418
Hasta 250,000	1.05	2,835	12.6	2,363
Hasta 500,000	1.10	5,940	12.6	4,725
Hasta 1,000,000	1.20	12,960	12.6	9,450
Hasta 2,500,000	1.30	35,100	12.6	23,625
Hasta 5,000,000	1.40	75,600	12.6	47,250
Hasta 10,000,000	1.50	162,000	12.6	94,500
Hasta 20,000,000	1.60	345,600	12.6	189,000

FUENTE: Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

TABLA No. 20
TARIFAS PROPUESTAS EN EL DISTRITO FEDERAL

BASE VALOR CATASTRAL	CUOTA FIJA ANUAL	TASA ANUAL SOBRE EL EXCE DENTE DEL LIMITE INFE-- RIOR.	RECAUDACION ANUAL
150,000	1,418	7.0 al millar	1,768
250,000	2,363	7.7 al millar	3,325
500,000	4,725	8.0 al millar	6,725
1,000,000	9,450	8.8 al millar	16,050
2,500,000	23,625	9.0 al millar	34,875
5,000,000	47,250	13.0 al millar	79,750
10,000,000	94,500	18.0 al millar	184,500
20,000,000	189,000	24.0 al millar	429,000

FUENTE: Elaboración Directa.

El impuesto predial es susceptible de adoptar dos modalidades diferentes, una directa donde la cuota al millar aumenta a medida que aumenta el valor de los predios, otra indirecta donde la tasa sea proporcional y lo que aumenta es la porción gravable. La tarifa que se propone combina ambas alternativas, la cuota fija corresponde a la tarifa que se usó hasta 1974, y la tasa progresiva se aplica sobre el excedente del límite inferior de los valores que indican los rangos; como se puede apreciar, en una misma escala de valores catastrales, la recaudación posible de esta tarifa es mayor en relación a la que se logra con la tarifa actual. La característica fundamental de la tarifa que se propone es la progresividad aplicada sobre el límite inferior de acuerdo a los rangos, haciéndose más intensiva a partir de valores catastrales mayores a cinco millones de pesos, como una medida tendiente a captar la recaudación de ingresos de aquellos causantes con alta capacidad tributaria.

Por lo que respecta a las cuentas del impuesto predial que tributan en base a la renta que producen o son susceptibles de producir los predios, presentan las siguientes particularidades: las cuentas que tributan en base renta ascienden a 169 158. 29/, por lo que en promedio representan una base de \$ 7,297.00, de donde se deriva una tributación por causante de \$ 1,877.00 bimestrales del total de estas cuentas el mayor número (85%) corresponde a las rentas que oscilan entre el rango de 1.00 a \$ 8,500.00 las cuales-

dan una base promedio de \$ 2,656.00 y arrojan una tributación media de \$ 693.00 bimestrales; en el otro extremo las cuentas mayores a una renta de \$ 17,000.00 representan el 7% del total, mismas que en base impositiva promedio de \$ 59,958.00 dan una recaudación promedio de \$ 15,007.00 bimestrales por causante. Como se puede apreciar, la representación de las cuentas es la siguiente: el 85% de ellas cubren el 32% de la recaudación del impuesto predial en base renta y en el mismo orden el 7% cubre el 54%.

De éste breve análisis de las cuentas se deduce lo siguiente: del total de ellas el 78% corresponde a las que tributan en base valor, el 22% aquellas que lo hacen en base renta sin embargo la recaudación de las primeras es ligeramente mayor en comparación con la que tiene las segundas. Del cien por ciento de la recaudación del impuesto predial, el 53% proviene por el cobro al valor catastral de los predios, y el 47% proviene del cobro en función a las rentas que produce o es susceptible de producir la propiedad raíz.

D).- LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL IMPUESTO PREDIAL.

El impuesto predial en el ámbito estatal reviste gran importancia por su papel tradicional que tiene dentro de las finanzas --

locales, es un gravamen exclusivo de las entidades federativas e independiente a la imposición federal. Las leyes impositivas de los Estados designan distintamente el impuesto predial llamándolo impuesto a la propiedad inmueble, impuesto a la propiedad territorial e impuesto a la propiedad raíz; pero en todos los casos la finalidad es gravar a la propiedad inmueble urbana, rústica, ejidal y comunal.

En la aplicación de éste impuesto existen diferentes procedimientos para determinar la base impositiva, en algunas entidades utilizan el valor comercial, en otras el valor catastral y otras la renta que producen o son susceptibles de producir los predios: - es necesaria la uniformidad para todos los Estados, en todo lo que se refiere a procedimientos y técnicas de recaudación. La ubicación del inmueble nos indica que la propiedad urbana incluye el valor del terreno y el de las construcciones fijas, el valor de la propiedad rústica tomará en consideración únicamente el valor de la tierra sin las instalaciones que son necesarias para su productividad; el mismo trato habrá de seguirse en lo que toca a las tarifas, gravando con mayor tasa a la propiedad urbana y menor a la propiedad rústica, y dentro de esta, tomar un gravamen inferior para aquellas tierras que se encuentran en producción a diferencia de las que son potencialmente productivas, pero que las mantienen sin utilizar con el propósito de especular.

Así como en el Distrito Federal, aunque en menor grado, en las entidades federativas se agudiza el problema del crecimiento demográfico, haciéndose necesario el uso adecuado de los recursos no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país. Es responsabilidad de los gobiernos locales mantener un desarrollo equilibrado, para lo cual tienen que administrar adecuadamente sus fuentes de ingresos, de manera que sea aprovechado su potencial contributivo con miras a la promoción del desarrollo económico y social.

La aplicación del impuesto predial a nivel nacional presenta condiciones de retraso tanto en su aspecto legal como administrativo, la falta de control en la compra-venta de bienes inmuebles destinados a la vivienda trae como consecuencia un alto grado de especulación, que hace disminuir el capital en las actividades productivas. La legislación fiscal de este impuesto queda en gran medida bajo la interpretación de las autoridades hacendarias respectivas, en repetidas ocasiones los criterios aplicados van en contra de los ordenamientos legales que rigen el sistema impositivo; existe también un gran descuido en los puntos clave de recaudación: los métodos de valuación catastral son en su mayoría muy sencillos, siendo su finalidad encontrar el monto más alto de valor de los predios y el manejo de cuentas prediales obedece a procedimientos de elaboración manual, haciendo imprecisos e in-

completos los movimientos de registro y actualización del padrón.

En los Estados de la República Mexicana se sigue teniendo preferencia por el impuesto predial proporcional, sin embargo ante la necesidad de recursos, los montos de recaudación de éste impuesto son insuficientes para satisfacer la demanda de servicios públicos; es necesario fortalecer las haciendas públicas locales mediante la implantación del impuesto predial progresivo, como un instrumento que permite obtener mayores ingresos, hacer uso racional del suelo e influir en la distribución de la carga fiscal.

La recaudación del impuesto predial en nuestro país presenta un panorama irregular, los ingresos por éste gravamen son muy variables respecto una entidad a otra.

En Campeche, Chiapas, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán, Tlaxcala, Veracruz y Sinaloa la recaudación predial no representa más del 20% en el total de impuestos; en cambio para Durango, Hidalgo, México y Puebla la recaudación del impuesto predial significa un poco más del 30% de lo que se obtiene por el total de impuestos; las demás entidades a excepción de Guanajuato y el Distrito Federal tienen una recaudación predial que fluctúa del 20% al 40% en su representación respecto a los impuestos. Así lo muestra el análisis de la siguiente tabla.

TABLA No. 21
 REPRESENTACION DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO PREDIAL EN EL TOTAL DE LOS
 IMPUESTOS DE TODOS LOS ESTADOS EN 1975
 (Millones de pesos)

	I N G R E S O S IMPUESTOS	P R E D I A L	R E P R E S E N T A C I O N %
Aguascalientes	39	10	25.6
Baja California	271	79	29.2
Baja California Sur	20	8	40.0
Campeche	30	4	13.3
Coahuila	424	44	10.4
Colima	56	8	14.3
Chiapas	122	10	8.2
Chihuahua	554	105	19.0
Distrito Federal	2,860	1,961	68.6
Durango	88	35	39.8
Guanajuato	178	93	52.2
Guerrero	217	50	23.0
Hidalgo	37	12	32.4
Jalisco	388	157	40.5
México	1,120	347	31.0
Michoacán	304	64	21.1
Morelos	173	40	23.1
Nayarit	61	14	23.0
Nuevo León	1,063	127	11.9
Oaxaca	79	16	20.3
Puebla	152	60	39.5
Querétaro	13	3	23.1
Quintana Roo	24	4	16.7
San Luis Potosí	67	32	47.8
Sinaloa	571	86	15.1
Sonora	286	46	16.1
Tabasco	138	21	15.2
Tamaulipas	266	32	12.0
Tlaxcala	11	2	18.2
Veracruz	252	45	17.9
Yucatán	198	23	11.6
Zacatecas	55	23	41.8
T O T A L:	10,120	3,561	35.2

FUENTE: "INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES"
 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1978.

El impuesto predial a nivel nacional representa el 11% del ingreso total de todas las entidades federativas; considerando únicamente el ingreso por concepto de impuestos la representación es del 50%. (dato para 1975).

Esto quiere decir que en cada entidad el impuesto predial debe significar por lo menos la mitad de los ingresos que obtienen por el total de impuestos, pero se observa todo lo contrario, la mayoría de ellas quedan por abajo de esa mitad de donde se desprende que el impuesto predial no es dirigido con bases satisfactorias ya que su rendimiento no corresponde a los ingresos que se requieren en la actualidad.

Los montos de recaudación analizados dan una visión clara de la limitación que tienen muchos Estados para llevar a cabo los servicios públicos. El problema radica fundamentalmente en una deficiente captación de recursos fiscales, que para mejorarla es necesario emprender una acción tendiente a fortalecer las haciendas locales, instrumentando adecuadamente las fuentes propias de ingreso.

Las entidades que tienen mayor monto de recaudación son en orden de importancia: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, - Chihuahua y Veracruz, de las cuales se obtiene el 77% de la ree-

caudación total de impuesto predial en la República, destacando el Distrito Federal por ser la entidad en que se recauda más de la mitad del impuesto que se cobra en todo el país. Así lo demuestra la siguiente tabla.

TABLA No. 22
 PONDERACION DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL EN LA REPUBLICA
 MEXICANA 1975
 (Millones de pesos)

	INGRESOS DE PREDIAL	PONDERACION
T O T A L	3,561	100.0
DISTRITO FEDERAL	1,961	55.1
MEXICO	347	9.7
JALISCO	157	4.4
NUEVO LEON	127	3.6
CHIHUAHUA	105	2.9
VERACRUZ	45	1.3
OTRAS	819	23.0

FUENTE: INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES
 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO 1978.

El uso racional de los recursos lo plantea el acelerado crecimiento de los grandes centros urbanos, por un lado al propiciar la reducción de áreas de cultivo y por otro el destino de la inversión hacia actividades no productivas; la expansión urbana está cubriendo extensas zonas agrícolas y la especulación en la compra-venta de terrenos hace escasa la inversión agrícola e industrial, afectando directamente el empleo, elevando el costo de la vivienda y causando una desigualdad en la distribución de la riqueza.

El mismo crecimiento demográfico y urbano de las ciudades, induce a los gobiernos locales a canalizar gran parte de sus ingresos fiscales a la realización de la infraestructura urbana, pero desafortunadamente ésta es aprovechada por quienes acumulan la propiedad de la tierra, obteniendo por consiguiente los beneficios derivados de la plusvalía. Es así como surge una asignación inadecuada de recursos.

Un instrumento de política fiscal del que pueden disponer los Estados, lo constituye precisamente el Impuesto Predial, ya que es un instrumento de gran utilidad para orientar los recursos del país hacia un uso adecuado. Solo que en las condiciones como se viene aplicando actualmente en forma proporcional, no presenta el camino ideal para corregir la situación irregular de uso y

distribución del suelo; la alternativa es la implantación del Impuesto Predial progresivo en toda la República. De esta manera las tasas crecientes incidirán en el valor de la tierra y sobre el capital, hasta lograr finalmente un uso más eficiente del recurso tierra y una canalización del capital hacia actividades más productivas.

El impuesto predial como se viene aplicando en la mayoría de las entidades federativas no se puede considerar equitativo y eficiente; para cumplir con los postulados de una buena imposición debe ser aplicado sobre valores reales de los inmuebles, de acuerdo a la capacidad contributiva de los causantes y sobre todo, en base a una progresividad adecuada a la realidad económica de cada entidad. De esta manera el impuesto predial progresivo, puede ser utilizado para lograr una apropiación social del excedente de riqueza generado por la propiedad raíz.

Toda implantación de impuestos o bien alguna modificación en el objeto, sujeto, base o tasa tiene sus repercusiones económicas y sociales. El impuesto predial no es la excepción, si a nivel nacional requiere de una reestructuración, la alternativa es el impuesto predial progresivo; es conveniente analizar las posibles repercusiones en la economía y en la población.

Desde el punto de vista económico los propietarios de inmuebles

destinados a las actividades industriales y comerciales, al ser incrementado el impuesto predial, incluirán éste aumento dentro de los demás costos trasladándolo a los consumidores vía precios, sin alterar su política de producción, ya que se trata de un impuesto que no tiene relación con los volúmenes de producción para los propietarios de predios destinados al arrendamiento, el aumento del impuesto predial les afecta de manera directa disminuyendo la renta obtenida, pero su idea inmediata es -- trasladarlo a los inquilinos aumentando la renta, lo cual constituye una desventaja si consideramos que la mayoría de la población cuenta con vivienda rentada. De ésta manera los propietarios no se ven afectados, no así el inquilino, que al ser reducido su ingreso, se restringe su consumo y a la vez sus posibilidades de ahorro.

En el aspecto fiscal el impuesto predial progresivo, al aumentar la tasa con mayor intensidad según el valor de los inmuebles, permite alcanzar mayores montos de recaudación.

En el aspecto social el sistema de impuesto predial progresivo, tiene como finalidad la redistribución de la riqueza; aunque -- sus efectos pueden no lograrse, es de esperar que la acción de éste gravamen ayude a mejorar la distribución de la carga fiscal.

C O N C L U S I O N E S

- Existe uniformidad en los puntos de vista teóricos que fundamentan el impuesto predial. Los fisiócratas hablan de un impuesto sobre el producto neto; Smith, establece los principios para una buena imposición; Ricardo, plantea la teoría del rendimiento proporcional. O sea, que todos estos autores aceptan que la tierra debe ser gravada por constituir una fuente de riqueza.

- Antes de que llegaran los españoles a nuestro territorio no existía el impuesto predial, desde la caída del imperio azteca hasta el año de 1925 no hubo un criterio firme para definir la base de éste impuesto, obedeciendo por un lado, el deseo de los legisladores por establecer un gravamen desmesurado al contribuyente, y por el otro, pretender que la recaudación produjera ingresos elevados. Fué hasta la celebración de la primera convención nacional fiscal cuando se iniciaron los estudios sobre el impuesto territorial como base del impuesto predial.

- La estructura fiscal del Departamento del Distrito Federal, tiene como función primordial, el proveer al gobierno de la ciudad los recursos monetarios necesarios para financiar el -

gasto público. Ya que actualmente es mayor la tasa media de crecimiento de los egresos comparada con los ingresos.

- El sistema tributario del Departamento del Distrito Federal - presenta las siguientes características deficientes:

- a). El 50% de los ingresos ordinarios, corresponde a impuestos federales.
- b). La carga tributaria (impuestos locales) se concentra en los contribuyentes del impuesto predial.
- c). Las contraprestaciones de los contribuyentes no cubren el costo de los servicios prestados.
- d). Es baja la promoción de la actividad económica.
- e). El monto del rezago es muy elevado.

- Los ingresos del impuesto predial dependen de la forma de aplicación de éste gravamen, tanto en su aspecto legal como administrativo. En el Distrito Federal los trabajos catastrales, la incorporación de nuevas cuentas y sobre todo la implanta--

ción de tasas progresivas, han permitido que estos ingresos - crezcan a una tasa media de crecimiento del 21%. Una proyec- ción para 1983 indica la cantidad de 11 292 millones de pesos que comparada con la que se obtendría siguiendo la tasa pro- porcional, es mayor en 383.7%.

- La recaudación del impuesto predial representa el 6% de los - ingresos totales del Departamento del Distrito Federal, 10% - de los ingresos ordinarios y el 56% de los ingresos que se ge- neran en el rubro de impuestos. Estos porcentajes hacen figu- rar al gravamen, como el principal renglón de ingresos loca- les. Excluyendo las participaciones en impuestos federales, - el ingreso predial representa el 28% de la recaudación ordina- ria, constituyéndose en el ingreso fundamental para el erario público de esta entidad.

- La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal toma como base del impuesto predial, el valor catastral de los pre- dios y la renta que producen o son susceptibles de producir, - e interpreta acertadamente las teorías que lo fundamentan al - estipular que sea la tierra la fuente impositiva y su propie- tario o usufructuario quien soporte el gravamen. La certeza - en la recaudación es completa, al quedar como responsable el-

propietario y como garantía el predio.

- El impuesto predial proporcional, en épocas anteriores fué -- considerado como el más justo. Actualmente, las tasas progresivas van más de acuerdo con los postulados teóricos de una buena imposición, puesto que es un instrumento adecuado para redistribuir la carga fiscal en función a la capacidad económica del contribuyente.
- En los sectores de niveles económicos elevados, la demanda de servicios públicos es cualitativamente mayor, sin embargo, + la recaudación del impuesto predial es más representativa en sectores de bajo nivel económico.
- Se ve gravemente afectada la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, por un aprovechamiento parcial del potencial tributario del impuesto predial. Existen ordenamientos en la Ley de Hacienda que impiden aplicar éste gravamen, a ciertas instituciones públicas y privadas.
- Las tarifas del impuesto predial en el Distrito Federal, aún cuando son progresivas, no aumentan de acuerdo a la capacidad contributiva de los causantes. El incremento de las tasas, an

te los incrementos de valores catastrales tiende a disminuir.

- Para que el impuesto predial sea aplicado en forma general, -- ningún contribuyente debe escapar a éste gravamen; no debe -- presentar diferencias en su aplicación, tampoco exenciones en su recaudación; los contribuyentes serán considerados en i--- gualdad de circunstancias, sin leyes que obliguen al fisco a dar tratamientos especiales.
- La especulación con valores fiscales, el rápido crecimiento de la población y la falta de catastración, son factores que contribuyen al aumento de valor o renta de los predios; si el fisco desconoce éste aumento, los valores catastrales existentes no van a corresponder a la productividad del predio.
- El impuesto predial en las entidades federativas, presenta en la mayoría de los casos, condiciones de retraso sobre todo en los puntos clave de su legislación y control administrativo.
- Las entidades que tienen mayor monto de recaudación predial son: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, y Baja California Norte. Su importancia se deriva al cubrir estas entidades el 77% de la recaudación total del impuesto -

predial en el país, destacando entre ellas el Distrito Federal por ser la que recauda más de la mitad del impuesto predial que se cobra en la República Mexicana.

R E C O M E N D A C I O N E S

- Es necesario un análisis del sistema fiscal para el Distrito Federal, con el objeto de aprovechar el potencial tributario de las fuentes de ingreso. Como alternativa para hacer frente a la demanda cada vez mayor de servicios públicos, considerando la posibilidad de reestructurar las tarifas actuales, mediante el establecimiento de tasas progresivas en los casos que se estime conveniente.
- El Departamento del Distrito Federal debe dar mayor atención a las empresas y establecimientos de su propiedad. Si aprovecha las ventajas de que dispone, tendrá una mayor participación en la promoción de la actividad económica.
- Se recomienda adoptar medidas preventivas que hagan disminuir el rezago, tales como el concientizar al contribuyente, evitar que se hagan trámites innecesarios y dar mayores facilidades para efectuar el pago en lugares cercanos al domicilio del contribuyente.
- Ante la presión que ejerce el constante crecimiento de la población en el Distrito Federal, se requiere hacer uso adecuado de la propiedad raíz y conservar el equilibrio ecológico +

de la ciudad, protegiendo las áreas rurales y favoreciendo -- los predios agrícola con cargas fiscales menores.

- La compra excesiva de bienes inmuebles afecta directamente al desarrollo económico de la ciudad, siendo que el interes por la especulación hace disminuir la inversión en actividades -- productivas. Por lo que se recomienda disminuir al máximo el otorgamiento de permisos para construir nuevos fraccionamien-- tos.
- Una persona puede poseer uno o más predios y pagar por separado el impuesto predial por cada uno de ellos, Sería justo que se aplicara el gravamen sobre el valor total de dos o más pre dios propiedad de una persona, de ésta forma pagaría más ---- quién más posee.
- En el Distrito Federal, el impuesto predial aparenta ser muy- gravoso, debido a las bajas valuaciones que se hacen de los - predios. El catastro debe ser más cuidadoso en éste aspecto, - puesto que el éxito de las tarifas depende de la valuación ca tastral.
- Para captar a corto plazo la plusvalía generada por la propie

- dad raíz, se recomienda reducir a un año el período de actualización del valor catastral de los predios. El índice de precios al consumidor resulta de gran utilidad; ya que se va incrementando la valuación de acuerdo al porcentaje de crecimiento de los precios. Esto hace que el gravamen sea aplicado sobre un valor apegado al valor comercial.
- Una estructura impositiva justa y de resultados positivos requiere de un impuesto predial que grave con mayor intensidad las propiedades según su valor. En el Distrito Federal la progresividad debe ser más eficiente, abriendo más los rangos de la tasa impositiva.
 - Se recomienda hacer un estudio de la situación económica de las instituciones que gozan de exenciones, a fin de presentar la iniciativa de reformas tendientes a cobrarles el impuesto predial. De ésta manera el Departamento del Distrito Federal aumentaría sus ingresos aprovechando el potencial tributario que se encuentra insuficientemente gravado.
 - Se recomienda eliminar la exención del impuesto predial a los edificios declarados y catalogados oficialmente como monumentos por su patio o planta, asimismo, a los predios edificados declarados como monumentos por tener detalles arquitectónicos o

artísticos que deben conservar.

- Con el propósito de desalentar la especulación con terrenos, se sugiere elevar la sobre tasa que se aplica a los predios no construidos, del 20% actual a 30%.
- Las casas-habitación ubicadas en colonias proletarias tienen una exención del 50% del impuesto predial, por el período de 10 años, por lo que se sugiere que el plazo sea reducido a cinco años.
- La mayoría de los Estados de la República Mexicana carecen de métodos modernos para administrar y valorar la propiedad inmueble, urbana y rústica. Ante estas deficiencias, las entidades deben recurrir a la ayuda técnica y financiera del gobierno federal.
- Se recomienda la implantación del impuesto predial progresivo en todas las entidades federativas. De esta manera los contribuyentes pagaran en proporción creciente, según su capacidad contributiva, y los gobiernos locales obtendrán mayores ingresos para atender sus funciones.

INDICE DE NOTAS DE PIE DE PAGINA

	Página.
1. Teoría general de las Finanzas Públicas y el caso de México Aniceto Rosas Figueroa y Roberto Santillán P.11.....	15
2. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexico Emilio Margain Manautou.....	16
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1980. P. 35.....	16
4. Finanzas Públicas. Harold M. Groves.....	17
5. Código Fiscal de la Federación. México 1980. P.6.....	18
6. Dictionary Judicial Straud"s. U.S.A.....	19
7. Compendio de Derecho Fiscal. Bielsa.....	19
8. Instituciones de Derecho Tributario. Giannini.....	19
9. Instituciones de Derechos Financieros. Giuliani Fonrouge.....	19

		168.
		Pág.
10.	Modelo de Código Tributario para América Latina...	19
11.	Principios de Economía Política y Tributación. David Ricardo.....	21
12.	Finanzas Públicas. Horold M. Groves.....	22
13.	Instituciones de Derechos Financieros. Giuliani Fourouge.....	22
14.	Instituciones de Derecho Financiero. Mario Pugliese.....	22
15.	Aniceto Rosas y Roberto Figueroa, <i>op. cit.</i> P.P. 16-17.....	24
16.	Ibid P.P. 16-17 y Finanzas Públicas. Horold M. Groves.....	25
17.	Ibid P.P. 17-19 Introducción al Estudio del - Derecho Tributario.....	28
18.	Principios de Economía Política y Tributación. David Ricardo.....	29
19.	El Capital, Tomo III. Carlos Marx.....	31

20.	Revista de Tesorería del D.D.F., No. 5 Enero Febrero, Marzo 1978 Horst Karl Dobner E.....	35
21.	Memoria de Actividades de la Tesorería del Distrito Federal y Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 1980. México.	47
22.	OP. Cit. Art. 13.....	77
23.	"Sistema y Procedimiento de la Tasación Aplicados al planeamiento de nuevos Sistemas Catastrales". Horst.K. Dobner E. Pág. 28.....	86
24.	Se entiende por plusvalía, al aumento de valor de los Predios provocado por circunstancias ajenas a la inversión de los inmuebles (para este caso)...	88
25.	Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, México 1980 Artículo 42.....	94
26.	Ver capítulo III Tarifa del Impuesto. Artículo 42.....	119
27.	Consultar anexos.....	123
28.	Dato para 1979.....	139
29.	Dato para 1979.....	145

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Assael, Hector. Ensayos de Política Fiscal. F.C.E. México-1975.
- 2.- A. Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna, Aguilar, --1975.
- 3.- Anguiano Equihua, Roberto, Las Finanzas del Sector Público en México U.N.A.M., 1968.
- 4.- Aguilar Caballero, Roberto. Elementos de Legislación Fiscal. Aguilar. México 1974.
- 5.- Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Manual de Economía Política, Grijalbo. México 1969.
- 6.- Harold M. Somers. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.--- F.C.E., México, 1977.
- 7.- Harold M. Groves. Finanzas Públicas, Trillas, México, 1965
- 8.- Marx, Carlos. El Capital. T. III F.C.E., México, 1974.
- 9.- Peacock, Alan y K. SHAW, C. La Teoría Económica de la Política Fiscal, México, 1974.
- 10.- Margain Menautou, Emilio. Introducción al Estudios del Derecho Tributario Mexicano, U.A. DE S.L.P. México, 1973.
- 11.- R. Spiegel, Murray. Estadística. MCCRAW-HILL. U.S.A. 1976.
- 12.- Retchkiman K., Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública. U.N.A.M., 1977

- 13.- Retchkiman K., Benjamín. Política Fiscal Mexicana. U.N.A.M. 1979.
- 14.- Santillan López, Roberto y Rosas Figueroa, Aniceto, Teoría-
General de las Finanzas Públicas y el Caso de México, -----
U.N.A.M., 1962.
- 15.- Tintner, Gerhard y B. Millham, Charles. Matemática, Estadís-
tica para Economistas, Interamericana. México, 1973.
- 16.- Calvo Nicolau, Enrique y Vargas Aguilar, Enrique. Ley de Ha-
cienda del Departamento del Distrito Federal, Themis México
1980.
- 17.- Dobner E. Karl. La Implementación del Impuesto Predial Pro-
gresivo. Revista Tesorería del Distrito Federal. México Ene-
ro a Marzo 1977.
- 18.- Banco Nacional de Comercio Exterior. Hacia una Reforma de -
las Relaciones Fiscales entre Federación, Estados y Municipi-
pios, Revista comercio exterior, México junio 1977.
- 19.- Cortina Gutiérrez, Alfonso. Comparación de algunos rasgos -
de las Estructuras Impositivas, Revista del Tribunal Fiscal
del estado de México. Naucalpan México. Septiembre-Diciem--
bre 1977.
- 20.- Merino Mañón, José. La Fiscalidad del suelo y del Desarro--
llo Urbano. Gobierno del Estado de México-Toluca, México. -
1972.
- 21.- Olimón Meraz, Fernando Luis. La Recaudación del Impuesto --
Predial como un fin del catastro, Dirección General de Hacien-
da. Toluca, México, 1975.

- 22.- Organo del Instituto Mexicano de Economía Aplicada. A.C., - Política Económica. Vol. VII Num. 4 Cuarto Bimestre de 1978 México.
- 23.- Peon de Regil, Alvaro. Política Tributaria en los Impuestos Estatales y su Proyección, Difusión Fiscal S.H.C.P., México Noviembre 1975.
- 24.- Revista S.H.C.P., Numérica. No. 31 Mayo 1977 México.
- 25.- Revista S.H.C.P., Numérica. No. 34 Agosto 1977 México.
- 26.- Revista S.H.C.P., Numérica. No. 39 Noviembre 1978 México.
- 27.- Salinas, Carlos. Objetivos e instrumentos de la Política fiscal. Difusión Fiscal, S.H.C.P., México. Febrero 1976.
- 28.- S.H.C.P. Código Fiscal de la Federación, México 1980.
- 29.- S.H.C.P., Indicadores Tributarios 1980. México 1980.
- 30.- Tesorería del Distrito Federal. Informes de labores para los años de 1976-1980. México.

ANEXO I

CRECIMIENTO ABSOLUTO Y RELATIVO DE LOS INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

PERIODO 1976-1980

(MILES DE PESOS)

	1 9 7 6	1 9 8 0 <u>1/</u>	VARIACION	
			ABSOLUTO	RELATIVO
INGRESOS TO- TALES	15 683 104 --	68 237 824 --	52 554 720--	335.1
ORDINARIOS	12 492 784 --	40 010 167 --	27 492 784--	220.3
IMPUESTOS	3 439 829 --	7 331 969 --	3 892 140--	113.1
DERECHOS	1 439 680 --	3 300 405 --	1 860 723--	129.2
PRODUCTOS	310 689 --	469 818 --	159 129--	51.2
AFORVECHAMIENTOS	1 687 847 --	5 729 847 --	2 042 000--	121.0
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FE DERALES	5 614 739 --	25 178 130 --	19 563 391--	348.4
EXTRAORDINARIOS	3 190 320 --	28 227 657 --	25 037 337--	784.8

1/ CIFRAS PRELIMINARES

FUENTE : INFORMES ANUALES DE LABORES DE LA TESORERIA DEL DEPARTAMEN-
TO DEL DISTRITO FEDERAL 1976-1980.
CUADROS COMPARATIVOS DE INGRESOS DE PROCESAMIENTO DE DATOS
DE LA TESORERIA DEL D.F.

ANEXO 2

INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL

(MILES DE PESOS)

	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0
INGRESOS TOTALES	15 683 104	17 354 805	24 553 117	36 836 534	68 237 824
ORDINARIOS	12 492 784	16 779 396	21 732 905	26 405 138	40 010 167
EXTRAORDINA RIOS	3 190 320	575 409	2 820 212	10 431 396	28 227 657

FUENTE :

INFORMES ANUALES DE LABORES DE LA TESORERIA DEL D.D.F. 1976 - 1980
Y CUADROS COMPARATIVOS DE INGRESOS DE PROCESAMIENTO DE DATOS DE LA
TESORERIA.

A N E X O 3

CRECIMIENTO ABSOLUTO Y RELATIVO DE LOS INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL

(VARIACIONES)

	ABSOLUTO 77-76	RELATIVO 77/76 (%)	ABSOLUTO 78-77	RELATIVO 78/77 (%)	ABSOLUTO 79-78	RELATIVO 79/78 (%)	ABSOLUTO 80-79	RELATIVO 80/79 (%)	TMCA* (%)
INGRESOS TOTALES	1 671 701	10.7	7 198 312	41.5	12 283 412	50.0	31 401 290	85.2	44
ORDINA-- RIOS	4 286 612	34.3	4 953 509	29.5	4 672 233	21.5	13 605 029	51.5	34
EXTRAOR-- DINARIOS	- 2 614 911	- 82.0	2 762 803	4812.5	7 611 184	269.9	17 796 261	170.6	70

* TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL

FUENTE : ANEXO 2

A N E X O 4

PONDERACION DE LOS INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL

(EN PORCIENTO)

	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TOTALES	100	100	100	100	100
ORDINA-- RIOS	79.7	96.7	88.5	71.7	58.6
EXTRAOR- DINARIOS	20.3	3.3	11.5	28.3	41.4

FUENTE : ANEXO 2

A N E X O 5

INGRESOS ORDINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

(MILES DE PESOS)

	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	<u>1/</u>
TOTAL	12 492 784	16 779 396	21 732 905	26 405 138	40 010 167	
IMPUESTOS	3 439 829	3 842 380	4 972 503	6 278 260	7 331 969	
DERECHOS	1 439 680	1 395 929	2 237 855	2 497 538	3 300 403	
PRODUCTOS	310 689	701 135	461 284	323 701	469 818	
APROVECHAMIENTOS.	1 687 847	2 599 445	2 775 280	2 773 327	3 729 847	
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES.	5 614 739	8 240 507	11 285 983	14 532 312	25 178 130	

1/ CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE : INFORMES ANUALES DE LABORES DE LA TESORERIA DEL D.D.F. Y CUADROS COMPARATIVOS DE PROCESAMIENTO DE DATOS DE LA TESORERIA DEL D.D.F.

A N E X O 6

CRECIMIENTO ABSOLUTO Y RELATIVO DE LOS INGRESOS ORDINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL

(VARIACIONES)

	ABSOLUTO 77-76	RELATIVO 77/76 (%)	ABSOLUTO 78-77	RELATIVO 78/77 (%)	ABSOLUTO 78-79	RELATIVO 79/78 (%)	ABSOLUTO 80-79	RELATIVO 80/79 (%)	TMCA* (%)
INGRESOS ORDINARIOS	4 286 612	34.3	4 953 509	29.5	4 672 233	21.5	13 605 029	51.5	34.0
IMPUESTOS	402 551	11.7	1 130 123	29.4	1 305 757	26.3	1 053 709	16.9	21.0
DERECHOS	- 43 751	- 3.0	841 926	60.3	259 683	11.6	802 865	32.1	23.0
PRODUCTOS	390 446	125.7	- 239 851	- 34.2	- 137 583	- 29.8	146 117	45.1	10.9
APROVECHA- MIENTOS.	911 598	54.0	175 835	6.8	- 1953	- 0.1	956 520	34.5	22.0
PARTICIPA CIONES EN IMP. FEDE RALES	2 625 768	46.7	3 045 476	37.0	3 246 329	28.7	10 645 818	73.3	45.0

* TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL

FUENTE : ANEXO 5

A N E X O 7

PONDERACION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS DEL DISTRITO FEDERAL
(EN PORCIENTO)

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS ORDINARIOS	100	100	100	100	100
IMPUESTOS	27.5	22.9	22.9	23.8	18.4
DERECHOS	11.5	8.3	10.3	9.5	8.2
PRODUCTOS	2.5	4.2	2.1	1.2	1.2
APROVECHAMIENTOS	13.5	15.5	12.8	10.5	9.3
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	45.0	49.1	51.9	55.0	62.9

FUENTE : ANEXO 5

INCREMENTO DE LOS INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL POR PERIODO
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	1976	1980	CRECIMIENTO (%)
IMPUESTO PREDIAL	2 423 973	4 102 381	69.2
IMPUESTOS	3 439 829	7 331 969	113.1
INGRESOS ORDINA- RIOS	12 492 784	40 010 167	220.3
INGRESOS TOTALES	15 683 104	68 237 824	335.1

FUENTE : INFORMES DE LABORES DE LA TESORERIA DEL D.D.F. AÑOS
1976-80

ANEXO 9
EVOLUCION DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO
DE IMPUESTO PREDIAL

AÑO	MONTO (MILES DE PESOS)	I N C R E M E N T O	
		ABSOLUTO	RELATIVO (%)
1976	2 423 973	463 403	23.6
1977	2 717 701	293 728	12.1
1978	4 972 503	2 254 802	83.0
1979	3 280 634	-1 691 869	-34.0
1980	4 102 381	821 747	25.0

FUENTE: Informes de labores de la Tesorería del D.D.F.,
y Cuadros Comparativos de Ingresos de Procesa -
miento de Datos del D.D.F.

ANEXO 10
 ELASTICIDAD DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO
 PREDIAL 1976-1980
 (Millones de pesos)

AÑO	P. I. B. D.F.	VARIACION RELATIVA (%)	INGRESO POR IMP. PREDIAL	VARIACION RELATIVIVA (%)	ELASTICIDAD
1976	552 555	23.0	2 424	23.6	1.03
1977	669 880	21.2	2 718	12.1	0.57
1978	838 506	25.2	4 973	83.0	3.29
1979	996 120	18.8	3 281	- 34.0	- 1.81
1980	1 069 832	7.4	4 102	25.0	3.38

FUENTE: Anexo 9, e Informes Anuales del Banco de México.

ANEXO 11
 INGRESO PROMEDIO POR CUENTA PREDIAL

AÑO	INGRESO POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL (MILES DE PESOS)	NUMERO DE CUENTAS PEDIALES EN GIRO	INGRESOS PROMEDIO (PESOS)
1976	2 423 973	742 547	3 264
1977	2 717 701	779 857	3 485
1978	4 972 503	804 130	6 184
1979	3 280 634	906 652	3 618
1980	4 102 381	970 155	4 229

FUENTE: Informe de Labores de la Tesorería del D.D.F., 1976-1980.

ANEXO 12
 ELASTICIDAD DE LOS INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL
 1976 - 1980
 (Millones de pesos)

AÑOS	PIB D.F. 1/	VARIACION RELATIVA (%)	INGRESOS TOTALES	VARIACION RELATIVA (%)	ELASTI- CIDAD	INGRESOS ORDINA- RIOS	VARIACION RELATIVA (%)	ELASTI- CIDAD	INGRESOS- EXTRAORDI- NARIOS	VARIACION RELATIVA (%)	ELASTI- CIDAD
1976	552 555	23.0	15 683	23.2	1.01	12 493	22.6	0.98	3 190	25.6	1.11
1977	669 880	21.2	17 355	10.7	0.50	16 779	34.3	1.62	575	- 82.0	- 3.87
1978	838 506	25.2	24 553	41.5	1.65	21 733	29.5	1.17	2 820	390.4	15.49
1979	996 120	18.8	36 837	50.0	2.66	26 405	21.5	1.14	10 431	269.9	14.36
1980	1 069 832	7.4	68 238	85.2	11.51	40 010	51.5	6.96	28 228	170.6	23.05

1/ Estimado a precios corrientes.

FUENTE: Informes de Labores de la Tesorería e Informe Anual del Banco de México.

ANEXO 13
EGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL POR CAPITULOS
1976 - 1980
(Miles de pesos)

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980
SERVICIOS PERSONALES	4 179 028	5 106 103	6 258 816	7 121 955	8 986 510
COMPRA DE BIENES PARA ADMINISTRACION.	369 090	731 808	704 100	1 085 985	1 130 884
SERVICIOS GENERALES	589 561	1 422 226	1 075 408	2 651 083	2 223.705
TRANSFERENCIAS	828 054	1 112 465	1 284 904	1 534 256	1 865 532
ADQUISICION DE BINES PARA FOMENTO Y CONSERVACION.	125 750	321 677	485 710	256 984	1 199 385
OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES.	3 811 364	4 083 172	11 819 953	19 326 389	28 291 400
INVERSIONES FINANCIERAS.	1 266 091	1 782 362	647 248	4 067 445	2 816 839
EROGACIONES ESPECIALES.	390 227	862 407	1 067 069	337 818	329 438
CANCELACION DE PASIVO.	3 661 493	1 107 470	2 379 971	7 717 994	20 910 098
<u>TOTAL</u>	<u>15 220 638</u>	<u>16 529 690</u>	<u>25 723 209</u>	<u>44 099 909</u>	<u>67 753 791</u>

FUENTE: Informes Anuales de Labores y Recaudación de Pagos Tesorería del D.F.

ANEXO 14
CARGA FISCAL PER-CAPITA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1 9 7 7

186.

	POBLACION MILES DE HABITANTES	INGRESOS (MILLONES DE PESOS)	CARGA FISCAL
REPUBLICA MEXICANA	61 636	288 844 *	4 686
Baja California Norte	429	474	1 105
Baja California Sur	1 144	2 002	1 750
Campeche	314	179	570
Coahuila	1 427	1 952	1 368
Colima	317	221	697
Chiapas	1 957	965	493
Chihuahua	2 046	1 633	798
Distrito Federal	8 799	16 514	1 877
Durango	1 171	694	593
Guanajuato	2 096	1 268	436
Guerrero	2 037	913	448
Hidalgo	1 510	374	248
Jalisco	4 244	4 299	1 013
México	5 070	6 829	1 347
Michoacán	2 949	825	280
Morelos	825	595	721
Nayarit	718	332	462
Nuevo León	2 283	4 215	1 846
Oaxaca	2 490	654	263
Puebla	3 205	1 435	448
Querétaro	634	392	618
Quintana Roo	133	394	2 962
San Luis Potosí	1 590	732	460
Sinaloa	1 673	1 923	1 149
Sonora	1 396	1 328	951
Tabasco	983	1 496	1 522
Tamaulipas	1 856	1 535	827
Tlaxcala	530	228	430
Veracruz	4 811	3 394	705
Yucatán	885	664	728
Zacatecas	1 125	460	409

* Incluye Ingresos Brutos del Gobierno Federal e Ingresos Netos de las Entidades.

FUENTE: Indicadores tributarios 1980. S.H.C.P.

ANEXO 15
CARGA FISCAL PER-CAPITA DEL DISTRITO FEDERAL
1976 - 1980
(Pesos)

C O N C E P T O	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0
POBLACION TOTAL DEL D.F. *	8 200	8 480	8 769	9 068	9 371 **
ORDINARIOS	12 492 784	16 779 396	21 732 905	26 405 138	40 010 167
CARGA FISCAL	1 524	1 979	2 478	2 912	4 270
IMPUESTOS	3 439 829	3 842 380	4 972 503	6 278 260	7 331 969
CARGA FISCAL	419	453	567	692	782
DERECHOS	1 439 829	1 395 929	2 237 855	2 497 538	3 300 403
CARGA FISCAL	176	165	255	275	352
PRODUCTOS	310 689	705 135	461 284	323 701	469 818
CARGA FISCAL	38	83	53	36	50
APROVECHAMIENTOS	1 687 847	2 599 445	2 775 280	2 773 327	3 729 847
CARGA FISCAL	206	307	316	306	398
PARTICIPACIONES	5 614 739	8 240 507	11 285 983	14 532 312	25 178 130
CARGA FISCAL	685	972	1 287	1 603	2 687

* Cifras estimadas.

** Cifras preliminares del X censo general de población y vivienda S.P.P.

FUENTE: Cuenta Pública del D.D.F.,

NOTA: Los números de población e ingresos se leen en miles.

ANEXO 16
COMPARACION DE LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL ENTRE EL DISTRITO
FEDERAL Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(Millones de pesos)

ESTADO	1973		1974		VARIACIONES				VARIACIONES				VARIACIONES	
	1973	(%)	1974	(%)	ABSOLUTA 74-73	RELATIVA 74/73 (%)	1975	(%)	ABSOLUTA 75-74	RELATIVA 75/74 (%)	1976	(%)	ABS. 76-75	REL. 76/75 (%)
<u>TOTAL</u>	<u>2 960</u>	<u>100.0</u>	<u>2 472</u>	<u>100.0</u>	<u>312</u>	<u>14.4</u>	<u>3 561</u>	<u>100.0</u>	<u>1 089</u>	<u>44.1</u>	<u>4 558</u>	<u>100.0</u>	<u>99.7</u>	<u>28.0</u>
Aguascalientes	6	0.3	7	0.3	1	16.7	10	0.3	3	42.9	13	0.2	3	30.0
B. California-Norte.	59	2.7	71	2.9	12	20.3	79	2.2	8	11.3	91	2.0	12	15.2
B. California-Sur.	6	0.3	9	0.4	3	50.0	8	0.2	- 1	- 11.1	9	0.2	1	12.5
Campeche	3	0.1	3	0.1			4	0.1	1	33.3	5	0.1	11	25.0
Coahuila	24	1.1	26	1.1	2	8.3	44	1.2	18	69.2	59	1.3	15	34.1
Colima	4	0.2	5	0.2	1	25.0	8	0.2	3	60.0	11	0.2	3	37.5
Chiapas	8	0.4	10	0.4	2	25.0	10	0.3			11	0.2	1	10.0
Chihuahua	65	3.0	79	3.2	14	21.5	105	3.0	26	32.9	133	2.9	28	26.7
Distrito Federal.	1 124	52.0	1 238	50.1	114	10.1	1 961	55.1	723	58.4	2 588	56.7	627	32.0
Durango	24	1.1	25	1.0	1	4.2	35	1.0	10	40.0	42	0.9	7	20.0
Guanajuato	55	2.5	68	2.8	13	23.6	93	2.6	25	36.8	121	2.6	28	30.1
Guerrero	28	1.3	48	1.9	20	71.4	50	1.4	2	4.2	67	1.4	17	34.0
Hidalgo	7	0.3	13	0.5	6	85.7	12	0.3	- 1	- 7.7	16	0.3	4	33.3
Jalisco	163	7.5	159	6.4	- 4	- 2.5	157	4.4	- 2	- 1.3	154	3.4	- 3	- 1.9
México	178	8.2	236	9.5	58	32.6	347	9.8	111	47.0	482	10.6	135	38.9
Michoacán	49	2.3	61	2.5	12	14.5	64	1.8	3	4.9	73	1.6	69	14.1
Morelos	32	1.5	36	1.5	4	12.5	40	1.1	4	11.1	45	1.0	5	12.5
Nayarit	10	0.5	10	0.4			14	0.4	4	40.0	17	0.4	4	21.4
Nuevo León	56	2.6	62	2.5	6	10.7	127	3.6	65	104.8	190	4.2	63	49.6
Oaxaca	12	0.6	13	0.5	1	8.3	16	0.4	3	23.1	18	0.4	2	12.5
Puebla	47	2.2	15	2.2	8	17.0	60	1.7	5	9.1	68	1.5	8	13.3
Querétaro	3	0.1	3	0.1			3	0.1			3	0.1		
Quintana Roo	2	0.1	3	0.1	1	50.0	4	0.1	1	33.3	6	0.1	2	50.0
San Luis Potosí	22	0.1	26	1.1	4	18.2	32	0.9	6	23.1	39	0.8	7	21.9
Sinaloa	44	2.0	53	2.1	9	20.5	86	2.4	33	62.3	120	2.6	34	39.5

Sonora	25	1.2	30	1.2	5	20.0	46	1.3	16	53.3	63	1.4	17	36.9
Tabasco	11	0.5	17	0.7	6	54.5	21	0.6	4	23.5	29	0.6	8	38.1
Tamaulipas	25	1.2	30	1.2	5	20.0	32	0.9	2	6.7	36	0.8	4	12.5
Tlaxcala	2	0.1	2	0.7			2	0.1			2			
Veracruz	38	1.8	41	1.7	3	7.9	45	1.3	4	9.8	49	1.1	4	8.9
Yucatán	15	0.7	16	0.6	1	6.7	230	.6	7	43.8	29	0.6	6	26.1
Zacatecas	13	0.6	17	0.7	4	30.8	23	0.6	6	35.3	31	0.7	8	34.8

FUENTE: Información sobre los Ingresos Gubernamentales; S.P.P., 1978.



TEL. 577-89-70 577-27-15