

Universidad Nacional Autónoma de México

**FACULTAD DE ARQUITECTURA
LICENCIATURA EN URBANISMO**



**"EL IMPUESTO PREDIAL CON BASE SUELO COMO
ALTERNATIVA PARA MEJORAR EL SISTEMA
TRIBUTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES"
"EL CASO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA"**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
U R B A N I S T A
P R E S E N T A:**

LUIS RODOLFO ZAMORANO RUIZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. MANUEL PERLO COHEN

MEXICO. D. F.

MARZO DEL 2000

277400



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**A mis papás, por su inmejorable ejemplo,
su cariño y por haber puesto siempre todos
los medios necesarios para poder llegar
hasta aquí. Este trabajo, el que más tiempo y
esfuerzo me ha tomado, está dedicado a
ustedes como una pequeña muestra de gratitud.**

**A mis maestros, que tan generosamente han
entregado su tiempo y conocimientos; gracias,
lo que ustedes me han dado no tiene precio.**

INDICE

Introducción

Capítulo I.- Teoría General del Impuesto

- 1.1 Naturaleza del impuesto
- 1.2 Definición del Impuesto
- 1.3 Clases de Impuestos.
 - 1.3.1 Directos e Indirectos.
 - 1.3.2 Proporcionalidad, Progresividad y Regresividad.
- 1.4 Historia de los Impuestos.
- 1.5 Principios del Impuesto.
- 1.6 Criterios de Eficiencia del Impuesto.
 - 1.6.1 Equidad.
 - 1.6.2 Neutralidad.
 - 1.6.3 Certeza.
 - 1.6.4 Evidencia.
 - 1.6.5 Eficiencia Administrativa.
 - 1.6.6 Aceptación del Impuesto.

Capítulo II. El Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria

- 2.1 Definición del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria.
- 2.2 Antecedentes Históricos del Impuesto.
 - 2.2.1 Antecedentes Históricos del Impuesto Predial en México.
- 2.3 Principales Componentes del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria.
 - 2.3.1 Base gravable.
 - 2.3.2 Tarifas y Tasas.
 - 2.3.3 Valor del inmueble.
 - 2.3.4 Exenciones y Descuentos.
 - 2.3.5 Organización Intergubernamental.
 - 2.3.6 Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto.
 - 2.3.7 Cobro del Impuesto.
 - 2.3.8 Inconformidades.
 - 2.3.9 Ingresos.
- 2.4 El Cobro de los Impuestos a la Propiedad Raíz en México
 - 2.4.1 Marco jurídico e institucional de los impuestos a la propiedad raíz
 - 2.4.2 Evolución reciente del impuesto predial en México

Capítulo III. Experiencias Internacionales en Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria con Base Suelo

- 3.1 La Experiencia de Australia.
- 3.2 La experiencia de Jamaica.
- 3.3 La experiencia de Sudáfrica.
- 3.4 Cuadro Resumen de las experiencias estudiadas.
- 3.5 Conclusiones.

Capítulo IV. La Experiencia Fiscal Inmobiliaria de Mexicali

4.1 Perfil Sociodemográfico y Desarrollo Urbano en Mexicali

- 4.1.1 Localización.
- 4.1.2 Fundación y Crecimiento Inicial.
- 4.1.3 Población.
- 4.1.4 Principales Actividades Económicas en Mexicali.
- 4.1.5 Crecimiento urbano y ocupación del suelo.
- 4.1.6 Vivienda.
- 4.1.7 *Infraestructura y Servicios en la Ciudad de Mexicali.*
- 4.1.8 Crecimiento de la Ciudad.
- 4.1.9 Síntesis de la Evolución reciente de Mexicali.

4.2 El Proceso de Reforma del Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Mexicali de 1989.

- 4.2.1 Impuesto Predial en Mexicali antes de la reforma de 1989.
- 4.2.2 Los antecedentes de la Reforma al Sistema Fiscal de la Propiedad Inmobiliaria de 1989.

4.3 La Adopción del Sistema de Base Suelo en Mexicali.

- 4.3.1 ¿Por qué se adoptó el sistema de base suelo?
- 4.3.2 El Modelo de Valuación.

4.4 La aplicación del impuesto.

4.5 Evaluación de la reforma de 1989.

4.6. Proceso de Cambio del Sistema: 1990-1999.

- 4.6.1 La continuación de la reforma: 1990-1992.
- 4.6.2 El abandono del Modelo de Valuación y mantenimiento de la base suelo.
- 4.6.3 Nueva administración municipal y cambios en la política fiscal inmobiliaria (1992-1995).
- 4.6.4 Nuevo impulso a la modernización catastral: 1995-1998.

4.7 Evaluación del Sistema Fiscal Inmobiliario.

- 4.7.1 Análisis del comportamiento del sistema.
- 4.7.2 Actualización del Catastro.
- 4.7.3 Aceptación de la Población.
- 4.7.4. Definición de la política fiscal inmobiliaria.

4.8 Conclusiones.

Capítulo V

El Cambio a Base Suelo como Alternativa para un Mejor Sistema Tributario Local

5.1 Ventajas y Desventajas de la Base Suelo.

- 5.1.1 Beneficios de la Base Suelo en Términos de Costos.
- 5.1.2 Beneficios de la Base Suelo en Términos de Transparencia.
- 5.1.3 Desventajas de la Base Suelo.

5.2 Recomendaciones: Una Propuesta para los Gobiernos Locales

5.3 La base suelo como instrumento de política urbana.

Bibliografía

Entrevistas Realizadas

Introducción

El campo de acción del urbanismo es amplio; abarca desde lo específico del diseño de un desarrollo concreto particular hasta la generalidad del término urbano; entendiéndose por esto último el conjunto de actividades que se desarrollan al interior de la ciudad. Uno de estos aspectos es la administración de la ciudad o administración del gobierno local; conjunto de actividades que desarrollan las autoridades correspondientes para hacer posible el funcionamiento de la urbe.

Una de las actividades más importantes de cualquier gobierno local es la captación de recursos económicos necesarios para la operación del gobierno, así como para gastos de inversión en obras públicas y mantenimiento de la infraestructura existente, entre otros. Las fuentes de ingresos son diversas; fondos federales y estatales representan parte importante de los ingresos de los municipios, otras fuentes son aquellas que provienen del nivel local, principalmente impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, entre otros, también conocidas como fuentes de ingresos propios.

Aunque todas estas fuentes de recursos de los gobiernos locales tienen su importancia y su razón de ser, las fuentes de ingresos propios tienen un carácter relevante ya que dotan al municipio de mayor autonomía económica y política al hacerlo menos dependiente de recursos externos provenientes de la federación o de su estado. Los impuestos son, por lo general, la mayor fuente de ingresos propios del municipio, asimismo, el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria o Impuesto Predial es aquél que usualmente tiene mayor importancia dentro del rubro de la tributación local.

Podemos decir así, que el Impuesto Predial es, o tiene el potencial para ser, la principal fuente de ingresos propios del municipio mexicano; e incluso, bien manejado, puede llegar a convertirse en el principal generador de recursos, aun por encima de las participaciones federales y estatales. Esta posibilidad, además de permitirle al gobierno local tener mayor libertad de decisión y menor dependencia de los órdenes estatal y federal, se traduce en una mejor calidad de vida para sus habitantes al contar la autoridad con mayores recursos para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios de su población.

El fuerte e histórico rezago que presenta el Impuesto Predial en nuestro país, así como el enorme potencial que encierra y los excelentes resultados en la recaudación que pueden obtenerse aplicando esquemas integrales que contemplen y cuiden todos los aspectos relacionados con este gravamen, son los principales factores que han motivado la realización de esta tesis, misma que busca lograr una contribución al tema de la administración local y las finanzas municipales en México.

Una de las principales características del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en México y en la mayoría de los países es que grava tanto la tierra como las construcciones edificadas sobre ésta. A lo largo de este trabajo de investigación, y con base en la documentación de la experiencia de Mexicali, Baja California, ponderaremos las ventajas que presenta un esquema tributario basado únicamente en el valor de la tierra, ignorando el valor de las construcciones.

El tema del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria con Base Suelo se encuentra actualmente en la mesa de discusión de académicos y autoridades fiscales en todo el mundo, debido a que constituye el replanteamiento de base de uno de los tributos más antiguos de la historia de la humanidad. Las ventajas que este esquema recaudatorio ofrece, ha provocado que diversos gobiernos locales en el mundo se hayan atrevido a implementarlo, consiguiendo por lo general resultados muy satisfactorios. Una de las instituciones de investigación y docencia que destacan a nivel internacional por su interés en los impuestos y la política urbana, es el Lincoln Institute of Land Policy, con sede en Massachussets, EUA. En el año de 1998, al enterarse del esquema con base suelo que se aplica desde 1990 en Mexicali, el Lincoln Institute solicitó la documentación de tal experiencia, trabajo de investigación que fue confiado al Dr. Manuel Perló Cohen (miembro de dicha institución) y al autor de esta tesis. La obtención de gran parte del material recabado en este documento fue posible gracias al patrocinio del Lincoln Institute.

El tema de los impuestos locales, específicamente el impuesto a la propiedad inmobiliaria, es muy extenso y es materia de numerosos trabajos de investigación; el presente documento busca solamente presentar un caso concreto y exitoso de aplicación de la base suelo, profundizando en el proceso que comenzó en Mexicali hace ya una década y siguiéndolo de cerca hasta nuestros días, lo que permite hacer un análisis detallado, objetivo y no inmediatista de lo que se obtuvo al implementar la reforma que a continuación se expone.

Capítulo I.- Teoría General del Impuesto

El objetivo de este apartado es provocar un acercamiento general al tema de los impuestos con la finalidad de facilitar la comprensión de los capítulos subsiguientes. Aspectos básicos de la tributación tales como la naturaleza, objetivos, historia, clasificación y principios de los impuestos se abordan a continuación de manera somera, pretendiendo únicamente establecer un lenguaje común que haga posible la correcta interpretación del análisis del Impuesto a la Propiedad Raíz que se presenta más adelante.

1.1 Naturaleza del impuesto.

En las economías modernas, los impuestos son la principal fuente de ingresos de los gobiernos. Los impuestos se diferencian de otras fuentes de ingresos debido a que son obligatorios y no se pagan a cambio de un bien o servicio específico. Aunque supuestamente los impuestos se pagan por el bien de toda la comunidad, la obligación del individuo de cumplir con estas disposiciones es independiente de cualquier beneficio recibido.

Originalmente, la finalidad de los impuestos era proveer al gobierno de los recursos necesarios para su operación, actualmente tienen objetivos que van mucho más allá del mero espíritu recaudatorio. Según el economista norteamericano Richard A. Musgrave¹, los diferentes tipos de impuestos pueden distinguirse a partir del fin que buscan: planificación local, redistribución del ingreso y estabilidad económica.

La planificación local se refiere a aquellas políticas públicas que buscan inducir el crecimiento o el desarrollo en una zona determinada, o bien, desalentarlo por alguna razón específica como por ejemplo la excesiva concentración de población. Mediante estímulos o cargas fiscales extra, puede inducirse o desalentarse el desarrollo de ciertas ciudades o regiones, acciones que más allá de tener objetivos recaudatorios, buscan dar un crecimiento equilibrado a una nación.

La redistribución del ingreso tiene como meta reducir las inequidades que se dan en las sociedades modernas, impidiendo que la brecha entre los ricos y los pobres se haga crítica y buscando dar a todos lo integrantes de la comunidad, aquellos satisfactores elementales para el ser humano. En una economía pura de mercado toda la renta se distribuiría de acuerdo con la aportación de la producción y activos de cada individuo.

¹ Musgrave, Richard Abel, 1910- *Teoría de la hacienda pública Traducción del inglés por José María Lozano Iruete. Introducción por Enrique Fuentes Quintana Madrid Aguilar [1967]*

Esto podría dejar en el abandono a un gran sector de la población, por ejemplo, a quienes por un accidente mental, físico o temperamental efectúan una aportación pequeña o nula a la producción, o a aquellos otros cuyos padres no les legaron unos activos productivos. Se discute el nivel de provisión para los pobres, pero existe un consenso generalizado de que esa provisión es una función propia del Estado en su tarea de conseguir el bienestar social. Por último, el objetivo estabilizador del impuesto, también conocido como política fiscal y monetaria busca mantener altos índices de empleo, estabilidad de precios y otros indicadores macroeconómicos. La provisión de servicios y el sostenimiento de los pobres implica que el sector público utilice un porcentaje del Producto Nacional.

En tiempos anteriores a Keynes, la función primaria de la tributación era financiar los gastos públicos. Los impuestos se recaudaban, por consiguiente, en la cantidad meramente necesaria para cubrir el gasto público proyectado. El desempleo se consideraba como una situación de no equilibrio de la economía. El orden natural implicaba la plena ocupación, y una desafortunada consecuencia fue el fracaso de los economistas al no encontrar la solución dentro de la macroeconomía para los problemas del desempleo masivo que se registró en los años treinta. La conclusión de que las economías de mercado tenderían al pleno empleo se predicaba basándose en dos supuestos que no refleja el mundo real. El primero era el de que los salarios serían flexibles hacia abajo, con lo cual, durante las depresiones, salarios y precios descenderían. Esto aumentaría el valor real de los ahorros de las personas; se sentirían más ricas y gastarían más, mejorándose así el grado de ocupación. El segundo supuesto era que un tipo flexible de interés igualaría de modo efectivo la cantidad ahorrada por unos individuos con la cantidad que otros desearían invertir.

Sin embargo, Keynes² negó esta tendencia automática de la demanda y la oferta agregadas a igualarse al nivel de plena ocupación, con lo que se convirtió en la segunda exigencia importante de la política fiscal el corregir cualquier exceso o defecto de la demanda. El remedio principal recomendado por Keynes para hacer frente al desempleo masivo era un fuerte aumento del gasto público que no fuese acompañado por incrementos de impuestos. Idealmente, la tributación se recauda de modo que se impida la depresión y la inflación, y que permita que queden recursos disponibles para que el Estado los utilice. En una economía abierta, las medidas estabilizadoras se amplían para conseguir el equilibrio de la balanza de pagos. Cuando aparecen déficits frente al extranjero, los impuestos han de elevarse para: reducir la tasa de aumento de los precios, reducir la demanda de importaciones y reducir la demanda doméstica de bienes que pueden entonces ser exportados.

² Keynes, John Maynard, 1883-1946 Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero México Fondo de Cultura Económica [1965]

En conclusión, podemos decir que es erróneo el hecho de que la mayoría de las descripciones de las finalidades de la tributación comienzan diciendo que los impuestos son necesarios solamente para financiar el gasto público. Una de sus principales finalidades es reducir el consumo privado y la inversión privada en forma que el Estado pueda suministrar bienes y servicios y subsidiar a los pobres sin causar inflación ni dificultades en la balanza de pagos. Y es indudable también que la tributación no ha de fijarse a un nivel tan alto que reduzca la actividad privada en tal grado que desaparezca el empleo.

1.2 Definición del Impuesto.

Según el Concise Oxford Dictionary, el impuesto es una contribución que grava a personas, propiedades o negocios para el sostenimiento del Estado. Pero como hemos argumentado anteriormente, el sostenimiento de Estados capaces de crear o tomar a préstamo dinero puede ser una función trivial de la tributación en nuestros días cuando se admiten los principios de la Hacienda Pública keynesiana. Es verdad que las corporaciones locales pueden depender de los impuestos locales para sostener su Hacienda, pero los gobiernos centrales pueden imprimir dinero y contraer deudas para pagar parte de sus gastos.

Una definición que se adapta a los hechos anteriores es la siguiente: "Un impuesto es toda derivación desde la corriente circular de renta hacia el sector público, con la excepción de las transacciones de préstamos y pagos directos de los bienes y servicios públicamente producidos hasta el valor que representa su costo de producción"³.

1.3 Clases de Impuestos.

1.3.1 Directos e Indirectos.

El impuesto que grava la renta se paga directamente por el contribuyente a las autoridades, mientras que los impuestos que gravan las ventas se abonan por los consumidores de los bienes y servicios, pero llegan al Estado indirectamente a través de los minoristas, que actúan como agencia recaudadora. Por tanto, los impuestos pueden clasificarse como directos o indirectos, de acuerdo con las normas administrativas para su recaudación.

³ Allan, Charles M. La teoría de la tributación Versión española de Miguel Paredes [Madrid] Alianza [1974]

Los impuestos directos son aquellos que gravan principalmente a las personas y son intransmitibles; ejemplo de ellos son: el impuesto al ingreso, impuestos sobre herencias. En México, el Impuesto Sobre la Renta es el más claro ejemplo de un impuesto directo.

Los impuestos indirectos gravan las transacciones de bienes y servicios; muestra de ellos son los impuestos sobre ventas, impuesto al valor agregado, impuestos sobre bienes en proceso de producción e impuestos sobre importaciones o aranceles, entre otros. El Impuesto al Valor Agregado es el exponente más conocido de este tipo de impuestos en nuestro país.

No existe consenso acerca de si considerar al impuesto predial como directo o indirecto, ya que si bien es un gravamen que el contribuyente paga directamente a la autoridad, lo que se grava no es la persona ni su actividad, sino la propiedad o posesión de un bien inmueble.

1.3.2 Proporcionalidad, Progresividad y Regresividad.

Los impuestos pueden también ser clasificados de acuerdo al efecto que tienen sobre la redistribución del ingreso y de la riqueza. Un impuesto proporcional es aquel que impone la misma carga relativa sobre todos los contribuyentes; en México el IVA es un ejemplo de proporcionalidad ya que éste es siempre del 15% del valor del bien o servicio en cuestión (sin considerar bienes y servicios exentos).

Un impuesto progresivo es el que toma una proporción creciente de renta conforme la renta aumenta, tal es el caso del Impuesto sobre la Renta, cuyas tasas se incrementan a medida que aumenta el ingreso total. Un impuesto regresivo toma una proporción decreciente de renta conforme la renta aumenta. Los impuestos progresivos reducen la inequidad de la distribución de los ingresos y los regresivos hacen más grande las disparidades. Los impuestos sobre ventas, así como los impuestos sobre bienes y servicios determinados tienden a ser regresivos; aunque sean nominalmente proporcionales, la porción del ingreso destinado a determinado bien o servicio se reduce a medida que el nivel de ingreso se incrementa.

El Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria puede ser progresivo o regresivo de acuerdo al criterio que con que se grave; mientras algunos gobiernos como el del D.F. aplica tasas progresivas al valor del inmueble, otros gobiernos locales tienen tasas o tarifas proporcionales a este valor, lo que finalmente provoca regresividad, como ya se explicó anteriormente.

1.4 Historia de los Impuestos.

Como ya se mencionó, la finalidad original del impuesto era allegar al gobierno los suficientes recursos para su operación; la evolución de los mismos en sus primeras etapas estuvo relacionada básicamente con aspectos administrativos. Debido a que es más sencillo gravar productos foráneos que productos domésticos, los aranceles e impuestos de aduana fueron de los primeros en aparecer.

Asimismo, en lo referente a impuestos personales, la propiedad inmobiliaria y la persona son los sujetos más fácilmente identificables, por lo que el impuesto sobre la tierra y el impuesto por cabeza fueron los primeros impuestos directos establecidos. Algunos impuestos a la propiedad eran establecidos temporalmente como medios de recaudación adicional en tiempos de guerra; por mucho tiempo estos impuestos fueron enfocados a la propiedad inmobiliaria, extendiéndose posteriormente a otro tipo de bienes.

En Roma⁴, el impuesto principal era un impuesto por cabeza denominado *tributum*, cuando se requerían ingresos extra para financiar eventos extraordinarios tales como guerras, la base de este impuesto se extendía a la propiedad inmobiliaria. Aunque en un principio este impuesto era proporcional a la cantidad de tierra que se poseyera, el criterio gravable evolucionó hasta alcanzar una correspondencia entre la fertilidad de la tierra y la cantidad a pagar, pudiéndose pagar con la décima parte del producto cosechado.

Durante la Edad Media, los principales impuestos eran aquellos que gravaban el derecho de tránsito por el territorio, así como impuestos a la actividad comercial, especialmente sobre determinados alimentos y bebidas. El Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria dejó de ser una disposición temporal y extraordinaria para convertirse en un gravamen permanente que se mantiene hasta hoy.

Actualmente, los impuestos a la propiedad inmobiliaria han perdido importancia, mientras que otros como los impuestos sobre el ingreso y al valor agregado se han convertido en tributos con mayor peso. Sin embargo, el impuesto a la tierra y a las construcciones se mantiene como una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales, lo que asegura su importancia y permanencia. Existe actualmente una tendencia a promover los derechos y contraprestaciones y a *reducir la importancia de ingresos generales como son los impuestos; ya que los primeros tienen la ventaja de ser más transparentes y por ende mejor aceptados por la comunidad que saben en qué se están aplicando sus contribuciones.*

⁴ Enciclopedia Británica, Macropedia.

1.5 Principios del Impuesto.

En el siglo 18, el filósofo y economista Adam Smith⁵ intentó sistematizar las reglas que deberían gobernar un sistema racional de impuestos, los cuales estableció en cuatro postulados:

I. Los sujetos de cada estado deben contribuir con el mantenimiento del gobierno, lo cual debe darse en la medida de sus posibilidades, es decir, en proporción al ingreso que gozan respectivamente bajo la protección del estado...

II. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser seguro y no arbitrario. El tiempo, la forma de pago, la cantidad a pagar deben quedar completamente claros al contribuyente y a cualquier otra persona...

III. Todo impuesto debe ser cobrado en el tiempo y en la forma en que sea más conveniente para el contribuyente...

IV. Todo impuesto debe estar diseñado para quitar al contribuyente lo menos posible...

1.6 Criterios de Eficiencia del Impuesto.

1.6.1 Equidad.

Indudablemente, una de las características deseables de los impuestos es que sean justos. Aparte de la deseabilidad ética de la equidad, existe la necesidad práctica de que los impuestos sean aceptables por parte del público que ha de pagarlos. Si existe la creencia general de que los tributos no son equitativos, las consecuencias pueden ir desde una amplia evasión hasta la revolución.

Se distinguen dos clases de equidad. La primera, la equidad horizontal, se refiere al tratamiento igual de las personas iguales; por ejemplo, personas con rentas iguales pueden ser obligadas a pagar igual impuesto sobre la renta. La segunda clase es la equidad vertical que se ocupa de que contribuyentes desiguales sean tratados con un grado adecuado de desigualdad. Este segundo concepto es difícil de llevar a la práctica debido a que existen innumerables opiniones acerca de cuál sea el grado adecuado de desigualdad.

⁵ Smith, Adam, 1723-1790 Riqueza de las naciones México [Oscar R. Cruz O.] 1976

Para unos el grado adecuado de desigualdad en la imposición sobre la renta lo satisfará un impuesto proporcional, mientras que otros pensarán que un impuesto progresivo es más equitativo. Lograr al mismo tiempo la equidad vertical y horizontal en un sistema tributario no es fácil; existen dos conceptos acerca de qué es lo justo: el primero argumenta que la equidad se alcanza cuando los pagos por impuestos son proporcionales al grado de beneficio derivado del gasto público; el segundo afirma que la equidad vertical se obtiene cuando los impuestos se satisfacen de acuerdo con la capacidad de pago; quienes mayor capacidad posean deben ser quienes más impuestos paguen.

1.6.2 Neutralidad.

Este término se refiere al grado en que el impuesto evita perturbar el funcionamiento del mecanismo de mercado. En las economías occidentales, la mayoría de las decisiones acerca de qué comprar, cuánto ahorrar, etc., se toman comparando los beneficios de tales actos con los costos que implican. Cualquier tributación que afecte a una actividad económica distorsionará, sin duda alguna, esa comparación de costo beneficio. Por razones de neutralidad, un impuesto general sobre las ventas es preferible a un impuesto específico sobre un sólo artículo. Con un impuesto general sobre las ventas, al menos todos los artículos resultan encarecidos, por lo que no existe ninguna razón para una reasignación irracional de las compras. La alteración de elecciones provocadas por el proceso de la tributación se conoce con el nombre de exceso de carga de la imposición. La meta de la neutralidad es minimizar este exceso de carga.

En el caso de bienes demeritorios, es decir aquellos que generan problemas a sus consumidores como los cigarrillos o el alcohol, los impuestos pueden escogerse precisamente por su no neutralidad. Un gobierno escaso de materiales estratégicos puede gravar el uso de esos materiales precisamente para reducir el consumo privado por debajo de lo que dictaría el mercado libre. Análogamente, pueden establecerse impuestos sobre las carreteras abarrotadas con el propósito deliberado de hacer que algunos consumidores utilicen su segunda opción preferida.

1.6.3 Certeza.

El tercer criterio empleado para juzgar el valor de diversos impuestos es la certeza con la que las autoridades pueden estimar su rendimiento futuro para el fisco. Existen cuatro aspectos fiscales de la certeza:

- a) La certeza de la incidencia es aquella con la que las autoridades pueden predecir la incidencia efectiva de los impuestos. Supongamos que el gobierno quiere practicar una política fiscal activa para mejorar la salud reduciendo la costumbre de fumar; su capacidad de hacerlo se verá restringida por la certeza con que se conozca la incidencia efectiva de los diversos impuestos.
- b) La certeza de la responsabilidad trata de la facilidad y servidumbre con que puede determinarse la responsabilidad ante el impuesto. Un impuesto general de ventas encaja fácilmente aquí, por el contrario un impuesto sobre la renta que se autodetermina o alguno otro como el impuesto predial en donde puede intervenir la discrecionalidad de los funcionarios de hacienda otorgan poca certeza a los contribuyentes sobre su grado de responsabilidad y el del resto de la gente.
- c) La proporción de la evasión mide el grado de certeza con que las autoridades pueden obtener sus ingresos de los responsables del impuesto, es decir, la extensión o margen de evasión. El impuesto sobre la renta no es un tributo muy bueno a este respecto porque la gente a menudo rehusa declarar su verdadera renta, o simplemente no la declara. En cambio, prácticamente no existe evasión alguna sobre el impuesto a las bebidas alcohólicas.
- d) La puntería fiscal se refiere a la certeza con que las autoridades pueden predecir los ingresos que deben ser pagados por los contribuyentes durante el periodo fiscal del que se trate. Ello dependerá de su capacidad para prever los valores de las variables macroeconómicas y microeconómicas de las cuales depende el rendimiento de los impuestos.

1.6.4 Evidencia.

El cuarto criterio es la evidencia del impuesto. Esta es el grado en que el contribuyente es consciente de sus pagos por impuestos. En el proceso democrático, una de las funciones de la tributación es la de ayudar a los consumidores a decidir qué cantidades de bienes y servicios y de redistribución verdaderamente desean, informándoles acerca de su costo. Cuánto más evidente es la tributación, mejor dotada está la gente para votar en favor de lo que constituye su elección preferida en cuanto al tamaño del sector público. Así, el impuesto sobre la renta, que se recauda directamente de los individuos, es muy evidente, pero los impuestos sobre las nóminas, que pueden ser trasladados a los productores o absorbidos por éstos, son menos claros en sus efectos. Ayudan a financiar al sector público sin dar mucha evidencia acerca de los costos.

1.6.5 Eficiencia Administrativa.

Este criterio indica el porcentaje de ingresos que se gasta en la recaudación. Es importante notar que no son solamente las autoridades las que soportan estos gastos. Cuando se añade el costo que para los contribuyentes representa su propio tiempo y los costosos asesores y contables fiscales, el porcentaje costo-ingreso puede resultar muy considerable. Es menester de la autoridad fiscal tratar de mantener estos costos al nivel mínimo posible para tener un sistema recaudatorio eficiente que genere la mejor relación costo beneficio para todos los involucrados.

1.6.6 Aceptación del Impuesto.

Existen cuatro requerimientos para la mejor aceptación del impuesto por parte de los contribuyentes: claridad, continuidad, costo-efectividad y conveniencia⁶:

1. La normatividad tributaria debe ser comprensible para el contribuyente y lo más simple posible tanto para éste como para el administrador del impuesto. Las leyes tributarias que no son comprendidas por la comunidad o incluso son arbitrarias, son percibidas como deshonestas y pierden el respeto de la sociedad.
2. Las leyes fiscales deben ser modificadas lo menos posible, cuando esto sea imprescindible, el cambio debe realizarse a manera de una reformas fiscal sistemática con las medidas necesarias para una transición ordenada.
3. Los costos de valuación, cobranza y control de los impuestos debe mantenerse en el nivel mínimo posible.
4. El pago de los impuestos deben causarle al contribuyente los menores inconvenientes posibles, los plazos de pago, así como los lugares y procedimientos dispuestos para este fin, deben ser lo más flexibles y accesibles posible.

⁶ Allan, Charles M. (1974). *Opus citada*

Además de los requerimientos anteriores, la aceptación del impuesto por parte de la comunidad radica en el cumplimiento de los valores que han sido expuestos en este capítulo. Características como la equidad, la certeza y la evidencia en el cobro de cualquier inmueble, generan un clima benigno que favorece el cumplimiento de los contribuyentes, entendiendo que esos recursos se aplicarán en beneficio de toda la comunidad y que el pago que para este fin están realizando ha sido calculado de manera justa y objetiva.

La neutralidad evita que la implementación de cualquier impuesto tenga efectos nocivos en el comportamiento de la economía; aunque es válido afectar este equilibrio cuando por alguna razón la autoridad decide aplicar políticas fiscales enfocadas a causar algún efecto determinado en el mercado.

La eficiencia administrativa es también un punto central en la aplicación de los impuestos, ya que finalmente uno de los objetivos de la tributación debe ser el de recaudar más con lo menos; los altos costos administrativos en este renglón merman los ingresos y generan posiciones negativas en la sociedad. Tanto la ineficiencia por parte de las instancias recaudadoras y administrativas, como la excesiva complejidad (que requiere de grandes costos) en los procesos de cálculo y cobro de los gravámenes van en contra de la óptima utilización de los recursos.

Cualquier instancia recaudatoria, en cualquier orden de gobierno, debe valorar y cumplir con todos los puntos anteriores, ya que de esto depende la posibilidad de *contar con un verdadero sistema integral basado en una política fiscal que busque el cumplimiento de metas claras a través de instrumentos bien definidos.*

Capítulo II. El Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria

El impuesto a la propiedad raíz grava principalmente la tierra y sus construcciones. Este impuesto no está basado en la riqueza de una persona o una empresa, sino en el valor bruto de la propiedad y no toma en cuenta las deudas. Actualmente, en la gran mayoría de los países, el impuesto a la Propiedad Raíz es utilizado por los gobiernos locales y estatales más que por los gobiernos centrales. Aunque originalmente este impuesto gravaba primordialmente la tierra agrícola, en la actualidad la tierra urbana es la que genera los mayores ingresos por este concepto, dejando incluso a la tierra cultivable libre de este tributo.

2.1 Definición del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria.

Aunque existen diversas fuentes que definen el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, dado el carácter tan específico y objetivo del mismo, encontramos muy pocas diferencias entre éstas.

Se dice que Impuesto a la Propiedad Raíz (Predial) es aquel que tiene como causa generadora, única e inmediata la propiedad inmobiliaria⁷. Es decir, el que pesa sobre la propiedad inmobiliaria y singularmente sobre los predios rústicos o urbanos. Los sistemas varían pues unos se apoyan en el valor del capital, otros en los productos obtenidos o en la capacidad productiva que se asigna a los bienes.

La base de la contribución territorial, de no confiar en las declaraciones juradas de los interesados, se halla en los trabajos de catastro⁸. El catastro es el registro público que contiene la cantidad, calidad y estimación de base de los bienes inmuebles poseídos por cada vecino para servir como base para el repartimiento de las contribuciones.

Tomando como base las definiciones anteriores y dándole un tratamiento más coloquial, podemos decir que el Impuesto a la Propiedad Raíz, conocido en México como Impuesto Predial es aquel que grava la propiedad inmobiliaria; instrumento mediante el cual los gobiernos municipales buscan acercarse recursos para poder cumplir con sus funciones y obligaciones.

⁷ Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Ediciones Mayor 1981.

⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Argentina.

2.2 Antecedentes Históricos del Impuesto.

Los orígenes del Impuesto Predial se remontan a la aparición de las primeras sociedades despótico tributarias, es decir, con diferencia de clases. Recordemos que las primeras sociedades humanas fueron de tipo comunitario, no existía un jerarca cuyo poder estuviera por encima de los demás, todos ocupaban un lugar similar en ese tipo de organizaciones primitivas. Con el paso del tiempo, las sociedades van volviéndose más complejas y sofisticadas; surge entonces la división por clases donde los derechos y las obligaciones de los integrantes de un pueblo van diferenciándose cada vez más. Existen clases dominantes y clases dominadas; y por encima de todos la figura del jerarca o déspota; llámese rey, faraón, emperador, etc. Una de las principales características de estas sociedades despótico-tributarias⁹, es precisamente que las clases bajas o dominadas sostienen a las clases dominantes, mediante el pago obligado de impuestos o tributos.

Debido a que estas sociedades primitivas requerían de sistemas sencillos para realizar el cobro de dichas contribuciones, se establecieron dos “bases gravables” principales: un impuesto por cabeza y un impuesto por el uso de la tierra, debido a que son formas fácilmente identificable, y en caso de la tierra, inamovible y de fácil medición¹⁰. A medida que las sociedades fueron evolucionando, surgieron nuevas bases gravables y nuevos causantes, se establecieron impuestos por importaciones, contribuciones de guerra, comercio, etc., sin embargo, los impuestos a la propiedad raíz permanecieron en el sistema tributario de la mayoría de los pueblos.

Las Civilizaciones Persa, Egipcia, Griega y Romana se distinguieron por la importancia que le otorgaron a los tributos obtenidos a través del cobro por la propiedad inmobiliaria; especialmente Roma cuyo imperio se extendió por tres continentes durante varios siglos. En todos los rincones del Imperio Romano se cobraba un impuesto a la propiedad raíz, mismo que estaba regulado por leyes y códigos; entre las diferentes variantes que existieron podemos mencionar dos que reúnen las principales características de dichas contribuciones¹¹.

- Tributum soli: tributo sobre el suelo que recaía sobre todos los propietarios de fincas. Esta contribución territorial se estableció en los tiempos de la Victoria de Pidna en 168 a.C. (tributo a la propiedad).
- Jugatio: impuesto territorial romano cuya base la constituía lo que una yunta de bueyes pudiera cosechar un día (tributo al usufructo).

⁹ Ortega Germán, 1996.

¹⁰ Enciclopedia Británica, Macropedia.

¹¹ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Argentina.

Si bien los nombres, condiciones y demás características de los impuestos fueron variando a lo largo del Imperio, los criterios de cobranza se mantuvieron similares a los anteriores a través de los siglos. Cabe mencionar que todavía durante el imperio de Julio César, el cobro de los impuestos territoriales se hacía con base en la extensión de cada finca, tal y como se realizaba en Grecia, Persia y Egipto.

A medida que las leyes, códigos, y en general la sociedad romana evolucionaron, cambiaron también los criterios de cobro del impuesto; la base gravable dejó de ser únicamente la extensión de terreno en cuestión, y se tomaron en cuenta las condiciones de fertilidad de cada finca. El propietario podía escoger entonces entre pagar la cantidad designada por las autoridades romanas según la fertilidad y área de su propiedad, o bien, pagar en especie con el 10% de la cosecha de la tierra (los tributos por propiedades "urbanas" eran poco importantes en comparación a los de tierras agrícolas).

A la caída del Imperio Romano, el impuesto a la propiedad raíz pierde importancia y surge toda una nueva gama de contribuciones denominadas "ayudas"; así, existían ayudas para la guerra, para protección, para el sostenimiento de iglesias y monasterios, etc.

Durante el feudalismo en Europa, además de las "ayudas" mencionadas, surge la figura del "Impuesto General a la Propiedad" que gravaba cualquier forma de riqueza: todos los bienes visibles incluyendo muebles, inmuebles, animales, etc.

A principios del siglo XIX, los recién independizados Estados Unidos de América (cuyo proceso de independencia fue originado principalmente por una sobrecarga impositiva por parte de Inglaterra, lo que revela las consecuencias violentas que puede causar este tema), debían su principal fuente de ingresos al cobro del "General Property Tax" que fue adelgazándose con el paso de la historia hasta gravar únicamente tierra y construcciones; lo que hoy se conoce como Impuesto a la Propiedad Raíz o Impuesto Predial¹².

Tal y como sucedió en los Estados Unidos, en el resto de Europa y sus colonias o excolonias, el Impuesto General a la Propiedad desapareció como tal para dar lugar a otras formas de tributación: impuestos sobre la renta, al valor agregado, al comercio, al consumo, etc.

El desarrollo de los impuestos en épocas recientes se puede resumir de la siguiente manera:

- El poder de gravar antes depositado en el soberano recae actualmente en los cuerpos parlamentarios o congresos elegidos democráticamente.
- Los impuestos se recolectan en dinero, no en especie.

¹² International Encyclopedia of Public Policy and Administration, EUA 1998.

- Los impuestos que por el monto que recaudan tienen mayor importancia son aquellos que gravan el ingreso y el valor agregado de bienes y servicios

La tributación con base en la propiedad inmobiliaria perdió su lugar preponderante en la captación de recursos a nivel nacional o federal, sin embargo, es actualmente la principal fuente de recursos de los gobiernos locales en la mayoría de países del mundo donde representa entre el 20 y el 45% del total de ingresos locales en países como Bélgica, Dinamarca, Alemania, Japón y los Estados Unidos de América¹³.

2.2.1 Antecedentes Históricos del Impuesto Predial en México.

Durante los siglos de dominación española en América Latina, los aspectos relacionados con la tributación se realizaron de manera parecida al esquema feudal europeo; es decir, el vasallaje se traducía en servicios personales especialmente en el de las armas y en algunos tributos pagados al soberano o monarca. El sistema fiscal para toda la Nueva España fue el mismo; se respetó el señorío territorial instituido por el rey a sus conquistadores y colonos. Los principales ingresos de las llamadas “cajas” u oficinas hacendarias correspondieron a: Impuestos al Comercio, Impuestos a la Venta de Artículos de Consumo, Comercio (Minorista), Impuestos a la Agricultura y a la Explotación y Procesamiento de Metales Preciosos. No existió la figura de impuesto a la propiedad raíz o impuestos territoriales¹⁴.

Según el libro *La Real Hacienda de la Nueva España; la Real Caja de México*¹⁵ los mayores ingresos de la corona correspondieron a rubros como Impuestos a la Producción de Oro y Plata, Acuñación de Moneda, Impuestos sobre Ventas (Alcabalas), Impuestos por Exportaciones e Importaciones, Impuestos a funcionarios públicos y eclesiásticos, Venta de Puestos y Títulos, Tributos de Indígenas (pagados por todos los indios varones de entre 18 y 50 años). Únicamente el Impuesto sobre legalización de Títulos de Propiedad de Predios estaba ligado directamente con la tierra, más no con su posesión sino únicamente con su regularización, acto que se realiza solamente una vez. Este esquema fiscal que buscaba gravar principalmente la producción minera y el comercio se mantuvo constante y sin mayores cambios durante los más de tres siglos que duró la época colonial en América.

¹³ International Encyclopedia of The Social Sciences.

¹⁴ Slicher Van Bath, *Real Hacienda y Economía en Hispanoamérica 1541-1829*

¹⁵ TePaske, John Jay *La real hacienda de Nueva España la real caja de México, 1576-1816 [Por]...*, en colaboración con José y Mari Luz Hernández Palomo México Instituto Nacional de Antropología e Historia, Departamento de Investigaciones Históricas, Seminario de Historia Económica 1976

Ya en el México independiente dicho esquema hacendario tuvo modificaciones importantes. Surgieron entonces los gravámenes a la tierra, pero originalmente éstos únicamente tuvieron un carácter transitorio¹⁶.

La finalidad de estos gravámenes era la de procurar recursos al nuevo gobierno para hacer frente a las épocas de emergencia provocadas por la guerra de independencia y por todos los cambios sociales, políticos y económicos originados por la reciente independencia y surgimiento del joven Estado Mexicano. Años más tarde, con el triunfo del liberalismo el impuesto territorial pierde su carácter eventual y extraordinario; el gravamen sobre la propiedad territorial se institucionaliza a partir de 1856, acentuándose especialmente sobre fincas y predios propiedad de corporaciones civiles y mercantiles.

Durante la época del Porfiriato surgieron enormes latifundios; el 97% de la superficie cultivable del país se encontraba en manos de tan sólo 385 familias¹⁷, sin que éstas contribuyeran de manera importante a la mejoría de las condiciones sociales y económicas del país a través de impuestos o contribuciones. Tras la Revolución Mexicana, y como una reacción lógica al latifundismo característico de la época que estaba terminando, los nuevos gobiernos revolucionarios se dieron a la tarea de identificar, empadronar y valorar la propiedad rústica a efecto de gravarla adecuadamente, labores que estuvieron íntimamente ligadas al movimiento de la Reforma Agraria.

Es conveniente recordar que durante las primeras décadas del siglo XX, México era todavía un país predominantemente rural, por lo que dichos trabajos catastrales se enfocaron sobre los predios rústicos, que eran la gran mayoría; tanto en cantidad y extensión como en valor. Con el paso de las décadas, México se ha convertido en un país en que la mayoría de la población vive en centros urbanos, por lo que los predios urbanos han cobrado mayor relevancia y representan la principal fuente de captación de recursos del impuesto predial¹⁸.

Actualmente, el cobro y administración del Impuesto Predial es facultad de Estados y Municipios "...los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria..."¹⁹; constituye la principal fuente de ingresos recaudados por impuestos de los gobiernos locales.

¹⁶ Laris Casillas, Jorge Eduardo. Sobre el impuesto predial [por]. , José Merino Mañón [y] Jorge López Ochoa Toluca Dirección General de Hacienda, Gobierno del Estado de México [1972]

¹⁷ Jáuregui Frías, Luis Antonio La anatomía del fisco colonial: La estructura administrativa de la Real Hacienda Novohispana, 1786-1821 México Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México 1994

¹⁸ González Ruiz, Rigoberto El impuesto predial en las entidades federativas, México 1970

¹⁹ Art. 115 fracc. IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3 Principales Componentes del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria.

A continuación se presenta una descripción general sobre los principales factores que integran al Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria; esta división temática se aborda repetidamente a lo largo del documento, por lo que su comprensión resulta de gran importancia:

2.3.1 Base gravable.

Constituye el objeto del impuesto, algunos impuestos gravan el ingreso, otros gravan el monto de una operación de compraventa, existen algunos impuestos que gravan incluso la propiedad de bienes muebles. En el caso del Impuesto a la Propiedad Raíz, la base gravable consiste en un inmueble. Por lo general estos inmuebles se refieren a la propiedad o posesión de tierra o de tierra y sus construcciones; pero existen algunos casos como el de Japón en que el pago del Impuesto a la Propiedad Raíz de inmuebles destinados a oficinas y negocios tiene como base gravable la nómina de la empresa; como podemos apreciar en este último ejemplo las alternativas para tasa gravable van más allá del mismo inmueble por el que se cobra.

La discusión sobre gravar también las construcciones es polémica ya que no refleja la plusvalía generada por el esfuerzo colectivo de toda la población de determinada ciudad, sino el ahorro de cada propietario. Pero por otro lado, gravar la construcción puede significar también el deseo de dar una mayor redistribución a la riqueza, ya que una edificación refleja los ingresos y el poder adquisitivo de su propietario. Lo anterior no significa que el valor del terreno no refleje el ingreso del propietario, pero definitivamente la construcción está más vinculada con las condiciones económicas actuales del propietario. El valor de una construcción depende del mantenimiento, mejoras, ampliaciones que ésta va sufriendo, en cambio, el valor del terreno no se ve afectado por las condiciones de la construcción. Para mantener el valor de una construcción, es necesario invertirle dinero permanentemente, el terreno conserva siempre su valor sin la necesidad de invertirle más recursos. La forma en que un lote puede depreciarse es a través de la depreciación de toda la zona en donde éste se encuentra, fenómeno atribuible una vez más a la acción o falta de acción de la colectividad y no de un individuo aislado. Una variante más de la base gravable, es que ésta se refiera al valor comercial del inmueble o a la renta que pueda obtenerse de éste.

2.3.2 Tarifas y Tasas.

El concepto de tasa se refiere al porcentaje del valor de la base gravable que deberá pagarse al Estado por concepto de impuestos; al incrementarse el valor de la base gravable y/o la tasa aplicable se incrementa automáticamente el monto a pagar. El concepto de tarifa se refiere a una cantidad fija que deberá pagarse por cada unidad de inmueble (con frecuencia esta unidad es el metro cuadrado), a diferencia de la tasa, para que el monto a pagar se incremente, debe aumentarse o el monto de la tarifa, o el número de unidades. Existen también algunos casos donde los cálculos se realizan a partir de combinaciones de tasa y tarifa. La variedad de posibilidades en lo que a la tasa y tarifa se refiere son infinitas por lo que la comparación resulta un tanto más complicada, lo importante es que éstas conserven las condiciones de equidad y proporcionalidad adecuadas.

Debido a que la valuación está generalmente por debajo de los valores de mercado, las altas tasas nominales dan una impresión engañosa de la carga fiscal. Cuando las funciones del gobierno eran pocas y el impuesto a la propiedad era la única fuente de ingreso local, la tasa se determinaba fácilmente: si los recursos requeridos eran de \$400,000 y el valor total de los bienes valuados era de \$40,000,000, la tasa resultaba de dividir la primera entre la segunda cantidad, para este ejemplo, una tasa de 1% era suficiente.

Hoy en día, la determinación de las tasas se ha vuelto mucho más compleja, en gran parte por la presión política sobre la autoridad. Debido al rechazo de la población, el gobierno suele mantener las tasas bajas, incluso pueden existir tasas máximas preestablecidas. Esto se dificulta cuando la base gravable está subvaluada ya que la recaudación se ve mermada; muchos gobiernos incluso prefieren establecer impuestos locales especiales que incrementar excesivamente las tasas del impuesto a la propiedad inmobiliaria.

2.3.3 Valor del inmueble.

Este es el componente de mayor importancia en el impuesto predial pues se refiere al valor que se dará a cada uno de los inmuebles que conforman el catastro de una localidad, es decir, a la determinación del valor de la base gravable. Será sobre este valor estimado que se aplicará la tasa o tarifa correspondiente al pago del impuesto predial. Las alternativas sobre los trabajos de valuación van desde la visita al inmueble por parte de la autoridad correspondiente hasta la autovaluación por parte de cada propietario. La actualización de valores es también abordada en este apartado, proceso que por lo general se realiza aplicando al valor del inmueble la tasa de inflación (o alguna otra) registrada en determinado periodo.

Una buena valuación requiere las habilidades de personal profesional permanente, con sueldos similares a los de la iniciativa privada y libres de toda presión política. Rara vez se encuentra un equipo lo suficientemente numeroso como para realizar revaluaciones en periodos de tiempo razonables menores a 4 ó 5 años que mantengan vigentes los valores de los inmuebles. Además, el ritmo de cambio y la cantidad de nuevas construcciones son tan grandes que vuelven las valuaciones obsoletas mucho antes de que un nuevo ciclo valuatorio pueda corregirlas. Mantener la cartografía al día resulta más trabajo continuo que el que la mayoría de los gobiernos pueden mantener, aunque los adelantos tecnológicos han reducido considerablemente esta carga. Esto provoca que en la mayoría de los países la base gravable esté subvaluada, lo que genera la necesidad de aplicar tasas altas; un sistema así tiende lógicamente a la inequidad ya que finalmente son los sectores con mayor capacidad de negociación (con las autoridades) los que menos impuestos pagan.

2.3.4 Exenciones y Descuentos.

Existen diferentes usos del suelo, actividades y causahabientes que en ocasiones están sujetos a exenciones totales o parciales en el pago del impuesto predial. Ejemplo de estos son inmuebles del dominio público de la nación, embajadas, inmuebles propiedad de pensionados, organizaciones religiosas y con fines de caridad, etc. En algunas ciudades del mundo, el uso habitacional está sujeto a ciertas exenciones en el pago del predial, así como también las construcciones nuevas, con el objeto de fomentar la inversión en la construcción.

2.3.5 Organización Intergubernamental.

Se refiere a la manera en que está organizado el aparato recaudador del impuesto predial; este tema es de gran importancia ya que condiciona todo el proceso en estudio. Este punto tiene variantes, ya que en ocasiones se refiere al gobierno municipal, al estatal, o a diversas combinaciones entre éstos.

2.3.6 Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto.

Aquellos temas relacionados con aspectos cartográficos y registrales. El grado de actualización y de precisión del catastro y del registro de propiedades incide fuertemente en la capacidad y equidad del proceso de recaudación. Se analizará la situación antes descrita en cada uno de los municipios o ciudades seleccionadas para el comparativo.

2.3.7 Cobro del Impuesto.

En este tema se tratan específicamente, la manera en que las autoridades correspondientes de los países y ciudades elegidas realizan el proceso mismo de recaudación del impuesto, en relación de la rapidez, seguridad, confiabilidad, eficacia y eficiencia que se logra en este proceso.

2.3.8 Inconformidades.

Ante el cobro de impuestos frecuentemente existen malestares por parte de la población; en este punto se describen las opciones legales que tienen los causantes inconformes del impuesto en cada lugar estudiado para gestionar ante la autoridad correspondiente la revisión de su caso y la corrección del mismo en caso de que así resulte. La gama de posibilidades de este proceso van desde la queja informal ante la oficina local del impuesto hasta apelaciones ante las Cortes de Justicia.

2.3.9 Ingresos.

Este tema es uno de los más relevantes ya que muestra los resultados económicos obtenidos por concepto de la aplicación del impuesto. Los datos encontrados con mayor generalidad son: el porcentaje del impuesto con respecto al total de ingresos por concepto de impuestos (la importancia del mismo con respecto al resto de los impuestos cobrados), el porcentaje del impuesto con respecto al total de ingresos del gobierno local, porcentaje del PIB de cada país. Cabe aclarar que estos datos deben ser tomados con cautela ya que forman parte de un sistema hacendario completo y complejo que no está estudiado en este trabajo; por lo que querer realizar una comparación en términos absolutos sería un ejercicio descontextualizado y por ende, poco veraz. El tema de los ingresos únicamente debe servir para tener una visión de la importancia relativa que otorga cada gobierno al cobro del mencionado impuesto.

2.4 El Cobro de los Impuestos a la Propiedad Raíz en México.

2.4.1 Marco jurídico e institucional de los impuestos a la propiedad raíz.

Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una república federal que se encuentra dividida en tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. La Constitución de la República establece en su artículo 31 fracción IV, la obligación de los ciudadanos de contribuir al financiamiento del gasto de los tres órdenes de gobiernos. Las 31 entidades federativas existentes son estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre. Tal como lo establece el artículo 115 Constitucional²⁰, éste último es el responsable de administrar libremente su hacienda, la cual estará integrada de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Antes de la reforma constitucional del artículo 115 constitucional de 1983, los municipios dejaban prácticamente toda la administración de su hacienda a los gobiernos estatales, pero a raíz de dichos cambios las tareas financieras de los municipios se fortalecieron considerablemente. Aun así, los congresos locales siguen ejerciendo una fuerte influencia sobre los municipios, pues como lo establece el inciso "c" del citado artículo, las legislaturas de los estados deben aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

2.4.2 Evolución reciente del impuesto predial en México.

El rendimiento del impuesto predial se desplomó durante la década de los ochenta (ver cuadro 1), situación que motivó la instrumentación de políticas y acciones tanto del orden federal como estatal y municipal, tendientes a recuperar la caída de la recaudación derivada de los tributos inmobiliarios, particularmente del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles²¹.

²⁰ Recientemente el artículo 115 constitucional sufrió modificaciones que están por entrar en vigor; éstas señalan que el valor catastral de un inmueble debe ser equiparable su valor comercial. Lo anterior se volverá una exigencia en el año 2002.

²¹ Zarzosa Escobedo, José Antonio. (1997). Importancia de la modernización catastral. FEDERALISMO Y DESARROLLO, Banobras. México.

Cuadro 1: Recaudación del Impuesto predial real en México, 1980-1989
(miles de pesos de 1990)

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTALES | 1,219,407 | 1,174,380 | 1,050,988 | 813,140 | 602,211 | 692,169 | 604,848 | 432,679 | 442,568 | 547,504 |
| Aguascalientes | 4,916 | 4,313 | 3,779 | 3,133 | 2,079 | 1,746 | 1,510 | 1,287 | 1,948 | 2,073 |
| Baja California | 20,960 | 719 | 192 | 6,368 | 4,178 | 15,320 | 7,333 | 6,157 | 12,824 | 18,566 |
| Baja California Sur | 3,752 | --- | 4,227 | 3,369 | 2,736 | 3,627 | 3,526 | 1,962 | 5,813 | 5,167 |
| Campeche | 2,846 | 1,848 | 3,459 | 2,190 | 1,379 | 1,096 | 1,043 | 923 | 844 | 1,084 |
| Coahuila | 14,491 | 20,742 | 23,890 | 20,418 | 8,781 | 5,251 | 3,238 | 1,897 | 3,360 | 13,183 |
| Colima | 3,881 | 4,107 | 3,971 | 2,796 | 424 | 2,125 | 1,837 | 1,163 | 1,606 | 1,978 |
| Chiapas | 8,151 | 6,572 | 6,981 | 2,864 | 551 | 541 | 864 | 269 | 72 | 3,657 |
| Chihuahua | 30,922 | 27,519 | 19,919 | 14,757 | 8,039 | 22,685 | 8,867 | 5,026 | 13,326 | 17,904 |
| Distrito Federal | 530,717 | 591,554 | 490,051 | 318,901 | 301,646 | 299,739 | 277,389 | 171,466 | 161,349 | 169,105 |
| Durango | 10,997 | 10,166 | 5,957 | 7,513 | 4,645 | 3,532 | 3,744 | 3,116 | 3,116 | 6,598 |
| Guanajuato | 49,035 | 55,243 | 44,835 | 38,477 | 32,939 | 40,086 | 40,636 | 34,113 | 28,601 | 27,015 |
| Guerrero | 18,243 | 17,045 | 12,682 | 12,197 | 7,593 | 8,337 | 9,022 | 7,210 | 6,860 | 14,324 |
| Hidalgo | 7,116 | 5,956 | 5,572 | 5,258 | 2,991 | 4,277 | 3,900 | 3,171 | 2,891 | 6,024 |
| Jalisco | 87,461 | 57,502 | 57,901 | 37,904 | 38,347 | 39,951 | 51,830 | 33,589 | 31,677 | 27,810 |
| México | 110,879 | 103,915 | 124,984 | 148,888 | 93,451 | 149,978 | 116,162 | 111,887 | 104,690 | 124,624 |
| Michoacán | 27,040 | 29,162 | 21,264 | 11,995 | 4,624 | 7,146 | 5,200 | 3,327 | 6,803 | 6,690 |
| Morelos | 3,105 | 17,148 | 10,888 | 8,929 | 976 | 1,001 | 981 | 816 | 37 | 4,067 |
| Nayarit | 17,854 | 2,772 | 1,793 | 2,257 | 3,648 | 81 | 47 | 10 | 5 | 874 |
| Nuevo Leon | 71,288 | 46,104 | 60,975 | 33,592 | 16,671 | 5,535 | 6,671 | 4,042 | 3,179 | 5,566 |
| Oaxaca | 5,951 | 8,215 | 7,558 | 4,481 | 1,654 | 2,206 | 999 | 1,371 | 1,813 | 1,228 |
| Puebla | 15,784 | 15,505 | 11,401 | 6,570 | 679 | 1,001 | 755 | 500 | 1,790 | 11,132 |
| Querétaro | 6,598 | 6,366 | 4,740 | 4,111 | 1,485 | 7,836 | 1,502 | 2,862 | 3,321 | 3,374 |
| Quintana Roo | 7,245 | 7,599 | 6,341 | 10,815 | 1,082 | 8,242 | 8,080 | 7,067 | 8,184 | 9,084 |
| San Luis Potosí | 11,127 | 9,549 | 6,725 | 5,458 | 3,839 | 3,194 | 2,787 | 2,196 | 2,945 | 3,010 |
| Sinaloa | 28,981 | 17,661 | 16,076 | 16,476 | 9,099 | 12,099 | 13,467 | 7,457 | 15,588 | 23,859 |
| Sonora | 26,523 | 23,412 | 24,595 | 18,059 | 8,887 | 5,522 | 5,761 | 4,773 | 4,559 | 22,957 |
| Tabasco | 9,574 | 9,139 | 6,469 | 8,625 | 5,896 | 2,586 | 1,705 | 945 | 786 | 625 |
| Tamaulipas | 17,596 | 13,246 | 8,775 | 7,379 | 2,036 | 2,964 | 3,495 | 2,369 | 3,327 | 5,316 |
| Tlaxcala | 906 | 1,130 | 1,473 | 1,280 | 636 | 1,001 | 358 | 188 | 313 | 385 |
| Veracruz | 49,941 | 44,667 | 52,905 | 39,858 | 28,867 | 31,574 | 19,454 | 8,496 | 4,668 | 4,405 |
| Yucatán | 8,280 | 7,701 | 6,085 | 4,178 | 42 | 54 | 1,284 | 3,139 | 3,021 | 1,849 |
| Zacatecas | 7,245 | 7,804 | 5,124 | 4,043 | 2,312 | 1,638 | 1,409 | 1,608 | 3,254 | 4,179 |

Fuente: Elaborado con base en información de la Dirección General de Política de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor base 1999.

Fueron varias las razones que produjeron esta caída. Una de ellas está asociada a las reformas del artículo 115 constitucional llevadas a cabo en 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), que transfirieron las haciendas locales de los gobiernos estatales a los municipales. Esto hizo que los gobiernos estatales perdieran interés en mantener los sistemas catastrales y los municipios que intentaron asumir la operación de los mismos se toparon con serias dificultades para hacerlo, ya que no contaban con la experiencia ni capacidad técnica requeridas para hacerse cargo de la organización catastral y del cobro de los gravámenes inmobiliarios²².

²² Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997). Opus citada.

Otra de las causas que sin duda tuvo que ver, fue la fuerte espiral inflacionaria que arrastró a la economía nacional prácticamente a lo largo de toda la década de los ochenta, la cual desactualizó los valores catastrales, frustró muchos de los esfuerzos de modernización y actualización de las entidades públicas encargadas del cobro de los impuestos a la propiedad inmueble e hizo políticamente complicado la elevación de las tasas impositivas a los sectores de la población cuyo nivel de ingreso se vio fuertemente reducido.

Por último, otra de las razones fue, desde nuestro punto de vista, la manifiesta ausencia de información sobre los indicadores básicos de funcionamiento del mercado inmobiliario, en particular la tendencia de sus precios. Los gobiernos locales, aún en los casos de las ciudades capitales y metropolitanas que contaban con un número grande de contribuyentes (muchos de los cuales podían afrontar el aumento impositivo), manejo financiero y personal capacitado, no se habían ocupado de generar o buscar esa información. Una de las manifestaciones más visibles de este desconocimiento se expresa en la subvaluación de los valores catastrales. Esta se refiere a la diferencia que existe entre los valores catastrales y los valores comerciales. Si bien la actualización de los valores catastrales depende de los criterios que establezca cada legislación local en lo concerniente a plazo y procedimientos, se considera que la diferencia entre ambos valores no debe rebasar un 10%²³, sin embargo, dado que los precios comerciales están en constante cambio debido tanto a la dinámica del mercado como a la presión inflacionaria, es necesario estar actualizando los valores catastrales permanentemente.

Para lograr esto, empero, es necesario contar con información confiable, precisa y oportuna de lo que ocurre con los valores inmobiliarios comerciales, ya que de otra manera no es posible llevar a cabo los ajustes necesarios para que ambos valores mantengan una diferencia razonable. Si no se dispone o genera información sobre los valores comerciales para llevar a cabo los ajustes necesarios los valores catastrales se desactualizan rápidamente.

Esto fue lo que pasó en la década de los ochenta cuando el promedio nacional de subvaluación llegó hasta el 81.56% en el año de 1985.

Como resultado de un programa de modernización catastral impulsado por el Banco Nacional de Obras y Servicios, esta brecha disminuyó, pero aún así, en el año de 1995 el promedio era de 50.54%. Una de las consecuencias de esta subvaluación ha sido el bajo rendimiento de los tributos locales relacionados con la propiedad inmobiliaria.²⁴

²³ Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997). Evolución y perspectivas de la modernización catastral en México 1987-2000. FEDERALISMO Y DESARROLLO Banobras. México.

²⁴ Zarzosa Escobedo, José Antonio. (1997). Opus citada

Este conjunto de factores llevó a la desactualización paulatina de los padrones y los valores catastrales, situación que en esa década llegó hasta el extremo de que en algunos casos eran mayores los gastos de operación catastral que lo que se obtenía por la recaudación del impuesto predial²⁵.

Las autoridades federales vieron con preocupación esta situación y desde finales de los ochenta comenzaron a desarrollar una serie de programas destinados a fortalecer la recaudación municipal. En 1987 el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) inició un programa de apoyo crediticio a los gobiernos estatales y municipales con el objeto de reactivar los catastros del país. Para ello estableció una línea de crédito y generó las políticas y normatividad respectivas para su otorgamiento²⁶. Con este esquema, en el período 1988-1992 se inició la modernización catastral en diversos municipios de los estados de Baja California, Hidalgo, Guerrero, Chihuahua y Yucatán.

A finales de 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) decidió apoyar el Programa de Modernización Catastral y para ello se constituyó un Comité Interinstitucional en el que quedaron incorporados BANOBRAS, SEDESOL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para el financiamiento del programa se estableció, en principio, una estructura financiera de 50% de apoyos fiscales federales (a fondo perdido) y una participación igual de recursos crediticios por parte de BANOBRAS.

Otra medida destinada a fortalecer las finanzas municipales se produjo en 1989 a raíz de la modificación de la Ley de Coordinación fiscal pues se estableció que en la fórmula de distribución de participaciones a estados y municipios se tomarían en cuenta las mejoras obtenidas en la recaudación del impuesto predial y cobro de derechos de agua potable.

Como señalan Dávila y López²⁷, no obstante que el incremento en las participaciones derivado de las mejoras en la recaudación del predial es limitado, tuvo el efecto de generar entre las autoridades estatales y municipales un mayor interés por lograr un sistema catastral más eficiente.

Un impulso adicional al cambio de política fiscal inmobiliaria y de modernización catastral provino de la propia reforma la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles de 1990, ya que para mantener el mismo nivel de recaudación o que este no se desplomara, las entidades y municipios se comenzaron a preocupar por actualizar los valores catastrales lo más cercano posible a los valores comerciales. Este conjunto de programas y reformas a la legislación fiscal, aunadas al descenso de las presiones inflacionarias, la recuperación económica y

²⁶ Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997). Op. cit.

²⁷ Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997) Op. cit.

el comienzo de la alternancia política dentro de un mayor número de gobiernos municipales y estatales que obliga a elevar la eficiencia administrativa y a mejorar la oferta de bienes y servicios urbanos, ha generado una recuperación de la recaudación fiscal inmobiliaria, la cual ocupa un lugar cada vez mas importante dentro de los recursos propios de los gobiernos estatales y municipales.

a) Base Gravable y Tasa

La base gravable del Impuesto Predial en prácticamente todos los municipios mexicanos es el valor catastral de la tierra con sus mejoras y construcciones. Las tasas varían a lo largo del país, encontrando desde 1 hasta 30 al millar dependiendo tanto del uso del suelo correspondiente como de la falta de actualización de valores ya que aumentar la tasa es una forma de compensar los bajos valores catastrales.

b) Exenciones

Las exenciones también varían dependiendo del Estado en cuestión, a continuación se presentan las más generalizadas:

- Bienes inmuebles propiedad de la Federación, Estados y Municipios que presten un servicio público.
- Bienes inmuebles destinados a la educación y/o a actividades de beneficencia.
- Bienes inmuebles cuyo valor catastral no rebase una determinada cantidad.
- Bienes Inmuebles propiedad de Países Extranjeros (Embajadas y Consulados) siempre y cuando exista reciprocidad.
- Bienes inmuebles dedicados al culto religioso.
- Lotes de cementerios.

c) Organización Gubernamental

El Congreso Local determina las condiciones del Impuesto Predial, con lo que los municipios pueden tener menor o mayor participación en el proceso. Existen casos en que un organismo estatal es el encargado de identificar, valorar los inmuebles, así como de cobrar el impuesto correspondiente; finalmente entrega los recursos que le corresponden al municipio y éste los administra libremente conforme a derecho. Existen también casos donde el municipio juega un papel más activo en la recaudación, correspondiéndole a éste o compartiendo con el Estado las labores catastrales, valuatorias y recaudatorias relacionadas con el Impuesto Predial. La gama de combinación de funciones varía en todos los Estados y Municipios del País pues no existe una legislación general que regule en este sentido.

d) Fuentes de Información

El acervo informativo para el cobro del impuesto predial son los planos catastrales. Dichos planos tienen una cobertura, supuestamente, de todo el territorio nacional y contienen la siguiente información:

- Disposición de calles y manzanas
- Número de manzana
- Número de lote
- Delimitación de cada predio (lo que permite conocer el área del terreno)
- Delimitación y altura de cada construcción (lo que permite conocer el área construida)
- Ubicación de árboles

Como puede observarse, estos planos contienen la información necesaria para realizar la identificación y valuación de cada inmueble. Los planos catastrales se realizan a partir de fotografías aéreas a las que se realiza un restitución fotogramétrica para corregir posibles deformaciones; posteriormente, la información se verifica en campo. En México, uno de los problemas más graves que se tienen en el cobro del predial, es la falta de actualización catastral, lo que provoca que un gran número de predios y construcciones no estén detectados y por tanto no paguen el impuesto correspondiente.

El Registro Público de la propiedad lleva el registro de la situación legal de cada inmueble; propietario, tipo de propiedad, transferencias de propiedad, gravámenes, etc. Hasta el momento, en la gran mayoría de las ciudades del país, no existe vínculo entre Catastro y el registro Público de la Propiedad; sin embargo, han comenzado a surgir los primeros Institutos Catastrales y Registrales en algunos estados como Sonora y Nayarit que pretenden elaborar un registro único de la propiedad inmobiliaria.

e) Valuación

Los organismos o dependencias encargadas de realizar la valuación varían según el estado y municipio del que se trate. La única constante en este rubro es que son siempre los congresos estatales los encargados de aprobar las tablas de valor o tarifas asignadas en cualquier municipio. Sin embargo, aprobar no significa realizar todo el trabajo y cálculos necesarios para llegar a la proposición de valores. Entre las maneras detectadas de gravar la tierra podemos mencionar algunas:

En el Distrito Federal es la Tesorería la encargada de realizar la propuesta de valuación, por lo que cada año se determinan precios unitarios para terreno (de acuerdo a la zona en que éstos se localicen) y para construcción (de acuerdo a la calidad de las mismas). Cabe señalar que el contribuyente no conoce los criterios mediante los cuales han sido determinados tales precios unitarios, no existe participación ciudadana al respecto. Estos valores deben ser multiplicados por las superficies de terreno y de construcción para obtener el importe a pagar. Adicionalmente existen algunos descuentos de acuerdo al uso del suelo del que se trate. Si el contribuyente no está de acuerdo en el cálculo emitido por la tesorería, puede realizar una autovaluación del inmueble con base en cuadros de valores establecidos por la misma.

En Mexicali, únicamente se grava el terreno; existe un Consejo Catastral integrado por los diversos sectores de la población (comerciantes, colonos, obreros, industriales, etc.) y la autoridad. Este órgano elabora una zonificación con su correspondiente tabla de tarifas unitarias; para valorar cualquier predio basta multiplicar su superficie de terreno por el valor unitario correspondiente.

En Nayarit, el Instituto Catastral y Registral del estado (ICRENAY) es el encargado de realizar la propuesta de valuación para todos los predios del estado, contando con asesoría de la autoridad municipal correspondiente (Flores y Castro, 1997. Marco Valuatorio para el ICRENAY).

Es importante mencionar que el divorcio que existe entre las autoridades valuadoras (catastro, institutos de valuación, cuerpos colegiados), las financieras (tesorería, presidencia municipal) y las legislativas (cabildos, congresos de los estados) dificultan o imposibilitan la existencia de políticas fiscales claras y sistemas tributarios integrales.

f) Cobro de los gravámenes

En la mayoría de las entidades federativas el cobro se realiza de manera bimestral; obteniendo en algunos caso (como en el D.F.) un descuento por pagar la anualidad en los primeros meses del año. En alguno estados, el recibo de cobro llega a cada predio, debiéndose pagar éste en las oficinas de gobierno correspondientes o en sucursales bancarias. En entidades con sistemas más atrasados, es necesario acudir a la oficina recaudatoria para conocer el monto del pago y así poder realizarlo.

g) Inconformidades

En algunos casos, el causante inconforme puede acudir a la oficina recaudatoria correspondiente para tratar de arreglar el problema. Si esto no resulta o no es posible, existe la posibilidad de ampararse legalmente ante las instancias judiciales correspondientes. Cabe señalar que en la mayoría de los estados no existen o no se aplican sanciones en caso de morosidad.

h) Problemas detectados

Entre las ineficiencias e ineficacias encontradas podemos mencionar las siguientes:

- Falta de actualización tanto de los predios y construcciones existentes como de los valores catastrales unitarios asignados.
- Falta de aplicaciones de sanciones y acciones coercitivas que obliguen al contribuyente moroso a cumplir sus compromisos tributarios; esto hace que para efectos prácticos el pago sea voluntario.
- Falta de automatización de las funciones catastrales y registrales que complican y hacen más tardado y caro el proceso del cobro del impuesto; además de que no existe una idea clara de los predios que cumplen y los que no cumplen con el pago del impuesto.

Capítulo III. Experiencias Internacionales en Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria con Base Suelo

El objetivo de este capítulo es conocer algunas experiencias internacionales en la aplicación del valor del suelo como base gravable para el cobro de impuestos a la propiedad inmobiliaria. Aunque existen varios ejemplos en el mundo sobre este tema, se abordan únicamente tres casos: Australia, Jamaica y Sudáfrica. Los criterios que se utilizaron en la selección de estos tres países son los siguientes:

1. Presentar casos de países con diferentes grados de desarrollo; un país subdesarrollado como es el caso de Jamaica, un país desarrollado como Australia y Sudáfrica que, aunque es considerado parte del primer mundo, cuenta todavía con fuertes desigualdades socioeconómicas y culturales en su interior como herencia de décadas de políticas racistas (Apartheid). Las profundas diferencias que existen entre estos tres casos concretos enriquecen el análisis del significado, importancia y manejo del impuesto a la propiedad inmobiliaria y la base suelo.
2. Presentar casos de países con escasos vínculos entre sí, en donde el sistema tributario de uno de ellos no sea copia o influencia directa de otro de los seleccionados. Lo anterior tiene como objeto conocer experiencias lo más diferentes posibles, en función de ofrecer una visión general lo más amplia posible. Por citar algún ejemplo, Nueva Zelanda, que cuenta también con un sistema tributario de base suelo, presenta un gran número de coincidencias con el caso de Australia, situación que puede explicarse fácilmente dada la cercanía geográfica que existe entre ambos países, así como a la historia común de ambas naciones. La selección de países citados en este capítulo asegura la poca influencia de unos sobre otros al encontrarse éstos a miles de kilómetros entre sí, ubicarse en diferentes continentes y tener rasgos históricos y culturales diferentes. Aunque las tres naciones tienen un origen común al haber sido colonias Británicas, sus condiciones históricas posteriores y su evolución muestran un desarrollo económico y político diferente que permite suponer la existencia de sistemas tributarios diferentes. Cabe señalar que Gran Bretaña no grava únicamente el suelo en sus impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Resulta importante señalar que la finalidad de incluir estos casos en el trabajo de investigación, es únicamente presentar someramente aspectos generales de experiencias de base suelo, a manera de generación de un contexto que permita ampliar la visión general del impuesto para posteriormente abordar detalladamente el caso de Mexicali, Baja California.

3.1 La Experiencia de Australia²⁸.

Los diferentes estados en los que está dividido el territorio australiano tienen la facultad de aplicar el impuesto a la propiedad inmobiliaria de acuerdo a su conveniencia, por lo que no todos los estados basan dicho tributo en el valor del suelo, existiendo en algunos la base mixta, el valor de rentas, entre otros. Para efectos de este análisis se mencionan únicamente las experiencias de los estados que cuentan con sistema de base suelo

a) Tasa y Base Gravable.

Las tasas se determinan anualmente con base en los requerimientos presupuestales del Gobierno Local; dependiendo del monto que requiere el gobierno año con año, se aumentan o disminuyen las tasas impositivas. La mayoría de los estados gravan la tierra sin sus mejoras (construcciones) a su uso más productivo; es decir, las construcciones no están sujetas al cobro de dicho impuesto. Los terrenos baldíos pagan igual que aquellos terrenos que cuentan con construcciones, lo que en cierta medida puede fomentar su desarrollo. Aunque el criterio antes expuesto es el más utilizado, existen estados que gravan la tierra y sus construcciones; en estos caso el cálculo se realiza con base renta, especialmente cuando se trata de predios con usos industriales y comerciales o de negocios. Existen tasas mínimas ya que se considera que todos reciben por lo menos algún beneficio o servicio; es decir, aunque algunos sectores de la población reciben descuentos en el pago, nadie está completamente exento del pago.

b) Exenciones y Descuentos.

Las exenciones varían en cada estado, sin embargo entre las más comunes podemos mencionar: reservas públicas, cementerios, hospitales y bibliotecas públicas, instituciones de beneficencia, tierras de la Corona, iglesias, universidades, embajadas, tierras agrícolas o ganaderas. Los discapacitados, ancianos, veteranos de guerra, y otros sectores menos favorecidos de la sociedad tienen derecho a reducciones en la tasa.

²⁸ Kingston, Geoffrey y Allan. Tax Smoothing and Australian fiscal policy. Sandercock Leonie. Property, Politics and urban planning in Australia. Sandercock Leonie. Cities for sale. Australia, 1993.

c) Organización Gubernamental.

El encargado de administrar el cobro de los impuesto a la propiedad raíz en cada uno de los estados y territorios autónomos es el Comisionado del Impuesto a la Tierra. Por su parte, la oficina del Valuador General Estatal determina la valuación inmobiliaria que servirá como base para el cálculo tanto del Impuesto a la Tierra como del Impuesto del Gobierno Local; las tasas que se aplicarán a esta valuación dependen del Parlamento Estatal en el caso del primero y de cada Consejo Local en el caso del segundo.

d) Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto.

Las principales fuentes de información del sistema son las visitas de la autoridad correspondiente a campo y las notificaciones de los propietarios; los Oficiales de Valuación tienen derecho de inspeccionar todos los inmuebles y pueden usar la fuerza para conseguirlo, asimismo, los dueños o poseedores de un inmueble deben hacer declaraciones anuales. Paralelamente, existe un registro estatal de títulos de propiedad que incluye todos los detalles acerca de la situación legal de los inmuebles. Cabe mencionar que en Australia los registros y planos catastrales utilizados en el proceso están totalmente computarizados.

e) Valuación.

Todo se calcula en razón al valor comercial con mejor uso; las construcciones por lo general no se toman en cuenta, pero aspectos relacionados con el esfuerzo de la colectividad como servicios públicos y equipamientos sí se consideran; el ciclo de revaluación de todos los predios es de 7 años.

Aunque las leyes de cada estado determinan los estándares de valuación; podemos mencionar los más comunes:

- Valor sin mejoras: es el valor de mercado de tierra sin tomar en cuenta mejoras y construcciones.
- Valor anual de rentas: es el dinero que obtendría el propietario del inmueble si alquilara el predio durante un año.
- Valor del sitio: parecido al primero pero toma en cuenta mejoras como excavaciones, rellenos, terraseados, etc.; no incluye construcciones.
- Valor Mejorado: es el valor comercial tanto del terreno como de sus mejoras y construcciones.

f) Cobro del Impuesto.

El sujeto del impuesto es el propietario o poseedor del inmueble; el contribuyente deberá pagar el monto calculado en una o varias disposiciones, dependiendo de cada estado, existiendo algunos descuentos por pronto pagos anuales. Cuando un causante no cumple con sus obligaciones fiscales el adeudo se convierte en un gravamen sobre la propiedad; la autoridad correspondiente tiene el derecho y la facultad de realizar un embargo de la propiedad en cuestión para someterla posteriormente a remate público, cobrándose así la deuda; cabe mencionar que el porcentaje de recaudación es muy alto.

g) Inconformidades.

Cuando un contribuyente está en desacuerdo con el monto calculado que debe pagar, es posible inconformarse en primera instancia ante la Oficina de Valuación para recursos de peticiones y objeciones, pudiendo proseguir a niveles más altos como tribunales e incluso la corte para procesos de apelación.

h) Otros impuestos a la Propiedad Raíz.

Existen otros impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Impuesto por transferencia: al realizar una operación de compraventa u otra en que exista cambio de propietario (no se gravan transferencias hechas por herencia o regalo).
- Contribuciones por obras: son impuesto cobrados a desarrolladores inmobiliarios a manera de compensación por obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de los predios.
- Impuesto por Ganancias Capitales: aplicado a bienes adquiridos después de 1985, con excepción de aquellos que constituyan el principal lugar de residencia del propietario.

i) Ingresos.

En Australia los impuestos aplicados a la propiedad raíz (Impuesto a la Tierra e Impuesto del Gobierno Local) constituyen el 5% del total de ingresos provenientes de impuestos, así como el 1.6 del Producto Interno Bruto (PIB). En algunos estados como Queensland, los ingresos por concepto de Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria, representan más de la mitad de los ingresos totales de los gobiernos locales.

f) Problemas detectados en el proceso.

El principal conflicto detectado en el proceso de cobro del impuesto es la falta de actualización en la valuación de los predios, lo que reduce el monto total de ingresos que podrían obtenerse. Asimismo, desde hace algunos años existe la polémica acerca de si es adecuado o no gravar únicamente la tierra sin sus construcciones, sin embargo, hasta el momento el criterio de la base gravable se mantiene sin cambios.

3.2 La experiencia de Jamaica.²⁹

a) Tasa y Base Gravable.

La base gravable del impuesto en todo el país es la tierra sin mejoras ni construcciones; las tasas se revalúan anualmente y permanecen sin cambio durante todo el ejercicio fiscal. Dadas las características únicas de muchas de las propiedades inmobiliarias jamaicanas, optar por un sistema de base mixta sería extremadamente difícil y requeriría de recursos intensivos. El sujeto del impuesto es el propietario de la tierra. La tarifa a pagar por cada inmueble es progresiva, es decir, a medida que se incrementa el valor del predio, sube también la cantidad a pagar por cada unidad de valor, variando desde los .10 centavos hasta los 3.00 centavos por cada peso de valor.

b) Exenciones y Descuentos.

La tierra exenta del pago del impuesto es aquella utilizada para fines religiosos, educativos y de beneficencia, así como la tierra perteneciente a la corona y a los Consejos Municipales. Existen adicionalmente algunos descuentos para sectores marginados de la población, así como una reducción del 50% para tierra agrícola. Propiedades habitacionales y recreacionales ubicadas dentro de sectores comerciales pueden ser valuadas según su uso del suelo actual (y no potencial), lo que representa un valor inferior al del promedio de la zona.

c) Organización Gubernamental.

Todas las operaciones de valuación están coordinadas por el Departamento de Estado de Valuación que es una dependencia del gobierno central. Hasta 1996 el impuesto era de carácter federal y tenía como destino el Fondo Consolidado. A partir de ese año todo lo recaudado es entregado a cada Consejo Municipal, quienes están facultados para administrarlo.

²⁹ McCluskey William, Franzsen Riel. Land Value Taxation in Australia, Jamaica, Kenya, New Zealand and South Africa. Lincoln Institute of Land Policy, USA 1999.

d) Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto.

El registro de predios en Jamaica alcanza las 630,000 parcelas, lo que representa apenas el 50% de las existentes en todo su territorio. Todos los registros se hacen manualmente y no existen procesos computarizados ni automatizados en la isla. Los valores de la tierra se basan en el valor comercial del suelo, mismos que se obtienen de las numerosas transacciones inmobiliarias que se realizan y que, a decir de las autoridades correspondientes, son suficiente evidencia para realizar el proceso de valuación.

e) Valuación.

Para efectos de la valuación de inmuebles no se toman en cuenta las construcciones existentes sobre la tierra ni las mejoras realizadas al terreno. Se entiende por mejora cualquier adición o alteración física que presente el hecho al terreno que pueda significar un aumento en el valor del suelo, tales como rellenos, compactaciones, etc. Para valorar predios sobre los que se han realizado mejoras se toma el valor que resulte más alto entre el valor de mercado de predios comparables sin mejoras o el valor obtenido después de deducir el valor de las mejoras al valor del suelo mejorado. El valor comercial aplicado es el valor del mejor y más alto uso del suelo. Como ya se mencionó, los valores del suelo son obtenidos de operaciones de traslación de dominio, cabe destacar que las revaluaciones deben realizarse, según la legislación, cada 5 años, cuando en realidad estas ocurren cada 10 años. Dichos procesos de revaluación se realizan manualmente y parcela por parcela, no existiendo métodos de valuación masiva; aunque por lo general la valuación es facultad del gobierno central, empresas privadas pueden realizar actividades de manera muy limitada.

f) Cobro del Impuesto.

El importe total anual del impuesto puede realizarse en 1 ó 4 pagos y no existen descuentos al respecto. El porcentaje de recaudación del impuesto a la propiedad raíz en Jamaica no llega siquiera al 60% de los predios registrados (que a su vez representan únicamente el 50% de los existentes). Los impuestos no pagados causan intereses moratorios y se convierten en gravámenes sobre la propiedad, mismos que imposibilitan la venta de la propiedad; el último recurso de la autoridad para recuperar deudas es el embargo y venta del inmueble.

g) Inconformidades.

Al recibir la notificación de valuación, el propietario tiene un plazo de 60 días para presentar un recurso de objeción, restringido a cuestiones como el valor, la propiedad y las fusiones o subdivisiones que haya sufrido el predio.

h) Ingresos.

Actualmente los ingresos por concepto de Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria representan el 19% del total de ingresos de los Consejos Municipales. Cabe mencionar que existe un fuerte rezago en aspectos fundamentales del impuesto, como el registro de predios, el porcentaje de recaudación y la revaluación de predios, lo que reduce significativamente las posibilidades de ingreso por este concepto.

i) Problemas detectados en el proceso.

Rezago en la detección y registro de predios, valores unitarios desactualizados, limitada capacidad para el cobro del impuesto y nula automatización de los procesos fiscales son los principales conflictos detectados en la ejecución del cálculo y cobro del impuesto.

3.3 La experiencia de Sudáfrica.³⁰

a) Tasa y Base Gravable.

El objeto del inmueble es la tierra urbana, y el sujeto todo propietario de tierra urbana. Cada municipio puede escoger entre tres diferentes opciones referentes a la base gravable: suelo sin mejoras, suelo mejorado (rellenos, nivelaciones, drenaje, etc.) y suelo y mejoras (por separado). Las tasas son uniformes y se determinan anualmente.

b) Exenciones y Descuentos.

Se presentan en casos excepcionales, contrariamente a lo que sucede en la gran mayoría de los países, el gobierno (en cualquiera de sus niveles) paga el impuesto correspondiente a la tierra que posee. Los predios habitacionales reciben descuentos sustanciales que varían en cada municipio; asimismo existen descuentos para grupos marginados como gente de bajos recursos, pensionados, etc.

c) Organización Gubernamental.

El gobierno municipal tiene facultades plenas para realizar todas las funciones relacionadas con el cobro del impuesto: la elección de la base gravable, la determinación anual de la tasa aplicable, el cobro del impuesto y la administración de los recursos provenientes de éste. La valuación la realizan valuadores registrados, los cuales pueden pertenecer al gobierno o trabajar de manera privada.

d) Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto.

En todos aquellos municipios donde se aplica el impuesto a la propiedad inmobiliaria el registro de predios urbanos es excelente, llegando a niveles cercanos al 100%. Hay que recordar que únicamente se grava el suelo urbano, dejando fuera todos los predios dedicados a usos agrícolas, ganaderos y forestales.

³⁰ McCluskey William, Franzsen Riel (1999) Opus citada

e) Valuación.

Según la ley, el valor del inmueble es el valor comercial en el mercado abierto entre compradores y vendedores de buena fe. La valuación de cada predio la realizan valuadores registrados (públicos o privados) y se requieren tres diferentes avalúos por cada inmueble para garantizar su veracidad y correspondencia con el valor de mercado. La revaluación de inmuebles se realiza en plazos que varían entre 4 y 5 años de acuerdo a cada municipio. En el caso de que la base gravable seleccionada por el municipio sea la tierra sin mejoras, el valor de éstas son descontadas del valor total del predio.

f) Cobro del Impuesto.

El cobro del impuesto varía de acuerdo al uso del suelo del que se trate; en el caso del uso habitacional, el cobro se realiza de manera mensual, en el caso de usos industriales y comerciales se lleva a cabo cada dos años. La labor de cobranza la realiza directamente la autoridad municipal; los adeudos se sujetan a intereses moratorios y se convierten en un gravamen a la propiedad, mismos que deben ser eliminados antes de realizar cualquier transferencia de propiedad. Si la mora ha durado más de tres años, el gobierno tiene la facultad de embargar y vender el predio para cubrir el adeudo.

g) Inconformidades.

Los procedimientos varían dependiendo de cada provincia, sin embargo, no existen recursos informales de apelación consignados en la legislación. Cualquier objeción debe ser presentada formalmente (requiere la intervención de abogados) ante diferentes instancias del poder público.

h) Ingresos.

Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria es la fuente de recursos propios más importante de los gobiernos locales, representa aproximadamente el 60% del total de impuestos locales y el 20% del total de ingresos de los municipios.

i) Problemas detectados en el proceso.

Entre las deficiencias detectadas podemos mencionar la inexistencia de un impuesto que grave la tierra no urbana. Asimismo, existen algunas provincias como Ciudad del Cabo que presentan fuertes rezagos en lo referente a la revaluación de predios (data de 1979). Posiblemente uno de los conflictos más serios es la diferencia existente entre el porcentaje de recaudación en municipios marginados de mayoría negra y el resto de los municipios. En casos extremos, la recaudación es apenas superior al 25% del universo de predios registrados, este fenómeno es comprensible tomando en cuenta los efectos sociales que generó la política del Apartheid y lo reciente de su eliminación. En la medida que dichos municipios se inserten en la economía y el desarrollo nacional, se espera que la recaudación local se incremente.

3.4 Cuadro Resumen de las experiencias estudiadas.

| Concepto | Australia | Jamaica | Sudáfrica |
|-----------------------------------|--|--|--|
| Aspectos Generales | Existen dos impuestos a la propiedad raíz: el Impuesto a la Tierra (IT) de carácter estatal y el Impuesto del Gobierno Local (IGL). | Existe un único impuesto a la propiedad inmobiliaria aplicado de igual manera en todo el país. | Existe un impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana. |
| Tasa y Base Gravable | Las tasas se determinan anualmente según los requerimientos del gobierno local. La base gravable en la mayoría de los estados es la tierra sin mejoras ni construcciones. | Las tasas se revalúan anualmente. La base gravable en todo el país es la tierra sin mejoras ni construcciones. | Las tasas son uniformes y se determinan anualmente. La base gravable es: 1. tierra sin mejoras 2. tierra con mejoras (rellenos, nivelaciones, etc.). 3. tierra y mejoras por separado |
| Exenciones y Descuentos | <i>Están exentos: Reservas públicas, cementerios, hospitales, beneficencias, tierras de la Corona, iglesias, universidades, embajadas y tierras agrícolas y ganaderas.</i> Los discapacitados, ancianos, veteranos de guerra y otros reciben descuentos. | <i>Está exenta la tierra utilizada para fines religiosos, educativos, de beneficencia, tierra de la corona y de los municipios.</i> | <i>Las exenciones son casos excepcionales, incluso la propiedad del gobierno está gravada.</i> El usos habitacional y algunos grupos marginados reciben descuentos que varían de según cada gobierno local. |
| Organización Gubernamental | <i>Para ambos impuesto es la Oficina del Valuador General la encargada de asignar valores y el Comisionado del Impuesto a la Tierra el encargado de administrar el cobro.</i> Las tasas las determinan el Parlamento Estatal (IT) y el Consejo Local (IGL). | <i>Las operaciones de valuación están coordinadas por el gobierno central.</i> Desde 1996 lo recaudado es entregado a los municipios. | <i>El gobierno local está facultados para realizar todas las actividades relacionadas con el cálculo, cobro y administración del impuesto.</i> La valuación la realizan valuadores registrados públicos y privados. |
| Fuentes de Información | Visitas de los oficiales de valuación a campo y notificaciones de los propietarios. Cabe mencionar que el sistema de registro de inmuebles está completamente computarizado y automatizado. | <i>El registro de las parcelas se realiza completamente a través de métodos manuales.</i> El catastro presenta un rezago de aproximadamente 50% con respecto al total de predios existentes en el país. | <i>Se tiene registrado el 100% de predios urbanos, la automatización de los procesos varía de acuerdo a cada gobierno local.</i> |

| Concepto | Australia | Jamaica | Sudáfrica |
|---|--|--|---|
| Valuación | Se toma el valor comercial a su más alto y mejor uso en algunos estados y el valor de rentas en otros. El ciclo de revaluación es de 7 años. | El valor asignado es el comercial, utilizándose el método residual para aquellas parcelas que han sido sujetas de mejoras. | El valor aplicado es el comercial. Se necesitan tres diferentes valuaciones por predio, mismas que se realizan cada 4 ó 5 años por medio de valuadores públicos y privados registrados ante la autoridad correspondiente. |
| Cobro del Impuesto | El pago anual se realiza en una o varias disposiciones. El incumplimiento puede llegar al embargo y remate del inmueble en cuestión. | El pago anual se realiza en una o cuatro disposiciones. El adeudo se convierte en gravamen y se puede llegar al embargo y remate del inmueble en cuestión. | En el caso de predios habitacionales, el pago es mensual; usos no habitacionales realizan pagos bianuales. Un adeudo de más de 3 años puede terminar en embargo y remate de la propiedad. |
| Inconformidades | Se puede inconformar en primera instancia ante la Oficina del Valuador General, llegando hasta tribunales y la Suprema Corte en procesos de apelación. | Se puede inconformar en un plazo de 60 días a partir de recibir la notificación devaluación. | No existen inconformidades informales; cualquier recurso de queja debe presentarse formalmente (requiere intervención de abogados) ante diferentes autoridades. |
| Ingresos | Ambos impuestos constituyen el 5% del total de ingresos por concepto de impuestos, así como el 1.6 del PIB. Llegan a representar más del 50% del total de ingresos de los gobiernos locales. | El impuesto representa el 19% del total de ingresos municipales, lo cual podría aumentar si se eliminaran diversos rezagos. | El impuesto representa el 60% del total de impuestos locales y el 20% del total de ingresos municipales. |
| Problemas Detectados en el Proceso | En algunos estados existen rezagos en la revaluación de predios | Rezagos en la detección de predios. Valores desactualizados. Limitada capacidad para el cobro del impuesto. Falta de automatización del proceso. | Únicamente se grava la tierra urbana. Existe rezago en la revaluación en algunos estados. En los municipios marginados de mayoría negra existe un porcentaje de recaudación muy bajo. |

3.5 Conclusiones.

Existe diversas coincidencias y diferencias entre los tres casos abordados con anterioridad en lo referente al cálculo y cobro del impuesto a la propiedad inmobiliaria. Entre las similitudes podemos mencionar que salvo algunas excepciones, la tierra sin mejoras ni construcciones constituye la base gravable del impuesto. Asimismo, encontramos que es el valor comercial el que se utiliza comúnmente para el cálculo del impuesto, aunque los métodos para llegar a éste varían dependiendo de cada país. Otro punto importante de coincidencia son las sanciones impuestas a los propietarios de inmuebles que incumplen el pago del impuesto. Este es un aspecto importante pues en los tres casos existe la posibilidad de embargar y rematar públicamente la propiedad de morosos, medida que aplicada efectivamente en la práctica genera resultados muy positivos en lo que ha recaudación se refiere.

Entre las diferencias encontradas entre los sistemas y métodos adoptados en los países estudiados podemos mencionar que tanto en Australia como en Jamaica, al igual que en la gran mayoría de los países, la tierra pública, así como la destinada a fines educativos, religiosos y de beneficencia está exenta del pago del impuesto, mientras que en Sudáfrica prácticamente no existen exenciones e incluso la tierra municipal está gravada. Este último aspecto es importante ya que difiere de lo acostumbrado a nivel internacional y parte de la idea de que toda la tierra recibe algún beneficio de la colectividad, mismo que debe ser retribuido de alguna manera; lo que no implica que no puedan existir descuentos. Esta visión permite mayor equidad, especialmente en el caso de la tierra propiedad del gobierno; la exención de inmuebles propiedad del gobierno federal y estatal es poco equitativa para los gobiernos municipales ya que no son éstos los únicos que se benefician de los servicios y actividades que en éstos se desarrollan.

Ejemplificando, podemos argumentar que las actividades que se realizan en los inmuebles del gobierno federal en nuestro país instaladas en el Distrito Federal, benefician a todo el país, por lo que los costos de infraestructura y servicios que éstos generan deberían ser repartidos entre toda la federación; sin embargo, al quedar estos inmuebles exentos del pago del impuesto predial, dichos costos se trasladan únicamente al gobierno del Distrito Federal; si además sumamos a esto el hecho de que por lo general las dependencias federales se ubican en los sectores de mayor valor de la ciudad, el fenómeno se agudiza. A manera general, podemos decir que las exenciones al impuesto generan inequidades, mismas que parecen reducirse al mínimo en el caso de Sudáfrica.

En lo referente a la organización gubernamental y a las facultades de cada orden de gobierno, la muestra ilustra varios niveles de centralización, desde uno total en Jamaica hasta uno totalmente federalista en Sudáfrica. Aunque no puede emitirse un juicio en relación a la óptima división de facultades entre los diferentes niveles de gobierno, sí puede argumentarse que el nivel local es el que está en mejores condiciones para conocer la situación inmobiliaria de su territorio ya que éste es su campo de acción, lo cual no puede decirse del gobierno federal que tiene otras muchas esferas de actuación y se ve imposibilitado para conocer a detalle las condiciones de cada uno de sus municipios.

Las fuentes y el registro de la información correspondiente a la base gravable resulta de primera importancia para el éxito en la recaudación del impuesto. Un catastro automatizado y actualizado se traduce en un alto porcentaje de recaudación como en los casos de Australia y Sudáfrica, mientras que sistemas atrasados y manuales repercuten negativamente como en el caso de Jamaica. Podemos decir que existe una relación proporcional entre el grado de automatización (que favorece la actualización del sistema) y el éxito en la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria.

El valor tomado en los tres casos como base para el cálculo del impuesto, es por lo general el valor comercial del inmueble. La diferencia en este aspecto es que mientras que en Australia y Jamaica la valuación es facultad de distintos órganos de gobierno, en Sudáfrica puede ser realizada también por agentes privados. Este sistema presenta la bondad de reducir el aparato burocrático y sus prácticas viciadas confiando a particulares las actividades valuatorias, pero al mismo tiempo dificulta el proceso al requerir de tres diferentes valuaciones, aparentemente para asegurar la honestidad e imparcialidad de las valuaciones. Es decir, una medida orientada a facilitar el proceso de valuación, a su vez lo dificulta; sin embargo, esta posibilidad debe ser tomada en cuenta como algo novedoso ya que con algunas modificaciones podría generar efectos positivos en el proceso de cálculo del impuesto.

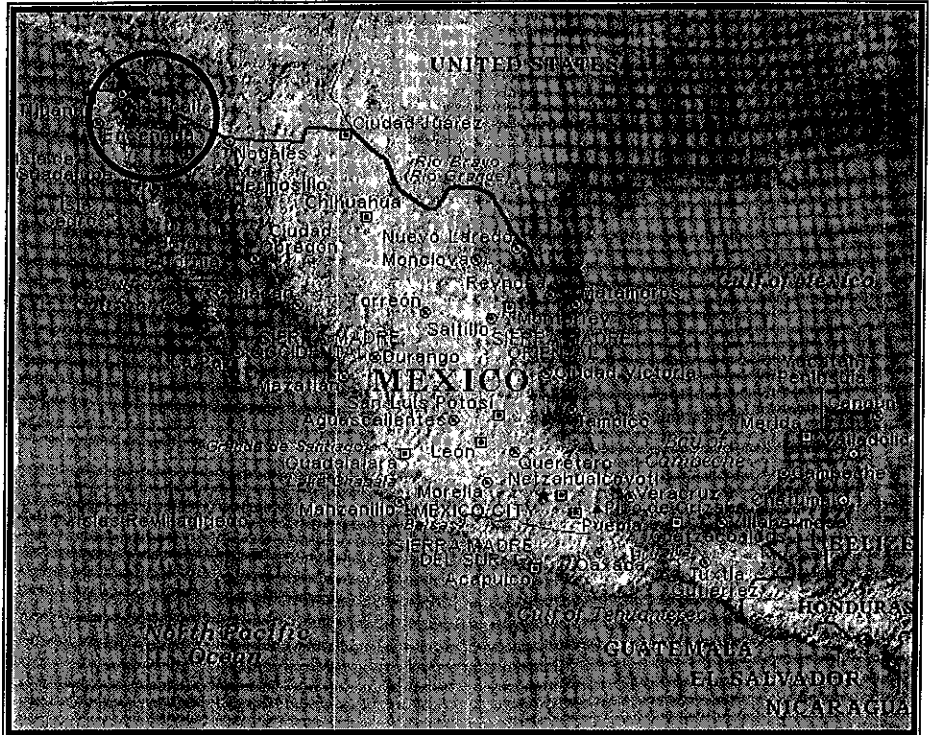
Por último, podemos apreciar cómo la importancia del impuesto en términos de recaudación para el gobierno local depende de la correcta aplicación de todos los factores que constituyen el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria. Australia se distingue por su excelente sistema de catastros que permite una óptima detección de predios, por una sistemática actualización de valores del suelo, así como por su gran capacidad de recaudación. Estos aciertos permiten acercarse al 100% del porcentaje de recaudación, motivando que el impuesto analizado represente más del 50% de los ingresos locales. Estas condiciones contrastan con las de Jamaica y Sudáfrica, países en donde la falta de actualización de registros catastrales y valores del suelo mantienen los ingresos por este concepto por debajo del 19% y 20% del total de ingresos locales, respectivamente.

Seguramente lo más importante de este breve comparativo entre los países seleccionados, es el hecho de que la utilización de la base suelo produce resultados similares a los de base mixta: importantes ingresos para los gobiernos locales en la medida que se manejen correctamente *todos los factores que integran el impuesto*. La determinación de la base gravable, por si misma, no asegura el éxito de ningún sistema recaudatorio; la creación de políticas fiscales adecuadas, la creación de sistemas tributarios *integrales* y la existencia de instituciones públicas eficientes y honestas son la única garantía de éxito en este tipo de procesos.

Capítulo IV. La Experiencia Fiscal Inmobiliaria de Mexicali

4.1 Perfil Sociodemográfico y Desarrollo Urbano en Mexicali.

4.1.1 Localización.



Fuente: Enciclopedia Encarta, Internet.

Mexicali es la capital del Estado de Baja California, México. Está localizada en la zona noroeste de la península Baja California, haciendo frontera con la ciudad de Calexico, CA. El Municipio de Mexicali se extiende a través de 13,700 kilómetros cuadrados, cubriendo el 21.1% de la superficie del estado³¹

³¹ INEGI-Gobierno del Estado de Baja California, Anuario Estadístico del Estado de Baja California, 1998

4.1.2. Población.

El Municipio de Mexicali tenía en 1997: 726,147 habitantes, de los cuales 526,981 (73%) residían en la Ciudad de Mexicali. Mientras que el Estado de Baja California creció, en el periodo 70-90, al 3.3% anual y Tijuana lo hizo al 4.0%, el municipio de Mexicali presentó un crecimiento de aproximadamente 2.1%, aun por debajo del promedio nacional de 2.6% anual para ese mismo periodo. Aunque el crecimiento demográfico del municipio ha sido bajo en comparación con el de otras localidades y entidades, la migración de la zonas rurales del municipio hacia la Ciudad de Mexicali fue superior a la presentada en Tijuana y en el resto del Estado; la población urbana paso de representar el 74.2% en 1970 al 85.8% en 1990.

4.1.3 Principales Actividades Económicas en Mexicali.

La Población Económicamente Activa (PEA) del Municipio de Mexicali se incrementó del 33% en 1990 al 50% en 1997, lo que habla del crecimiento de la industria y el comercio principalmente en la región, favorecidos por la industria maquiladora y la exportación a los Estados Unidos. La PEA en 1997 se distribuía de la siguiente manera: 18% se dedicaba a las actividades agropecuarias y minerales, el 26% a la industria y el 56% a las actividades de comercio y servicios.

El comercio establecido³² se ha desarrollado tanto en lo que respecta al abastecimiento de mercancías, como en la captación de clientes provenientes del sur de California. La cercanía con el mercado californiano, así como la libertad de desplazamiento de los consumidores de ambos países, hacia uno u otro lado de la frontera, ha propiciado que el comercio en Baja California sea competitivo a nivel internacional.

La industria de la manufactura es una actividad de gran importancia y participación en la estructura económica del estado que ha alcanzado un desarrollo muy significativo, colocándola a la vanguardia en el país. La ubicación geográfica hace del estado de Baja California una excelente plataforma de exportación de productos a todas partes del mundo, principalmente al mercado de Estados Unidos, Canadá y a los países que conforman la Cuenca del Pacífico. Está demostrado que operando en Baja California, se reducen los costos de operación y transportación con lo que se responde oportunamente a los requerimientos del mercado internacional.

³² Internet. Página del Gobierno de Baja California.

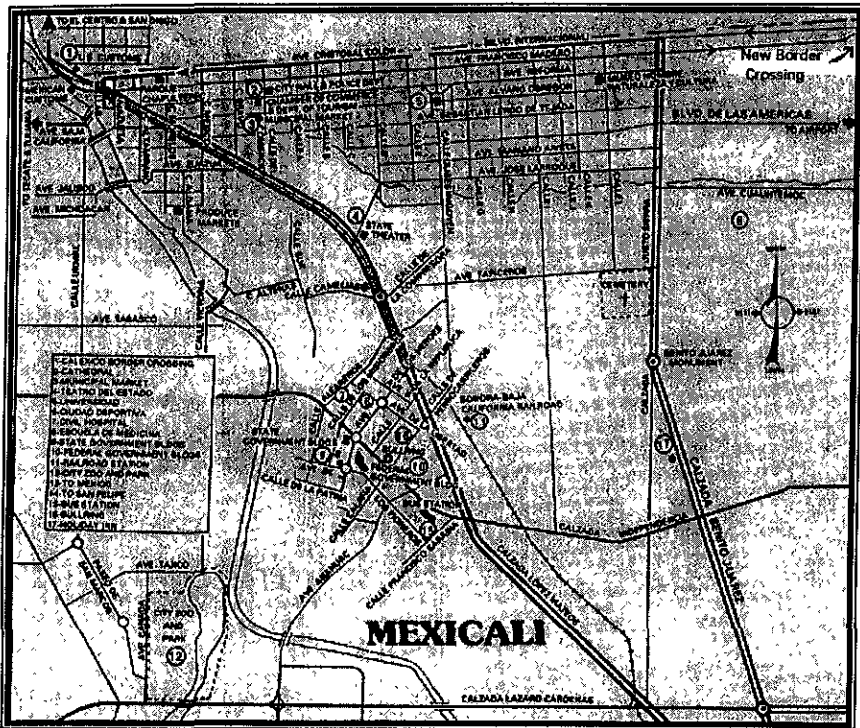
El 35% de las maquiladoras en el país están establecidas en Baja California; tan sólo entre 1996 y 1997 se instalaron 3311 maquiladoras en el Municipio de Mexicali, en donde en diciembre de 1997, 44,398 personas estaban empleados por este tipo de industria, lo que representa el 24% de la PEA y el 92% de la PEA industrial.

4.1.4 Crecimiento urbano y ocupación del suelo.

La topografía plana que presenta la ciudad ha permitido el uso continuo del suelo lo cual hace que se caracterice como una de las ciudades con mayor densidad global en el Estado (42.09 Hab./Ha), presentando únicamente un 4% de grandes baldíos intraurbanos. (sin considerar un 15% de áreas agrícolas dentro de la mancha). La ciudad de Mexicali ha presentado desde sus inicios, un crecimiento de tipo concéntrico a partir del centro tradicional, teniendo como única limitante fuerte la línea internacional al norte. La expansión de la mancha urbana ha ido ocupando paulatinamente predios de uso agrícola y los grandes baldíos intraurbanos poco a pocos se están saturando. Esta última situación se puede observar en el período 85-91 en donde la mayor superficie de ocupación se dio hacia el interior de la mancha con 1,252 Ha contra 910 Ha de crecimiento periférico³³.

La ciudad no presenta condicionantes por topografía accidentada, a excepción de la depresión del Río Nuevo, lo cual evita la existencia de barreras físicas para un crecimiento continuo. Dentro del límite de proyecto integral de agua potable Mexicali II, hacia el sureste de la ciudad, se localizan extensas zonas con disponibilidad de suelo, de las cuales aproximadamente un 60% corresponden a áreas condicionadas (por tenencia o uso agrícola), el 15% a reservas privadas designadas por el plan de 1984, el 15% de reservas patrimoniales solicitadas en 1989, un 10% a reservas patrimoniales designadas por el plan de 1984 y grandes baldíos.

³³ Esquema de Desarrollo Urbano ciudad de Mexicali. Gobierno del Estado de Mexicali, XIII Ayuntamiento, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado. México. (1991).



Los asentamientos irregulares no constituyen un problema grave en la ciudad de Mexicali ya que la mayoría son susceptibles de regularizar. De las 31 Colonias irregulares identificadas en 1984 por el Plan de Desarrollo, únicamente 13 permanecen en esta situación, estas se suman a la aparición de 13 nuevos asentamientos en el periodo 85-91, dando en total 274 Ha, es decir 26 colonias que representan el 2.6% de la superficie de la mancha urbana actual. La superficie ocupada por asentamientos irregulares, suma un total de 315.51 Ha y se distribuyen en 11 sectores al sureste de la misma, donde se detectan asentamientos como: Mexicali del Sol, Calle 11 invasión, Sta. Rosa, González Ortega, Granjas Nuevas, Nueva 18 de marzo, Col. 2 de Cerro Prieto, Exejido Coahuila y anexa Emiliano Zapata contiguo a parque Industrial Marán. Mexicali es una de las ciudades más compactas en el estado. El porcentaje de grandes baldíos intraurbanos es de 4% de la mancha urbana. La única discontinuidad importante la constituye el cauce del Río Nuevo que genera una serie de baldíos cuyas características físicas y tenencia los hace estar condicionados a su utilización (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Áreas baldías dentro de la Mancha urbana en 1984 y 1991.

| Año | Sup de la Mancha Urbana | Grandes Baldíos | % | Áreas Agrícolas | % |
|------|-------------------------|-----------------|----|-----------------|----|
| | Ha | Ha | | Ha | |
| 1984 | 8,567 | 1,337 | 15 | 995** | 11 |
| 1991 | 10,412 | 433* | 4 | 1,581 | 15 |

*Se incluyen los baldíos correspondientes a los proyectos de la segunda sección del Fracc. Campestre y del Desarrollo Villa Nova del Rancho Sinclair, además del área del Río Nuevo.

** Esta cantidad se retomó de la tabla de usos del suelo en el renglón de "Otros Usos", cuya superficie total es de 1 168 Ha; restándosele 173 Ha del área del Río Nuevo.

Fuente: Esquema de Desarrollo Urbano ciudad de Mexicali. Gobierno del Estado de Mexicali, XIII Ayuntamiento, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado. México. (1991). Pag 79

La expansión de la Ciudad de Mexicali en el periodo 84-91 fue de un 21% y se presentó en toda su periferia, sobre todo al oeste en donde el crecimiento ha sido uniforme. Un buen indicador del desarrollo es el hecho de que el crecimiento neto interior fue mayor que el exterior (37% más). A pesar de esto, la densidad global ha disminuido debido a que el crecimiento periférico al este y sur va dejando grandes áreas baldías y agrícolas inmersas en la mancha urbana. La ocupación de reservas significó el 40% del crecimiento neto total, utilizándose, sobre todo las ejidales, a través de programas de suelo y vivienda para las clases populares. Esta demanda no alcanza a acceder al mercado de suelo privado y por tal motivo la constitución de reservas patrimoniales se hace necesaria para evitar al máximo la aparición de asentamientos irregulares que actualmente no significan un gran problema en la ciudad.

Por otra parte, el crecimiento, de la mancha de 1985 a 1991 ha sido del 17.7% orientándose hacia la zona este, sur oriente y sur principalmente. El aspecto más importante a destacar es la disminución en la tasa de crecimiento poblacional (2.3%) contra lo pronosticado en el PDUCP de 1984³⁴. El porcentaje de ocupación del suelo, representa un 81% de la superficie total de la mancha urbana, con una tipología de usos de suelo agrupadas en: habitacional, comercio y servicios, equipamiento, industria y rústicos (cuerpos de agua, áreas agrícolas, granjas y corrales).

³⁴ Esquema de Desarrollo Urbano ciudad de Mexicali. Gobierno del Estado de Mexicali, XIII Ayuntamiento, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado. México. (1991).

No obstante que el uso predominante es el habitacional, la ciudad de Mexicali se caracteriza por su alto porcentaje de comercio concentrado a manera de corredores que se localizan sobre la Calzada Justo Sierra, Blvd. Benito Juárez, Blvd., Lázaro Cárdenas, Calzada Aviación, Calle "F", Av. Río Culiacán, Av. Michoacán, y Calzada de las Américas; así mismo se tienen grandes concentraciones en el Centro tradicional y el Centro Cívico que es una mezcla de comercio y servicios.

4.1.5 Vivienda.

En 1984 existían en Mexicali 76,853 viviendas, en tanto que para 1990 eran 111,274; por lo que el incremento alcanzado fue del 45%. Respecto a la densidad y el hacinamiento se consideró que cada unidad familiar requiere de una vivienda por sí misma, por lo que aquellas con más de una familia se determinaron con problemas de hacinamiento. Cabe aclarar que en 1990 sólo el 0.16% del total de viviendas se encontraba en esta situación, 178 viviendas³⁵.

La densidad domiciliaria desde 1960 hasta 1984 se ha mantenido casi constante. En 1960 se tuvo una densidad de 5.4%, en 1970 de 5.8%, en 1980 de 5.1%, en 1984 5.82%. Para 1990 el porcentaje se redujo al 4.1% por lo que resulta notoria la disminución de la densidad en un lapso corto de 6 años (ver cuadro 2). En lo referente al hacinamiento se tuvo en Mexicali 44,267 viviendas con problemas, teniendo un promedio de 2.4 hab./cuarto, resultando el mayor promedio en el estado dentro de las localidades urbanas. En cuanto al deterioro de la vivienda, se determinó como indicador predominante el material en muros ascendiendo a 3,798 viviendas con problemas de deterioro. Se pudo apreciar que el déficit total de viviendas ascendió a 68,979, de las cuales el 52% fueron por hacinamiento, el 47.4% por deterioro y 0.3%, pertenecían a familias sin vivienda.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, para 1997 el Municipio de Mexicali tenía un parque de vivienda de 179,216³⁶, lo que arroja un promedio de 4 habitantes por vivienda, inferior al 4.5 del promedio nacional.

³⁵ Plan estatal de desarrollo urbano de Baja California. Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE. México. 1992.

³⁶ XI Censo general de población y vivienda, 1990; INEGI. Censo de población y Vivienda 1995, INEGI.

**Cuadro 3: Número de Habitantes y Viviendas
Municipio de Mexicali 1995 y 1997**

| Localidad | 1995 | | 1997/e | |
|-------------------|------------|-----------|------------|-----------|
| | Habitantes | Viviendas | Habitantes | Viviendas |
| Mexicali | 505,016 | 123,175 | 526,981 | 131,212 |
| Gpa. Victoria | 13,252 | 3,232 | 13,826 | 3,443 |
| San Felipe | 11,310 | 2,757 | 11,800 | 2,939 |
| Alberto Ovieda | 6,529 | 1,592 | 6,811 | 1,696 |
| Cd. Morelos | 7,205 | 1,757 | 7,517 | 1,872 |
| Sta. Isabel | 15,838 | 3,863 | 16,525 | 4,115 |
| Est. Coahuila | 5,655 | 1,379 | 5,900 | 1,469 |
| Puebla | 6,478 | 1,580 | 6,758 | 1,683 |
| Delta | 4,726 | 1,153 | 4,930 | 1,228 |
| Hermosillo | 5,101 | 1,244 | 5,322 | 1,325 |
| Benito Juárez | 4,196 | 1,023 | 4,378 | 1,090 |
| Resto localidades | 110,728 | 25,481 | 115,399 | 27,144 |
| Mpo. Mexicali | 696,034 | 168,238 | 726,147 | 179,216 |

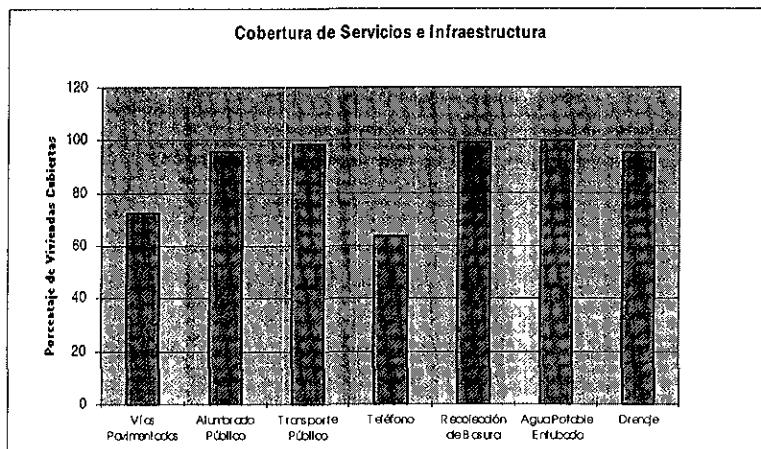
Estimaciones al 30 de junio 1997, con base en el XI Censo general de población y vivienda, 1990 y el Censo de población y vivienda 1995.

FUENTE: XI Censo general de población y vivienda, 1990; INEGI. Censo de población y Vivienda 1995, INEGI

4.1.6 Infraestructura y Servicios en la Ciudad de Mexicali.

La Ciudad de Mexicali presenta uno de los índices más altos a nivel nacional en lo que a cobertura de servicios e infraestructura se refiere; para el año de 1997 el 99% de las viviendas contaban con agua entubada, el 95% de ellas tenía drenaje y el 59.8% de las calles de la ciudad estaban pavimentadas; asimismo, el 91% de la población tenía acceso a servicios médicos.

Gráfica 1: Cobertura de Servicios e Infraestructura en Mexicali



Fuente. Plan estatal de desarrollo urbano de Baja California. Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE México 1992.

En relación con los Servicios Públicos, el municipio cuenta con buena cobertura de los mismo tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Sin embargo, se presenta una inclinación mayor a satisfacer estas necesidades en el sector urbano. En lo que a agua potable se refiere, en las zonas rurales poco menos de 9 de cada 10 viviendas cuentan con ese servicio, mientras que en la zona urbana prácticamente todas las viviendas la tienen. El drenaje es uno de los servicios con menor cobertura sobre todo en la zona rural, en donde sólo un poco más de cuatro de cada diez viviendas lo tienen, en el área urbana, casi la totalidad de las viviendas poseen este servicio. El alumbrado público cuenta con buena cobertura sobre todo en la zona urbana, la zona rural presenta menor cobertura del mismo.

En relación con el pavimento de calles, la diferencia en la atención en este aspecto entre la zona rural y la urbana es muy clara. Mientras que en la zona urbana un poco más de siete de cada diez viviendas cuentan con pavimentación, en la zona rural sólo un poco más de dos de cada diez disfrutan de él. El Servicio de Recolección de basura tiene buena cobertura tanto en el área rural como en la urbana. Por último, el transporte público tiene casi cubierta toda la zona urbana, no así el área rural, que aunque con un promedio aceptable, en casi dos de cada diez viviendas se afirmó no contar con dicho servicio.

Como puede observarse, si bien existen algunos rezagos en la dotación de servicios e infraestructura en el Municipio de Mexicali, los índices de cobertura de éstos se encuentran por encima de los del resto del país, especialmente en la zona urbana que se encuentra cubierta prácticamente en su totalidad.

4.1.7 Crecimiento de la Ciudad.

Aunque la Ciudad de Mexicali se ha visto favorecida en los últimos años por la instalación de numerosas empresas maquiladoras que emplean una importante cantidad de trabajadores, el crecimiento de su población y de su mancha urbana ha sido sensiblemente menor en comparación a Tijuana y al resto del estado. Mientras que Tijuana creció entre 1980 y 1990 a una tasa anual del 4.8% y el Estado de Baja California a un 3.5%, la Ciudad de Mexicali tuvo una tasa de crecimiento del 2.3%, menos de la mitad que la primera. Tijuana representa un polo de atracción más interesante que Mexicali, restándole importancia desde el punto de vista migratorio. Cabe señalar que la población urbana del municipio de Mexicali era del 72.8% en 1990, porcentaje bajo en comparación con tasas de 95.8% y 81.9% correspondientes a Tijuana y al global del estado, respectivamente. Podemos decir que el crecimiento de la mancha urbana ha sido moderado.

Entre 1984 y 1990 el área urbana de Mexicali creció menos de 2,000 hectáreas que representaron el 21%; para ese periodo, la mancha urbana total del Estado de Baja California se incrementó en un 36% y la de Tijuana en un 45%.

El crecimiento paulatino de Mexicali ha permitido que el desarrollo urbano ocurra de manera ordenada, dando tiempo para que las autoridades respondan a las demandas de suelo. Esta afirmación se apoya en los datos de infraestructura y servicios expuestos anteriormente, los cuales muestran una alta cobertura en la zona urbana. En el año de 1990 Tijuana presentaba un 18% asentamientos irregulares con respecto al total de su mancha urbana, mientras que la cifra de todo el estado alcanzaba el 12%; en ese mismo año el porcentaje de la Ciudad de Mexicali era de apenas 2%, considerablemente menor en relación al resto de las ciudades de todo el estado.

Puede decirse que gracias a las moderadas tasas de crecimiento poblacional que ha presentado Mexicali en las últimas décadas, el gobierno y los actores relacionados con el desarrollo urbano han podido hacer frente a las demandas de suelo urbanizado, lo que se traduce en una ciudad con altos índices de cobertura de servicios e infraestructura que ofrece buenas condiciones de vida a su población.

4.1.8 Síntesis de la Evolución reciente de Mexicali.

Aunque es una de las ciudades capitales más jóvenes del país, Mexicali ha tenido un desarrollo importante en los últimos años. Su ubicación en la frontera con los Estados Unidos de América, su carácter político y administrativo por ser la capital de Baja California, así como la fertilidad del valle en el que se ubica la han convertido en uno de los polos regionales de mayor importancia. Si bien Tijuana ha presentado en los últimos años un crecimiento mucho mayor que el de Mexicali dada la gran oferta de mano de obra de la industria maquiladora establecida allí, Mexicali se ha caracterizado por un crecimiento ordenado que ofrece mejores condiciones de vida a su población. Los indicadores en los cuales se basa la declaración anterior son: la alta cobertura de infraestructura y servicios públicos, el número de habitantes por vivienda (menor que en todo el país) y el pequeño porcentaje de asentamientos irregulares con respecto al total de la mancha urbana.

Estas condiciones favorables en cuanto a desarrollo urbano y vivienda se han dado, en parte, gracias al buen nivel de vida del Municipio de Mexicali, impulsado por numerosos empleos en el sector agrícola de la región, en la creciente industria de la maquila y en el sector público; así como los empleos indirectos que a su vez generan, principalmente comercio y servicios. Lo anterior habla de autoridades municipales que han tenido una buena capacidad de respuesta ante las demandas de la comunidad y de que los recursos son utilizados en beneficio del pueblo, lo que indica una buena relación entre gobernados y gobernantes. Esta sensación puede ser uno de los factores que permitieron la implementación de la reforma al predial y la aceptación por parte de los contribuyentes que, finalmente, están satisfechos con el desempeño de las autoridades.

4.2 El Proceso de Reforma del Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en Mexicali de 1989.

Hasta antes del año de 1987, el sistema fiscal inmobiliario del Estado de Baja California, y específicamente del Municipio de Mexicali, presentaba un conjunto de condiciones de franco deterioro. La administración catastral era obsoleta y desorganizada, imperaba una descoordinación entre el gobierno estatal y el municipal en torno a la distribución de responsabilidades y funciones en la materia, los valores catastrales se encontraban completamente desvinculados del valor comercial de los inmuebles, el padrón catastral estaba desactualizado, todo lo cual llevaba a que la recaudación fiscal proveniente de la propiedad inmobiliaria fuera cada vez menor en términos reales. Ya examinamos algunas de las causas generales que motivaron esta situación. En el presente capítulo nos ocuparemos de analizar tanto las condiciones prevalecientes antes de 1989 en materia de cobro de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, como del proceso de reforma que tuvo lugar durante el periodo 1989-1992,

4.2.1 Impuesto Predial en Mexicali antes de la reforma de 1989.

a) Tasa y Base Gravable

Hasta antes del proceso de reforma catastral iniciado en el año de 1989, la base gravable en el Municipio de Mexicali, al igual que en todos los municipios del país, era mixta, es decir, se integraba por el valor catastral tanto del terreno como de la construcción de cada inmueble. Las tasas impositivas que se aplicaron hasta ese año eran de 8.5 al millar para inmuebles destinados a uso habitacional y 10.5 al millar para todos aquellos destinados a usos no habitacionales como servicios, comercio e industria. Asimismo, a los baldíos urbanos se les aplicaba una tasa de 30 al millar, castigándolos fiscalmente con objeto de fomentar su desarrollo.

b) Exenciones y Descuentos

Las siguientes propiedades estaban exentas del pago del Predial en Mexicali:

- Propiedades del gobierno federal, estatal y municipal.
- Embajadas y consulados de otros países.
- Notarios y jueces autorizados para dar Fe Pública.

c) Organización Gubernamental

Todas las actividades catastrales del municipio de Mexicali se encontraban concentradas en la oficina de Catastro y Control Urbano del Estado de Baja California, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE). Aunque desde el año de 1983 la Constitución Mexicana, en su artículo 115, concedió al municipio la facultad de administrar libremente su hacienda y de cobrar los impuestos a la propiedad raíz, la Ley Orgánica Municipal de Baja California databa de 1953, por lo que el cálculo y cobro del impuesto predial seguía totalmente centralizado en el Gobierno Estatal.

Para cumplir con lo establecido por la Constitución, en 1984 el Gobierno del Estado traspasó al Municipio de Mexicali la facultad para realizar el cobro del impuesto, así como la valuación y revaluación de los inmuebles; quedando todavía en manos de SAHOPE las actividades catastrales, a través de su oficina en Mexicali. Esta situación provocó un traslape entre las facultades de los gobiernos estatal y municipal que no fue resuelto sino hasta 1989 en que se renueva la Ley Orgánica Municipal y el municipio obtiene todas las facultades que le otorga la Constitución Mexicana en materia hacendaria.

d) Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto

El órgano encargado de las actividades catastrales y del cobro del predial era la Dirección de Catastro y Control Urbano del Estado, perteneciente a la Secretaría de Asentamientos y Obras de Baja California, por esta razón, la información relacionada con dichas actividades estaba en poder de esta dependencia. El padrón catastral del Municipio de Mexicali para 1990 presentaba un fuerte rezago, estaba integrado por 262,000 predios (muchos de los cuales eran registros repetidos o inexistentes) y se alimentaba de las siguientes fuentes de información:

- Certificaciones solicitadas por terceros,
- Oficina de licencias de fraccionamientos,
- Avisos de notario,
- Labor de detección de predios,
- Registro Público de la Propiedad,
- Oficina de Licencias de Construcción

e) Valuación

Hasta antes de la reforma de 1989, los datos base utilizados para la valuación de inmuebles en todo el Estado de Baja California databan de un avalúo realizado en 1957, por lo que resultaban completamente obsoletos, especialmente en un país como México que desde hace décadas ha experimentado altas tasas de inflación anuales. El precio unitario del m² cuadrado de construcción de primera era de \$80 pesos, cuando el salario mínimo diario vigente en ese año era de \$23,000, lo que nos habla del rezago en la actualización de valores. En el año de 1984, una vez que el municipio pudo realizar el cobro del predial, solicitó a los causantes manifestar el valor actualizado de sus propiedades con base en el valor comercial estimado, programa que obtuvo poca respuesta por parte de los contribuyentes.

En otro intento por obtener una mayor recaudación, en 1987 el Ayuntamiento realiza un avalúo general de inmuebles en todo el municipio, estos valores actualizados, que estuvieron vigentes hasta el ejercicio fiscal de 1989 fueron establecidos por el Instituto de Valuadores del Estado y variaban entre \$64,000 pesos por m² en el centro de la Ciudad de Mexicali, y \$1000 pesos por m² en la periferia. Con esta revaluación se logró incrementar la recaudación de \$1,299 millones de pesos en 1984, a \$5,685 millones de pesos en 1989 (pesos constantes de 1989), lo que representó un incremento del 437%.

El rezago existente era en parte provocado por la subvaluación ocasionada por la discrecionalidad del proceso de asignación de valores; lo cual además ocasionaba corrupción, inequidad y una mala imagen del impuesto ente los contribuyentes como se describe a continuación:

- De 1984 a 1986 los causantes fijan el valor de su predio lo cual origina toda una serie de irregularidades, inequidad y una terrible subvaluación del parque inmobiliario.
- De 1987 a 1989 la Ley de Ingresos define como valor catastral el que resulte mayor entre los valores: comercial, contractual, manifestado por el contribuyente y el fijado por el municipio. La poca transparencia en la valuación provoca que el valor catastral sea negociado finalmente entre la autoridad y el contribuyente, lo que además de generar corrupción y grandes inequidades (a mayor poder de negociación, menor valor catastral), hace prevalecer el estado de subvaluación que presentaban los inmuebles del municipio. Cabe mencionar que la subvaluación beneficia más a los que tienen mayores ingresos; cuando el valor unitario más alto alcanzaba los \$64,000 pesos por m², el 90% de los causantes pagaba menos de \$14,000 pesos por m². En 1989, en el marco de la reforma al predial, se estima que los valores catastrales representaban apenas un 10% de los valores comerciales. Se estableció igualmente un piso de 2 veces el salario mínimo para el pago del predial, y el 29% de las cuentas caían dentro de este rango.

Otro aspecto que generaba inequidad era el hecho de que las nuevas propiedades (la mayoría de ellas financiadas con créditos bancarios o institucionales) tenían que declarar en la escritura correspondiente, el valor fijado mediante avalúo bancario, monto muy parecido al valor comercial. Si hablamos de que los inmuebles antiguos presentaban una subvaluación del 90% con respecto al valor comercial, los inmuebles nuevos se encontraban ante una gran desventaja pues tenían que declarar valores que prácticamente no presentaban subvaluación.

Todas estas condiciones de corrupción, inequidad y falta de transparencia provocaron una muy mala imagen del Impuesto Predial ante la población, misma que no fue corregida sino hasta la implementación de la reforma de 1989.

f) Cobro del Impuesto

A partir de 1984, año en que el municipio tiene la facultad de realizar el cobro del impuesto, éste podía realizarse únicamente en la oficina de la Tesorería Municipal, lo que dificultaba la labor de cobranza.

g) Inconformidades

Aunque no se tienen registrados datos de inconformidades, puede pensarse que propietarios o poseedores de inmuebles que tienen predios con una subvaluación importante, además de la posibilidad de negociar el valor catastral por medio de corrupción; no tienen la necesidad de inconformarse ante un pago de impuesto que finalmente representa una mínima proporción de su ingreso (aún para la población de menores ingresos).

h) Ingresos

A partir de 1984, año en el que el municipio realiza las labores de valuación y cobro del impuesto predial, se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 4: Ingresos del Municipio de Mexicali 1984-1989
(Millones de Pesos)

| Año | Corrientes | Constantes (1989) | Incremento (%) |
|------|------------|-------------------|----------------|
| 1984 | 94.8 | 1,299.2 | - |
| 1985 | 283.7 | 2,456.6 | 89 |
| 1986 | 352.5 | 1,106.6 | 35 |
| 1987 | 945.5 | 1,629.3 | 47 |
| 1988 | 2,389.3 | 3,299.3 | 102 |
| 1989 | 5,685.0 | 5,685.0 | 72 |

Fuente: Documento para solicitud de financiamiento a Banobras. Planeación Ejecutiva S.A., Sergio Flores. 1989

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el Ayuntamiento de Mexicali a partir de 1986 en lo referente a actualización de valores, en el año de 1989 se recaudaron \$4,200 millones de pesos que representaban sólo el 7% del presupuesto total de egresos para ese año (el 2.5% restante de los \$5,685 millones corresponde al pago de multas y recargos), lo cual es una participación muy baja para el que se supone es el impuesto más importante en los municipios mexicanos.

El total recaudado para ese año dividido entre el total de predios registrados en catastro, arroja un resultado de \$27,272 pesos anuales por predio; considerando que el salario mínimo diario vigente en ese periodo fue de alrededor de \$23,000, podemos afirmar que era una cuota promedio muy baja.

4.2.2 Los antecedentes de la Reforma al Sistema Fiscal de la Propiedad Inmobiliaria de 1989.

En el año de 1989 se llevaron a cabo elecciones para renovar el Ayuntamiento del Municipio de Mexicali. El candidato electo fue el Lic. Milton Castellanos Gout, quien contendió por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante señalar que en las elecciones estatales celebradas simultáneamente se impuso, por primera vez en la historia reciente del país, el candidato opositor, Lic. Ernesto Ruffo Appel, miembro del Partido de Acción Nacional (PAN), lo que convirtió a la administración de Milton Castellanos en gobierno de oposición.

El que sería Presidente Municipal de Mexicali había sido Diputado Local del Estado de Baja California recientemente, cargo para el que no pidió licencia con objeto de dedicarse a la campaña para la presidencia municipal; continuando así con su labor legislativa durante la campaña electoral.

Durante su labor en el Congreso Local, el Lic. Milton Castellanos promovió reformas a la Constitución del Estado y a otras leyes y reglamentos correspondientes para dar a los municipios mayor autonomía en el cobro de sus impuesto, entre ellos el Predial, y para poder reformar su esquema tradicional³⁷.

A lo largo de su campaña para la Presidencia Municipal en la primera mitad de 1989, Castellanos llevó a cabo diversas reuniones de consulta y como resultado de las mismas dio a conocer dos semanas antes de las elecciones los PERFILES DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 1989-1992, sustentado en cinco principios, uno de los cuales sostenía que era necesario : "Incrementar los ingresos propios y asegurar que las participaciones en ingresos estatales y federales sean proporcionales a las necesidades del Ayuntamiento"³⁸.

Después de haber triunfado en las elecciones, el Lic. Castellanos se dedicó a preparar el Plan Municipal de Desarrollo, el cual se presentó el 27 de diciembre de 1989, junto con la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1990, ante la XIII legislatura del Estado. Este Plan contemplaba, dentro de sus trece programas sustantivos, uno dedicado a la Modernización de la Administración Municipal, el cual incluyó el desarrollo de un Sistema de Catastro Multifinanciero. La modernización catastral era vista fundamentalmente como un medio para mejorar la administración municipal, ya que permitiría manejar eficientemente todas las cuentas del impuesto predial y enlazarlas con las necesidades de información gráfica requeridas por la administración local.

En virtud de la difícil situación financiera que se vislumbraba para la administración de Castellanos, se comenzó a trabajar antes de la toma de posesión en la elevación de los ingresos provenientes del cobro del impuesto predial. Para actualizar los valores catastrales el Presidente municipal electo contrató los servicios de la empresa Planeación Ejecutiva encabezada por el Arq. Sergio Flores Peña quien, por ser originario de la Ciudad de Mexicali, conocía bien la estructura y organización de la ciudad, así como al futuro Presidente Municipal.

Para lograr el cambio, se trabajó en dos frentes distintos. Uno de ellos era de carácter técnico-metodológico y concernía al procedimiento para actualizar los valores catastrales. El Arq. Sergio Flores propuso un método que se alejaba de los sistemas tradicionales ya que tomaba como base gravable únicamente la tierra, eliminando del cálculo el valor de las construcciones y se dedicó a instrumentarlo. El otro tenía que ver con la creación del organismo de la Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial, organismo que agrupó a diversos sectores de la sociedad mexicalense y cuyo propósito era servir de órgano de representación social y profesional para legitimar y buscar consenso en los aumentos impositivos.

³⁷ Entrevista con el Lic. Milton Castellanos Gout, Mexicali. Noviembre 1998.

³⁸ Castellanos Gout, Milton Emilio. (1993). Historia de un esfuerzo Comunitario Mexicali. México

Con objeto de que la labor valuadora de la tierra no recayera únicamente sobre la autoridad municipal, el Presidente Municipal integró una Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial, la cual se formó con los representantes de los sectores de la población que tienen una mayor vinculación con la tierra y sus gravámenes, mismos que se listan a continuación³⁹:

1. Ayuntamiento
2. Tesorería Municipal
3. Catastro del Estado
4. Colegio de Ingenieros Civiles
5. Colegio de Contadores Públicos
6. Cámara de la Industria
7. Cámara de Comercio
8. Comisión Estatal de Avalúos
9. Organización de Propietarios de Lotes
10. Organizaciones Obreras

El presidente de esta Comisión era el Presidente Municipal de Mexicali, quien a su vez estaba asesorado por la empresa Planeación Ejecutiva, encargada del proyecto de modernización. Con la creación de esta comisión, el Presidente Municipal transparentó y democratizó el proceso de valuación, que ahora estaba en manos de los representantes de varios sectores, entre ellos profesionistas especializados en la materia.

Se elaboró e instrumentó un Sistema de Valuación de Predios de la Ciudad de Mexicali basado en la aplicación de un modelo matemático, mismo que se describe detalladamente más adelante. Durante los meses de septiembre a diciembre⁴⁰ de 1989 se trabajó en la actualización de los valores con el modelo y los resultados fueron presentados ante la referida Comisión Municipal, la cual aprobó los nuevos valores que sirvieron para conformar las tablas de valores que se presentaron dentro del proyecto de Ley de Ingresos de 1990. A pesar de que el Congreso del Estado se encontraba en manos del partido opositor al del Presidente Municipal, la iniciativa de Ley fue aprobada por el Legislativo estatal el 27 de Diciembre de 1989, si bien se redujeron las tasas impositivas del 10 al 8 al millar en usos habitacionales y del 8 a 6 el millar en usos no-habitacionales.

³⁹ Entrevista con el Arq. Sergio Flores Peña. México. Septiembre 1998

⁴⁰ Para poder contratar los servicios de la firma consultora, el Presidente Municipal electo contó con el apoyo de un crédito bancario privado (entrevista con Sergio Flores, 7 de Mayo de 1999),

4.3 La Adopción del Sistema de Base Suelo en Mexicali.

Uno de los aspectos mas interesantes y novedosos de la experiencia de Mexicali, fue el abandono del sistema de valores mixto y la adopción de uno basado exclusivamente en los valores del suelo. Otro aspecto de gran interés fue la adopción de un modelo matemático para el cálculo de dichos valores. En el siguiente apartado analizaremos detenidamente las bases teóricas, operativas y administrativas de dichos cambios.

4.3.1 ¿Por qué se adoptó el sistema de base suelo?

Es importante señalar que uno de los principales condicionantes de este proyecto de reforma al Impuesto Predial era el poco tiempo en que éste debía quedar terminado, apenas unos meses, ya que era de primera importancia incluir las reformas en la Ley de Ingresos de 1990, misma que debía quedar aprobada los últimos días de 1989.

Para el Arq. Sergio Flores, la adopción de dicho sistema también presentaba una serie de ventajas prácticas, sin embargo, igualmente existían una serie de criterios de equidad, transparencia, eficiencia y justicia que lo habían llevado a la selección de este método. Desde su punto de vista, las ventajas de este método eran las siguientes:

- El esquema de base suelo es fácil y rápido de aplicar ya que la identificación, clasificación y valuación del suelo es mucho más sencilla y objetiva que la de las construcciones.
- Aplicar el impuesto únicamente a la tierra se deriva del propósito de gravar los beneficios obtenidos por el esfuerzo colectivo, es decir, busca la compensación por parte del propietario de un terreno hacia la sociedad que de una u otra manera le ha dado valor al inmueble. Las formas en que el esfuerzo y la actividad de la colectividad plusvalizan el suelo son múltiples.

Además, el valor agregado que recibe el suelo cuando se dispone de servicios e infraestructura se debe, en la gran mayoría de los casos, al esfuerzo de la sociedad en su conjunto ya que es ésta quien a través de sus contribuciones hace posible la construcción y operación de obras relacionadas con los servicios públicos como agua potable, drenaje, electricidad, vialidad, seguridad, etc.

El valor de un terreno que cuenta con servicios e infraestructura es mucho mayor que el valor de otro que, aun con condiciones naturales muy similares, carece de estos satisfactores; el pago del impuesto a la propiedad raíz retribuye entonces a la sociedad por el esfuerzo realizado. Parte de los ingresos recabados servirá para mantener o incrementar el valor la zona (a través de la construcción de nueva infraestructura, o bien de la operación y mantenimiento de la existente) o para llevar servicios a otras zonas que a su vez, al ser plusvalizadas, deberán retribuir parte de los beneficios a la colectividad.

Es precisamente este proceso el que permite que una ciudad se desarrolle adecuadamente con beneficios para todos sus habitantes. Al pagar el impuesto a la propiedad raíz, el dueño o usuario de un terreno contribuye al mantenimiento o mejoramiento de su zona y de la ciudad en su conjunto, lo cual sin duda le genera beneficios.

No solamente la existencia de infraestructura, servicios y equipamientos da valor a una zona y a los terrenos ubicados en ella. La ubicación relativa con el resto de la ciudad es sin duda uno de los factores más determinantes del precio del suelo. Así como existe una gran diferencia en el valor de terrenos con y sin infraestructura disponible, existen también grandes diferencias en el valor de dos terrenos que cuentan con todos los servicios pero que se localizan en diferentes zonas de una misma ciudad.

La diferencia entre el valor de un terreno que se encuentra sobre un corredor comercial o calle principal y un terreno ubicado en la misma manzana pero con frente hacia una calle secundaria o local puede ser verdaderamente grande, en especial cuando se trata de usos del suelo que dependen de estar ubicados cerca de una gran actividad urbana como el comercio y los servicios. En el caso de los usos habitacionales ocurre lo contrario, lugares tranquilos y privados se prefieren sobre aquellos sitios bulliciosos y muy transitados.

El valor relacionado con la ubicación del predio dentro del todo se debe a la dinámica de la colectividad y no al esfuerzo individual de uno o varios propietarios de inmuebles. Nuevamente es la actividad y el esfuerzo de toda la sociedad la que le da un potencial comercial, habitacional, industrial, etc. a las diferentes zonas que componen una ciudad, otorgándole un plusvalía que beneficia directamente a su propietario y/o usuario y por el que debe retribuir vía impuestos y contribuciones a la causante de este incremento en sus activos, es decir, a la colectividad.

La transparencia que otorga al proceso de la valuación el tomar únicamente la tierra como base gravable fue uno de los principales motivos que justificaron el cambio en el esquema recaudatorio. La discrecionalidad y subjetividad que caracteriza la valuación de las construcciones se ve superada por la objetividad de la valuación de la tierra; cada contribuyente pagará únicamente en razón de la ubicación y superficie de su propiedad.

En síntesis, podemos decir que la adopción del sistema de base suelo se debió tanto a consideraciones pragmáticas (necesidad de actualizar valores catastrales en forma rápida y eficiente), como a consideraciones teórico-metodológicas formuladas por el consultor que elaboró la reforma del sistema. La influencia de alguna experiencia nacional puede descartarse por completo ya que en todo el país se aplicaba el sistema de base mixta.

4.3.2 El Modelo de Valuación.

Al tiempo que se sustituía la base mixta por la base tierra, se elaboró un modelo matemático⁴¹ basado en la Teoría de Alonso que buscaba facilitar y transparentar el proceso de valuación de tierras del área urbana de Mexicali el cual se expone a continuación:

Se estableció como principal objetivo del Sistema de Valuación Automática: Fijar valores unitarios por predio que sirvan de base para el pago del Impuesto Predial atendiendo a las siguientes consideraciones:

- a) Establecer un sistema justo y equitativo de valuación que fortalezca la autonomía financiera del municipio y promueva los anhelos de justicia social del XIII Ayuntamiento.
- b) Reconocer en el sistema de valuación que se diseñe, el hecho histórico de la distribución desigual de cargas y beneficios del desarrollo urbano.
- c) Lograr una fórmula que permita la valuación automática para evitar discrecionalidad en la fijación de los valores de los predios y las oportunidades de corrupción.
- d) Lograr avalúos que reflejen, hasta donde sea posible, los valores de intercambio (comerciales) de los predios.
- e) Considerar en los avalúos, los impactos de los diferentes usos del suelo y la rentabilidad de los mismos.
- f) Lograr un sistema de fácil instrumentación que descansa en información disponible o de fácil acceso.

⁴¹ Entrevista con el Arq. Sergio Flores Peña. México. Septiembre 1998

El sistema de valuación de predios aplicó la siguiente metodología:

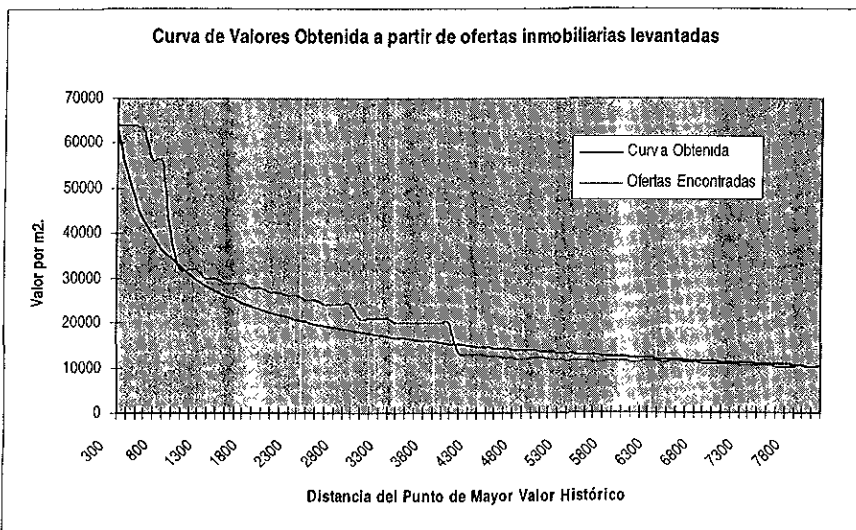
Se utilizaron los valores emitidos algunos años antes por la Comisión Estatal de Avalúos; con objeto de actualizarlos (principalmente por el efecto de la inflación) se buscó un factor de actualización que resultó ser de aproximadamente 6. Este factor se obtuvo de la comparación de los valores comerciales actuales de una muestra de predios contra los valores fijados por la Comisión Estatal de Avalúos. Se multiplicaron los valores de la Comisión por dicho factor y se tomó ese resultado como valor actualizado.

De acuerdo con ese estudio, se fijó un punto de máximo valor en la Ciudad de Mexicali, ubicado en la intersección del Boulevard López Mateos y la Calle Melgar; punto que se encuentra a unos metros de al frontera con Estados Unidos y que presentaba los mayores valores comerciales en el mercado inmobiliario.

A partir de ese punto de máximo valor y a manera de radiaciones se trazaron 13 líneas de corte que cubrían toda la mancha urbana de la Ciudad de Mexicali. Se elaboraron gráficas de cada uno de estos cortes donde; el eje de la x correspondía a la distancia al punto de máximo valor y el eje de las y al valor por m². de los predios.

De las gráficas elaboradas (ver gráfica 2) se obtuvieron curvas que reflejan de manera bastante fiel el comportamiento de la relación distancia-valor que experimenta el mercado inmobiliario de Mexicali. La siguiente gráfica representa un corte donde existe continuidad en el desarrollo y la provisión de servicios; es decir, es representativa del comportamiento de los valores cuando el desarrollo sucede de forma ordenada.

Gráfica 2: Relación Distancia-Valor en el Mercado Inmobiliario de Mexicali



Con base en las curvas gráficas mencionadas se determinó la Fórmula General de Valuación Automática, la cual se aplicó a todos los predios del padrón.

$$v = f(d,s,uc)$$

Donde:

d: es la curva de valor de la tierra a partir del punto de máximo valor ubicado en Boulevard López Mateos y Calle Melgar que señala los valores base para cada colonia para cada 100m.

s: es la infraestructura de servicios públicos con que cuenta la colonia expresada en la presencia de agua potable, alcantarillado sanitario, electrificación, alumbrado público y pavimento. La presencia de estos cinco servicios eleva el valor base en 3.88 veces. La presencia de cada elemento impacta en forma diferenciada; agua potable 0.2; alcantarillado sanitario 0.2; electrificación 0.1; alumbrado público 0.15; y pavimentación 0.35.

uc: es un factor que combina el uso del suelo al que se destina el predio, o en su caso el que señale el plano regulador de la ciudad, con la calidad de la construcción en el caso habitacional y con el nivel de actividad en el caso comercial. Para los predios industriales este factor es 1.0, es decir, no afecta el valor obtenido de ds. Para el uso habitacional el factor es de 0.6 en zonas populares, 0.8 en zonas medias y 1.5 en residenciales. El comercio es 1.25 y 2.5 para baja y alta intensidad, respectivamente⁴².

4.4 La aplicación del impuesto.

a) Tasa y Base Gravable.

El cambio en la base gravable, pero especialmente el proceso de actualización de los valores del suelo (los cuales no habían sido revisados desde 1957) ocasionaron un fuerte aumento en los montos que los contribuyentes debían pagar; debido a esta situación, el Congreso del Estado de Baja California, órgano facultado para autorizar anualmente las tasas impositivas aplicables para el impuesto predial, decidió bajar las tasas que se habían venido aplicando hasta entonces a manera de medida compensatoria. Las tasas impositivas se disminuyeron a 8 al millar para uso no habitacional y 6 al millar para vivienda, es decir, 2.5 al millar menos para cada caso, lo que efectivamente suavizó el efecto de las reformas que de otra manera pudiera haber sido demasiado violento y generar descontento entre los contribuyentes.

⁴² Estudio Integral de Modernización. Planeación y Construcción Ejecutiva de México S.A. Sergio Flores. México 1989.

b) Exenciones y Descuentos

Las siguientes propiedades quedaron exentas del pago del Predial en Mexicali:

- Propiedades del gobierno federal, estatal y municipal.
- Embajadas y consulados de otros países.
- Propiedades de organizaciones de beneficencia.
- Lotes de cementerio.
- Aunque no existen descuentos como tales, orientados hacia algún determinado sector de la población, el proceso de valuación toma en cuenta características de cada zona como los servicios con que esta cuenta y la ubicación dentro de la ciudad; en caso de que estos puntos demeriten el valor del suelo, el valor de la propiedad se ajusta a la baja, lo que reduce el monto a pagar por concepto de impuesto predial.
- Como un descuento único, se eliminaron los adeudos por concepto de multas y recargos para todos aquellos contribuyentes que regularizaran su situación fiscal y finiquitaran sus deudas de prediales no pagados al municipio en los primeros meses de la puesta en marcha del proceso de modernización.

c) Organización Gubernamental

Hasta antes de la reforma y modernización catastral, la administración del Impuesto Predial estaba a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE). A raíz de la reforma a la Ley Orgánica Municipal del 30 de Septiembre de 1989⁴³, el impuesto quedó exclusivamente en manos del Ayuntamiento, a través de la Tesorería y de la oficina de Catastro Municipal. Esta dependencia concentró las siguientes atribuciones:

- Integrar los padrones catastrales;
- Identificar los límites de la propiedad pública y privada en el municipio;
- Registrar los cambios de propiedad que alteren los padrones catastrales;
- Determinar en forma precisa la localización de predios mediante deslinde y mensura, así como recabar los elementos jurídicos, económicos, sociales y estadísticos que los constituyen;
- Aplicar valores unitarios de tierra y construcción que fije la Comisión Municipal de Valuación;
- Practicar la valuación de los predios;
- Autorizar los avalúos periciales dentro del municipio; entre otras.

⁴³ Artículo 84, Fracc. VIII. "La Hacienda pública se compone... de las contribuciones que establezca el estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, trasfación y mejoras..."

Adicionalmente, se creó la Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial, integrada por los diferentes sectores de población y autoridades correspondientes, a saber:

1. Ayuntamiento (Presidente Municipal)
2. Tesorería Municipal
3. Catastro del Estado
4. Colegio de Ingenieros Civiles
5. Colegio de contadores Públicos
6. Cámara de la Industria
7. Cámara de Comercio
8. Comisión Estatal de Avalúos

La función de este Comité era determinar los valores unitarios del suelo en las diferentes zonas de la ciudad y para cada uno de los usos del suelo existentes; este comité tenía la facultad de autorizar estos valores y someterlos ante el Congreso del Estado para su aprobación.

De acuerdo al nuevo esquema, el gobierno del estado tenía una mínima intervención en el proceso de valuación y cobro; su intervención se limitaba a ser un integrante más del Comité Municipal de Catastro, así como a aprobar los valores unitarios y fijar las tasa impositivas en el Congreso del Estado. El resto de las actividades relacionadas con el Predial; trabajos catastrales, valuación, cobro y administración del impuesto, así como la aplicación de sanciones a los deudores, recaía exclusivamente en las diferentes dependencias de orden municipal correspondientes.

d) Fuentes de Información para el Cálculo del Impuesto

El proceso de modernización catastral incluyó la integración de un padrón catastral municipal actualizado que para 1989 se encontraba muy rezagado ya que de los 262,000 predios (padrón poco confiable por tener registros repetidos) que tenía registrados la Dirección Estatal de Catastro, el gobierno municipal únicamente tenía registrado 154,000 predios, es decir, solamente el 58%. La fuente principal para la integración de este nuevo Padrón Municipal fue la Dirección de Catastro del Estado, a través de su Residencia en Mexicali, donde se dan de alta nuevos asentamientos, se registran cambios de propiedades por traslación de dominio, etc.

Las principales fuentes de actualización de este padrón catastral son: certificaciones solicitadas por terceros, la oficina de licencias de fraccionamientos, avisos de notario, la labor de detección de predios, el Registro Público de la Propiedad y la Oficina de Licencias de Construcción.

Para el año de 1989, se logró integrar este nuevo catastro municipal computarizado, básicamente para la Ciudad de Mexicali, a partir de información proporcionada por el Estado, aunque con deficiencias por causas de rezagos y debido a que el flujo de información proveniente de las fuentes ya mencionadas no es siempre continuo y se da de manera informal.

e) Valuación

El órgano encargado de realizar la asignación de valores unitarios para los diferentes zonas y usos del suelo que existen en la Ciudad de Mexicali es la Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial, integrada por diferentes sectores de población y autoridades como ya se mencionó anteriormente.

La transparencia que otorga al proceso de valuación al tomar únicamente la tierra como base gravable fue uno de los principales motivos que justificaron el cambio en el esquema recaudatorio. La discrecionalidad y subjetividad que caracteriza la valuación de las construcciones se ve superada por la objetividad de la valuación de la tierra; cada contribuyente pagará únicamente en razón de la ubicación y superficie de su propiedad.

Una vez que el Presidente Municipal tomó posesión de su cargo, sometió a la aprobación del Congreso Estatal la Ley de Ingresos para 1990, que contenía ya la reforma al impuesto predial, la cual fue aprobada. Cabe señalar que de manera previa a la reforma fiscal existió una intensa labor de concertación a través de grupos representativos de la sociedad, misma que permitió hacer los cambios a los que este documento se refiere.

f) Cobro del Impuesto

Una vez que la Tesorería Municipal aplica el sistema de valuación automática, a cada uno de los predios que integran el padrón catastral, se emiten las boletas de pago correspondiente y se manda por correo a los contribuyentes. A partir de la implementación del proceso de modernización que trata este trabajo, además de realizar los pagos del predial en las oficinas de la Tesorería, se abrió la posibilidad de hacerlo en diversas sucursales bancarias, lo que facilitó la recaudación y ofreció mayor comodidad para el contribuyente a la hora de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Paralelamente, se implementaron acciones para establecer más puntos de cobranza; ejemplo de esto fue la instalación de varias "cajas móviles" que no eran otra cosa que vehículos adaptados para realizar las labores de cobranza en los puntos más alejados y menos favorecidos de la ciudad; al contar con la comodidad y conveniencia de tener una caja móvil en su colonia, los contribuyentes pagaban oportunamente. Cabe mencionar que estas facilidades de cobranza implementadas por el nuevo Gobierno Municipal resultan tan exitosas que en el mes de Febrero de 1990 se rompe el récord histórico de pago de cuentas en un día, superando en 3 tantos el anterior existente. También contribuyó a este cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de la población el hecho de que los recargos a morosos que cubrieran su adeudo antes del 20 de febrero quedaban cancelados.

g) Inconformidades

Los contribuyentes que no estuvieran de acuerdo con el monto a pagar podían ampararse ante la autoridad correspondiente; cabe mencionar que al implantar este nuevo sistema, no obstante la recaudación tuvo un fuerte incremento, no se registró ningún procedimiento de amparo.

Es importante señalar que si bien la recaudación aumentó de manera importante con estas reformas, la mayor parte del incremento provino de las colonias de mayores recursos y de los inmuebles destinados a usos comerciales e industriales. El incremento en los ingresos correspondientes a las colonias populares fue menor al 20% lo que ayudó a que la población aceptara este nuevo esquema; el pago promedio mensual para este tipo de colonias era equivalente al precio de una cajetilla de cigarrillos lo que indica que el sacrificio para pagar el predial no era excesivo⁴⁴. Adicionalmente, el Gobierno Municipal correspondió a este aumento en la recaudación, con un mayor gasto público. Se quintuplicó el número de patrullas para la policía, se adquirieron varias unidades recolectoras de basura y se construyó un centro de transferencia de desechos sólidos y repararon las redes de alumbrado público de las principales calles y avenidas de la ciudad⁴⁵.

⁴⁴ Entrevista con el Arq. Sergio Flores Peña. México. Septiembre 1998

⁴⁵ Castellanos Gout, Milton Emilio. Historia de un esfuerzo Comunitario Mexicali. México 1993

h) Ingresos⁴⁶

Los ingresos registrados en el ejercicio fiscal de 1990 (primer año en que se implementan las reformas) superaron más de 3 veces lo recaudado en 1989; de lograr una recaudación de 4,958 millones de pesos en 1989 se incrementa a más de 16 millones de pesos de 1990. En el año de 1991 se registra un ingreso por este concepto de 18,219 millones de pesos; finalmente, para 1992 (último año del trienio de gobierno municipal), la recaudación sube a 24,568 millones de pesos, 5 veces más que el monto recaudado antes de la reforma. En el año de 1989, se recaudó por concepto de predial el equivalente al 7.7% de los ingresos totales de ese año; gracias a las reformas, este porcentaje se incremento al 16.5% en 1992.

Adicionalmente, otros impuestos relacionados con el valor inmobiliario registraron también importantes incrementos. Estos impuesto son el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR); ambos son causados al momento de realizar una operación de compra-venta de un inmueble, debido a que están basados en el valor de venta del inmueble se vieron impactados por la actualización de valores llevada a cabo en el proceso de reforma.

4.5 Evaluación de la reforma de 1989.

Al término de su periodo de gobierno el propio Presidente Municipal de Mexicali, Milton Castellanos, realizó una evaluación de su gestión y sobre el tema de la reforma del impuesto predial, afirmando que fue uno de los logros mas importante de su gobierno. El exitoso incremento de los ingresos propios logrados por el Ayuntamiento se debieron fundamentalmente al aumento de la recaudación predial: "Por su parte el crecimiento de casi cinco veces en la recaudación de impuestos, alcanzó su mejor expresión en el cobro del impuesto predial, que en los primeros 10 meses de nuestra administración superó la recaudación acumulada en los 6 años anteriores" .

Para el Lic. Castellanos este éxito se debió tanto al papel que jugó la Comisión como a la "simplificación de los procedimientos que se siguieron para determinar los valores catastrales por zonas, según corresponden a usos habitacionales comerciales o industriales y su calidad de desarrollo urbanístico; eliminándose la consideración de las construcciones.

⁴⁶ XVI Ayuntamiento de Mexicali B.C. Tesorería Municipal, Desarrollo del Ingresos 1989-1998.

Incluso otro indicador de importancia en el que se hicieron mejoras notables en el primer año fue en la incorporación de nuevos lotes al catastro que en el periodo 90-92 se incrementó en 30,032 unidades, 20% más que al principio de la administración del Lic. Castellanos. Otro indicador importante es que en diciembre de 1989 se estimó⁴⁷ que los valores catastrales representaban del orden de un 10% de los valores comerciales. En la primera fase se logró elevar el valor catastral a un 60% del valor comercial. El número de cuentas pagadas el primer mes de cobro triplicó a las que se habían logrado el año anterior en ese mismo periodo. El número de predios incorporados al catastro en 1990 fue de 19,080, el mas alto de toda su historia. La autonomía política del Municipio de Mexicali se tradujo igualmente en autonomía económica ya que sus ingresos por concepto del predial, y de otros impuestos ligados a la tierra, han tenido importantes aumentos, lo que le ha permitido a su vez, ofrecer mejores servicios a la población y tener mayor capacidad de respuesta ante las demandas ciudadanas.

Una de las cosas que más llama la atención de los cambios alcanzados, es la relativa prontitud con la que se hicieron, la poca oposición que enfrentaron y la espectacularidad de los resultados obtenido sobre todo en lo que hace a la recaudación fiscal. ¿Que elementos hicieron posible la reforma ?

Quizá el factor más importante fue la voluntad política del nuevo Presidente Municipal para llevar a cabo la transformación. El Lic. Castellanos tuvo desde antes de comenzar su gestión una clara idea de que era necesario aumentar sustancialmente los ingresos municipales propios y para ello dirigió parte de sus energías y trabajos políticos hacia ese fin. Desde el inicio y en todas las etapas críticas apoyó decididamente los cambios en las distintas instancias políticas, legislativas y administrativas. De acuerdo a la opinión del Arquitecto Sergio Flores⁴⁸ el objetivo de Castellanos era eminentemente práctico, elevar la recaudación fiscal y más que un método específico o una visión sobre el sistema de impuesto predial o del catastro , lo que estaba en su mente eran los resultados recaudatorios que pudiera obtener. La propuesta técnica la dejó enteramente en manos del consultor, dándole total confianza en la realización de sus tareas y apoyándolo en los diversos momentos en que surgió oposición de algunos de los miembros del Comité. La confianza en la propuesta técnica y el apoyo político directo en las diversas instancias de decisión jugaron un papel central en el éxito de la reforma.

⁴⁷ Documento para solicitud de financiamiento a Banobras. Planeación Ejecutiva S.A., Sergio Flores 1989

⁴⁸ Entrevista con el Arq. Sergio Flores, 7 de mayo de 1999.

Desde un punto de vista crítico pueden señalarse las siguientes limitaciones:

No se alcanzaron en los años siguientes incrementos importantes y se quedó por debajo de las estimaciones que la Consultora realizó para los años 1991 y 1992⁴⁹. Efectivamente en 1990 la recaudación se elevó, pero en las previsiones originales de obtener 27,745 en 1991 y 33,294, se quedaron muy por debajo de 15,476 y 20,411 que finalmente se obtuvieron. Cabe mencionar que dichas estimaciones incluían los posibles montos a recaudar por concepto de pago de multas y de un 15% adicional al predial destinado a instalaciones deportivas; ingresos que finalmente no se obtuvieron o al menos no en la cantidad que se previó.

La actualización del Catastro perdió ímpetu ya que en 1991 y 1992 el número de predios incorporados anualmente se redujo considerablemente a 6,395 y 4557, respectivamente, aunque hay que señalar que ya se habían incorporado la mayor cantidad de predios, especialmente los de mayor valor.

La preocupación del Presidente Municipal siempre tuvo en mente los resultados recaudatorios en el corto plazo y una vez que obtuvo los resultados esperados dejó de preocuparse por la reforma a mediano y largo plazo del sistema fiscal inmobiliario de Mexicali.

4.6. Proceso de Cambio del Sistema: 1990-1999.

4.6.1 La continuación de la reforma: 1990-1992.

Una vez realizada la primera etapa de la reforma, sin duda una fase de enorme importancia, el proceso de modernización del Catastro y otros cambio se siguieron impulsando por parte de la administración de Castellanos Gout. Tal como había sido formulado en el Plan Municipal de Desarrollo, el principal componente de la reforma era la construcción de un catastro multifinilarario. Apoyados en la nueva Ley Orgánica Municipal, en enero de 1990 se funda el Departamento de Catastro con el propósito fundamental de apoyar la recaudación fiscal inmobiliaria.

Para proseguir con la modernización catastral, desde el comienzo se buscó conseguir el apoyo financiero del Programa de Modernización Catastral de BANOBRAS. Así, en abril de 1990 se presenta ante dicho organismo la primera versión del proyecto de factibilidad para la obtención de un financiamiento, el cual se aprueba un mes después. Sin embargo, por razones diversas (aprobación del Congreso, inscripción en deuda pública y otras más) la aplicación del crédito se difiere hasta mediados de 1991. En el siguiente año y medio se van a desarrollar los trabajos de modernización catastral tales como los trabajos de fotogrametría, investigación de campo, programación del sistema de información multifinilarario.

⁴⁹ Documento para solicitud de financiamiento a Banobras. Planeación Ejecutiva S.A., Sergio Flores. 1989

Paralelamente, se comenzó a trabajar en la transferencia de funciones de Catastro y Control Urbano del gobierno estatal hacia el municipio. En diciembre de 1991 se firma el Convenio de Transferencia Estado-Municipio y a comienzos de 1992 el Departamento de Catastro Municipal asume las funciones específicas.

A pesar de estos avances y de otros más que se lograron en materia de cobro del predial; aceptación de la ciudadanía, actualización del catastro; la modernización catastral no se convirtió en una de las prioridades del Presidente Municipal y muchas de las tareas que debía realizarse para alcanzar este objetivo, se relegaron a un plano secundario. Por todo ello, al finalizar la administración de Castellanos, la modernización catastral quedó inconclusa.

4.6.2. El abandono del Modelo de Valuación y mantenimiento de la base suelo.

No obstante el éxito que había tenido la aplicación del modelo de valuación para fijar los nuevos valores catastrales en 1989, el Presidente Municipal, presionado por la Comisión de Valuación, decidió no aumentar los impuestos a la propiedad inmobiliaria al año siguiente. Por un lado estaba muy reciente en la memoria de los contribuyentes el alza anterior y por otra la situación económica de las ciudades fronterizas no era boyante.

Adicionalmente los principales organismos empresariales de Mexicali- CANACO y CANACINTRA- se opusieron al aumento impositivo. Todo ello llevó a que Castellanos desistiera de incrementar los impuestos. Pero no solamente se produjo una oposición a este aumento, sino también hubo oposición a que se actualizaran los valores catastrales, lo que condujo al abandono del modelo de valuación.

Además de la oposición a actualizar los valores, la aplicación del modelo dejó de ser responsabilidad de la firma consultora y pasó a manos de los funcionarios encargados del Catastro, sin embargo, estos últimos no estaban familiarizados y capacitados para manejar con el modelo, lo que también influyó para que se dejara de aplicar. De esta manera se abandonó el modelo de valuación tanto por la decisión política de no actualizar los valores catastrales como por la falta de preparación técnica para su manejo por parte de los responsables del Catastro. A pesar de lo anterior, el sistema de cálculo del valor catastral de base suelo no se modificó.

4.6.3 Nueva administración municipal y cambios en la política fiscal i inmobiliaria (1992-1995).

En 1992 tuvieron lugar elecciones para renovar los Ayuntamientos y la Legislatura Estatal. A pesar de que el PAN obtuvo algunas ciudades importantes, Mexicali volvió a quedar en manos del PRI, siendo el nuevo Presidente Municipal el Lic. Francisco Pérez Tejeda.

A pesar de pertenecer al mismo partido que el Lic. Castellanos, la siguiente administración dejó de darle importancia a la reforma del predial y a la modernización catastral. Si bien se establecieron contactos iniciales con la firma consultora privada que había asesorado al anterior gobierno municipal para que continuara sus trabajos, la relación no prosperó y a las pocas semanas de establecido el nuevo gobierno la firma consultora dejó de prestar sus servicios. Por otra parte, la autoridad municipal no contrató al personal técnico adecuado para operar los sistemas de información geográfica del Catastro y delegó su manejo en personas que carecían del conocimiento y experiencia necesarias.

Es probable que este conjunto de circunstancias hayan determinado que el primer año de la nueva administración haya registrado un descenso en la recaudación del predial. Este decremento contrasta con los aumentos que experimentó la recaudación por ese mismo concepto tanto a nivel nacional como para el estado de Baja California en su conjunto (Ver cuadro 5). En el bienio siguiente, sin embargo, la recaudación mejoró.

Cuadro 5. Variación Porcentual de la Recaudación del Impuesto Predial 1986-1995

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Ingresos por Impuesto Predial en Mexicali | 24% | 168% | 153% | 108% | 228% | 12% | 35% | -4% | 45% | 33% |
| Ingresos por Impuesto Predial en Baja California | -17% | 101% | 316% | 82% | 82% | 101% | 32% | 15% | 17% | No disponible |
| Ingresos por Impuesto Predial a Nivel Nacional | 52% | 71% | 104% | 56% | 137% | 73% | 41% | 22% | 21% | No disponible |

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

En opinión de algunos funcionarios de la administración municipal 1995-1998, el gobierno municipal que lo antecedió, abandonó los esfuerzos de modernización catastral y de revaluación sistemática de los valores catastrales.

En mayo de 1995 un grupo de funcionarios de BANOBRAS realizó una evaluación del avance del programa de modernización del catastro de Mexicali y reportó que una porción de los créditos destinados a la ejecución del programa de modernización del Catastro se había transferido a un área distinta a la del catastro, lo que retardaba la adquisición del equipo de cómputo requerido. Los responsables de la evaluación le hicieron notar a las autoridades municipales la

necesidad de acelerar la modernización catastral adquiriendo el equipo necesario. Todo parece indicar que durante esta administración no se avanzó en uno de los objetivos iniciales del programa de modernización catastral iniciado en 1991 que era transformarlo en un catastro multifinalitario.

A pesar de esta desaceleración del programa de modernización catastral, el gobierno municipal mantuvo la reforma efectuada en 1989 en materia de base gravable, dejando el suelo como único bien gravable. Es interesante mencionar que en la evaluación realizada por BANOBRAS a la que hicimos referencia anteriormente, se recomendó a las autoridades municipales que se incluyera en el método de valuación el valor de las construcciones dentro del valor catastral con el propósito de dar cumplimiento a los principios de equidad y proporcionalidad, recomendación que nunca se adoptó.

4.6.4 Nuevo impulso a la modernización catastral: 1995-1998.

En 1995 tuvieron lugar elecciones para renovar los poderes ejecutivos y legislativos del estado y los municipios. En Mexicali ganó el candidato del Partido Acción Nacional el Lic. Eugenio Elorduy; siendo la primera vez que este partido político ganaba la capital del Estado.

A los pocos días de instalado el nuevo gobierno en diciembre de 1995, se realizó un diagnóstico de la situación prevaleciente en el catastro inmobiliario (evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, 1998) detectándose un importante rezago en el registro de 20,000 movimientos de predios no registrados y cambios de propietarios. Esta reunión permitió detectar otros problemas y sobre todo definir líneas de acción para seguir en los siguientes años. Aunque se conservan aspectos que habían sido establecidos desde la reforma de 1989, como la base suelo, algunos otros se modifican buscando mayor equidad, transparencia y satisfacción de las demandas de la sociedad. Las principales modificaciones fueron las siguientes:

a) Mantenimiento de la base suelo para la determinación de los valores catastrales

La administración del Lic. Elorduy, al igual que su antecesora, mantuvo el sistema de base suelo implantado por la reforma de 1989. Por las entrevistas realizadas a funcionarios y valuadores profesionales, parece ser que las razones de esta preferencia tienen que ver más con una inercia institucional y con la opinión de que se trata de un método "más sencillo de aplicar", que con argumentos de orden teórico, metodológico o fiscal. Sin excepción, todos los entrevistados manifestaron ignorar que este método había sido introducido en 1989, e incluso algunos de ellos aseguraron que este sistema se aplicaba desde que se fundó la entidad de Baja California en 1954, lo que en definitiva es incorrecto, ya que la

Ley de Hacienda del Estado de 1972 habla expresamente de considerar los valores del suelo y de las construcciones⁵⁰.

El Ing. Rodolfo Félix Saguchi, quien ha fungido como Director de Catastro en la administración del Lic. Elorduy y fue ratificado en el mismo cargo por la administración actual, manifestó la idea de que posiblemente en el futuro el sistema podría evolucionar hacia una base mixta.

b) Cambios Administrativos

Una de las primeras acciones que se toman, es separar las funciones catastrales, registrales y valuatorias del mero fin recaudatorio; por lo que el catastro en Mexicali toma una importancia que va más allá de ser simplemente la base cartográfica utilizada para el cobro del impuesto. La Oficina de Catastro y Control urbano, que depende de la Dirección de Catastro, Ecología y Control Urbano se maneja actualmente de manera independiente a la Oficina de Recaudación de Rentas, que depende de la Tesorería.

c) Modernización y Actualización Catastral

La modernización catastral se refiere a la creación de un padrón de todos los predios urbanos del municipio de Mexicali elaborado mediante un moderno Sistema de Información Geográfica. Esta nueva base cartográfica, además de contener la información tradicional como ubicación, área de terreno y construcciones, así como altura de construcciones y otros factores como vegetación de cada predio, incorpora elementos tales como: datos del propietario, situación legal y redes de infraestructura (agua, drenaje, electricidad, gas, teléfono, poliductos, etc.) por lo que representa un verdadero registro integral sobre todos los elementos que conforman estructura e infraestructura urbana⁵¹.

Este catastro una vez terminado será útil no solamente para la oficina de Recaudación de Rentas del Municipio, sino para otras dependencias públicas de todos los niveles, así como para la iniciativa privada, especialmente para aquellas empresas que requieren instalar infraestructura a los largo y ancho de las ciudades para su operación (comunicación, servicios, redes, etc.) Una vez concluido el catastro urbano, se procederá con la elaboración del catastro rural de todo el Municipio de Mexicali, cuyos objetivos son los mismos que los del urbano y van más allá del aspecto recaudatorio. Las autoridades esperan que la elaboración de dicho catastro se concluya a finales de la administración entrante, es decir, a fines del año 2001.

⁵⁰ Artículo 7. La base del impuesto predial se calcula sumando el valor fiscal de las construcciones y el valor fiscal del terreno, multiplicando éste por la tasa impositiva correspondiente de la Ley de Ingresos..."

⁵¹ Entrevista con el Arq. Rodolfo Félix Saguchi, Jefe del Catastro del Ayuntamiento de Mexicali, Octubre 1998.

d) Valuación y revaluación del suelo

Se refiere a la actualización de valores unitarios del suelo según la zona donde ubique. Cabe señalar que el modelo de valuación creado durante la administración 89-92 y que había dado resultados satisfactorios, fue al parecer abandonado por el gobierno municipal que le sucedió. A decir del gobierno actual (95-98), la administración anterior no realizó una revaluación del predios durante su gestión utilizando algún método o modelo valuatorio que reflejara de una manera más o menos fiel la dinámica de los precios de mercado; se limitaron únicamente a incrementar dichos valores aplicándoles un mismo factor a todas las zonas de la ciudad. Si bien este ajuste permitió al gobierno actualizar parcialmente los valores, estos perdieron correspondencia con los valores de mercado, además de que disminuyó la equidad ofrecida por el modelo original.

Cabe hacer notar que con la implantación del modelo de valuación automática realizada en el periodo 89-92 se logró una correspondencia de entre el 60 y el 70% entre el valor catastral y el valor comercial. Al abandonarse este modelo valuatorio durante la siguiente administración, la diferencia entre ambos valores creció, de encontrarse entre un 30 y un 40% hasta llegar hasta en 70% en promedio⁵²; lo cual bajó la recaudación en términos reales ya que las tasas aplicables permanecieron sin cambio.

La administración municipal 95-98 decidió realizar una revaluación de predios por colonia; buscando que los valores catastrales fueran de aproximadamente 80% del valor comercial; el 20% restante para lograr una paridad 1 a 1 se maneja como protección contra los fuertes cambios que sufre el mercado inmobiliario en economías tan inestables como la mexicana.

El órgano encargado de autorizar los valores unitarios anualmente es el Consejo Catastral; integrado por los diferentes sectores de la sociedad:

- Gobierno Estatal; a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Comisión Estatal de Avalúos.
- Gobierno Municipal; a través de la Presidencia Municipal y de la Oficina de Catastro
- Colegio de Ingenieros Civiles
- Colegio de Ingenieros Topógrafos
- Colegio de Arquitectos
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
- Cámara Nacional de Comercio
- Cámara Nacional de la industria de la Construcción
- Instituto Mexicano de Valuación
- Tres representantes de colonos (2 de zonas urbanas y uno de zonas rurales)

⁵² Entrevista con el Arq. Rodolfo Félix Saguchi.

Este Consejo Catastral tiene la función de aprobar los valores unitarios para cada ejercicio fiscal; es un órgano autónomo donde todos los sectores de la sociedad organizada tienen representación. Cabe mencionar que el Congreso Estatal se encarga de fijar las tasas aplicables a éstos.

Aunque el Consejo Catastral es el encargado de aprobar dichos valores; es el Comité Técnico del Consejo Catastral el órgano encargado de proponerlos tras un continuo proceso de revaluación. El Comité Técnico está formado por las siguientes organizaciones y dependencias:

- SAHOPE
- Oficina de Catastro de Mexicali
- Colegio de Ingenieros Civiles
- Colegio de Ingenieros Topógrafos
- Colegio de Arquitectos
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
- Cámara Nacional de Comercio
- Cámara Nacional de la industria de la Construcción
- Instituto Mexicano de Valuación
- Comisión Estatal de Avalúos

Cada uno de estos organismos recibe información de diferentes fuentes; operaciones de compra venta, informes de sus agremiados, estudios valuatorios internos, encuestas, etc. La Oficina de Catastro del Municipio, específicamente, cuenta con las siguientes fuentes de información:

- Registro Público de la Propiedad (el cual a su vez recibe información de cada notario público)
- Fideicomiso para el Desarrollo Urbano Municipal (FIDUM)
- Comisión Estatal de Avalúos
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado
- Avalúos realizados por la misma dependencia

Dichos avalúos se realizan anualmente al 50% ó 60% de las colonias del municipio; las cuales se eligen aleatoriamente; el resto de ellas se revalúa tomando en cuenta las tendencias de otras colonias con características similares que sí estuvieron sujetas a revaluación en ese año. Adicionalmente, se revalúan anualmente aquellas colonias que por encontrarse en proceso de deterioro presentan decremento real en sus valores, esta medida tiene por objeto asegurar que los valores catastrales no se ubiquen por arriba de los valores de mercado provocando condiciones de inequidad.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El Comité Técnico del Consejo Catastral se reúne periódicamente; cada uno de los integrantes presenta la información valuatoria con la que cuenta, lo que permite realizar un cruzamiento de información, obteniendo así los valores inmobiliarios reales. A finales de cada año, el Comité Técnico presenta sus valores concensados ante el pleno del Consejo Catastral para su discusión, modificación (en su caso) y aprobación.

Existen varias categorías de valor para cada tipo de uso del suelo; es importante mencionar que el número de categorías ha ido en aumento en los últimos años; lo que, si bien hace más complejo el proceso valuatorio, también otorga una mayor equidad. De estas diferentes categorías es importante mencionar dos; que por su carácter de temporalidad resultan interesantes:

Zonas en Proceso de Amortización de Obras Urbanas⁵³; son aquellas zonas en las que se realizaron obras de mejoramiento urbano tales como pavimentación, instalación de infraestructura, etc. En la mayoría de estos casos, las obras son costeadas tanto por el gobierno como por sus habitantes. La parte correspondiente a los habitantes que resulten beneficiados por tales obras debe ser pagada al municipio en un determinado plazo. Si bien durante ese plazo el valor inmobiliario de la zona ha sufrido incrementos, fruto de la realización de las obras urbanas referidas, el valor catastral se conserva sin modificaciones hasta que los habitantes hayan amortizado su deuda con el gobierno en el plazo establecido⁵⁴.

Zonas en Proceso de Homologación; una vez que se terminó la amortización de obras urbanas, los valores catastrales comienzan a incrementarse para reflejar el nuevo valor de la zona conferido por el mejoramiento urbano. Sin embargo, con el objeto de evitar conflictos sociales, esta homologación de valores se da paulatinamente en un periodo de 5 años. Una vez transcurrido este plazo la colonia se incorpora a una de las categorías generales establecidas.

e) Atención al público

Con el propósito fundamental de brindar un mejor servicio al público usuario se creó el concepto de "ventanilla única" integrando al mostrador de catastro los servicios relativos a licencias de construcción, con el propósito de evitar que el público usuario tuviera que trasladarse de un edificio a otro para realizar un trámite en el que estaban involucradas éstas dos áreas.

⁵³ Entrevista con el Arq. Rodolfo Félix Saguchi, Director de Catastro del Ayuntamiento de Mexicali, Noviembre 1998

⁵⁴ Estas medidas de alguna manera existían desde la administración de Milton Castellanos, sin embargo no eran planteadas específicamente en la Ley de Ingresos. Entrevista con el Arq. Sergio Flores, Marzo 2000.

Por otro lado también se estableció la "firma única municipal" en el certificado de libertad de gravámenes fiscales, reduciendo de tres a un día el trámite, ya que en lugar de recabar la firma de Catastro, Recaudación de Rentas y del Consejo de Urbanización del municipio, se requiere únicamente la de Recaudación de Rentas. Aunado a lo anterior, se puso en servicio una caja recaudadora dentro de las oficinas de catastro, lo que significa un mejor servicio para el público usuario, evitándole el tener que trasladarse a Recaudación a efectuar el pago de los servicios solicitados (Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, 1998).

Todo lo anterior se complementó con la elaboración de manuales de atención al público sobre los servicios prestados por el área de catastro, con el fin de eliminar discrecionalidad y tratos preferenciales.

f) Coordinación entre las distintas dependencias en torno al Catastro

El día 9 de enero de 1996 se instala la Comisión de Catastro en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLADEM), estableciendo coordinación con dependencias y organismos de los diferentes ordenes de gobierno, así como del sector social y privado, y determinando acciones conjuntas tendientes al logro de los objetivos y metas en materia de catastro.

g) Tareas futuras de la nueva administración municipal: 1999-2001

En las elecciones para elegir autoridades municipales llevadas a cabo en julio de 1998, resultó electo el Arq. Víctor Hermosillo, perteneciente al mismo al mismo partido (PAN) que su antecesor. Todo parece indicar que la presente administración continuará con muchos de los programas emprendidos por el gobierno anterior, razón que seguramente explica el hecho de que se haya conservado a los funcionarios que desempeñaban las labores de catastro. Los planes en la materia para esta administración son:

- Continuar con la modernización y automatización de las labores catastrales, registrales y recaudatorias.
- Terminar la elaboración del catastro multifinalitario, no sólo con información de predios sino con registro de redes, infraestructura, situación legar, etc. y mantenerlo actualizado.
- Elaborar el catastro rural.
- Una vez cumplidas estas metas, evaluar la conveniencia de conservar la base suelo, o bien, regresar a la base mixta para el cobro del Impuesto Predial.

4.7 Evaluación del Sistema Fiscal Inmobiliario.

No resulta sencillo hacer una evaluación de todo el proceso de reforma fiscal inmobiliaria en Mexicali en el periodo de estudio que va de 1989 a 1999, ya que son muchos los aspectos que están presentes y que se han analizado en las páginas anteriores, tales como la introducción del sistema de base suelo, la aplicación del modelo matemático de valuación, la modernización catastral, el abandono del modelo de valuación y su sustitución por otros métodos, los cambios en la administración del Catastro, la creación de organismos de participación ciudadana en la valuación y otros mas que han tenido lugar.

Cada uno de estos aspectos tendría que ser analizado a fondo y confrontado contra una serie de indicadores y parámetros muy precisos que permitieran conocer si se alcanzaron o no los objetivos que se perseguían con su adopción. Por otra parte tendríamos que analizar en conjunto la principales variables presentes en el proceso de reforma para estar en capacidad de determinar cual es el peso específico que cada una de ellas ha tenido en los resultados observados en el desempeño del sistema fiscal inmobiliario. Difícilmente podemos hacer esto dentro de los límites que nos marca este trabajo de carácter inicial y también porque nos plantea dificultades metodológicas de no poca monta.

Por estas razones, hemos decidido analizar cinco variables que nos parece de importancia central para visualizar el comportamiento del sistema fiscal inmobiliaria y que son las siguientes: comportamiento de la recaudación fiscal inmobiliaria, actualización del catastro, aceptación de los cambios fiscales entre la población, evaluación según el cumplimiento de los criterios de eficiencia, y existencia de una política fiscal.

4.7.1 Análisis del comportamiento del sistema.

a) Evolución de la Recaudación por Concepto de Impuestos a la Propiedad Raíz.

Es claro que después de la reforma de 1989 la recaudación por concepto de gravámenes inmobiliarios ha registrado, salvo en un par de años (1993 y 1996), crecimientos positivos y sostenidos (ver cuadro 6). El contraste es particularmente claro cuando se analiza el comportamiento de la década anterior (ver gráfica 2). Sin duda, los momentos de mayor crecimiento se ubican a partir de la reforma de 1989 y en 1995, que corresponde al último año de la administración del Lic. Pérez Tejada.

Si bien la recaudación por concepto de Impuesto Predial aumentó de manera muy importante en el año de 1990 al implementarse la reforma, podemos asegurar que ese fenómeno se dio, en mayor o menor grado, a todo lo largo del Estado de Baja California y del resto del país.

Cuadro 6: Evolución de los Ingresos Municipales de Mexicali 1989-1998

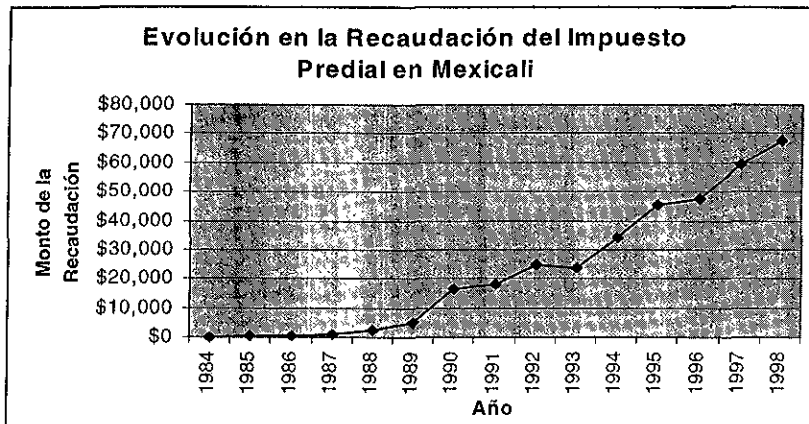
| CONCEPTO | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Predial | 4958 | 16262 | 18219 | 24568 | 23517 | 34046 | 45412 | 47267 | 59158 | 67781 |
| Transmisión de dominio | 7116 | 11143 | 13401 | 18294 | 21524 | 18981 | 18410 | 19061 | 23291 | 26955 |
| Impuestos | 3419 | 5720 | 10141 | 7837 | 8605 | 11535 | 13948 | 17836 | 24538 | 27085 |
| Derechos | 3812 | 7759 | 10167 | 11020 | 12860 | 14796 | 16539 | 26401 | 35357 | 40083 |
| Productos | 97 | 158 | 2952 | 618 | 2873 | 3685 | 7764 | 4711 | 11324 | 10907 |
| Aprovechamientos | 5902 | 7530 | 11764 | 13915 | 23618 | 26429 | 17292 | 32561 | 47777 | 69150 |
| Total de recaudación mpal. | 25307 | 48575 | 66647 | 76254 | 92899 | 109474 | 119368 | 147840 | 201448 | 241943 |
| Participaciones | 39152 | 49805 | 62506 | 72549 | 82441 | 111773 | 139023 | 141501 | 211395 | 328767 |
| Total ingreso de ley | 64460 | 98380 | 129154 | 148803 | 175341 | 221247 | 258392 | 289341 | 412843 | 570711 |

Fuente: Tesorería del Municipio de Mexicali, Marzo 1999

*Cantidades aproximadas en miles de pesos

En la siguiente gráfica podemos apreciar el incremento constante que ha experimentado la recaudación en Mexicali; de casi 5 millones de pesos en 1989, antes de la reforma, a casi 70 millones de pesos en el ejercicio fiscal de 1998.

Gráfica 3: Evolución en la Recaudación del Impuesto Predial en Mexicali, 1984-1998

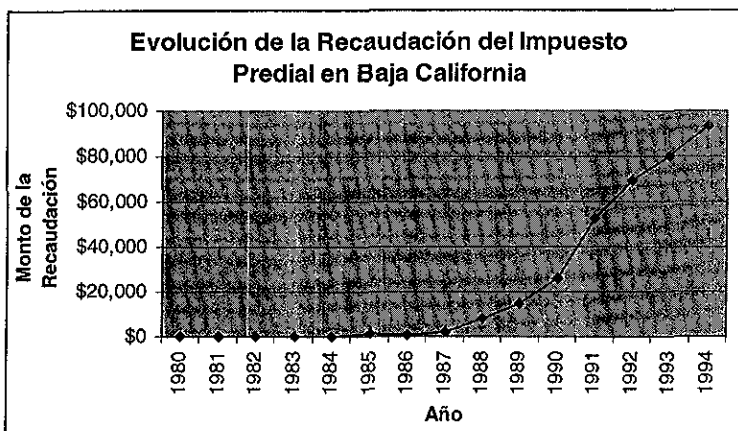


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática Cantidades aproximadas en miles de pesos

Los resultados globales del Estado de Baja California en esta materia muestran también un fuerte crecimiento en la recaudación, que pasó de 14 millones de pesos en 1989 a 93 millones en 1994; en este periodo los años más importantes de crecimiento en la recaudación fueron 1990 y 1991, que corresponden al periodo de instrumentación de la reforma en Mexicali. Incluso el incremento en la recaudación global del estado por concepto del predial en 1990 corresponde exactamente al incremento logrado en la recaudación del Municipio de Mexicali, por más de 11 millones de pesos. En ese mismo año, la recaudación de Mexicali representó más del 60% de lo recaudado en todo el estado, mientras que en los años anteriores había representado solamente el 30%.

La gráfica de la evolución del Impuesto Predial en el Estado de Baja California (gráfica 4) tiene gran semejanza con la gráfica de Mexicali, aunque también es reflejo de las mejoras a los sistemas de impuesto predial instrumentadas en otros municipios como Tijuana que permitieron también un aumento en la recaudación.

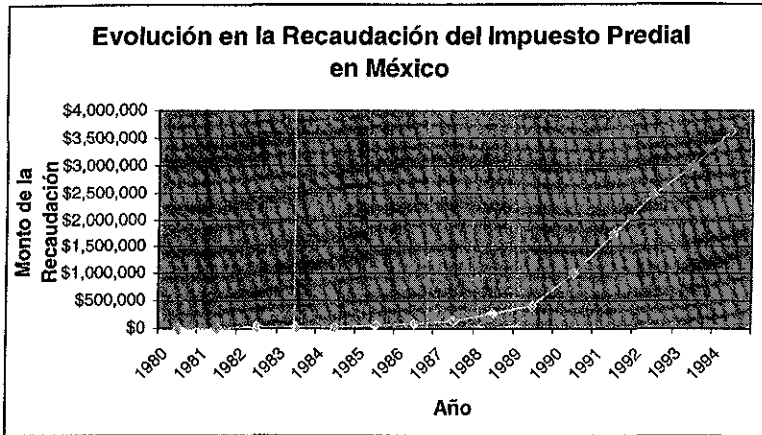
Gráfica 4: Evolución en la Recaudación del Impuesto Predial en el Estado de Baja California, 1984-1998



Fuente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Al igual que en Mexicali y en todo el Estado de Baja California, el aumento en el monto recaudado por concepto del Impuesto Predial a nivel nacional presentó un crecimiento importante (ver gráfica 5) como resultado del interés de los municipios en ejercer la nueva facultad de administrar libremente su hacienda y de las facilidades que para estos fines fueron instrumentadas, como el Programa de Modernización Catastral de Banobras.

Gráfica 5: Evolución en la Recaudación del Impuesto Predial en México 1984-1998

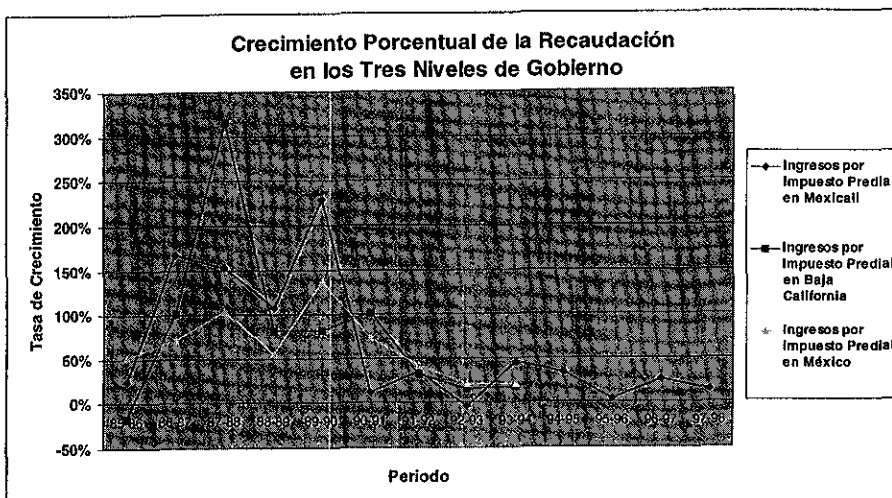


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

La gráfica 5 muestra cómo los ingresos por predial en el país se incrementaron fuertemente a partir de 1987, alcanzando tasas de crecimiento superiores al 40% año con año y llegando a su máximo en 1989 cuando se rebasó en más de 60% la recaudación del ejercicio anterior.

Aunque no puede decirse que el fuerte aumento registrado por el Impuesto Predial fue un hecho aislado ocurrido únicamente en Mexicali, en la siguiente gráfica podemos apreciar cómo el comportamiento de Mexicali y de Baja California (impulsado por éste primero) ha sido más favorable que en el resto del país (ver gráfica 6).

Gráfica 6: Crecimiento Porcentual de la Recaudación del Impuesto predial en los Tres Niveles de Gobierno, 1985-1998

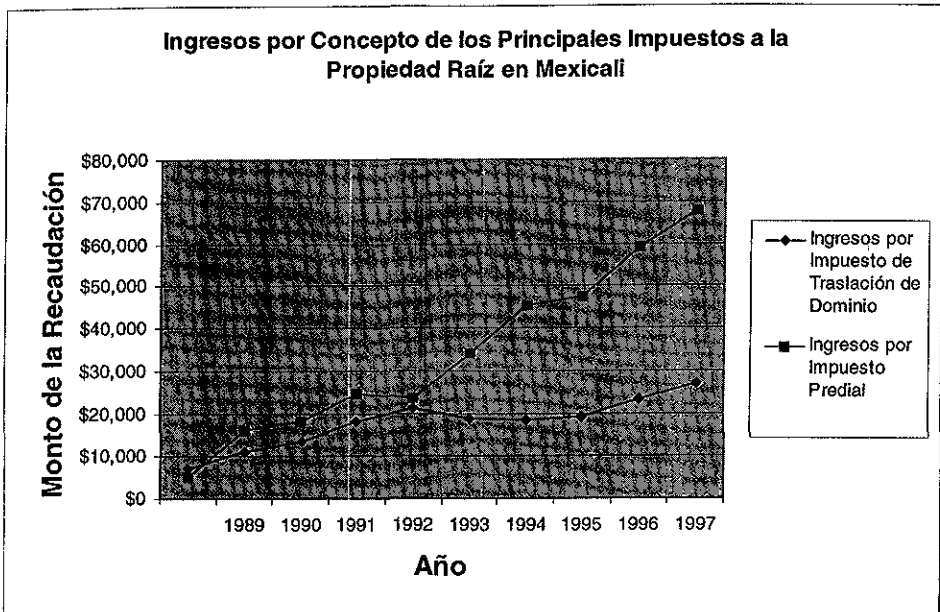


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Además del incremento en la recaudación del Impuesto Predial en Mexicali, se presentaron mejoras en otros impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria, específicamente en el Impuesto de Traslación de Dominio, mismo que paga todo aquél que adquiere un bien inmueble.

Aunque nada despreciable, el crecimiento en el monto recaudado por concepto de este impuesto no fue tan espectacular como el predial (ver gráfica 7) debido a que la mayor parte de las operaciones que causan este impuesto se refieren a propiedades nuevas que están menos sujetas a la subvaluación. Asimismo, muchas de estas operaciones de compra-venta se llevan a cabo mediante créditos hipotecarios, mismos que requieren de un avalúo bancario cercano al valor comercial. Este valor es enterado a la autoridad correspondiente y se convierte en el valor base tanto para el Impuesto de Traslación de Dominio como para el Impuesto Predial.

Gráfica 7: Ingresos del Municipio de Mexicali por concepto de los Impuestos Predial y de Traslación de Dominio, 1988-1997

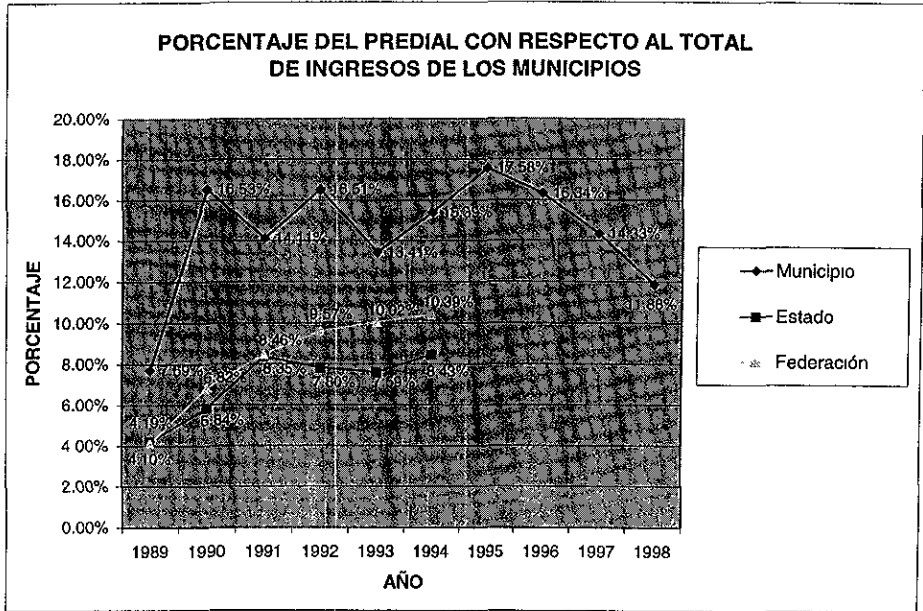


Fuente: Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali
 *Cantidades en miles de pesos.

Debido a las razones antes expuestas, la base gravable del Impuesto de Traslación de Dominio no presentaba una subvaluación tan grave como la del Predial y su incremento a partir de la reforma de 1989 fue moderado. En la gráfica anterior se aprecia cómo el Impuesto Predial, menor que el de Traslación de Dominio en 1989 aumenta hasta ser dos veces y media mayor que éste en sólo una década. Es notable la separación que surge entre ambos impuestos a partir de 1993, donde la recaudación del ISAI se rezaga fuertemente en comparación con la del Predial.

En la siguiente gráfica puede apreciarse la importancia que tiene el Impuesto Predial con respecto al total de ingresos de los municipios. En el caso de Mexicali es muy clara la manera en que la reforma de 1989 impactó positivamente la recaudación por este concepto, al pasar de menos del 8% en ese año a más del 18% en el primer año de su implementación; este avance en materia recaudatoria dio a Mexicali mayores recursos y autonomía.

Gráfica 8: Importancia del Impuesto Predial con respecto al Total de Ingresos del Promedio de Todos los Municipios en cada uno de los tres órdenes de Gobierno 1989-1998
(Municipio de Mexicali, Estado de Baja California y Federación)

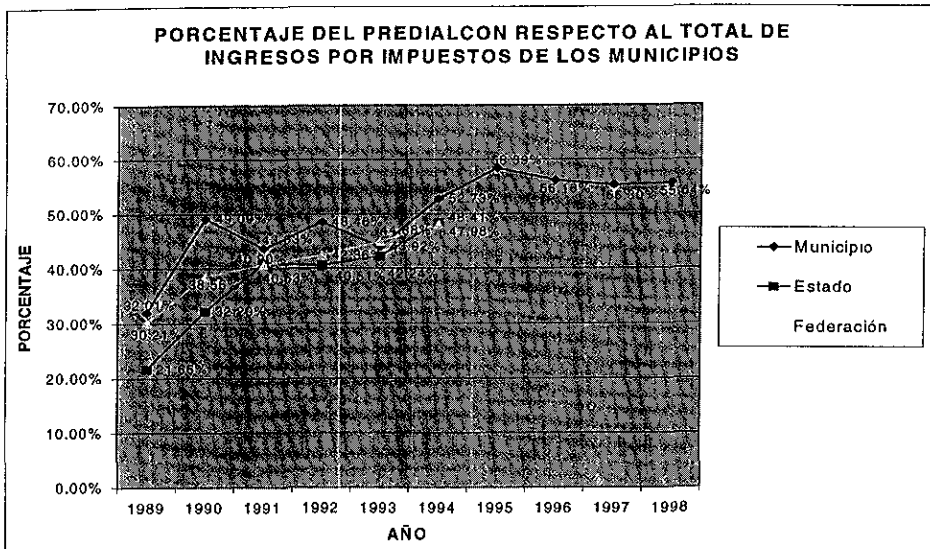


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

En comparación con las cifras correspondientes al Estado de Baja California y de todo el país, podemos apreciar que el Impuesto Predial tiene una importancia mucho mayor, lo que le da al municipio mayor autonomía al depender en menor grado de las participaciones estatales y federales. Asimismo, resulta evidente que el Impuesto Predial se ha convertido en la principal fuente de ingresos propios del municipio, al representar en los últimos años más de la mitad de los ingresos recaudados por concepto de impuestos locales.

La gráfica a continuación muestra también que la importancia del Predial con respecto al total de ingresos por impuestos en el municipio en cuestión es mayor que la correspondiente a todos los municipios de Baja California y México, lo que demuestra que la reforma de 1989 tuvo un impacto fuerte en la recaudación que se ha sostenido hasta ahora por encima del promedio.

Gráfica 9: Importancia del Predial con Respecto al Total de Ingresos por Impuestos del Promedio de todos los Municipios en cada uno de los tres órdenes de Gobierno 1989-1998
(Municipio de Mexicali, Estado de Baja California y Federación)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería del XVI Ayuntamiento de Mexicali Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

4.7.2 Actualización del Catastro.

En ciudades donde se combinan un rápido crecimiento urbano con una baja capacidad institucional, la formación de nuevos asentamientos, subdivisión de predios y aparición de nuevos fraccionamientos ocurre frecuentemente en forma irregular y las autoridades son incapaces de poder registrar todos esos cambios en forma ordenada y sistemática. Esto suele reflejarse en la desactualización de los padrones catastrales, es decir, su rezago con respecto al número total de predios que componen en un momento dado la mancha urbana.

La eficiencia de un catastro, y de un sistema fiscal inmobiliario en general, se mide entre otros factores, por su capacidad para identificar e incorporar al conjunto de contribuyentes que son sujeto de cobro. La reforma emprendida en 1989 puso atención en este aspecto y sin duda los logros más importantes se obtuvieron durante la administración de Milton Castellanos (1989-1992), época en que además de llevarse a cabo la reforma al esquema del Impuesto Predial, se implementó un Programa de Modernización Catastral financiado por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).

A pesar de lo anterior, en el último año de su administración los esfuerzos en esta materia decayeron y en el siguiente gobierno municipal(1993-1995) se mantuvo un ritmo bajo de incorporación de predios, quizá como resultado de menor interés puesto en la modernización catastral. En la administración del Lic. Elourdy se volvió a poner mayor atención al programa catastral y esto llevó a que aumentara el número de predios incorporados anualmente.

Debe señalarse que la eficiencia en la incorporación de predios (alta de predios) es sólo uno de los indicadores del estado en el que se encuentra un catastro, existen otros que son de igual importancia como son el registro de las modificaciones y las fusiones de los predios ya incorporados, el otorgamiento de certificados y constancias, el proceso de digitalización de la información, actualización cartográfica y muchos otros más.

Cuadro 7: Relación de Predios Incorporados Anualmente al Catastro de Mexicali 1989-1998

| Año | Predios Incorporados | Acumulado |
|------|----------------------|-----------|
| 1989 | 9,310 | 150,743 |
| 1990 | 19,080 | 169,823 |
| 1991 | 6,395 | 176,218 |
| 1992 | 4,557 | 180,775 |
| 1993 | 4,025 | 184,800 |
| 1994 | 5,693 | 190,493 |
| 1995 | 5,293 | 195,786 |
| 1996 | 6,527 | 202,313 |
| 1997 | 5,380 | 207,693 |
| 1998 | 6,303 | 213,996 |

Fuente: Dirección de Catastro, Control Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Mexicali Abril 1999.

En un diagnóstico elaborado por una empresa privada para el Municipio en el año de 1996, se localizaron varios problemas dentro del catastro. Por ejemplo, se detectó que 25 000 predios registrados en el padrón carecían de cartografía digital actualizada, el 9% de la mancha urbana no estaba cubierta por vuelo aéreo, el 17.5% de los límites de los predios eran incorrectos, el 22% de éstos no se encontraban en su correcta localización espacial, el 16% de los predios no tenían clave catastral correcta y otros problemas adicionales⁵⁵. Estas deficiencias fueron las que llevaron a la administración del Lic. Elourdy a proseguir con la modernización catastral.

⁵⁵ Estudio integral del Catastro de la Ciudad de Mexicali. Agosto de 1996.

La actual administración (1998-2001) planea terminar este año con el levantamiento de todos los predios urbanos. Una vez concluido este trabajo, se comenzará con la elaboración del catastro rural, del que prácticamente no existen datos. Asimismo, se planea mantener una actualización catastral permanente a través de trabajos de fotogrametría, levantamiento en campo y cruzamiento de datos con otras dependencias como el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y la Oficina de Licencias de Construcción, entre otras.

4.7.3 Aceptación de la Población.

Aunque no se cuenta con datos precisos sobre la aceptación o inconformidad por parte de los contribuyentes, se sabe que hasta la fecha no se han presentado casos de amparo en contra de las medidas fiscales a las que este trabajo hace referencia. Según declaraciones de la autoridad correspondiente, tanto la actual (1995-1998) como la que instrumentó la reforma (1989-1992), la respuesta de la población ha sido muy favorable gracias a que el aumento en las cuotas ha sido acompañada en el aumento y mejoría en la cobertura de infraestructura y servicios públicos. Además de que se ha generado una cultura de pago, prácticamente inexistente hasta antes de la Reforma de 1989.

Un dato muy importante que abona la idea de la aceptación de la población es que Mexicali ha sido una de las pocas ciudades del estado de Baja California y de otras entidades fronterizas donde no se generó un proceso de protesta social en contra de los aumentos en los impuestos inmobiliarios. Como documenta con mucha precisión Tonatiuh Guillén⁵⁶, quien analiza la respuesta de los distintos sectores de la población de los municipios fronterizos frente a los procesos de cambio de cambio institucional en materia de política urbana, en varias ciudades del estado y de otros estados fronterizos como Sonora y Chihuahua, se registraron fuertes protestas y movilizaciones en contra del alza de los impuestos inmobiliarios.

Al mismo tiempo que en Mexicali se emprendió la reforma de 1989, los municipios de Tijuana, Baja California y Chihuahua, Estado de Chihuahua, emprendieron un cambio para aumentar los valores del suelo y las tasas impositivas. Hermosillo, la capital del Estado de Sonora, llevó a cabo estos cambios en 1991 y en las ciudades de Tecate, Baja California y Ciudad Juárez, Chihuahua en 1992. En todos los casos se desencadenó una fuerte oposición, en particular de grandes propietarios urbanos, quienes se opusieron por diversos medios a los incrementos. Se desplegó una fuerte oposición política y se acudió a los amparos legales frente a las medidas.

⁵⁶ Guillén López, Tonatiuh. *Municipios en Transición, Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno*. México 1995.

En Mexicali no se presentó oposición a los cambios que se aplicaron en 1989 y tampoco se interpusieron recursos legales en contra de las acciones del municipio. Esto indica, por una parte, que el Presidente Municipal tuvo la habilidad para negociar con los distintos sectores que resultaban afectados por las medidas y por otra, que se utilizaron adecuadamente los mecanismos institucionales existentes como la Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial. Es importante mencionar que en los primeros años siguientes a la reforma se alcanzó una eficiencia recaudatoria de aproximadamente 90% del total de predios registrados, lo cual es muy alto comparado con el promedio del país. En parte, esta respuesta tan favorable fue motivada por la sensación de que los impuestos se estaban utilizando provechosamente por parte del ayuntamiento y en beneficio de toda la comunidad, mejorando la calidad y cobertura de los servicios públicos.

Por otra parte, la aceptación de la población podría estar relacionada con el método empleado en la revaluación de los valores catastrales. Como hemos señalado, una de las virtudes del método de base suelo es que hace transparente la fijación de los precios ante los ojos de la población, ya que le permite establecer en forma inmediata una base de comparación entre el valor de su propiedad y la de sus vecinos. En el sistema de base suelo disminuye, no se elimina, la posibilidad de que la autoridad fije precios de manera arbitraria y discrecional. Los habitantes de la ciudad serían los primeros en detectarlo. Mexicali fue la primera ciudad del estado y del país en emplear la base suelo para calcular los valores catastrales y es muy probable que esto haya ayudado a reducir las quejas y las protestas de la población.

4.7.4 Evaluación del Impuesto con respecto a los Criterios de Eficiencia

Es conveniente evaluar el comportamiento del Impuesto predial en Mexicali a raíz de la Reforma de 1989 utilizando como parámetros los criterios de eficiencia descritos en el Capítulo I de este documento.

Para cumplir con el criterio de equidad es necesario lograr un sistema tributario en el que cada contribuyente pague la parte correspondiente del valor del inmueble que posee. Lo anterior requiere que todos los predios estén valuados correctamente, o al menos con el mismo criterio. El ejercicio fiscal de la reforma cumplió cabalmente con la equidad del proceso, ya que todos los predios estaban valuados por medio de un modelo que reflejaba eficazmente los valores comerciales del suelo. Dicha equidad se ha mantenido más o menos constante a lo largo de los años siguientes, en este sentido podemos decir que cuando se tienen procesos transparentes y autoridades honestas, el principal enemigo de la equidad es la falta de actualización tanto de los predios registrados como de los valores del suelo. La primera causa inequidad al no detectar y cobrar determinados predios que no han sido registrados en el catastro.

Los efectos de la segunda son menos claros, ya que si bien la falta de actualización comúnmente es de toda la ciudad, el rezago en los valores del suelo no es iguales a lo largo de toda la ciudad. En un determinado periodo hay zonas que demeritan su valor, otras lo conservan y otras más lo incrementan (lo anterior en términos relativos y con respecto al resto de las zonas homogéneas). Por lo anterior, cualquier rezago en las revaluaciones de los valores del suelo es origen de inequidad; incluso la actualización por medio de factores o inflatores son también generadoras de inequidad ya que no reflejan la dinámica del mercado del suelo.

En lo referente a la neutralidad, no se tienen datos de alguna alteración de mercado causada por la aplicación del impuesto predial, por lo que podemos suponer que el Impuesto Predial cumple satisfactoriamente con este criterio.

En el ámbito de la certeza pueden mencionarse dos aspectos: existe certeza para el contribuyente acerca del impuesto que debe pagar, la causa que lo genera (la propiedad de un inmueble), así como del procedimiento que se sigue para determinar el gravamen, mismo que es facilitado por la transparencia y simplicidad que implica la base suelo. En lo referente a la certeza que tienen las autoridades para determinar el margen de evasión y prever los ingresos por concepto de predial, no existen suficientes elementos para juzgar el grado de proximidad entre lo previsto en la Ley de Ingresos y lo recaudado por Tesorería.

El criterio de la evidencia está relacionado con el grado de conciencia del contribuyente con relación al valor del bien que poseen y al impuesto que éste genera. En el caso de la base suelo esto es muy claro ya que el propietario de un inmueble entiende que el monto del gravamen es un porcentaje del valor comercial (o cercano al comercial) del inmueble. A mayor valor del terreno, mayor será el pago a realizar; la evidencia, simplicidad y transparencia del proceso de valuación garantiza, en el caso del esquema de base suelo, el cumplimiento de este criterio de eficiencia.

Aunque no contamos con datos acerca del costo total que implica el cálculo y recaudación del impuesto predial, sí podemos decir que el esquema de base suelo resulta más eficiente que el de base mixta. Lo anterior se puede sustentar en la eliminación tanto del registro como de la valuación de uno de los dos componentes del impuesto, lo que reduce significativamente los costos de las dependencias correspondientes como la oficina de catastro. Es decir, con la base suelo se consiguen ingresos iguales a los que se obtienen con la base mixta, pero con un costo técnico y administrativo menor, lo que forzosamente habla de mayor eficiencia.

Para calificar la aceptación del impuesto podemos argumentar lo siguiente: la normatividad en materia de predial es clara, objetiva y transparente, además, cualquier contribuyente puede tener acceso a las decisiones que en esta materia se toman ya que cuenta con representantes tanto en el Consejo Catastral como en el Congreso del Estado. El procedimiento de cálculo del impuesto es muy simple como ya se ha repetido en varias ocasiones, depende únicamente de una tasa que se aplica al valor catastral de un predio, el cual a su vez se obtiene de multiplicar el valor unitario por m² por la superficie del mismo. No obstante lo anterior, puede decirse que la continua modificación de tasas aplicables, que viene a compensar la falta de actualización de valores, así como los diferentes criterios de actualización de valores que se han aplicado a lo largo de la última década y que revelan la carencia de una política fiscal y procedimientos claros y permanentes, pueden provocar una sensación de confusión en el contribuyente, en perjuicio del sistema tributario. En este sentido deben fijarse reglas, instrumentos y criterios que permanezcan sin cambio a lo largo de los ejercicios fiscales.

El impuesto causa al contribuyente pocos inconvenientes, al contar con sistemas automatizados que emiten rápidamente las boletas prediales, mismas que pueden pagarse en Tesorería o en cualquier banco. También fueron dispuestas varias cajas móviles que recorren la ciudad, facilitando el pago del gravamen. Este rubro podría mejorarse si las boletas prediales fueran directamente al domicilio del contribuyente (actualmente deben ser recogidas en la Casa Municipal), quien a su vez puede hacer el pago correspondiente en el banco; lo anterior reduce el tiempo que el contribuyente tiene que emplear en el pago de sus obligaciones, lo que puede mejorar la aceptación del impuesto. Asimismo, existen descuentos por pronto pago, lo que incentiva a la población a cumplir lo antes posible.

4.7.5. Definición de una política fiscal inmobiliaria.

Esta es, desde nuestro punto de vista, una de las carencias más significativas de todo el proceso de reforma. En todas las administraciones, comenzando por la del Lic. Castellanos que inició el proceso de cambio, ha prevalecido una visión de corto plazo en cuanto a los objetivos y metas que se persiguen en materia fiscal inmobiliaria. El propósito central ha sido en todos los casos aumentar la recaudación, objetivo que se ha alcanzado con relativo éxito. Paralelamente se han llevado a cabo programas de modernización catastral y de readecuación del marco jurídico-administrativo del sistema. En este terreno las metas alcanzadas no son tan contundentes como en el caso anterior. Pero sobre todo lo que ha faltado es la definición de una política fiscal inmobiliaria.

Esto quiere decir que las administraciones municipales no se han preocupado por definir un conjunto de objetivos y metas que vinculen al sistema fiscal inmobiliario con su idea o visión del desarrollo y la gestión urbana. La recaudación aparece como el objetivo único de la política fiscal, cuando en realidad este debe acompañarse de otros propósitos tan importantes como pueden ser los redistributivos, la vinculación con el gasto público, los del desarrollo urbano equilibrado, la sustentabilidad ambiental, la eficiencia urbana y otros más. En otras palabras, el sistema fiscal inmobiliario no puede estar desligado de una definición integral de política urbana.

Al respecto es conveniente señalar que BANOBRAS y SEDESOL, a través de sus programas de modernización catastral, no han impulsado la constitución de sistemas recaudatorios integrales ni el planteamiento de políticas fiscales con objetivos claros; hasta ahora se ha buscado únicamente el mejoramiento catastral, sin vincularlo con el objetivo recaudatorio que finalmente es el más importante y productivo de un catastro. Estos programas federales han olvidado que el buen funcionamiento del catastro es sólo una parte de todo el sistema fiscal, y que para aumentar la recaudación de manera equitativa y sostenida es necesario cuidar otros muchos aspectos, a través de la definición de políticas fiscales integrales y de los mecanismos necesarios para instrumentarlas.

4.8 Conclusiones.

- a) Para entender el proceso de reforma que experimentó el sistema fiscal de la propiedad inmobiliaria en Mexicali entre 1989 y 1999 es necesario verlo en forma integral e incorporar los distintos elementos que lo componen. El proceso de Mexicali ha sido lento y complejo, pero ha ido avanzando. Lo importante es que a partir de 1989 el Municipio realmente toma el control del sistema fiscal inmobiliario y comienza a hacer su propia política. Este proceso de control supone hacerse cargo de los procesos técnicos y políticos que involucran el sistema fiscal inmobiliario. Queda claro que ha sido un proceso de avance y con buenos resultados en cuanto hace a la recaudación fiscal e incorporación de predios al padrón catastral, pero se han cometido errores, con frecuencia se ha interrumpido los cambios y ha faltado una visión más amplia e integral del sistema fiscal inmobiliario.

- b) A pesar de los problemas detectados, se puede considerar que este proceso de cambio ha sido exitoso. Ha logrado un importante resultado en términos de recaudación, aceptación de la población, modernización catastral. La experiencia de Mexicali demuestra que los procesos de cambio son posibles. No hay un factor que pueda presentarse como la causa única de la reforma: es una combinación de liderazgo político de parte del ejecutivo local, con una elevada capacidad técnica para diseñar e instrumentar una propuesta, una alianza de intereses a favor de la medida, un buen marco jurídico y mecanismos de participación. Además de la construcción de una cultura de pago, por medio de la reciprocidad por parte de la autoridad en la mejoría de los servicios públicos y otros resultados tangibles, garantía de que los impuestos son bien utilizados.
- c) La introducción del sistema de base suelo ha estado presente desde el inicio de la reforma y se ha mantenido no obstante los cambios de gobierno, la alternancia política y aún las diferentes políticas adoptadas por los diversos gobiernos en materia fiscal inmobiliaria. Su implantación tuvo razones eminentemente prácticas ya que buscaba resolver un problema que era aumentar la recaudación. El nuevo Presidente municipal quería incrementar los ingresos por concepto de predial y traslación de dominio. No sabía como hacerlo y optó por la propuesta del consultor. Si bien para el consultor había bases y principios teóricos, así como consideraciones de justicia y equidad fiscal, estos elementos han estado ausentes para el resto de los actores del proceso. Ni políticos, ni funcionarios, ni los miembros del Consejo Catastral, ni la ciudadanía tienen mucha conciencia o convencimiento de sus ventajas o desventajas.
- d) Una deficiencia de la aplicación del Impuesto Predial en Mexicali, es que éste ha tenido una finalidad meramente recaudatoria, no se le ha insertado dentro de una política fiscal vinculada con una política urbana que pueda producir resultados determinados en beneficio de la estructura urbana de Mexicali. Es importante hacer notar que la aplicación del Predial, especialmente cuando se grava con base suelo, puede resultar un instrumento de control y mejoramiento urbano muy útil, siempre y cuando forme parte de una política global que busque objetivos específicos.
- e) Intentando una evaluación del sistema de base suelo, podemos decir que la experiencia de Mexicali muestra que se trata de un mecanismo que le otorga transparencia al sistema de cobro de los impuestos inmobiliarios. Otra de sus ventajas es que permite actualizar y organizar la base cartográfica en forma ágil y económica. Con este sistema se elimina trabajo de verificación que suele ser complicado, requiere de personal calificado y se presta a prácticas corruptas. Disminuye la posibilidad de corrupción por parte de los valuadores. Por otro lado es más equitativo porque la población con mejores construcciones tenía mas capacidad para subvalorar su propiedad, cosa que se reduce en el caso de la base suelo.

- f) ¿Es recomendable y aplicable a otras ciudades la base suelo? La base suelo no es una panacea. Sirvió en un contexto y de acuerdo a ciertos propósitos. Es claro, y en esto la experiencia de Mexicali resulta muy clara y aleccionadora, que el sistema fiscal inmobiliario de una ciudad es mucho más que un conjunto de técnicas, instrumentos jurídicos, disposiciones normativas, sino que es también un arreglo entre autoridades y ciudadanos, una determinada cultura, una idiosincrasia y un cierto desarrollo societal. Lo fundamental es el establecimiento de sistemas fiscales integrales, para lo cual la base suelo efectivamente presenta ventajas importantes como la transparencia, equidad, la facilidad administrativa.
- g) El modelo de valuación fue un complemento del sistema de base suelo ya que permitió sacar rápidamente los nuevos valores catastrales que se presentaron ante la Legislatura estatal. Este fue un trabajo que hizo la consultora privada que participó en los inicios del proceso de reforma, con equipo pequeño altamente calificado y sin grandes problemas. Pero aún estos valores se tuvieron que negociar y la autoridad del recién electo Presidente Municipal fue clave para que se aceptaran por parte del Consejo Catastral. Sin embargo, cuando dejaron de influir las presiones por aumentar la recaudación se abandonó el modelo. Pesó indudablemente la falta de capacitación del equipo gubernamental para aplicar el modelo, pero quizá lo más definitivo fue el rechazo de sectores económicos y sociales para que los valores catastrales se actualizaran de manera permanente. En otras palabras, el modelo de valuación no se rechazó por su ineficiencia o mal diseño, sino precisamente por lo contrario, por su eficiencia y elevada capacidad para actualizar los valores del suelo.
- h) La modernización catastral se ha vuelto sinónimo de catastro multifinalitario, sistemas automatizados y cartografía digital. Este rubro es importante porque es el área donde se han hecho mayores gastos en los últimos años. Estos gastos contaron con los créditos de BANOBRAS y con el apoyo de la SEDESOL, lo que pudo haber hecho atractivo estas inversiones (sobre todo porque los recursos de la SEDESOL no son reembolsables), pero el Ayuntamiento debe hacer una evaluación rigurosa acerca del impacto de las inversiones realizadas porque se trata de importantes erogaciones a cargo del erario público que no siempre son necesarias.
- i) La participación ciudadana ha sido un elemento importante en todo el proceso de reforma de Mexicali. Se ha tratado de institucionalizar y de incorporar mayor representatividad y transparencia por medio de los órganos de participación ciudadana, misma que ha evitado los procesos de rechazo por parte de la población.

- j) La experiencia de Mexicali muestra como el sistema fiscal inmobiliario puede convertirse en una pieza fundamental para la consolidación de la hacienda local y en un sólido basamento del gobierno local. En México el orden de gobierno municipal se ha fortalecido en los últimos años. Pero aún faltan muchas cosas por hacer. Hay muchos gobiernos locales que aún no tienen el control directo ni completo de su sistema fiscal inmobiliario el cual se encuentra en manos de los gobiernos estatales. Una buen cantidad de municipios en el país aún tiene por recorrer el largo camino de ejercer el control sobre sus impuestos inmobiliarios. Es el mismo camino que es necesario recorrer para ganar la autonomía financiera y política.
- k) Hay que seguir estudiando el caso de Mexicali, conocer con más detalle la eficiencia de su sistema fiscal y los retos que tiene por delante. Se trata de un caso sumamente interesante, pionero en muchos sentidos y con una buen dosis de éxito. Sería importante conocer otras experiencias, exitosas y fallidas, ya que es la única manera de avanzar en la construcción de un sistema fiscal inmobiliario que fortalezca el desarrollo de los gobiernos locales y permita un mejor desarrollo urbano.

Capítulo V

El Cambio a Base Suelo como Alternativa para un Mejor Sistema Tributario Local

El Capítulo V pretende hacer una breve recopilación de las principales ventajas y desventajas del Esquema de Base Suelo encontradas en aquellos análisis realizados en capítulos anteriores. Asimismo, busca profundizar en algunas ventajas que la utilización de la base suelo presenta sobre la base mixta; específicamente en términos de costos, facilidad y transparencia del proceso de valuación y cobro del impuesto a la propiedad raíz. Por último se presentan algunas propuestas que pudieran resultar en importantes logros en el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo, como es el caso de México.

Antes de citar todos los aspectos a favor y en contra de la utilización de la base suelo como base gravable única del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, conviene mencionar que la aplicación de la misma no garantiza por sí sola el aumento en la recaudación del impuesto. A pesar de los excelentes resultados obtenidos en Mexicali mediante la aplicación de la base suelo, ésta no debe ser considerada como la panacea que duplica o cuadriplica los ingresos municipales. El éxito de cualquier sistema tributario proviene de su concepción integral, de la aceptación de los contribuyentes y de la correcta y estricta aplicación del mismo por parte de las autoridades correspondientes.

Profundizando en la idea anterior, podemos asegurar que cambiar la base gravable exclusivamente a tierra, no es el único camino para obtener mayores recursos. Los componentes del impuesto a la propiedad inmobiliaria son: Base Gravable, Tasa, Valuación y Eficiencia en la Recaudación, por señalar sólo los más importantes o evidentes. En cualquier caso que se quiera tomar, al incrementar uno de estos componentes, siempre y cuando se mantengan constantes los otros tres, podemos asegurar que se conseguirán mayores recursos provenientes de dicho impuesto. Por eso, no podemos atribuir solamente al cambio de base gravable, los excelentes resultados obtenidos en esa localidad en tan poco tiempo.

Analicemos entonces, el manejo de cada una de estas variables durante el proceso de reforma, así como la manera en que su comportamiento incidió sobre el resultado final, es decir, mayores ingresos para el municipio:

a) Base Gravable

Aunque el cambio a base tierra no garantiza por sí mismo un incremento en la recaudación, sí fue un factor que facilitó el proceso en la medida que lo transparentó, facilitó y agilizó. La población tuvo una respuesta favorable ante el cambio debido a la transparencia de éste; cada uno de los contribuyentes sabía exactamente de dónde había salido la cantidad a pagar por concepto de Predial; únicamente debían multiplicar el área de su predio por el valor incluido en un mapa de zonificación y aplicar una tasa fija de 8 ó 6 al millar, dependiendo del uso del suelo. Al desaparecer las negociaciones turbias, las ventajas de los sectores con mayor poder de negociación y otras irregularidades que presentaba el esquema anterior, la población respondió favorablemente al cambio. Asimismo, para la autoridad competente el proceso de valuación se facilitó, pues únicamente era necesario contar con un plano de zonificación del municipio para poder calcular el monto a pagar y remitir la boleta de pago al contribuyente.

b) Tasa

Por lo general la tasa y la base gravable sirven como contrapeso; la aplicación de una tasa alta a una base de poco valor puede dar los mismos resultados que aplicar una tasa muy baja a una base gravable de mayor valor. En este caso, incluso hubo la necesidad de reducir la tasa debido a que la base gravable había aumentado de manera muy importante. La existencia de dos diferentes tasas, una para uso habitacional y otra para uso no habitacional, facilitó y transparentó el proceso ya que estos dos usos son fácilmente identificables y el cálculo del predial no se presta a controversias y actos de corrupción.

c) Valuación

Este rubro fue el que generó mayores resultados en el nuevo esquema; aún después de varios intentos por actualizar la valuación, los valores catastrales unitarios de los inmuebles en todo el municipio seguían estando muy por debajo de su valor comercial (con excepción de los inmuebles nuevos), lo que generaba recaudaciones muy por debajo de lo conveniente. La revaluación en los precios de la tierra realizada en 1989, logró una mejor relación entre los valores catastrales y los valores comerciales, lo que impulsó de manera definitiva el ingreso por este concepto.

El tomar como base gravable únicamente la tierra, facilitó y agilizó el proceso de revaluación; al dejar fuera las construcciones, se eliminó la parte más complicada y controversial tanto de la valuación como del cálculo del impuesto. Únicamente fue necesario desarrollar un modelo matemático que reflejara de la manera más fiel posible la relación existente entre la localización de cada zona y su valor comercial.

d) Eficiencia en la Recaudación

Este último punto tiene también gran importancia debido a que por muy buena que sea la valuación y la elección de la tasa y base gravable, si la comunidad no responde favorablemente, o incluso se opone, ninguna reforma puede ser exitosa. En este caso, la transparencia que ofrecía el nuevo esquema, generó una gran disposición en los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que resultó finalmente en una mayor recaudación.

Otras medidas como la posibilidad de realizar los pagos del impuesto en sucursales bancarias, e incluso, llevar “cajas móviles” hasta los puntos más alejados y marginados de Mexicali, facilitaron a la gente el pago del impuesto y fueron también de gran ayuda en el incremento de la eficiencia recaudatoria. Aunque esta medida fue poco representativa en términos de recaudación, hizo énfasis en el carácter general del impuesto y en la atención diferenciada a todos los grupos de la comunidad, lo que contribuyó a acreditar la reforma y reforzar la cultura de pago.

Como hemos podido ver, el éxito de la reforma al Impuesto Predial en Mexicali no dependió únicamente en el cambio de base mixta a base tierra, sino en el armado de un modelo integral combinó exitosamente todas las variables antes abordadas. Por eso es que no puede afirmarse que al realizar dicho cambio en la base gravable sea suficiente garantía de éxito para cualquier esquema recaudatorio, si no se cuidan los demás componentes del sistema. Lo que sí puede afirmarse, al menos tomando como base la experiencia de Mexicali, es que la base tierra transparenta el proceso debido a que elimina las suspicacias, tratos ventajosos, negociaciones, y demás actos de corrupción entre el contribuyente y la autoridad hacendaria.

Además, agiliza y abarata los costos de valuación de inmuebles y cálculo del impuesto ya que las variables se reducen a: ubicación y área del predio; dejando fuera la complicación y hasta confusión que se genera cuando de incluyen variables como área construida, calidad de los materiales, antigüedad de la construcción, equipos e instalaciones, etc.

5.1 Ventajas y Desventajas de la Base Suelo.

Una vez realizadas las aclaraciones anteriores, podemos citar las ventajas y desventajas teóricas que implica tomar el suelo como base gravable única para el cobro del Impuesto a la Propiedad Raíz, específicamente el Predial.

Una primera forma de analizar el esquema es preguntarnos qué se está gravando con la base suelo y qué se grava con la base mixta. Podemos argumentar que la primera grava el esfuerzo colectivo mientras que la segunda enfoca el gravamen principalmente sobre el esfuerzo individual.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el suelo urbano más que valer por sí mismo, vale por lo que tiene alrededor. No solamente la infraestructura como redes de agua potable, drenaje, alumbrado público o servicios públicos como el transporte elevan el valor de la tierra; el conjunto de actividades que tienen lugar en la ciudad y las diversas demandas que ahí se satisfacen, elevan considerablemente el precio del suelo. Tanto los factores físicos o tangibles antes mencionados, como aquellos que por su naturaleza resultan intangibles o más difíciles de cuantificar como la necesidad o el gusto del hombre por vivir en grupos, son producto del esfuerzo y trabajo de la colectividad y no del esfuerzo individual y aislado de alguien en especial. Es por eso que podemos argumentar que el valor del suelo urbano está dado prácticamente en un 100% gracias al esfuerzo colectivo de todos aquellos que habitan y han habitado en determinada localidad.

Es por eso, que utilizar el valor de la tierra como base única para la determinación del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (Predial) tiene como finalidad recuperar parte del valor generado por la colectividad para llevarlo de vuelta a ésta a manera de infraestructura, servicios y otros satisfactores que son responsabilidad del gobierno local; asegurando también de este modo que el valor del suelo se conserve o se incremente. El impuesto con base suelo es entonces una herramienta mediante la cual la sociedad recupera parte de los beneficios que ella misma le produce a un individuo en particular.

La construcción, a su vez, representa el esfuerzo individual de una persona o una familia, la capacidad o el interés por invertir sus ingresos en un bien inmueble, generalmente su vivienda. Ningún porcentaje del valor de la construcción del inmueble es atribuible a la sociedad que habita determinada localidad, éste se debe únicamente a aquellos que pagaron por ella. Por eso podemos argumentar que el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria o Predial con base mixta, es un gravamen que se ejerce principalmente sobre el esfuerzo individual y en una parte minoritaria sobre el esfuerzo de la colectividad (el valor del terreno no supera por lo general una tercera parte del valor total del inmueble).

No puede decirse que gravar el esfuerzo colectivo es mejor o más justo que gravar el impuesto individual, lo que sí puede mencionarse es que dicho esfuerzo personal ya está gravado por otros impuestos sobre el ingreso y el consumo. Aunque definitivamente la base mixta tiene un carácter más redistributivo que la base suelo, es necesario cuestionarse acerca de la conveniencia de aplicar otra carga fiscal al ingreso, gravado ya por diversos impuestos.

Para efecto de este análisis, hemos considerado que el optar por un esquema más o menos redistributivo es responsabilidad de cada gobierno local, que con base en sus preferencias ideológicas y políticas puede optar por la base suelo o por la tradicional base mixta. Sin embargo, hemos encontrado una serie de ventajas que la base suelo posee por encima de la base mixta, mismas que se exponen a continuación:

1. **La Base Suelo favorece el desarrollo de baldíos.** Al gravar igualmente un lote baldío que uno construido, el esquema tributario con base suelo fomenta la utilización de la tierra a su mejor y más productivo uso. Aunque la veracidad de la afirmación anterior dependerá de varios factores, principalmente del monto total del impuesto con relación al valor comercial del terreno, sí podemos afirmar que existirá una tendencia a dar a la tierra una utilización más productiva.
2. **La Base Suelo favorece el mantenimiento, mejoramiento y ampliación de las construcciones.** Al no causar impuestos, la construcción es sujeto de mayores inversiones por parte de sus propietarios. Las acciones de mantenimiento contribuyen a conservar en óptimas condiciones el parque constructivo (principalmente habitacional) de una ciudad, lo que le genera diversos beneficios a ésta. Por una parte disminuye los riesgos ocasionados por inmuebles descuidados, tales como derrumbes, incendios, etc., eliminando los costos que estos fenómenos le ocasionan a la ciudad. Asimismo, disminuyen los recursos públicos para construcción de vivienda nueva y acciones de mejoramiento del parque habitacional que el gobierno tiene que ejercer año con año para satisfacer las necesidades de habitación, recursos que pueden canalizarse a otros fines prioritarios.

Las acciones de mejoramiento o remodelación de las construcciones, se ven también favorecidas por el esquema tributario de base suelo; el propietario o usuario de un inmueble puede mejorar los acabados de su construcción sin preocuparse de tener que pagar impuesto más altos resultantes del incremento correspondiente en el valor del inmueble. Cuando estos procesos de mejoramiento o remodelación se dan a nivel colectivo, aquellas colonias o zonas de la ciudad donde tienen lugar, cambian su fisonomía de manera radical, convirtiéndose en espacios brindan mejor calidad de vida a sus habitantes y usuarios. Un caso evidente de este proceso son aquellos asentamientos irregulares que al paso del tiempo cambian sus características

constructivas iniciales de precarias a consolidadas e incluso llegan a presentar acabados constructivos de lujo.

Finalmente, la ampliación de las construcciones dentro de un mismo predio, siempre y cuando se dé en observancia a las normas correspondientes, tiene también un efecto positivo. Puede contribuir a disminuir el hacinamiento al elevar el número de cuartos o metros cúbicos por habitante. Asimismo, ayuda a lograr la densidad planeada para determinada zona, aprovechándose al máximo la infraestructura y servicios disponibles. También ayuda a disminuir la presión sobre la tierra no urbana periférica a la localidad, y con eso la proliferación de asentamiento irregulares.

Es importante mencionar que aunque los beneficiarios directos de tales acciones de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de construcciones son sus propietarios o usuarios, la colectividad se beneficia indirectamente de ellos, especialmente cuando éstos ocurren de manera generalizada. Al mejorarse la imagen urbana principalmente gracias a las acciones de mejoramiento, se incrementa el valor del suelo de aquellas colonias o zonas de la ciudad donde se generan estos procesos. Aun contando con la misma infraestructura y servicios públicos, una colonia cuya generalidad de construcciones cuenta con acabados en buen estado de mantenimiento, tiene un valor por metro cuadrado de terreno mucho mayor que el de otra colonia en donde la mayoría de las construcciones se encuentren en obra gris o tengan acabados precarios o faltos de mantenimiento. Al incrementarse el valor del suelo en colonias bien consolidadas o bien mantenidas, se incrementa la base gravable del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (Predial), obteniéndose mayores ingresos por este concepto. El esfuerzo individual al generalizarse se convierte en colectivo, siendo así sujeto de apropiación por parte y en beneficio de toda la sociedad.

3. La Base Suelo reactiva la economía y genera mayor riqueza. Es de todos conocido que uno de los principales motores de la economía es la industria de la construcción, debido a la gran cantidad de empleos que genera y a la diversidad de productos y servicios de los que se alimenta. Toda acción de mantenimiento, mejoramiento y ampliación de construcciones requiere de utilización de mano de obra y de diversos insumos que finalmente generan riqueza y activan la economía, principalmente la local.

4. La Base Suelo facilita la actualización del Catastro. Existen diversos mecanismo e instrumentos que sirven como fuente de información para la actualización del sistema de catastro de una ciudad. Entre ellas podemos mencionar principalmente la restitución fotogramétrica, la utilización de información de otras dependencias de gobierno y las notificaciones de los propietarios o usuarios de inmuebles. La primera consiste en tomar fotografías aéreas de la localidad, para después interpretarlas y verificarlas en campo; mediante esta técnica se obtiene información como áreas de terreno y áreas y niveles de construcción, entre otras.

La utilización de información de otras dependencias se refiere principalmente a aquella proveniente de la oficina de licencias y permisos de construcción y de fraccionamiento; aunque se utiliza también aquella recabada en oficina de servicios públicos como agua potable y alcantarillado, el registro público de la propiedad y las notarías públicas. Como es lógico, el proceso relacionado con la restitución fotogramétrica es mucho más costoso, elaborado y tardado que la obtención de información de otras dependencias públicas que al igual que la notificación de modificaciones por parte de usuarios o propietarios resulta genera bajos costos.

Una de las principales razones por las que la gente no avisa a las autoridades de las acciones de mejoramiento y ampliación de sus construcciones, es el temor a que estos cambios sean a su vez notificados a la oficina de catastro, principal fuente de información de la oficina del Impuesto Predial. El contribuyente sabe que al enterar a la oficina tributaria la modificación realizada al inmueble, se incrementará el valor de la base gravable y con ello el monto a pagar por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria. Esta evasión de notificación dificulta y encarece el proceso de actualización del catastro, haciendo necesario los costosos procesos de restitución fotogramétrica y verificación en campo.

Al eliminar a las construcciones de la base gravable del impuesto, se eliminan también aquellas causas que motivan a la población a dar aviso de modificaciones en sus inmuebles, al fluir más y mejor información al respecto a las diferentes oficinas públicas, especialmente a la de licencias de construcción, se agiliza y abarata el proceso de actualización catastral, pudiendo llegar a prescindirse de proceso más costosos. Cabe mencionar que para coadyuvar al éxito de este planteamiento, sería necesario también reducir los costos, la complejidad y la duración del trámite de licencias de construcción, que es la otra causa que motiva la desinformación a las autoridades.

5.1.1 Beneficios de la Base Suelo en Términos de Costos.

Esta ventaja del cobro del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria con base suelo es quizás la más tangible y fácil de cuantificar. Se refiere a los grandes ahorros que este esquema tributario permite obtener el prácticamente todos los procesos registrales, valuatorios y administrativos que hacen posible el cobro del gravamen. Para sustentar la afirmación anterior, bien vale realizar una comparación entre aquellos procesos que caracterizan al esquema mixto frente a aquellos propios del sistema con base suelo:

a) Base Mixta:

1) Procesos Registrales:

Se refieren primordialmente a la elaboración y actualización del catastro. Aunque existen varios procesos mediante los cuales se elaboran y actualizan los planos catastrales, la aerofotogrametría sirve de base para muchos de ellos. El sistema consiste en tomar fotografías del área en cuestión desde un avión equipado especialmente para este fin.

Una vez tomadas dichas gráficas, es necesario someterlas a un proceso de restitución fotogramétrica que tiene por objeto eliminar al máximo las distorsiones de los conos fotogramétricos y las generadas por la redondez de la tierra. De este proceso se obtienen fotografías con un grado de precisión adecuado. Es entonces cuando comienza el trabajo de interpretación fotográfica, del que se desprenden los planos catastrales, mismos que poseen información de límites de predios, vías, construcciones, niveles de construcciones y árboles por citar las más importantes. La interpretación fotográfica es un proceso prolongado y minucioso que requiere de verificación en campo, debido a que el grado de visibilidad que ofrece una fotografía aérea es insuficiente para la elaboración de planos catastrales fidedignos.

Tanto la aerofotointerpretación como la verificación en campo son tareas que requieren de un gran número de personas para su realización, requiriéndose en el caso de la primera, personal altamente especializado. Cabe mencionar que los planos catastrales únicamente incluyen información sobre dimensiones y alturas de lotes y construcciones, no así sobre otras características constructivas.

2) Procesos Valuatorios:

La valuación de inmuebles es un proceso igual o más complicado y tardado que la ubicación y registro de los mismos. Dos componentes integran el valor total del impuesto: el terreno y las construcciones. La valuación del primero se realiza de manera relativamente fácil; se zonifica el área en estudio en una o más porciones homogéneas, dependiendo esto de su diversidad y de la precisión con la que se desean reflejarse los valores reales del suelo. Se asigna un valor unitario por zona y finalmente se multiplica dicho valor por el área de cada predio, obteniéndose así el valor del terreno de cada inmueble.

La valuación de las construcciones requiere de procesos mucho más complicados y subjetivos que la del terreno. Existen varios métodos de valuación aplicables al caso de las edificaciones:

- La autovaluación consiste en que cada contribuyente fija el valor unitario de sus construcciones de acuerdo a la calidad de los materiales y acabados, así como a la antigüedad y al estado de mantenimiento de las mismas. El grado de veracidad de este mecanismo es muy bajo ya que prácticamente se deja en manos del interesado la determinación del impuesto a pagar, lo que se complica aún más cuando la autoridad valuatoria no realiza inspecciones que verifiquen la correspondencia de lo declarado contra lo existente.

La inspección de instalaciones consiste en una valuación inmueble por inmueble, en la que personal altamente capacitado determina el tipo y estado de cada construcción, asignándole un valor. Además de lo costoso, tardado y complejo que resulta dicho mecanismo, existen otros factores que pueden viciarlo fácilmente. La subjetividad o criterio particular del valuador puede crear inequidades importantes, además, el contacto directo entre éste y el propietario o posesionario del inmueble puede generar procesos de negociación y corrupción entre ambos, lo que obviamente mermará la recaudación por concepto del impuesto.

- La asignación de valores por zonas homogéneas es parecido a la metodología utilizada en la valuación del terreno, e incluso puede estar basada en ella. Consiste en asignar un valor unitario por metro cuadrado construido de acuerdo a la zona donde se ubique la construcción, es decir, se supone una correspondencia entre el valor del terreno y el valor de la construcción. Cabe mencionar que aunque este supuesto puede ser real en lo general, siempre existirán casos particulares que no cumplan con ese planteamiento. No es raro encontrarse grandes y lujosas construcciones en zonas medias o incluso marginadas de la ciudad, como tampoco es un hecho insólito apreciar construcciones semiabandonadas en zonas exclusivas. La posibilidad de encontrar casos de excepción como los anteriores ilustran las inequidades que pueden generarse con la aplicación del mecanismo valuatorio descrito.

Aunque los métodos anteriores son los principales exponentes de la valuación de construcciones, existen múltiples híbridos o combinaciones entre ellos. Por citar alguno podemos mencionar el que se aplica en la Ciudad de México; una asignación de valores unitarios de acuerdo a la zona en que se ubique el inmueble; dicha asignación es en realidad una propuesta de la autoridad valuatoria que es factible de ser modificada por parte del cada propietario o posesionario. Podemos afirmar que entre más general sea la valuación, más inequidades e injusticias se generarán, mientras que aquellos procesos que presentan mayor particularización resultan más complejos, costosos, tardados y sujetos a actos de corrupción, y probablemente más inequitativos por incompetencia técnica.

b) Base Suelo

1) Procesos Registrales

La fotografía aérea, su interpretación y verificación en campo es también el método más utilizado en el registro catastral de la tierra. La metodología utilizada en esta tarea es prácticamente la misma que utilizada en el esquema con base mixta. Si embargo, existen fuertes diferencias en el alcance del trabajo ya que el objetivo es registrar únicamente los terrenos, dejando a un lado las construcciones. De esta manera la labor se facilita pues deben detectarse solamente las vías y las bardas, cercas, etc. que delimitan cada predio. La compleja y minuciosa tarea de detección de construcciones, acompañada por el proceso de interpretación de la fotografía aérea para determinar el número de niveles o altura de las mismas, no es necesario cuando se adopta la base suelo como base gravable única del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria. Asimismo, las labores de verificación en campo se reducen considerablemente, pues es la detección y registro de construcciones las que más requieren de este tipo de inspecciones en campo.

El proceso de actualización del catastro de la tierra también se reduce de manera importante en el caso de la base suelo, e incluso es posible llevarlo a cabo sin la necesidad de la interpretación de nuevas fotografías aéreas. Dado que la tierra es un bien irreproducible, el inventario o cantidad de ella se mantiene inalterable. Las únicas modificaciones que al respecto pueden suscitarse son: que la mancha urbana o área de estudio se extienda, quedando fuera del área fotografiada anteriormente, y que la tierra registrada sufra subdivisiones o fusiones. Para minimizar las posibilidades de que ocurra el primer caso, es conveniente fotografiar un área mayor a la que desea registrarse para poder ir aumentando la cobertura o alcance del catastro sin necesidad de realizar nuevos vuelos para obtener fotografías aéreas.

En el caso de predios que se subdividen, los mismos propietarios o posesionarios informan a la autoridad correspondiente de tales actos, generalmente a través de la oficina de fraccionamientos, al registro público de la propiedad o mediante los notarios encargados de dar fe del cambio de límites y propietarios de los predios. En caso de que un propietario no dé aviso de actos de subdivisión, fraccionamiento o incluso fusión de predios, tendrá que seguir pagando los impuestos correspondientes a todo el terreno; y al mantenerse constante la base gravable, lo recaudado por concepto del predial no se verá mermado.

Lo anterior constituye una de las principales ventajas de la base suelo; la falta de actualización del catastro (al interior de la zona registrada) no reduce los ingresos potenciales del municipio por ser la tierra un bien irreproducible. A diferencia de esto, la falta de actualización de la base mixta sí tiene repercusiones fuertes sobre la recaudación potencial, pues todas aquellas construcciones no registradas en el catastro evaden fácilmente las obligaciones tributarias.

2) Procesos Valuorios:

La metodología valuatoria que se sigue en el esquema de base suelo es prácticamente la misma que la utilizada para valuar el componente tierra del esquema de base mixta. Por lo general se realiza una zonificación del área registrada buscando que las porciones resultantes tengan características homogéneas en su interior; el uso del suelo (existente o potencial) es otro criterio clave en la valuación de la tierra. Una vez realizada la zonificación, se procede a la asignación de valores unitarios a cada zona, mismos que tratan de acercarse lo más posible a los valores comerciales del suelo.

Esta tarea se realiza de una manera relativamente sencilla cuando en la zona existen suficientes terrenos baldíos sujetos a transacciones de compraventa, pues de la información de estas transacciones puede obtenerse un valor promedio muy parecido al valor comercial. La valuación se complica en aquellas zonas consolidadas y saturadas donde ya no existe oferta de tierra sin construir. En estos casos, es necesario desagregar el valor del terreno del valor total de los inmuebles, lo que requiere de un proceso especializado por parte de personal capacitado. Los valores unitarios a los que se llega tras dichos estudios de valuación nunca podrán ser completamente objetivos pues siempre existirá una distorsión ocasionada por el valor de las construcciones; aún así, la precisión que otorga el mecanismo valuatorio se acerca suficientemente al valor comercial del suelo.

Una vez obtenido el valor unitario de cada zona y uso del suelo, se obtiene el valor de cada predio multiplicándolo por el área registrada en el plano catastral. Esta tarea es sencilla, clara y objetiva, por lo que no requiere de personal numeroso ni especializado.

5.1.2. Beneficios de la Base Suelo en Términos de Transparencia.

Aunque menos tangible y más difícil de cuantificar, la transparencia de los procesos hacendarios es hoy en día una de los más importantes atributos de la administración pública. La presión demandante de honestidad en el manejo de los recursos públicos, ejercida por parte de la población ante los diferentes niveles de gobierno constituye actualmente uno de los principales ejes rectores de la acción gubernamental. Aunque esta demanda ciudadana se ejerce primordialmente sobre el gasto del erario público, el tema de los ingresos hacendarios es también motivo de atención por parte de los contribuyentes. Si tomamos en cuenta que la fuente de ingresos propios más importante de la mayoría de los municipios mexicanos es el Impuesto Predial, podremos tener una idea de la relevancia que tiene la transparencia y equidad en el cálculo del mismo.

La diferencia en términos de transparencia que ofrece la base suelo frente a la base mixta tiene lugar a lo largo del proceso de valuación. Debido a que éstos han sido explicados ya en el apartado anterior podemos pasar directamente a comentar sus debilidades. Como ya se mencionaba, existen tres diferentes métodos de valuación inmobiliaria de construcciones: autovaluación, inspección de inmuebles y asignación de valores basados en zonificación. Cabe mencionar que todos estos procesos son fácilmente susceptibles de vicios tales como corrupción, subjetividad, negociación, entre otros.

La autovaluación permite al propietario o posesionario mentir acerca de las verdaderas características y condiciones que presentan sus construcciones; aun en el caso de que el contribuyente actúe de buena fe, siempre existe la posibilidad de que la ignorancia de conocimientos constructivos y valuatorios lo lleven a una determinación errónea del valor de sus construcciones. Sea que este error lo beneficie o afecte, el resultado es finalmente la inequidad, pues no estará pagando lo que le corresponde. Debe quedar claro que el método de autovaluación ofrece muy poca transparencia en el proceso de cálculo del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, pues está expuesto a un gran número de vicios y errores que van en contra de la finalidad del impuesto que es obtener la mayor recaudación posible en beneficio de toda la comunidad.

La inspección y valuación de inmuebles permite vicios aun más graves que la autovaluación, nos referimos a la negociación entre autoridades y propietarios o posesionarios que finalmente corrompe el proceso. Al dejar la valuación de construcciones en manos de funcionarios que entran en contacto directo con los interesados, se abre la puerta a la corrupción. La negociación entre autoridades y contribuyentes para que se asignen menores valores a los inmuebles a cambio de gratificaciones para los valuadores es una práctica común en estos procesos, especialmente en un país como México, donde la corrupción se ha infiltrado en todos los niveles de gobierno y entre todos los sectores de la sociedad. En algunos países, estas tareas de valuación son encargadas a profesionales independientes registrados ante la autoridad competente, existen casos donde incluso se requiere de tres diferentes valuaciones para llegar a un valor promedio, mismo que se toma como base para el impuesto. Este mecanismo, además de elevar el precio del sistema recaudatorio, mantiene la vulnerabilidad ante la posibilidad de actos de corrupción entre valuadores y valuados. Podemos entonces concluir que éste método valuatorio tampoco ofrece la transparencia que garantiza la equidad y la aceptación social del impuesto inmobiliario.

Por último tenemos a la asignación de valores basada en la zonificación. Este esquema no permite los vicios de los dos anteriores debido a que el interesado no interviene en la valuación de su propiedad y no existe la posibilidad de negociación entre particulares y gobierno. Sin embargo, el esquema presenta debilidades que lo llevan igualmente hacia resultados inequitativos. Dado que la zonificación implica generalización, siempre existirán construcciones que se salgan del promedio, promoviéndose así la injusticia. Cabe mencionar que este conflicto no se resuelve en función del tamaño y número de zonas en que se divide el área en cuestión: disponer zonas más grandes (el caso extremo es que toda la localidad se considere como una misma zona con un mismo valor) provoca una mayor generalización y con esto mayor inequidad; disponer zonas más pequeñas (el caso extremo es que cada terreno se considere como una zona con valor diferente) facilita la negociación entre autoridades y particulares, llegándose igualmente a la inequidad.

Además de estas limitaciones, el esquema de valuación por zonas presenta una incongruencia de base. Aun cuando valúa por separado la tierra de las construcciones, tanto el valor unitario que se determina para la tierra como el que se determina para las construcciones tiene una base común. La zonificación realizada tiene como criterio base la existencia de características homogéneas al interior de cada porción determinada. Aunque en principio la homologación perfecta no existe pues no hay un sitio igual que otro, en el caso de la tierra ésta puede acercarse mucho a la realidad; dos lotes contiguos tienen valores comerciales muy parecidos pues se encuentran prácticamente en el mismo lugar y cuentan con los mismos servicios e infraestructura (aunque también pueden existir diferencias como ubicación del lote en la manzana, relación frente-fondo, etc.) En el caso de las construcciones, la determinación de zonas homogéneas se vuelve mucho menos precisa; las construcciones edificadas sobre el par de lotes mencionados pueden ser completamente diferentes. Promediar un valor unitario entre ambos inmuebles implica necesariamente una inequidad que se maximiza en el caso de las construcciones y se minimiza en el caso de la tierra.

Siendo prácticamente imposible determinar zonas constructivas homogéneas, la zonificación que se utiliza como base para asignar valores constructivos unitarios es aquella basada en las características de la tierra. Se presupone así, que una zona con un valor del suelo bajo tiene construcciones más baratas que una zona con un valor del suelo más elevado. Se establece entonces una relación directamente proporcional entre el valor del terreno y el valor de las construcciones. El esquema anterior no es otra cosa que un sistema con base suelo disfrazado de sistema con base mixta. Siempre que la valuación de las construcciones esté basada en la misma zonificación que se toma como base para el establecimiento de valores unitarios del suelo, se estará necesariamente hablando de un sistema más parecido a al esquema base suelo que al esquema mixto.

De esta manera, la calidad y características de las construcciones prácticamente se desechan al suponer una homogeneidad que no existe en la realidad; dejando únicamente como variable importante y distintiva, el área construida. Al establecer como constante el valor por metro cuadrado construido, la única variable que puede alterar el valor total de la construcción es la cantidad de metros cuadrados en cada caso. Si pensamos detenidamente en este criterio, los metros cuadrados construidos de un inmueble se convierten en metros cuadrados habitables, en una especie de ampliación del área del terreno. Se generan entonces dos tipos de superficies de terreno: el terreno natural y el "terreno construido" que se edifica en uno o varios niveles por encima del primero.

De lo anterior podemos concluir que no existe un método económico que permita dar suficiente precisión al proceso de valuación de construcciones necesario para la aplicación de la base mixta; por lo que no puede evitar caerse en dos conflictos al aplicarla: altos costos de valuación y corrupción cuando se opta por un sistema de valuación particularizado, y la aplicación inconsciente de un sistema de base suelo híbrido cuando se opta por la asignación de valores basada en la zonificación homogénea (que en realidad no puede existir en este), el cual solamente toma una variable de las construcciones: su extensión.

5.1.3. Desventajas de la Base Suelo.

Al igual que se han mencionado las diversas ventajas que genera la aplicación de la base suelo en el cobro del Impuesto Predial, es necesario mencionar también las limitaciones que presenta, así como las inequidades que puede ocasionar.

La limitación más importante que hasta ahora hemos encontrado (por no decir la única) es el hecho de que la base suelo no refleja la intensidad con la que está aprovechado un predio. No existe por sí solo un mecanismo que permita detectar y gravar el número de niveles edificados sobre determinado predio. Aunque puede parecer una incongruencia el deseo de gravar de alguna manera la construcción cuando tanto se han mencionado las bondades de la base suelo, el planteamiento es otro. La finalidad no es gravar la construcción, y menos aun en términos de calidad; de lo que se trata es de gravar la intensidad constructiva de la que goza un terreno. Con intensidad constructiva nos referimos al factor resultante de la división del área construida entre el área de terreno; un predio de 400m² con una intensidad constructiva de 1 podrá tener edificaciones de hasta de 400m²; con una intensidad de 1.5 edificaciones de hasta 600m², etc.

Cabe mencionar que los factores de intensidad constructiva permitida, también llamados coeficientes de utilización del suelo (CUS) están por lo general establecidos en las leyes y reglamentos locales en materia de desarrollo urbano. Por lo tanto, puede decirse que es la colectividad, a través de sus representantes, la que otorga al suelo urbano la intensidad con la que puede desarrollarse; dándole

así mayor o menor valor. La posibilidad de que el propietario de un inmueble que se ubica en un corredor urbano pueda edificar en él construcciones de gran altura, permitiéndole así una mayor rentabilidad, existe gracias a la acción de toda la comunidad, por lo que parte de esos beneficios obtenidos debe regresársele a ésta vía impuestos.

Ahora bien, no solamente debe gravarse la intensidad constructiva para captar una parte de la plusvalía que la misma sociedad ha generado en la tierra. Quizás la razón principal por la que ésta ha de ser gravada por medio del Impuesto Predial es el hecho de que a mayor área construida, mayor cantidad de habitantes y usuarios de un inmueble, mismos que demandan servicios e infraestructura que ha de proveerles la comunidad a través del gobierno. Es evidente que un predio de 400m². sobre el que se ha edificado una construcción de 5000m². demanda más servicios e infraestructura que otro predio colindante de la misma área pero con construcciones de sólo 500m². Este aumento en la demanda de satisfactores como agua, drenaje, vialidad, áreas verdes, entre muchos otros, debe ser acompañado por mayores contribuciones a la hacienda municipal, ya que finalmente es el nivel de gobierno local el que tendrá la obligación de hacer frente a las demandas de la población. Justo es entonces que parte de esa infraestructura y servicios de que goza un predio, se financie con los ingresos provenientes de sus gravámenes inmobiliarios.

Una vez establecida la necesidad, conveniencia y equidad de gravar la intensidad constructiva es necesario estudiar las posibilidades que para hacerlo existen:

1. La primera opción es gravar la intensidad constructiva actual de cada predio, lo cual requiere de la misma información catastral que los sistemas de base mixta; un plano de áreas y niveles de construcción. Es importante mencionar que si bien en este caso la información catastral es la misma, no estamos hablando de un sistema con base mixta pues es la intensidad lo que desea gravarse y no las características y calidad de la construcción. Este esquema, aunque equitativo, presenta varias desventajas, especialmente en lo referente al proceso de registro y valuación. La necesidad de contar con un catastro de predios y construcciones impide la posibilidad de reducir los costos y la complejidad del proceso; además de la necesidad de actualizarlo permanentemente para detectar cualquier modificación en la intensidad de los predios.

2. La segunda opción implica gravar la intensidad permitida o potencial del suelo (el mejor y más productivo uso), esté aprovechándose o no. Si un determinado corredor urbano tiene una intensidad permitida de 5, gravar a todos los predios que sobre él se encuentren como si estuvieran aprovechados al máximo. El mismo impuesto pagarían entonces predios con una intensidad real de 1, 2, 3 etc., que aquellos que presentan la intensidad máxima de 5.

Este mecanismo es inequitativo debido a que establece un gravamen igual a predios con condiciones diferentes. Si bien el enunciado anterior es verdadero, cabe preguntarse si es justo que el propietario de un terreno no lo utilice de la mejor manera posible, desperdiciando así la capacidad de infraestructura instalada gracias al esfuerzo de la colectividad. Este planteamiento es similar a aquél que grava los terrenos baldíos a una tasa igual o incluso mayor que la aplicable a los terrenos con construcciones; la intención es la misma: evitar la especulación y desarrollar el suelo al máximo, aprovechando de manera óptima la infraestructura y servicios instalados.

El planteamiento presenta varias ventajas:

1. Fomenta el máximo aprovechamiento del suelo, aquél establecido en los planes y programas de desarrollo urbano y considerado como el óptimo para las diferentes zonas de la localidad.
2. Disminuye la demanda de nueva tierra urbanizada al mismo tiempo que permite aprovechar óptimamente los servicios e infraestructura existentes.
3. No requiere de la existencia de un catastro de construcciones, únicamente se requiere tomar en cuenta las intensidades constructivas legalmente establecidas en las leyes, reglamentos y programas de desarrollo urbano correspondientes.
4. No requiere de costosos y complejos procesos de valuación ya que no toma en cuenta las áreas construidas existentes sino las potenciales.
5. Permite una gran transparencia pues los criterios subjetivos desaparecen; la única variable nueva (con respecto a al planteamiento de base suelo explicado a lo largo de este trabajo) es la intensidad, misma que se obtiene de leyes y reglamentos a la vista de toda la comunidad, quien es finalmente la que establece tales lineamientos a través de sus representantes populares elegidos por medio del voto.

En conclusión podemos decir que una aparente desventaja de la aplicación de la base suelo se convierte en ventaja al establecer un determinado mecanismo. Como podemos ver, la inclusión de la intensidad constructiva permitida en el proceso de valuación del suelo genera nuevas ventajas que el esquema base suelo no presenta por sí mismo. A riesgo de parecer demasiado repetitivos, debemos hacer hincapié en que gravar la intensidad constructiva de ninguna manera representa gravar las construcciones, sino el uso potencial del suelo, beneficio conferido a la tierra urbana gracias al esfuerzo y consenso de la colectividad.

5.2. Recomendaciones: Una Propuesta para los Gobiernos Locales

A lo largo de este trabajo hemos revisado las múltiples ventajas que presenta la base suelo con respecto a la base mixta. El convencimiento de las bondades de este esquema nos han llevado a la presentación de propuestas para su adopción por parte de los gobiernos locales, municipios en el caso específico de México. Como planteamiento de base para estas propuestas, a continuación enunciamos las ventajas de la aplicación del esquema que hemos analizado anteriormente.

1. Transparencia
2. Menores costos
3. Facilidad de manejo
4. Equidad
5. Rapidez
6. Simplificación en su actualización
7. Fomenta el desarrollo del suelo a su máximo aprovechamiento

Todas estas cualidades nos llevan a proponer la adopción del sistema tributario con base suelo por parte de los gobiernos locales. La adopción del esquema se plantea con la variante de que ésta sea temporal; las propuestas se explican a continuación:

5.2.1 Adopción permanente de la Base Suelo:

La principal fuente de ingresos propios de la mayoría de los municipios mexicanos es el Impuesto Predial. No obstante su importante contribución, no podemos dejar de notar que el total recaudado por este concepto es mucho menor a lo que podría ser si el sistema recaudatorio se aplicara correctamente. Los principales problemas que presenta dicho sistema son la falta de actualización de las dos principales bases del impuesto: el catastro y los valores unitarios.

Para poder elevar de manera importante la recaudación predial municipal, es necesario actualizar ambas variables y para hacerlo es necesario vencer primero las barreras de tiempo, dinero y complejidad que tal proceso implica.

La elección de un sistema con base suelo simplifica de manera importante las limitantes antes expuestas. Los requerimientos de tiempo, dinero y personal altamente especializado necesarios para realizar la actualización se reducen drásticamente al despreocuparse de las construcciones y enfocarse únicamente sobre el valor del suelo urbano.

Adicionalmente a estas ventajas administrativas encontramos otras como una mayor aceptación por parte de los contribuyentes. La transparencia y objetividad que ofrece el registro y valuación de la tierra, da certidumbre a la comunidad de que sus contribuciones están determinadas adecuadamente siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad, lo que sin duda genera menos objeciones durante el proceso de actualización, incrementándose así el monto recaudado por concepto de predial.

Una vez que el nuevo esquema comienza a funcionar, el proceso de actualización que debe realizarse de manera permanente para el óptimo funcionamiento del impuesto, se realiza de manera mucho más sencilla y económica que aquel relacionado con la actualización de construcciones. Además de que, como ya se explicó anteriormente, el esquema de base suelo puede facilitar la actualización del catastro de construcciones al fomentar (o al menos no desanimar) el aviso de modificaciones en las construcciones por parte de los propietarios o usuarios de inmuebles.

Por último, la adopción de la base suelo puede reforzar la aplicación de políticas de ordenamiento y reordenamiento urbano. Cualquier política que busque por ejemplo la densificación del suelo de alguna zona puede ser apoyada mediante incentivos o “castigos” fiscales aplicados por medio del Impuesto Predial. El efecto que puede lograrse mediante el aumento o disminución de tasas aplicables al suelo es mayor que el que puede lograrse cuando éstas se aplican también a las construcciones.

5.2.2 Adopción temporal de la Base Suelo

El esquema de base suelo puede resultar menos redistributivo que la base mixta, pues grava en menor medida el ingreso y la riqueza de los propietarios o usuarios de inmuebles. Aunque también se mencionó ya que dichos ingresos y riqueza son gravados por otros impuestos como el IVA y el ISR, la intención de dar al Impuesto Predial un carácter redistributivo es completamente válido y dependerá de los criterios de cada gobierno local.

Sin embargo, para aquellos municipios que opten por la base mixta como base permanente para el cobro del Predial, el esquema con base suelo no tiene que quedar completamente descartado. Existe la posibilidad de utilizarlo de manera temporal durante los procesos de actualización y puesta en marcha del nuevo sistema con base mixta.

Este planteamiento que en principio pudiera parecer ilógico o absurdo tiene en realidad una fundamentación sólida:

Uno de los principales impedimentos para llevar a cabo los procesos de modernización catastral y recaudatorios es la falta de financiamiento que éstos requieren. Ambos son procesos costosos que muchos municipios no pueden pagar por sí solos; las opciones de créditos y programas de apoyo federales que existen para llevarlos a cabo son costosos y requieren de largos procesos burocráticos. Como ya se ha mencionado anteriormente, la elaboración de un catastro de base suelo tiene un costo significativamente menor (entre 40 y 50%) al de un catastro que también incluye construcciones. Adicionalmente, el tiempo que se requiere para elaborarlo es también mucho menor.

Es importante recordar que el periodo de gobierno de los municipios es de sólo 3 años. El lapso de gestión de un crédito para actualización de catastro y sistema de recaudación predial puede tomar aproximadamente un año antes de su otorgamiento, a lo que puede sumarse fácilmente otro año más para la realización de tales proyectos. Al final resulta que queda solamente un ejercicio fiscal para aplicar las reformas tributarias. Difícilmente un presidente municipal está dispuesto a invertir tantos recursos económicos en un proyecto que comenzará a dar sus primeros frutos al final de su gestión.

La adopción temporal de la base suelo permite revertir este proceso. Al requerirse de menores inversiones para la actualización del sistema tributario, es muy posible que se reduzca también el tiempo de gestión de financiamiento. Incluso es posible llevarlo a cabo únicamente con recursos propios. Al reducirse también el tiempo que toman las acciones de actualización, es posible aplicarlo desde el segundo o incluso el primer año de la gestión del gobierno local. Tal es el caso de Mexicali, en donde se adoptó la base suelo y se aplicaron las reformas desde el primer ejercicio fiscal correspondiente a la administración de Milton Castellanos.

Al aplicar las reformas, se incrementa inmediatamente la recaudación y por lo general estos incrementos superan en varios tantos los montos originales. Además hay que recordar que la federación premia dichas mejoras en las recaudaciones locales a través de mayores participaciones federales.

En todo caso, es posible utilizar parte de esos ingreso extra para financiar las etapas subsecuentes de los procesos de actualización y modernización catastral y tributaria. Dichas etapas pueden consistir en el registro y valuación de construcciones, con lo que posteriormente puede cambiarse nuevamente a una base mixta. De esta manera el gobierno local recibe desde el principio los beneficios de la actualización de su sistema tributario, contando con recursos adicionales para ese u otros programas, y pudiendo prescindir de financiamiento externo.

Una vez terminada esta etapa de transición basada en la adopción de la base suelo, puede regresarse de nuevo al esquema original con base mixta. Tal es el caso de Mexicali, donde el cambio a base suelo permitió cosechar resultados excelentes en un muy breve periodo de tiempo. Actualmente se cuenta con un catastro de predios y construcciones que requirió de poco financiamiento externo y que prácticamente cubre la totalidad de la zona urbana. Cabe mencionar que el incremento en la recaudación se utilizó para otros muchos programas de gobierno y no solamente para los programas catastrales y fiscales. Hoy en día el municipio de Mexicali se encuentra realizando un catastro rural. Funcionarios del actual gobierno local piensan en la posibilidad de evaluar el regreso al esquema de base mixta cuando hayan concluido sus procesos de actualización y modernización catastral y valuatoria. Para ese momento contará con toda la información y procedimientos necesarios para conservar la base suelo, o bien, cambiar a la base mixta. De cualquier manera, reconocen que fue la adopción de la base suelo la que les permitió llevar a cabo las mencionadas reformas que los colocan como uno de los mejores sistemas catastrales hoy en día a nivel nacional.

De los planteamientos anteriores se concluye que ya sea de manera temporal o permanente, la adopción de un sistema de impuesto predial basado únicamente en el valor de la tierra puede traer grandes beneficios al municipio mexicano. Hoy en día, la autonomía económica de los gobiernos locales es fundamental para el proceso de democratización que experimenta el país, por lo que la preocupación por lograr el fortalecimiento de las haciendas públicas debe ser una constante en el quehacer de la administración pública. Este trabajo pretende analizar las ventajas de un esquema recaudatorio que aplicado integralmente garantiza un aumento importante en los ingresos propios municipales, lo que se traduce en una mejoría sensible de la calidad de vida sus habitantes.

5.2.3 La base suelo como instrumento de política urbana.

El Impuesto Predial puede tener utilidades que van más allá del mero fin recaudatorio con el que se le ha asociado hasta ahora; por sus características, puede ser diseñado de tal forma que sirva como inductor de resultados deseables que busquen una mejor estructuración o reestructuración urbana. A través de las diferentes tasas o sobretasas con las que puede aplicarse, es factible obtener resultados planteados en diferentes planes y programas de carácter urbano; favoreciendo o castigando determinadas acciones según los planteamientos de las políticas municipales vigentes. Es importante mencionar que para que dicha inducción ocurra, el peso del impuesto debe ser lo suficientemente fuerte para incidir en las decisiones de los actores privados; cabe destacar que hasta ahora no se conocen muchas experiencias a nivel internacional sobre tales efectos estructuradores de los impuestos inmobiliarios.

De lograrse que, efectivamente, el peso de tal impuesto influya sobre el comportamiento del desarrollo urbano, se podrían obtener resultados verdaderamente benéficos para la ciudad. Procesos de densificación, saturación de baldíos, mezclas deseables de usos del suelo, mejoramiento de imagen urbana, conservación de los inmuebles, instalación de equipamientos, mejoramiento de los servicios públicos, por citar sólo algunos, podrían ser experimentados en beneficio de toda la comunidad.

Hay que hacer la aclaración de que la aplicación del impuesto, por si mismo, difícilmente podría tener efectos contundentes sobre la dinámica de estructuración urbana, sin embargo, sí puede ser una herramienta muy útil en el proceso. Lo importante es concebir modelos de desarrollo urbano deseables para cada caso, e instrumentar una serie de políticas integrales que tiendan hacia el cumplimiento de tales metas. El Predial no debe seguir, como por lo general ha sido utilizado, como una simple herramienta de recaudación aislada de los demás instrumentos normativos. En una época en la que los gobiernos municipales adquieren mayor soberanía, acompañada de nuevos retos y responsabilidades, este tema ofrece gran potencial en materia de ordenamiento y mejoramiento urbano y debe ser estudiado con detalle.

BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Ediciones Mayor 1981.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Argentina.
- Enciclopedia Británica, Macropedia.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Argentina.
- International Encyclopedia of Public Policy and Administration, EUA 1998.
- International Encyclopedia of The Social Sciences.
- Allan, Charles M. La teoría de la tributación Versión española de Miguel Paredes [Madrid] Alianza [1974]
- Castellanos Gout, Milton Emilio. (1993). Historia de un esfuerzo Comunitario Mexicali. México
- Dávila Jiménez, Gerardo, López Padilla, Ismael. (1997). Evolución y perspectivas de la modernización catastral en México 1987-2000. FEDERALISMO Y DESARROLLO Banobras. México.
- Elorduy Walther, Eugenio. (1997). Segundo Informe del Gobierno Municipal. XV Ayuntamiento de Mexicali. México.
- González Ruiz, Rigoberto. El impuesto predial en las entidades federativas México 1970
- Guillén López, Tonatiuh. Municipios en Transición, Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno. México 1995.
- Jáuregui Frías, Luis Antonio La anatomía del fisco colonial la estructura administrativa de la Real Hacienda Novohispana, 1786-1821 México Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México 1994
- Keynes, John Maynard, 1883-1946 Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero México Fondo de Cultura Económica [1965]
- Kingston, Geoffrey y Allan. Tax Smoothing and Australian fiscal policy. Sandercock Leonie. Property, Politics and urban planning in Australia. Sandercock Leonie. Cities for sale. Australia, 1993.

- Laris Casillas, Jorge Eduardo Sobre el impuesto predial [por]..., José Merino Mañón [y] Jorge López Ochoa Toluca Dirección General de Hacienda, Gobierno del Estado de México [1972]
- McCluskey William, Franzsen Riel. Land Value Taxation in Australia, Jamaica, Kenya, New Zealand and South Africa. Lincoln Institute of Land Policy, USA 1999.
- Musgrave, Richard Abel, 1910- Teoría de la hacienda pública Traducción del inglés por José María Lozano Irueste. Introducción por Enrique Fuentes Quintana Madrid Aguilar [1967]
- Ortega Chávez Germán, Apuntes de Clase, México 1996.
- Osuna Millán, José Guadalupe. (1997). Importancia de la Modernización Catastral. FEDERALISAMO Y DESARROLLO, Banobras, México.
- Pineda Barrera, Raúl. (1997). La modernización catastral en el estado de Puebla. FEDERALISMO Y DESARROLLO, Banobras. México.
- Smith, Adam, 1723-1790 Riqueza de las naciones México [Oscar R. Cruz O.] 1976
- Slicher Van Bath, Real Hacienda y Economía en Hispanoamérica 1541-1829
- TePaske, John Jay La real hacienda de Nueva España la real caja de México, 1576-1816 [Por]..., en colaboración con José y Mari Luz Hernández Palomo México Instituto Nacional de Antropología e Historia, Departamento de Investigaciones Históricas, Seminario de Historia Económica 1976
- Verdugo Beltrán, Ángel. (1997). La modernización catastral y registral en el estado de Sonora. Federalismo y Desarrollo, Banobras. México.
- Youngman, Joan, H. Malme Jane. (1993). An International Survey of Taxes on Land and Buildings. Lincoln Institute of Land Policy. USA.
- Zarzosa Escobedo, José Antonio. (1997). Importancia de la modernización catastral. FEDERALISMO Y DESARROLLO, Banobras. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997.
- Ley de Hacienda del Estado de Baja California. México 1972
- Ley de Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California. México 1994.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California. México 1988.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California. México 1989.
- Reglamento de Catastro Inmobiliario para el Municipio de Mexicali, Baja California. Secretaría del Ayuntamiento de Mexicali. México 1997.
- Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE. Plan estatal de desarrollo urbano de Baja California. México 1990.
- Gobierno del Estado de Baja California, SAHOPE. Plan estatal de desarrollo urbano de Baja California. México 1992.
- Gobierno de Mexicali, XIII Ayuntamiento, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado. Esquema de Desarrollo Urbano Ciudad de Mexicali. México 1991.
- Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Gobierno del Estado de Baja California 1997. Anuario Estadístico del Estado de Baja California. México 1997.
- Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Gobierno del Estado de Baja California 1998. Anuario Estadístico del Estado de Baja California. México 1998.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali. Anuario Estadístico Municipal de Mexicali 1998. México 1998.
- Gobierno del Estado de Baja California. Mapa de tenencia de la tierra en el estado, México 1989.
- XV Ayuntamiento, Eugenio Elorduy Walther. Segundo Informe del Gobierno Municipal. México 1997.
- XV Ayuntamiento de Mexicali. Niveles de Bienestar en Mexicali 1997. México 1998.
- XVI Ayuntamiento de Mexicali B.C. Tesorería Municipal, Desarrollo del Ingresos 1989-1998.
- XVI Ayuntamiento de Mexicali, Tesorería Municipal. Desarrollo del Ingreso en el Municipio de Mexicali. México 1999.
- XVI Ayuntamiento de Mexicali. Dirección de Catastro, Control Urbano y Ecología Relación de Predios por Incorporados al Catastro. México 1999.
- Internet. Página del Gobierno de Baja California.

- XVI Ayuntamiento de Mexicali. Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal 1996-1998. México 1998.
- Planeación y Construcción Ejecutiva de México S.A., Sergio Flores. Estudio Integral de Modernización, Documento para solicitud de financiamiento a Banobras. México 1989.
- Planeación y Construcción Ejecutiva de México S.A. Arq. Sergio Flores Peña. Proyecto Integral de Catastro Urbano de Mexicali, B.C., México 1992.
- Digimap de México S.A. de C.V. Estudio Integral del Catastro de la Ciudad de Mexicali, Diagnóstico. México 1996.
- Revista Federalismo y Desarrollo no. 58. Banobras. México 1997.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Arq. Sergio Flores Peña
Planeación Ejecutiva de México S.A. de C.V.
Septiembre 1998 y Mayo 1999

Adolfo Preciado Osobampo
Jefe del Archivo General del Ayuntamiento de Mexicali
Noviembre 1998

Lic. Mónica Sánchez Medina
Subrecaudadora de Rentas del Ayuntamiento de Mexicali
Noviembre de 1998

Arq. Rodolfo Félix Saguchi
Jefe de la Oficina de Catastro del Ayuntamiento de Mexicali
Noviembre de 1998

Lic. Milton Castellanos Gout
Expresidente Municipal de Mexicali 1989-1992
Presidente de la Fundación Colosio en Mexicali
Noviembre de 1998

Lic. Mariana Fonseca
Encargada de Información de la Oficina de Representación
del Estado de Baja California en México D.F.
Octubre 1998

Lic. David Fuentes Romero
Coordinador General del Comité de Planeación del Desarrollo
del Municipio de Mexicali (COPLADEM)
Noviembre 1998

Manuel Bazúa
Instituto Mexicano de Valuación
Noviembre 1998

Mtro. José Alberto Saucedo Sánchez
Colegio de la Frontera Norte
Noviembre 1998

Mtro. Alonso Andrés Cortés Lara
Colegio de la Frontera Norte
Noviembre 1998

Arq. Mario Alberto Cabrera Mendoza
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (COPLADE)
Noviembre 1998