



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“EL IMPUESTO PREDIAL: ANTECEDENTES
GENERALES DE MÉXICO Y UN CASO DE ESTUDIO
COMPARATIVO ENTRE GUADALAJARA Y LA
CIUDAD DE MÉXICO”**

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

BECERRIL BÁEZ CARLOS ALBERTO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. JUAN CARLOS MORENO-BRID

Ciudad de México

Septiembre, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El impuesto predial: antecedentes Generales en México, ¿es posible un caso comparativo entre la Ciudad de México y Guadalajara?

Por Carlos Alberto Becerril Báez

Índice General de Capítulos.

Planteamiento del problema

Objetivos

Hipótesis

Introducción

1. Capítulo 1: Antecedentes históricos del impuesto predial:

1.1 Antecedentes históricos del Impuesto Predial

2. Capítulo 2: Teoría

2. Introducción de un impuesto a los bienes (¿Qué es un impuesto a la propiedad?)

2.0.1 Características del impuesto a la propiedad

2.0.2 La normatividad del impuesto predial

2.1 el Acercamiento teórico hacia el impuesto predial

2.1.1 Teoría del impuesto a la propiedad

2.1.2 La Teoría de la administración del impuesto a la propiedad

2.1.3 La operación del Impuesto Predial en Territorio Mexicano

2.1.4 La normatividad del Impuesto Predial

2.2 Introducción al Sistema Fiscal mexicano y su participación en el impuesto predial

2.2.1 Relación fiscal entre los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

2.2.2 Algunas problemáticas del sistema tributario en México

2.2.3 *La hacienda local (a nivel municipal) sus funciones y la problemática a la que se enfrenta el impuesto predial*

2.2.4 *La función del catastro y su implicación a la hora del cálculo del impuesto predial*

2.3 *eficiencia recaudatoria ¿qué es?*

2.3.1 *Características que deben cumplir los Gobiernos locales para mejorar su eficiencia recaudatoria*

2.3.2 *La necesidad del fortalecimiento del impuesto predial en México*

3. Capítulo 3: el caso de estudio

3.1 *Desempeño del impuesto Predial a nivel mundial y Políticas de recaudación en los países de América Latina*

3.2 *El Caso del impuesto predial en Argentina*

3.2.1 *Evaluación del impuesto a la propiedad argentino*

3.3 *El Caso sobre el impuesto predial en Brasil*

3.3.1 *La evaluación del impuesto predial en Brasil*

3.4 *La responsabilidad de los gobiernos locales en México en el impuesto predial*

3.5 *Introducción a la Recaudación del impuesto predial para el caso comparativo. Estadísticas sobre recaudación e interpretación.*

3.5.1 *Consideraciones previas al estudio comparativo: determinantes económicos en México*

3.6 *El Estudio comparativo del impuesto predial: las problemáticas para la recaudación en la práctica*

3.6.1 *Metodología y Resultado Del Modelo Práctico*

Conclusiones y aportaciones

Bibliografía.

.

Planteamiento del problema:

A través de la reforma del Artículo no. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hecha en los años de 1982 y 1999 se les otorgó a los municipios una mayor autonomía a dichas entidades, con el fin de obtener finanzas públicas locales más sanas. Esto obligó que los municipios y ayuntamientos, propongan a las legislaturas locales, tablas de valores catastrales y las tasas del impuesto predial. Sin embargo, a pesar de que los municipios estén dentro de una misma entidad federativa (estado), pueden enfrentar marcos fiscales diferentes, sobre todo en lo que respecta al impuesto predial. Además, citando a Mónica Unda *“la potencial de recaudación de los municipios, especialmente a través del predial, ha sido desaprovechado en la mayoría de éstos. En la actualidad, la hacienda municipal depende en 70% de las transferencias de la federación y los estados, sólo 21% proviene de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), y el predial contribuye en apenas 8.8% a los ingresos públicos de la hacienda local”* (Unda, Mónica, 2018)

La investigación, tendrá como forma de entendimiento del problema, los efectos de dicha recaudación, los impactos que se general y de ser posible, poder encontrar una solución (o recomendación) para mejorar la recaudación de este impuesto, ya que por su progresividad, es un buen candidato en tratar de mejorar el déficit no sólo de los gobiernos locales, también de los gobiernos estatales, ya que una parte de este impuesto, es apropiado por el gobierno estatal de los municipios y/o ayuntamientos.

Objetivos Generales

- 1.Exponer un panorama histórico de cómo ha ido evolucionando el impuesto a la propiedad desde la época prehispánica (impuesto predial) hasta la actualidad.
- 2.Realizar una comprensión sobre el funcionamiento teórico del impuesto, así como su problemática que existe en el país.

3. Proporcionar un análisis de los datos sobre la recaudación del impuesto predial en las ciudades antes mencionadas en el título de la investigación (Ciudad de México y Guadalajara).

Objetivos específicos

Definir la eficiencia de un impuesto para enfrentar el problema de recaudación que existe.

Comprobar si puede darse un estudio comparativo entre las ciudades de México y Guadalajara, que, de acuerdo con los datos recolectados, pueda ser un impuesto que repercuta en los ingresos totales de dichas localidades (comprobación de hipótesis)

Dar una conclusión sobre el tema, así como una recomendación coherente con la investigación obtenida.

Hipótesis

Los ingresos a través de la recaudación de los gobiernos locales es una parte importante para hacer frente a sus obligaciones con la sociedad. La importancia del impuesto predial como parte de los ingresos municipales en México, es vital para las finanzas de las grandes metrópolis no sólo del territorio nacional, también de otras urbes del mundo la hipótesis a verificar es: ya que este impuesto es uno de los más importantes y es un tema importante de estudio para las finanzas públicas, podría representar una de las principales formas de ingreso para la Ciudad de México y Guadalajara, ¿es posible que este impuesto sea el más importante para los gobiernos de estas entidades al analizar sus ingresos totales que recaudan?

Introducción.

Los gravámenes hacia la propiedad, tal y como lo es el predial, es sin lugar a duda, uno de los principales instrumentos de recaudación fiscal de los gobiernos locales en todo el mundo y en México, representa su contribución que se hace por medio del cobro de la tenencia de un suelo y edificaciones construidas en este mismo suelo.

Por lo tanto, al impuesto predial lo podemos catalogar como *“un impuesto mediante el cual se grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Esta*

contribución deben pagarla todos los propietarios de un inmueble, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. De esta manera, todos aquellos propietarios de un bien inmueble deben aportar una cuota anual al estado en forma de tributo.” (CEPF, 2014) y es considerado como el impuesto principal a nivel local en el país, sin embargo, representa cerca del 0.31 por cierto Producto Interno Bruto, que representa uno de los niveles más bajos en comparación con los países de América Latina (que son miembros de la OCDE) y otros países miembros de la OCDE

Actualmente, las grandes metrópolis demandan una mayor cantidad de bienes públicos, y con la recaudación fiscal local, se vuelve un problema que no puede ser cubierto, esto provoca que haya una dependencia de las transferencias hechas por el Gobierno Federal (a través del ramo 33), que hace necesaria una búsqueda del fortalecimiento del sistema tributario, con base en mecanismos de recaudación eficientes para cumplir con la demanda de los bienes públicos que requiere la sociedad.

Es necesario hacer un análisis sobre cómo podría mejorarse la recaudación del impuesto a nivel nacional y cómo esto puede beneficiar a los distintos municipios que hay en la nación, sin embargo, y por cuestiones de tiempo, la investigación sólo tomará los ejemplos de la Ciudad de México y Guadalajara, que permitan hacer entender cómo opera el impuesto, qué se podría hacer para tener una recaudación del impuesto más dinámica.

Además, la investigación dará un breve acercamiento hacia los antecedentes históricos, como lo es la conformación de la propiedad desde la época prehispánica, pasando por la etapa colonial, hasta llegar a la actualidad. Es importante señalar que, no es posible hablar sólo del impuesto predial sin mencionar el valor catastral, ya que dependen uno del otro, y las perspectivas (de manera teórica) que tendrá como finalidad, darle un sustento y enriquecimiento a la investigación con el fin de dotarla de argumentos más completos.

Capítulo 1

Antecedentes del Impuesto Predial en México

1.1 Antecedentes históricos del Impuesto Predial

En la época prehispánica y de acuerdo con el Códice Santa María Y Mendocino, se cree que estos, sirvieron tanto para mantener un censo de casas y un registro catastral, que también sirvió para tener un panorama sobre la población que se tenía en la época, en el cual, se dividía en 3 partes; la primera servía para saber cuántas personas vivían en cada hogar, la segunda parte era para tener conocimiento de las parcelas que le pertenecían a cada dueño de familia y en último lugar, el conocimiento de los jefes de los predios (Códice Santa María). Por otra parte, también para tener un control sobre el entendimiento de cómo funcionaba el sistema de “contribuciones” (por llamarlo de alguna manera) de la época (Códice Mendocino) que a pesar de la adopción de la influencia de la propiedad comunal (sobre todo en la cultura Mexica), ya que, al sembrar las tierras otorgadas a los calpullis, los macehuales daban su tributo al cultivar.

Las contribuciones (o tributos) que se ofrecían en la época se pagaban en especie, que podrían ser desde objetos como: carbón, leña, animales (domésticos o silvestres), pieles de animales; semillas: como el maíz, pepitas, y frijol; chiles, piedras, harinas de semillas, cacao; hasta joyas de oro y plata, piedras preciosas, lozas y plumas de ave. Estos se debían pagar cada 80 días, es decir 4 meses mexicanos.

Es importante señalar, que una de las culturas prehispánicas más avanzadas, en la tributación y contribución eran los Aztecas, tenían personas encargadas de la medición y de realizar planos (los *tlaltamachiuque* y *tlacuila*) que, además, usaban una medida especial para terrenos dedicados a la agricultura que era llamada *cotactl*.

Los Aztecas tenían un sistema eficiente de repartición de tierras, ya que dividían las tierras de las instituciones, los calpullis, del ejército, los soberanos, de los nobles y del palacio real. Dentro de los calpullis (que se consideraban como los antecesores de los barrios actuales), se tenía una persona encargada del registro y reparto de tierras que se asignaban a las cabezas de familia, con lo cual, adquirían el compromiso de pagar tributo y trabajar de ella, si bien la podían heredar, no podían venderla y en caso de que dejaran la tierra sin usar por 3 años, se la asignaban a otra cabeza de familia.

Ya en la época de la colonia y como una forma de aseguramiento de las tierras recién descubiertas, el Papa Alejandro VI, les otorgaba a los españoles las llamadas *bulas*, el cual, era un documento de carácter legal que daba legitimidad (por vía de la corona española) los derechos de posesión de tierra. Es como los soberanos españoles, obtenían la propiedad rural (y tenían el título de “merced”). Durante esta época, las tierras se disponían a través de la administración novohispana, donde el mineral extraído (oro) se daba a los conquistadores (se les descontaba el denominado “quinto real”, impuesto que se le pagaba a la corona) y también existía la capitulación, que era un título jurídico cuando se “descubrían” nuevos territorios.

Para el año de 1519, Hernán Cortés fundaba el primer municipio en el territorio colonizado, llamándolo la Villa Rica de la Veracruz, con el propósito de hacer un espacio territorial y de mando que fuera reconocido por la Corona Española. Sin embargo, Cortés tomó el sistema de tributación que poseían los aztecas para darle flexibilidad a la unión de la convivencia de las sociedades autóctonas y españolas.

A los aztecas se les impusieron los siguientes impuestos en el periodo de la conquista:

- Impuesto al comercio exterior: como a la vainilla, añil, y la grana, impuestos a las bebidas etílicas, el anclaje y otros derechos marítimos.
- Gravámenes e impuestos al comercio interior: el impuesto de alcabala, a las pulperías, derechos de vajilla, impuestos a la minería, los derechos de quinto del oro y de la plata y de amonedación y ensaye como los más importantes a nivel interno.
- Impuesto a la ganadería y agricultura: estos se pagaban con diezmos y licencias, además de impuestos sobre sueldos y ganancias.
- Impuestos de actos, contratos y documentos
- Impuestos sobre el entretenimiento: como el espectáculo público, juegos y diversiones
- Impuesto por capacitación

Para el año 1524 se forma el Real Consejo de Indias, como el organismo atribuido para la emisión de leyes y ordenamientos que necesitaban las colonias.

Después de tres años, se cambiaría por la Real Audiencia de México, para tomar el papel de los asuntos hacendarios y la recolección de impuestos. Durante esta etapa se tuvieron 2 formas de propiedad: la privada, que estaba constituida por grandes extensiones terrenales conocidas como haciendas, las cuales eran propiedad del clero y la comunal; donde los dueños eran los indígenas y las extensiones de tierra eran pequeñas.

Con el amplio crecimiento de las propiedades en manos de los privados (en especial de la iglesia), se creó un monopolio de dominios, afectando la propiedad agraria comunal e individual, este hecho causó la molestia del Rey Carlos V, dando como resultado la prohibición de la posesión excesiva de tierras a la iglesia con una Cédula Real.

Comenzando el siglo XVII, la posesión de las tierras era desigualitaria y complicada, lo cual, creó un sistema de técnica jurídica que era llamado composición. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XVIII que España imponen los señores fiscales, la cual sería aprobada por la Audiencia de México de la Nueva España en 1784, con el objetivo de tener el registro de instrumentos como la tributación y el censo, las rentas de los bienes raíces y todo lo que tenía relación con la hipoteca especial o el gravamen de estos bienes.

Ya en el periodo del México independiente se tuvo un avance que marcarían los primeros antecedentes del catastro en el país, como el dictamen de protección de latifundios que eran del clero y los civiles, así como una Ley que favorecía el expansionismo y la colonización del territorio norteamericano.

En el año de 1836 se dictan disposiciones fiscales, entre ellas el decreto federal, este es de suma importancia, ya que ahí se impone una contribución de forma anual de 2 pesos por cada millar para las fincas urbanas, esto fue, el primer antecedente de impuesto predial. Para 1838 se crea el mismo impuesto, pero para fincas rurales, en 1843 se autorizan los avalúos para de las fincas rurales y urbanas del territorio mexicano.

Con el presidente Ignacio Comonfort, se frenaría el latifundismo de la iglesia y en 1856, Miguel Lerdo de Tejada, propone la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos, que tuvo como objetivo el despojo y venta de los bienes patrimoniales de la iglesia como civiles, pueblos indígenas y ayuntamientos.

Con la Constitución de 1857, se establece (vía el Artículo 31), que *“tomo mexicano tiene la obligación de contribuir con los gastos públicos de la federación, así como en el municipio y estado en donde resida, esto de manera equitativa y proporcional según lo dispongan las leyes”* (CEFP, 2014). Benito Juárez daría un paso más allá con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, con la intención de la expropiación de bienes a la iglesia y establecer la emancipación de la Iglesia y el Estado, así como la creación de la ocupación de estos bienes.

Maximiliano de Habsburgo establece en 1866, dos legislaciones rurales: la primera sería una Ley sobre Terrenos de la Comunidad y Repartimiento: esta ley tenía como objetivo, entregar a la población tierras que les pertenecían; la otra fue la Ley Agraria del Imperio, que tenía como propósito dar recursos legales y ejidos de una legua de largo (aproximadamente: 5,572.7m), pero por la oposición de los conservadores, nunca se pudieron llevar a cabo estas leyes.

Para la época del porfiriato, se crea la Dirección General de Estadística (en el año de 1883, para ámbitos de precisión) que tendría como funciones, la recopilación, la clasificación y la compilación de datos estadísticos comparativos del sector económico, ya que se realizaron levantamientos de censo con respecto a la población del catastro que estaban en zonas mineras, rústicas y urbanas, con el objetivo de conocer la riqueza del país. Esto trajo como consecuencia que se creara unos años después (en 1896) el primer catastro moderno en el país estuvo basado en una ley, que instauraba la formación de un catastro geométrico y parcelario, avalado en la medida y el avalúo, este es un gran paso para entender que el impuesto tenga asociación a las contribuciones de los inmuebles, en específico al impuesto predial.

Uno de los principales problemas que se tuvo en el siglo XIX con el impuesto predial (conocido más como impuesto a la propiedad rústica y urbana) fue que hubo una tensión entre los gobiernos locales y el federal por la protestad del impuesto, ya que ambos buscaban tasar el impuesto, ya que las propiedades eran la forma materializada de la riqueza en el sistema económico de este siglo. Para la entrada del porfiriato, el impuesto a la propiedad fue cobrado por los gobiernos estatales y el gobierno federal, se encargaba de cobrar impuestos al comercio exterior, sin embargo, los impuestos a las propiedades urbanas y

rústicas eran bajos, debido a los escasos registros catastrales que existían en la época y si se tenían propuestas para modernización o creación de estos, eran bloqueadas por los terratenientes y propietarios¹.

Con la entrada del siglo XX, México se encontraba en una crisis agraria, por lo cual, en el año de 1902 se creó un decreto que anulaba la clasificación de los terrenos del país, donde lo único que se respetaría los baldíos, el Poder Ejecutivo tenía la facultad de deslindarlos por medio de comisiones federales que, 3 años después, en 1905 la Dirección General de Catastro del Distrito Federal propuso los requerimientos topográficos al respecto, con lo cual se llevó a cabo un verdadero catastro de forma legal y técnica, en parte por legislaciones que se hicieron en esta materia.

Como se mencionó anteriormente, México pasaba (junto con muchos otros problemas políticos y sociales) por una crisis agraria, esto ocasionó que en el año de 1914 se estipulase una Ley Agraria que entraría en vigor hasta 2 años después de ser estipulada, uno de los principales puntos de esta, era hacer reconocimiento de la riqueza y repartirla de forma equitativa.

Con el establecimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 se logra dar una repartición legítima de la tierra, esto trajo como consecuencia la formación del ejido en el territorio mexicano. Para el año 1922 se crea un nuevo impuesto a la propiedad (uno a un millar) decretado por Álvaro Obregón, era un impuesto federal, que tenía como propósito el crear un catastro a nivel federal, esto tenía sentido con la implementación del artículo 27, sin embargo no se implementó, debido a que los gobiernos estatales vieron amenazados sus ingresos por volverse un impuesto federal, además de una gran oposición y buena organización por parte de propietarios, este ha sido el único intento por parte del gobierno central/federal de tener la recaudación de un impuesto a la propiedad y llevado por parte de los estados.

Tuvieron que pasar 65 años para que los gobiernos estatales dieran la protesta a los gobiernos locales (municipales) con la más reciente modificación en materia de recaudación fiscal de los Estados y Municipios que se dio en el año de 1983,

¹Las élites no soportaban que el Gobierno tuviera una forma de medir su riqueza a finales del siglo XIX

con lo cual se otorgan facultades a nivel federal, estatal y municipal de administración y de realización de las zonas de desarrollo urbano, municipal y de reservas territoriales, y por supuesto, de organizar sus propios catastros además, constitucionalmente hablando, se establece que todos los ciudadanos tienen la obligación de suscribirse al catastro del municipio correspondiente, haciendo declaración del bien inmueble o propiedad que sea suya, así como profesiones, trabajos o industrias que se lleven a cabo ahí.

Para el año de 1991 se trata de dar un impulso a la recaudación del impuesto predial, con lo cual, se modifica la Ley Federal de Coordinación Fiscal (LFCF) con lo cual define la relación específica de los 3 niveles de gobierno y define, tanto la recaudación como la repartición fiscal con el propósito de establecer al impuesto predial como parte de la fórmula de las participaciones federales a los municipios desde el fondo de fomento municipal (FFM) el gobierno federal con esta intención quería dar un incentivo para tener un incremento en la recaudación y esto tendría un mayor ingreso en los municipios ya que eran parte del FMM.

Desde 1993, la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), se planteó el objetivo de dar un reajuste al Catastro, esta idea fue planteada junto con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) a través de incentivos a los gobiernos locales a nivel municipal y estatal para comenzar con la modernización del catastro, y así tener un mayor recurso a la hora del cobro del impuesto predial, con la primicia de tener un fortalecimiento de su capacidad financiera.

Para el de 1999 se hace una nueva reforma al artículo 115 que les otorga una mayor independencia a los gobiernos municipales con lo cual se pasa a tener por parte de los gobiernos locales “*las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y construcciones*” (Unda, Mónica 2015) en pocas palabras, todo lo que tiene que ver con las contribuciones inmobiliarias, además se estableció que para el 2012 debe haber medidas que conduzcan a tener un valor catastral actualizado y estos deben ser equiparables a su valor en el mercado. Con estas medidas se buscaba que los gobiernos municipales obtuvieran total control sobre el impuesto predial dadas las reformas del artículo anteriormente mencionado.

Para el año 2007, es modificada nuevamente la Ley Federal de Coordinación Fiscal, era algo muy parecido a lo propuesto en el año de 1991, sin embargo ahora también se incluían los derechos de agua cobrados por los gobiernos locales como parte de la fórmula de reparto del Fondo General de Participaciones (FGP), que es un fondo principal de los recursos de participación de los gobiernos municipales y estatales, además se mantenía la idea de actualizar los catastros, creando así el programa de apoyo a la modernización de catastros y de los registros a la propiedad, que tenía como principios dar una mayor certidumbre judicial a las propiedades de los inmuebles y el fortalecimiento de los ingresos de los municipios.

Una última reforma se ha tenido registrada a la Ley de Coordinación Fiscal (LFCF) en el año de 2013 con el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto con lo que se buscaba la incentivación de la recaudación del impuesto predial por medio de los programas previamente establecidos (El FFM y FGP) que buscaba tener una mayor cantidad de participaciones con la condición de que establecieran convenios con los gobierno estatales para que el gobierno estatal se encargara de la administración del impuesto predial. Esto buscaba que el gobierno municipal cediera la administración a un nivel mayor con el fin de tener una recentralización fiscal

Capítulo 2

Teoría del impuesto

2. Introducción de un impuesto a los bienes (¿Qué es un impuesto a la propiedad?)

Para comenzar con la primera parte de este capítulo, es necesario estipular a los impuestos como justificación de su existencia. Los Estados establecen impuestos como una función para el abastecimiento de ingresos del gobierno para cumplir con sus objetivos en sus funciones fundamentales como proveer a la sociedad de bienes públicos y en ocasiones *“para corregir los fallos del mercado tratando de desincentivar ciertos tipos de conducta... además utilizan las contribuciones... para cambiar la forma en que se distribuye el ingreso en un país”* (Astudillo, Marcela, 2017). Los ingresos públicos *“se refieren a todas las entradas del Gobierno por impuestos, por cobro de bienes y servicios y por cualquier otra vía”* (Amieva-Huerta, Juan, 2009). Aunque muchas veces se entiende que cuando existe una mayor cantidad de ingresos por parte de los Estados se puede tener un mayor beneficio para los habitantes (lo cual no es necesariamente verdadero), si existen mejores formas en qué distribuirlos para combatir la pobreza y la desigualdad, ya que los ingresos de los Estados no sólo se obtienen de la recaudación fiscal, también lo pueden ser de otras formas como el financiamiento además, este tipo de recursos pueden generar costos altos debido a ineficiencia de su administración -también puede ser derivado estos costos por el ejercicio de la distribución- y factores externos como pueden ser desastres naturales, problemas sociales e inclusive la corrupción.

El impuesto sobre la propiedad es un impuesto que se aplica sobre la riqueza de forma tangible o intangible (posee un valor de cambio). El impuesto es fijado en proporción al valor de cambio y bajo una misma tarifa para los bienes que pertenecen a una misma comunidad, demarcación o territorio. Este impuesto tiene características específicas como la uniformidad y la universalidad, dependiendo del valor que tienen este tipo de bienes. Normalmente este tipo de bienes son gravados en cualquier lugar y el pago de este impuesto es pagado por los dueños (o propietarios) de estos.

Se pueden catalogar en 2 clases de impuestos a la propiedad: los bienes inmuebles y los bienes muebles (son de propiedad o de uso personal).

Bienes inmuebles

Propiedad inmobiliaria: Está basada principalmente en tierras y construcciones. Tienen clasificación de inmuebles o fincas, dependiendo de su uso (uso residencial, convencional, fabril, agrícola, forestal, entre otras). A nivel local se aplican diferentes criterios para gravar este tipo de bienes inmuebles, los métodos de avalúo de las propiedades varían constantemente.

Bienes muebles tangibles e intangibles

Los bienes muebles tangibles: pueden tener un amplio rango, ya que pueden ser inventarios, maquinarias y equipos (de todo tipo en las diferentes industrias que se desarrollen en un país), automóviles, ropa, alhajas, y demás.

Los bienes muebles intangibles son aquellos que tienen un derecho contractual que han sido adquiridos por las personas (ya sea de forma individual o en conjunto con otras, esto puede ser conocido como “sociedades”), “en propiedad tangible y las ganancias de otros” (Groves, Harold, 1972). Son conformados principalmente por acciones, bonos, créditos, depósitos, ahorros en bancos, divisas, dinero, entre otros y en su mayoría de veces son representados a través de títulos representativos de propiedad; es importante recalcar que, si son destruidos estos títulos, pierden completamente su valor. En esta categoría también se establece a la propiedad industrial (marcas y patentes) e literaria.

La mayor parte de los bienes de propiedad intangibles, debido a su representación de derecho de propiedad de otras personas se pueden prestar a un doble gravamen (doble pago de impuestos).

2.0.1 Características del impuesto a la propiedad

“Los impuestos a diferencia de la mayoría de las transferencias de dinero que se realizan voluntariamente de una persona a otra, son obligatorios... las razones por las cuales son obligatorias las contribuciones son para sufragar los servicios

públicos, si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragarlos...llevan el manto de la legalidad y el respeto que les confiere el proceso político” (Stiglitz, Joseph, 2002).

Para que el impuesto a la propiedad cumple de forma eficaz con su función de impuesto debe cumplir con ciertas características que serán puestas a continuación:

- Propiedad en bruto: está basado en el tiempo determinado en el cual, el dueño (o propietario) tiene dicha propiedad en su posesión.
- Medición *ad-Valorem*: está basado en el valor real de la propiedad, así como las diferentes características que tienen.
- Universalidad: *“La idea general del impuesto sobre la propiedad en general fue la de incluir toda riqueza”* (Groves, Harold,1965). Es decir, el impuesto busca gravar a todo aquel que tenga en su posesión un bien (ya sea inmueble, mueble tangible o intangible) y que le produzca beneficios a su propietario.
- Proporcionalidad: Se trata de establecer la misma tarifa impositiva para el mismo bien.
- Impersonalidad: Esto es referente a los bienes sobre los cuales el propietario es dueño, no sobre el individuo en sí (los impuestos que son sobre el individuo son impuestos personales). Esto debe cumplir con las siguientes características:
 1. Lugar del bien: el espacio físico en el cual se ubica el bien²
 2. El inmueble mismo es garantía para su recaudación
 3. Las propiedades de los bienes inmuebles relacionadas con su descripción, no tienen relación con el nombre del propietario (los bienes muebles si pueden tener relación con el propietario).
 4. El impuesto es fijado al cargo del propietario; en caso de no encontrarse en el inmueble, puede ser cargado al ocupante o hacia la propiedad misma.
 5. El inmueble no pierde valor por adeudos del impuesto

²esto es establecido de acuerdo con las normatividades estatales y municipales. Para los bienes intangibles puede aplicarse “el lugar de establecimiento” del negocio, banco o institución y puede ser gravado tanto por los gobiernos locales en donde se encuentra el bien intangible y por los gobiernos locales del lugar de establecimiento originario del bien.

6. Las Tarifas serán proporcionales no progresivas al valor del inmueble

7. Los gobiernos locales sólo toman en cuenta el valor de la propiedad, sin importar que el propietario tenga otras propiedades en otros territorios.

- Recaudación y Aportación locales:

En algunos países la estructura del impuesto permite la participación de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Aunque la administración del impuesto corre a cargo de las haciendas locales (esto no aplica en el caso de las ciudades de estudio, ya que el impuesto a la propiedad -exclusivamente hablando del impuesto que nos importa que es el impuesto predial- en México es sólo responsabilidad de los gobiernos locales).

2.1 el Acercamiento teórico hacia el impuesto predial

En el anterior apartado de este capítulo se definió previamente cómo se gravan los bienes inmuebles, sin embargo, en esta parte se dará un acercamiento teórico sobre cómo se define el impuesto predial.

De acuerdo con Stiglitz un impuesto a los inmuebles *“es, en general, un impuesto sobre el suelo y el capital: los edificios y el equipo”* (Stiglitz, Joseph, 2002). La incidencia de este impuesto tiene 2 partes distintas; la oferta del suelo será de forma inelástica, esto hace que el impuesto vaya dirigido a los propietarios y esté en función del valor del suelo.

Por otro lado, es diferente la oferta de inmuebles, como los edificios y construcciones de vivienda, que se vuelve elástica en el largo plazo, ya que depende de las inversiones en función de los rendimientos una vez que se tenga la deducción de impuestos, una vez que se tenga conocimiento del impuesto sobre los inmuebles (esto será especificado más adelante, ya que esto le compete a los gobiernos locales), lo que esperan los inversionistas en inmuebles es que los rendimientos de capital invertido sean mayor una vez que se tenga la deducción de los impuestos sin embargo.

El impuesto sobre los bienes inmuebles se pierde, por las decisiones de inversión ya que, si se pusieran impuestos a toda clase de capitales sólo afecta al capital utilizado con otros factores de producción como lo es el trabajo

En la práctica las distintas clases de capital se gravan de forma diferente, por ejemplo: el capital circulante y el valor de la reputación de una empresa, no están sujetas a gravámenes impositivos.

Como se mencionó anteriormente en el capítulo 1, en el siglo XIX se comienza la etapa moderna del impuesto a los inmuebles, sin embargo, la operación de éste comienza a ser de forma aleatoria e inconsistente, tal vez por el hecho de no haber un mercado bien definido y se realizaban pocas operaciones para saber cuál era el valor de una propiedad. También se recurría a prácticas desleales como el de tener influencias en los gobiernos para que el funcionario declarara un valor menor del inmueble para pagar un menor impuesto. Actualmente esto sigue siendo un tema controversial el cómo se valoran las propiedades inmuebles que, con diversas reglamentaciones se han reducido los casos de evasión o de declaración del valor de los inmuebles para reducir la brecha de la recaudación de este impuesto.

Un problema que también merece atención es el de las zonas urbanas en desarrollo, también denominadas zonas marginales, ya que los impuestos a la propiedad no se ajustan a los cambios del ciclo económico para éstas y no se demerita la modernización tecnológica que ha permitido progresar en el proceso de sistematización del impuesto, sin embargo se tiene que tener cuidado a la hora de exenciones que se tengan con motivos de “incentivar” la inversión el país y no se caiga en la evasión y elusión fiscal de este impuesto.

2.1.1 Teoría del impuesto a la propiedad

En el inicio del capítulo se estableció los acercamientos pertinentes para conocer a manera de introducción la manera en que se gravan los bienes inmuebles, del cual forma parte el impuesto predial.

Como se ha mencionado el impuesto a la propiedad (en este caso sea edificaciones, terrenos, fincas, casas, etc.) está determinado por el valor

catastral de dicho bien, es decir, de acuerdo con la normatividad -que se dará a conocer, en este mismo capítulo más adelante y de acuerdo con ambas zonas de estudio de esta investigación- que le otorga ese valor a la propiedad, regularmente basado en su valor en el mercado³.

Sin embargo, si en las demarcaciones cercanas a predio no han existido transacciones de compraventa recientemente, las haciendas locales tendrán la obligación de hacer estimaciones, basada en características parecidas al predio a estimar o que hayan sido recientemente vendidas con dichas propiedades.

El contraste que existe entre el valor de mercado y el registro catastral dependerá, de la metodología empleada por la hacienda local, en base con la normatividad de los municipios (ya que se trata de un impuesto local). Esta relación (la relación entre el valor catastral y el valor de mercado) es llamada como relación de valoración (ratio de valoración, Rosen, Harvey, 2007).

Cuando las propiedades son regidas por la misma normatividad y poseen la misma relación de valoración, tendrán el mismo tipo de gravamen del impuesto. Sin embargo, es importante mencionar que también las características particulares que posean las propiedades harán incrementar esta relación de valoración.

También las haciendas locales, pueden dar condonaciones y excepciones del pago de este impuesto a diversas instituciones o empresas, como es el caso de las iglesias, recintos religiosos y empresas que ejerzan una actividad económica importante y que pueda ser beneficiosa para la sociedad no sólo a nivel local, también puede ser a nivel estatal o a nivel país.

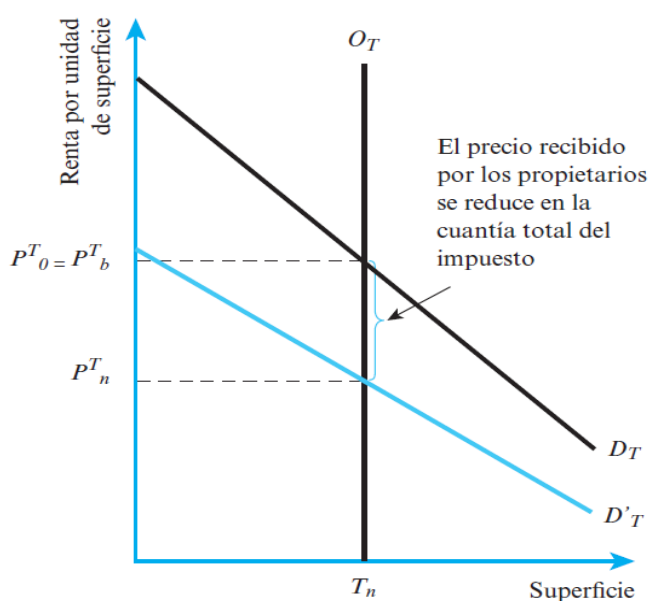
El impuesto predial, normalmente está asociado con edificaciones y terrenos, con lo cual se puede explicar con las curvas de oferta y demanda que establece Rosen para estos casos.

Para los terreros, dado que es una cantidad de tierra fija, la curva de oferta es vertical, por lo que se entiende de manera directa que sus dueños soportan toda la carga fiscal del impuesto. Esto se puede explicar teóricamente con lo que propone Rosen:

³Algunas veces requieren de criterios especiales, como en el caso de los catastros agrícolas

“Esto se representa en la gráfica... donde O_T es la oferta del terreno, D_T es la curva de demanda antes del impuesto y P^{T_0} es el valor de equilibrio de la renta de la tierra” (Rosen, Harvey, 2007).

Con lo cual al ser un impuesto *ad-Valorem* hace que la curva de demanda baje hasta D'_T , siendo ésta, la demanda real del terreno (ya que es cuando ya se aplicó el impuesto). Esto hace que la renta que obtengan los propietarios (oferentes) P^{T_n} , estará en la intersección de la curva de oferta y D'_T . La renta que pagarán los usuarios del terreno se dará con la suma a P^{T_n} , el impuesto por unidad de superficie, esto dará como resultado P^{T_b} . esto deja implícito que la renta pagada por los usuarios no cambia y la renta que reciben los propietarios se reduce por el impuesto, demostrando que el impuesto está siendo absorbido por el propietario del terreno.



Gráfica de la incidencia del impuesto sobre los terrenos.

Fuente y elaboración: “La Hacienda Pública” de Harvey S. Rosen 7° Ed. 2007

Cabe decir, que los compradores tienen que tomar en cuenta que cuando se busca la compra de un terreno, se tendrán que hacer cargo del impuesto ellos y esto hace que el valor que ellos están dispuestos a pagar sea menor.

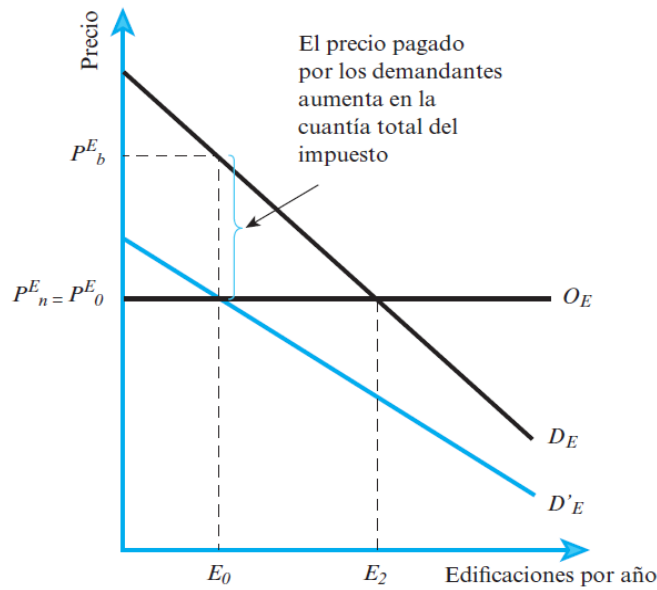
Si la oferta del terreno no fuera fija hace que se modifique el concepto teórico previamente establecido, por ejemplo, es el caso de los terrenos de las ciudades,

[Fecha]

que se amplían hasta las zonas de cultivo o a través de terrenos baldíos o terrenos que eran depósitos basureros. Esto hace que el impuesto recaiga en los propietarios y en los usuarios del terreno con base a las elasticidades de la oferta y la demanda (sin embargo, la oferta de terreno fija es la aproximación más cercana a la realidad).

Para las edificaciones se toma en cuenta el mercado nacional de capital, ya que el capital puede tener diversas interacciones dentro de las edificaciones como en el equipo industrial, construcción de edificios, obras públicas, por mencionar algunos, con esto establecido, el capital tendrá un precio relacionado a estos usos alternativos. De acuerdo con el planteamiento teórico, el capital en el largo plazo puede tener todo el capital que quiera al precio de mercado, siempre y cuando sea empleado en la industria de la construcción. Esto hará que la curva de oferta de edificaciones sea horizontal.

En la gráfica se aprecia la gráfica de las edificaciones bajo estas primicias y de acuerdo con lo mostrado por Harvey "Antes del impuesto, la curva de demanda de edificaciones es D_E , la curva de oferta O_E es horizontal al precio vigente P^{E_0} y la cantidad intercambiada es E_0 " (Rosen, Harvey, 2007). Esto hace que haya un desplazamiento hasta D'_E , haciendo que se tenga el mismo efecto que se explicó en la gráfica anterior ($P^{E_n} = P^{E_0}$) pero aquí el resultado es diferente. El precio que pagarían los compradores de las edificaciones pagaría el precio de P^{E_b} , siendo este un precio mayor al del inicio. En efecto, este efecto se debe por el supuesto de la curva de oferta horizontal, indicando que el capital no permanecerá en el sector si el rendimiento no es de por lo menos igual a P^{E_0} . En caso de que los constructores (o dueños de la construcción) hagan una reducción del precio que reciben los compradores, estos soportarán todo el impuesto.



Gráfica del funcionamiento del impuesto en las edificaciones

Fuente y elaboración: Harvey S. Rosen en “La Hacienda Pública”, 7° Ed. 2007

Por lo tanto, el impuesto a la propiedad si es de un terreno, será en proporción a las rentas que reciben los propietarios y la parte que corresponde a las edificaciones es distribuida en proporción a la cantidad de servicios de vivienda consumidos. Por lo tanto “el efecto de la progresividad de la parte del impuesto correspondiente al suelo depende decisivamente de si la proporción que representan las rentas procedentes de la propiedad de la tierra tiende a aumentar o no cuando crece la renta” (Harvey, Rosen, 2007), esto comprueba que en la realidad el impuesto predial, es un impuesto progresivo, tanto para los terrenos como para las edificaciones. Ya que el aumento de estos siempre se da conforme el aumento del tiempo.

Si bien, el concepto teórico mostrado en la investigación y del cual se partió para entender el funcionamiento del impuesto predial merece ser estudiado con detalle, en el caso práctico de la República Mexicana (con especial detalle a las ciudades de Guadalajara y la Ciudad de México) no funciona de la misma manera en la que se plantea la teoría, ya que el impuesto tanto de los terrenos como de las edificaciones, es absorbido por los propietarios del inmueble y sólo se traslada hacia otro, en caso de venta del mismo, en los casos de renta o alquiler de inmueble, el propietario es quien paga este impuesto y no los inquilinos a las personas que renten algún tipo de terreno.

En México el impuesto predial es un impuesto “ad valorem” que se aplica sobre el valor catastral de un bien inmueble (o predio) las tasas son determinadas por las haciendas municipales, que muchas veces fijan una tasa baja por los diversos problemas catastrales que se presentan (que se establecerán más adelante).

2.1.2 La Teoría de la administración del impuesto a la propiedad

La administración de los impuestos locales puede representar un proceso largo y complejo, porque requiere que en primera instancia se divida el espacio geográfico que se va a administrar, así como el conocimiento de los límites de éste -en pocas palabras, conocer cuál es área que le pertenece a dicha demarcación- así como dividir el territorio en zona urbana y rural. Después se deben cumplir con algunas de las siguientes características:

-Orden de pago (u orden de exacción): busca que el impuesto posea un determinado ingreso que sea proporcionado por la propiedad⁴.

Muchas veces este tipo de orden puede ser determinada por los habitantes del Estado o municipio. También los gobiernos locales proponen una cantidad que podrá ser recaudada en total en el año o en algún otro tipo de periodo.

- Tasa de los bienes: Para poder tasar el bien, se requiere conocer el valor de este a través de las diferentes características que posee y conocer su ubicación en donde se gravará, por lo cual se requiere conocer, a través de los avalúos o registros catastrales el valor del inmueble realizado por el departamento encargado de este fin.

- Tasa inicial: en algunos casos, la tasa inicial con la que se gravará algún bien inmueble, puede ser dada a conocer para que los contribuyentes estén de acuerdo, antes de que esta tasa sea definitiva, sin embargo, este trámite puede ser costoso y arriesgado para la figura de gobierno local, ya que representaría retrasos en las propuestas fiscales y, por ende, una mala recaudación de los ingresos de las entidades. (este tipo de propuesta no aplica en México).

⁴En ocasiones el impuesto tiene un monto proyectado a alcanzar, por lo que es fijado a través de una tasa sobre la propiedad que se va a gravar, como suele pasar con el impuesto predial

- **Tasa central o Tasa de nivelación:** una vez realizado el proceso de gravar los bienes inmuebles, se debe buscar gravar los diferentes tipos de inmuebles con el fin de tener una distribución del impuesto equitativa, esto según Groves es conocido con el nombre de nivelación. En el caso de gobiernos locales es importante que se alcance la equidad entre inmuebles que posean características similares, ya que de no cumplirse esto puede alcanzarse una “subvaloración”, con lo cual podría traer problemas en el caso de que se apliquen subsidios -como en el caso del impuesto predial- así como las tasas que se pueden aplicar en propiedades con características similares, pero que por pertenecer a un lugar diferente del modelo seguido, puede tener una tasa mayor o menor a la real.

- **Recaudación de los impuestos por morosidad:** es común que, en las haciendas locales, por distintas razones, los impuestos no sean pagados en tiempo y forma por todos sus contribuyentes, por lo que puede aplicar una diferencia entre la tasa convenida por los gobiernos locales y la tasa aplicada para los contribuyentes morosos, que por lo regular, puede ser más alta que la propuesta al inicio de las actividades del impuesto en el ciclo acordado para este. Muchas veces los gobiernos locales con el fin de recaudar el impuesto en tiempo de su cierre de año fiscal, suele condonar -o exentar- con diversas tasas – muchas veces hasta en un 100% de la tasa de recargos de morosidad- esta carga extra a los contribuyentes.

En algunas ocasiones pueden surgir diversas problemáticas a la hora de hacer una tasación adecuada para las zonas, por lo que el área encargada de realizar la proyección de las diversas tasas al impuesto, debe contar con todas las herramientas y útiles necesarios (así como actualizados) que le permitan hacer una correcta proyección del impuesto (como puede ser mapas de las colonias, calles, barrios, et) así como tener estratificado, los valores de las diversas viviendas que se encuentran en la demarcación que tiene encargada el área. Muchas veces estas áreas cuentan con influencia de los precios de las diversas situaciones que poseen los inmuebles, así como las diversas características particulares que tienen estos, como se mencionaba anteriormente, es importante que se tengan registros de los cambios que también han sufrido los inmuebles con el paso del tiempo, ya que estas variaciones o modificaciones que les van

haciendo los propietarios, pueden hacer que aumente su valor al que anteriormente tenían.

2.1.3 La operación del Impuesto Predial en Territorio Mexicano

Cabe destacar que el impuesto predial es un impuesto que se cobra y calcula de manera anual, y se paga (de acuerdo a los códigos de la Ciudad de México Y Guadalajara) los primeros 3 meses del año (o en el caso de la Ciudad de México el pago del impuesto se puede hacer de forma bimestral, con un total de 6 bimestres), además se cuentan con diversos descuentos hacia los llamados grupos vulnerables, cómo lo son jubilados, pensionados y personas mayores de 60 años.(que no aplican en caso de que se opte por el pago bimestral en la Ciudad de México)

El valor del impuesto predial se calcula a través del valor catastral del inmueble (de ahí que el impuesto predial tenga una relación estrecha con el valor catastral y sea tan importante para el estudio, ya que no se puede hablar del impuesto predial sin mencionar el valor catastral), y es determinado “*calculando los valores unitarios del suelo y la construcción y multiplicando estos por la superficie de la edificación*” (CEFP, 2014) y para calcular el valor del inmueble, el primer criterio utilizado es el lugar donde está el predio y de acuerdo a su ubicación, de acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, hay 3 tipos de valores de suelo:

- “1. *Área de valor: Área de valor: esto implica un cálculo con base en un grupo de manzanas (grupo de casas ubicadas en el mismo lote o área) que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano servicios), tipo de inmuebles (casas unifamiliares, condominios, locales comerciales, fábricas, etcétera) y dinámica inmobiliaria:*
2. *En la clave de valor: el cálculo se realiza cuando una porción de manzanas o lotes habitacionales son notoriamente diferentes en valor y características, con respecto a los demás en un área específica.*

3. *Corredor de valor: Es el cálculo que se hace cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada. Este cálculo se hace en función de que las grandes vialidades aumentan el valor comercial de una propiedad al incrementar la actividad económica de la zona. Este cálculo se aplica aun cuando el inmueble no tenga su acceso principal sobre la vialidad en cuestión.*" (CEFP, 2014)

También se toman en cuenta otras características de la vivienda como lo son:

- 1) Tipo de inmueble (habitacional o comercial)
- 2) Número de pisos que tiene el inmueble (tanto a nivel general como en específico)
- 3) Tamaño de terreno
- 4) Superficie de la construcción
- 5) Antigüedad de la construcción
- 6) Otras características: condiciones topográficas, zona de la vivienda, equipamiento, servicios urbanos que se encuentran alrededor

Todo esto, se traslada a los tabuladores que están basados en rangos de acuerdo con el valor del catastro en la que se encuentra el inmueble, donde habrá un rango inferior y superior, que irá incrementando conforme a los rangos en un mayor valor de la vivienda.

2.1.4 La normatividad del Impuesto Predial

En esta parte del capítulo se dará un acercamiento de la normatividad general de la operación del impuesto predial en el país.

Como se mencionó en el primer capítulo, en 1983 se establecieron las pautas de los compromisos locales para la administración de los impuestos locales, tal y como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el Artículo 31 en la cuarta fracción, que menciona los mandatos del gobierno en los niveles Federales, estatales y municipales, así como las obligaciones contributivas que se contemplarán para los nacionales con la finalidad de que los gobiernos subnacionales hagan frente a sus gastos públicos,

en los 3 niveles: federal, estatal y municipal, los cuales deberán ser de forma “proporcional, y equitativa, tal y como se dispongan en marco de las leyes pertinentes” (CPEUM, 2018). También en el Artículo 115 se menciona que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual, se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; o en su caso:

a) Los gobiernos locales tendrán la facultad de percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. En el mismo sentido, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados y;

c) “*Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo*” (CPEUM, 2018)

Por lo tanto, las leyes Federales no podrán limitar la potestad de los Estados para el establecimiento de contribuciones a los que se hacen mención en las partes a y b. Además, se estable que no se darán concesiones como empresas a personas o instituciones en lo que se refiere a este tipo de contribuciones. Sólo quedan liberados de impuesto los bienes que sean de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios a menos que sean usados por empresas paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, que no sean para fines públicos.

Por lo tanto, los gobiernos estatales podrán establecer todas las bases para la contribución sobre la propiedad inmobiliaria (como tarifas que se impondrán a los derechos, tablas de valores unitarios de suelo, construcciones y mejoras que tengan que ver con los inmuebles).

Los gobiernos a nivel municipal tendrán la responsabilidad de aprobar, administrar y formular las zonas de desarrollo urbano rural como lo es: otorgar

permisos y licencias para la construcción, la intervención en la regulación de las tierras, el control y la vigilancia de las tierras, así como la creación y administración de las reservas ecológicas. (en el anexo, a modo de resumen, se establecerán los puntos más importantes de las normatividades de las ciudades en el caso de estudio)

2.2 Introducción al Sistema Fiscal mexicano y su participación en el impuesto predial

Si bien, no es objeto de estudio el sistema fiscal, vale la pena dar un panorama general en qué consiste y cuáles son las problemáticas a las que se deben tomar en cuenta para el mejoramiento de la recaudación fiscal, ya que esta, es una parte del impuesto predial.

El sistema fiscal tiene varias funciones actualmente: proveer de bienes y servicios públicos y además de la administración (que en su parte deriva la acumulación de capital, mencionada por el autor) de las finanzas públicas de los diversas partes de las entidades públicas que constituyen el Estado, con lo cual se espera un crecimiento a largo plazo de la inversión de la infraestructura física y social que no pueden ser repartidos de forma socialmente óptima. Otra de las funciones del gobierno es la regulación de la actividad económica, a través de medidas fiscales anti cíclicas que modere las crisis y modere los auges, con tal de mantener el PIB potencial, cerca del PIB efectivo y una más, que es una política de redistribución, que sea preventiva y encaminada hacia el ingreso y la riquezas con impuestos progresivos y con una estructura de gasto que atienda los requerimientos de las clases más pobres, es decir que haya una justicia social, que es parte de una sociedad avanzada.

Sin embargo, México tiene una carga muy baja comparado con los estándares internacionales, representa sólo el 10% de su PIB, para el año 2012, lo cual está muy por debajo, no sólo de los países miembros de la OCDE, también de los varios países de América Latina con ingresos per cápita parecidos o menores, aunque los ingresos tributarios suelen aumentar cuando se contabilizan los ingresos de PEMEX y las regalías que se reciben, sin embargo, los niveles

siguen siendo demasiado pobres, en comparación de los países de América Latina, como es el caso de países como Bolivia y Brasil, países con un ingreso per cápita inferior al de México y su carga fiscal es mayor en estos países que en México.

Las investigaciones realizadas previamente sobre el sistema fiscal mexicano concluyen que las tasas impositivas son similares a los de la OCDE -el IVA es del 16%, 2 puntos por debajo del promedio de la OCDE y de un 30% la tasa de ISR, muy por encima de la media de dicho organismo-, esto ha hecho que los investigadores que las causas son la base impositiva, consecuencia de las exenciones impositivas, regímenes especiales y la alta informalidad, haciendo a la base impositiva muy pequeña. Uno de los principales problemas es la poca recaudación que se hace por medio del ISR por parte de las personas físicas y los impuestos a la propiedad, así como el nulo impuesto que existe hacia la riqueza heredada (mientras que en algunos países alcanza el 40% sobre el valor de lo heredado), la limitación del impuesto predial, que si bien, alcanza a nivel local el 59% de los ingresos, su aplicación al ser de manera desigual, sus recaudaciones son de menor proporción, que los demás países de la OCDE, ya que la falta de actualización de los registros de la propiedad en el país, son una gran limitante junto a la poca solidez de la capacidad administrativa local, valores catastrales obsoletos y tratamientos especiales, como lo son las aplicaciones que se tienen a la propiedad ejidal, comunal y la propiedad agrícola, que están exentas de este impuesto.

2.2.1 Relación fiscal entre los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

Las relaciones fiscales que existen actualmente entre los niveles de gobierno del país son establecidas de la siguiente forma:

- Los estados y los municipios tienen limitadas fuentes de tributación.
- Muchas veces los estados y municipios dependen gran parte de las transferencias que hace el gobierno federal.

- Los estados no tienen poder de decisión sobre los recursos que reciben por parte del gobierno federal, ya que el destino y la aplicación de estos ya son determinados a los programas y apoyos establecidos.
- Los estados no tienen certeza ni seguridad de sus ingresos y gastos, estos son modificados desde la federación de manera constante.
- Los municipios y estados pueden tener acceso al crédito, siempre y cuando se justifique su gasto y necesidad de este

Con todo esto establecido, se necesita fortalecer las relaciones entre las 3 formas de gobierno para crear una coincidencia fiscal, en los cuales se tenga una mayor participación de los estados y los municipios con el fin de hacer frente a las demandas de bienes y servicios públicos para la sociedad (algunos de ellos fundamentales como lo es el caso de la educación, la salud, seguridad, por mencionar algunos). Con lo cual se crearía una mayor solidez, certidumbre y se mejoraría las relaciones de potestad responsabilidad de los estados y municipios.

Esto con el fin de mejorar las haciendas a todos los niveles, con lo cual se derivaría en un aumento en los ingresos públicos que, a su vez, causaría un efecto multiplicador, ya que, a mayores ingresos, esto tiene como resultado mayor demanda de todo tipo de bienes y servicios que se producen entre particulares. Un mejor manejo y transparencia tanto por el lado de la recaudación como por el lado del gasto público (así como con valores de honestidad, eficiencia y eficacia) se tiene una percepción de mejora en que el gobierno está cumpliendo con su papel como ente capaz de ofrecer bienes y servicios públicos de calidad y la sociedad, puede darse cuenta que sus impuestos realmente son útiles y se están aprovechando de buena manera -es decir, la recaudación y el gasto de los impuesto si está teniendo un impacto directo en la sociedad que los demanda- y que en realidad los impuestos si están trabajando

2.2.2 Algunas problemáticas del sistema tributario en México

El impuesto predial, como parte de los ingresos de los gobiernos locales (en especial de los gobiernos municipales) forma parte del sistema tributario que

conforma el sistema de ingresos de las haciendas -sistemas impositivos en los niveles de estructura de gobierno -.

Sin lugar a dudas México tiene problemas en su regímenes impositivos, este tipo de problemáticas suceden debido a las reformas incompletas – de cierta forma criticables – y de ciertas anomalías en el sistema tributario, junto con esto, también importa el ritmo de la economía que se ha tomado en los últimos 35 años de políticas neoliberales lo cual, con un mundo globalizado – y en el cual México está insertado – hace que las tributaciones sean sometidas a exámenes de acuerdo a las recomendaciones internacionales (sobre todo de los grandes acreedores del país), con lo cual, se siguen recomendaciones específicas como no gravar a los bienes de capital como factor móvil internacional y tener mayores gravámenes al trabajo *“al propósito de liberar gradualmente a las élites económicas de la responsabilidad de constituirse en la principal fuente de financiamiento de los estados, trasladando las cargas a consumidores y a trabajadores”* (Ibarra, David, 2011)

El debate que existe últimamente se plasma en dar un impuesto progresivo al consumo ya que éste ha sido buena parte del motor de las economías contemporáneas, pero *“ El consumo es respaldado por el crédito, reemplaza a la inversión como principal impulsor de la demanda agregada, contagiando la práctica del financiamiento deficitario de los gobiernos a las familias”* (Ibarra, David, 2011) sin embargo, es importante revisar las funciones que están teniendo los impuestos progresivos a la hora de ser eficientes y cómo se está recaudando con ellos.

Como se ha mencionado, México está insertado en la economía global, por lo tanto, no ha escapado de ideas que prevalecen en la actualidad, con lo cual, se ha dado paso – y como se mencionó en el párrafo anterior - se ha buscado una política más laxa en cuanto a los impuestos progresivos se refiere y dando preferencia por los impuestos al consumo (elevar las tasas del IVA y agregar impuestos como el IEPS), así como mantener constantes los impuestos a las ganancias del capital y a la propiedad, sin embargo, parece ser que el sistema impositivo en México con todas estas reformas fiscales planteadas en sexenios anteriores no está siendo lo suficientemente eficiente, al parecer, no se está recibiendo la suficiente cantidad de recursos que se perciben a nivel local y a

nivel estatal para poder ofrecer una mayor cantidad de bienes públicos para fortalecer y promover el desarrollo de la República Mexicana⁵.

Algunas de las debilidades que se presentan a nivel fiscal y que habrá que corregir – las llamadas debilidades estructurales fiscales – para una mejor obtención de ingresos en todos los niveles de gobierno podría ser: a través de mayores contribuciones de la seguridad social, una imposición de impuestos hacia las ganancias de capital, una mejora a la imposición de las herencias, legados y la contaminación al medio ambiente y por supuesto, mejorar la tributación del impuesto inmobiliario, específicamente, el impuesto predial.

Ya que la República tiene altos fiscales, muchas exenciones, problemas sobre la base informal de trabajadores, así como los huecos legales que permiten la elusión y evasión fiscales.

Un mejor sistema impositivo, ayudaría a corregir las fallas estructurales e institucionales del país -no sólo se requiere una revisión de una reforma fiscal, también se requiere una laboral -. Unos niveles pobres de tributación tienen como consecuencia, ciclos negativos que no permiten un crecimiento y desarrollo, que repercute en el bienestar de la sociedad mexicana.

Los gobiernos se ven limitados a la hora de promover la inversión y en momentos de crisis, poder implementar políticas contracíclicas. Esto limitaría al país en el estancamiento y depender de sus exportaciones, creando un efecto de dependencia hacia la economía mundial para salir de las crisis *“por eso, se dice que constituimos un enorme paraíso fiscal donde abundan las desgravaciones, exenciones e imperfecciones propicias de la evasión y elusión fiscales”* (Ibarra, David, 2011).

⁵ Por ejemplo y de acuerdo a lo planteado por David Ibarra, las exenciones del pago del Impuesto Sobre la Renta a las empresas que invierten en el país más que causar un problema negativo, a la hora de ver el balance fiscal, se produce una mayor recaudación a mediano y largo plazo y si se implementara un IVA general a alimentos y medicinas, se ampliara la base fiscal, pero no habría un incremento en los ingresos fiscales y es probable que cause pérdidas. Una disminución de la tasa de ISR del 30 al 25%, podría incentivar la renta de las empresas, aunque habría ganancias marginales para la recaudación fiscal, sin embargo, si hubiera gravámenes hacia las ganancias de capital, podría ser una propuesta interesante para la corrección de errores de mercado y el Gobierno, cumpliría su función como agente regulador

2.2.3 La hacienda local (a nivel municipal) sus funciones y la problemática a la que se enfrenta el impuesto predial

Es importante conocer cuáles son los alcances que tienen los gobiernos a nivel municipal para poder comprender las funciones que deben cumplir en lo que se refiere a su tributación, ya que recordemos, que el impuesto predial es un impuesto local.

Primero debemos definir qué es un municipio al nivel de las finanzas públicas.

La hacienda Municipal

Para cumplir con sus objetivos, el gobierno municipal necesita manejar un conjunto de recursos que se identifican como la hacienda municipal, organismo administrativo o la institución de los municipios encargada del cobro, recepción y administración de sus ingresos. Dicha hacienda está compuesta por:

Los bienes muebles e inmuebles del municipio, llamados bienes patrimoniales.

Los ingresos ordinarios.

Los ingresos extraordinarios.

Los empréstitos públicos.

El gasto municipal.

La deuda municipal.

La administración tributaria

Fuente y elaboración: *Economía del sector público mexicano, Ayala Espino, José, 2005, UNAM*

Un municipio “es la base de la división territorial, constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados a una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma las bases de organización de los estados” (Ayala Espino, José, 2005). Por lo cual, el municipio es la forma elemental del poder a nivel local, pero no tiene la suficiente capacidad de hacer frente a la demanda de servicios -al menos en el territorio nacional-.

En 1984 fue cuando se le dieron funciones en materia constitucional para darle sus funciones en materia de recaudación a los municipios con los cuales se catalogan los siguientes:

- Derecho a los ayuntamientos para tener acceder a los recursos otorgados por los impuestos federales.
- Determinación de forma autónoma de los objetivos que tendrá el gasto público.
- Los servicios públicos que deben ofrecer los ayuntamientos, así como sus capacidades y cargos que tendrán.
- Otorgamiento de la imposición del impuesto inmobiliario.

Legislación Municipal Hacendaria

Cada municipio integrante de un estado correspondiente para allegarse de recursos requiere un ordenamiento jurídico-legal que le permita hacerlo conforme a derecho. Al igual que la legislación estatal, la materia hacendaria de los municipios tiene un reconocimiento constitucional en el artículo 31. Complementándose con las fracciones I y IV del artículo 115 -que posteriormente serán estipuladas en la normatividad del impuesto-, donde se establece la organización política y administrativa del municipio libre y se estipula que el municipio serpa administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; y que 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 estatal y federal establezcan a su favor.

Fuente y elaboración: *Economía del sector público mexicano, Ayala Espino, José, 2005, UNAM*

La constitución, además, les da a los municipios de completa autonomía en cuanto a sus finanzas municipales se refiere, con el fin de otorgar administración y autonomía política. El siguiente cuadro ejemplifica las funciones hacendarias básicas de los municipios:

Cuadro sobre las funciones básicas de las haciendas de los municipios

Ingreso	Gasto	Patrimonio	Deuda Pública
<i>Registro de contribuyentes</i>	<i>Formulación del presupuesto</i>	<i>del Registro y control patrimonial</i>	<i>Concentración de recursos crediticios</i>
<i>Recaudación y/o control del cumplimiento tributario</i>	<i>fiscalización Aprobación del presupuesto</i>	<i>del Uso y aprovechamiento de bienes</i>	<i>Pago de deuda</i>
<i>Cobranza</i>	<i>Ejecución del presupuesto Control y evolución</i>		

Fuente: Ayala Espino José en "Economía del Sector Público Mexicano", 2005, con elaboración propia

[Fecha]

Si bien, las finanzas públicas también tienen una proyección determinada por el presupuesto de egresos que realizada por el programa de gastos del municipio. La parte del caso de estudio que es el impuesto predial, serán parte de los ingresos que serán recolectados por las haciendas públicas locales a través de las tesorerías, encargadas de fuentes y conceptos -como lo es el impuesto predial- establecidos en la Ley de Ingresos del municipio, que es aprobada de forma anual por la legislación local y que determinarán las cantidades y cuotas que deberán recolectar por concepto de ingresos los municipios en el periodo de un año.

Como ha quedado establecido la hacienda pública local como ente recaudador de ingresos a través de las tesorerías y como parte de la composición de los gobiernos locales - a nivel municipal-, es de suma importancia, para entender el funcionamiento de la recaudación del impuesto predial, se requiere entender las problemáticas a las que se enfrenta la hacienda pública local, los cuales están *“relacionados con la planeación, programación, presupuestación. ejercicio y control del gasto”* (Palos, Marta, Chacón Jorge, Palos Humberto, 2013).

Los cual hace que la administración de los registros patrimoniales de hacienda local sea pobre, ya que la mayoría de las haciendas locales, carecen del conocimiento de la cantidad de propiedades inmuebles poseen, ya que los sistemas que tienen, no están correctamente estructurados, ya que no se tiene conocimiento de las situaciones de estos, tanto jurídica (a quién le pertenece el catastro registrado) así como de coordinación con otras áreas (como son las áreas encargadas de registros de la propiedad -inmueble- con el área encargada del impuesto predial de las haciendas locales).

De acuerdo con Nora Cantú (2016) establece la problemática del impuesto predial de las haciendas locales de la siguiente manera:

Por otro lado, del análisis que el Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014) realiza sobre las posibles causas del bajo nivel recaudatorio del impuesto predial en los municipios de México concluye que son las siguientes, siendo algunas coincidentes con las de los países latinos:

A) *Ineficiencia administrativa*

B) *Escasa recuperación de carteras vencidas*

- C) *Falta de recursos tecnológicos*
- D) *Deficientes y obsoletos sistemas de recaudación tributaria*
- E) *Falta de personal calificado, de certeza laboral y de remuneraciones más justas*
- F) *Exceso de trámites y requisitos fiscales*
- G) *Rotación de funcionarios municipales y falta de voluntad política de los gobernantes*
- H) *Exceso de exenciones y prerrogativas fiscales*
- I) *Escasa cultura tributaria “renuencia a pagar impuestos”*
- J) *Elevada cultura del “no cobro de impuestos”*
- K) *Catastros no armonizados y con registros desactualizados*
- l) *Valores catastrales rezagados (promedio al 60% de los valores comerciales)*

Es importante mencionar también el papel fundamental que juega el catastro a la hora de hacer la práctica de la recaudación del impuesto predial. El catastro es presentado como un censo de carácter analítico con *“las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de la propiedad inmobiliaria”* (Amieva-Huerta, Juan, 2009).

El catastro pues, es quien brinda la información fiscal, estadística y de planeamiento, así como de la programación administrativa (social y económica) sobre la tierra, además de cumplir otras funciones estratégicas para las obras públicas (como lo es infraestructura, seguridad y protección civil).

2.2.4 La función del catastro y su implicación a la hora del cálculo del impuesto predial

Como se mencionó en la parte final de la parte anterior del capítulo una de las principales funciones del catastro es proporcionar la información necesaria de la tierra. El registro del catastro por lo regular requiere tener grandes presupuestos para la realización de inversiones financieras y tecnológicas al igual (que como se mencionó en índices anteriores) de personal calificado y capacitados, para la realización de programas constantes con respecto a investigaciones que se

necesiten para tener como finalidad la actualización de los registros catastrales (a través de diversos estudios como pueden ser censos catastrales, cartografías y aerofotogrametría).

Debido a las reformas establecidas⁶ y con el fin de fortalecer los ingresos locales -a nivel municipal – la tributación mobiliaria, dejó de ser parte de los ingresos estatales, sin embargo, las responsabilidades catastrales no quedaron bien establecidas, ya que en gran parte la operatividad y la normatividad es llevada por los gobiernos estatales y quienes se encarga del cobro del impuesto predial es el Gobierno Municipal, llevando al registro catastral a enfrentar diversas.

dificultades en cuanto a temas presupuestarios se refiere -por ejemplo, si el catastro es atendido por el Gobierno Estatal puede enfrentarse a falta de Inversiones por lo poco atractivo que resulta su recaudación y en los casos municipales, el presupuesto puede ser limitado.

Estas limitaciones de presupuesto a causado que el catastro esté en un grado de desfase de actualización territorial, lo cual se traduce en una restricción en la recaudación del impuesto predial (y otros impuestos a los inmuebles). Así mismo el marco legal no permite la diversificación y el desarrollo de los organismos catastrales de los diferentes gobiernos. Muchas veces estas actualizaciones no se dan, influenciadas por razones políticas. Existe el temor de que, al aumentar la tributación del impuesto tenga un resultado negativo en los resultados políticos y sociales, sin embargo, en los últimos años se han hecho diversos ajustes para actualizar el catastro, esta falta de actualización catastral en la mayor parte de la República Mexicana se traduce en una recaudación pobre del impuesto predial que se traduce en una iniquidad fiscal.

Además de la falta de actualización del valor de los catastros, en las haciendas locales, tener actualizado el padrón catastral es esencial para poder tener una correcta administración e identificación de los contribuyentes del impuesto predial. No obstante, de acuerdo con Amieva- Huerta *“dados los altos costos de dicha actividad, se estima que el 30% de los predios – la mayoría de ellos en el ámbito rural – no están inscritos en el catastro o están registrados de forma errónea”* (Amieva-Huerta, Juan, 2009).

⁶la reforma para separar los ingresos y fortalecer los ingresos municipales se establecieron en la reforma fiscal del año 1984.

Esto crea, también, que los niveles de recaudación del impuesto predial puedan no ser los óptimos.

Lo cual representara un nuevo reto para los municipios para mantener una actualización en tiempo y forma del padrón y de los valores catastrales con el fin de mantener una base tributaria para fortalecer el impuesto. Así como tener una capacitación constante de la administración de la tributación de este impuesto, otra forma de mantener sano el valor catastral, es a través de asignar de forma correcta las deducciones del pago del impuesto.

Esto crearía un padrón catastral actualizado y eficiente, lo cual podría ser posible en el mediano plazo y recuperado en poco tiempo después de su actualización a los cobros de los impuestos inmobiliarios ya que se tendrían avalúos de propiedad de acuerdo con su verdadero valor de mercado.

2.3 eficiencia recaudatoria ¿qué es?

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el impuesto predial, es la ineficiencia con la que se recauda este impuesto, ya que, por su importancia, sería un buen estímulo para las finanzas públicas locales y si bien, no es posible tener una total libertad de las transferencias que hace el gobierno federal a nivel estatal y municipal, si puede ser un método efectivo para el mejoramiento de la salud de las cuentas públicas y un aliciente para la política fiscal del país.

Sin embargo, ¿qué es la eficiencia recaudatoria de un impuesto? Si bien, Stiglitz plantea que *“la mayoría de los impuestos alteran los precios relativos... ya que se distorsionan las señales de los precios y en consecuencia, se alteran la asignación de recursos”* (Stiglitz, Joseph, 2002), por tratarse de un impuesto progresivo (es decir que grava un ingreso) busca reducir algunas externalidades y como impuesto progresivo que es el impuesto predial, busca tener una mayor recaudación en los inmuebles cuyo valor vaya en aumento de acuerdo con los tabuladores definidos por los gobiernos locales.

Para buscar una definición de la eficiencia recaudatoria de un impuesto Primero, se debe tener en cuenta la diferencia que existe entre las diferentes definiciones

que se tiene sobre la eficiencia recaudatoria, ya que es importante hacer la acotación de estas (ya que una es operativa y otra enfocada al análisis).

En el terreno de la administración tributaria, la eficiencia recaudatoria está relacionada con la capacidad de dirección de la administración tributaria, en distintos ámbitos de las acciones. Sin embargo, para la Servicio de Administración Tributaria (SAT) para referirse a lo que es la eficiencia recaudatoria menciona que *“es para referirse a los niveles de recaudación provenientes de una serie de acciones que realiza el SAT para promover el cumplimiento de los contribuyentes con las leyes tributarias, entre ellas: las labores de servicio al contribuyente, el registro en el padrón de contribuyentes, asistencia en el llenado de los formularios de impuestos, los actos de fiscalización, cobranza y la defensa del interés fiscal”* (ITAM, 2009),

La eficiencia recaudatoria pues, realiza todas las operaciones de la administración tributaria para conseguir que el contribuyente realice el pago de sus impuestos de forma voluntaria, que como dice la definición antes presentada, realice diferentes actividades desde actividades para el acercamiento y apoyo para los contribuyentes (como puede ser, el registro, asistencia, difusión, etc.) hasta acciones como las que pueden ser juicios, fiscalización, o cobros coactivos.

Para el contribuyente pague en tiempo y forma sus obligaciones fiscales, donde también se tomarán en cuenta los esfuerzos que realiza la administración tributaria, se deben tomar factores en cuenta:

1. La evolución de la economía.
2. Adecuaciones de las leyes tributarias (los cambios que se tengan en la legislación fiscal).
3. Cambios que sucedan a nivel cualitativo en la sociedad como lo son: la educación, apertura de la economía, facilidad de constituir una empresa, calidad del gobierno, respeto del estado de derecho, la declaración catastral, por mencionar algunos.

Para el SAT, la eficiencia recaudatoria a nivel operativo es la siguiente:

“La eficiencia recaudatoria (ER) del SAT son los ingresos tributarios netos producto de las actividades de control desarrolladas por el SAT, así como de

aquéllas encaminadas a facilitar el cumplimiento voluntario, aislando las variaciones de política tributaria y de la estructura económica...” (SAT,2009)

La variación de la eficiencia recaudatoria estará en función de: 1) la base de contribuyentes, 2) recaudación primaria voluntaria, 3) recaudación secundaria.

Para la teoría económica, la eficiencia recaudatoria de cualquier proceso productivo puede medirse en función de la brecha que existe entre la producción potencial y la efectiva (es decir, la observada), si la brecha entre estas es menor, se dice hay una mejor (o mayor) eficiencia,

Por lo tanto, la eficiencia recaudatoria podrá ser el cambio no explicado del Producto Interno Bruto o de insumos para generar la recaudación, teniendo constantes, las condiciones económicas, sociales, culturales, demográficas de una economía, así como los cambios que se tendrán en la normatividad fiscal.

2.3.1 Características que deben cumplir los Gobiernos locales para mejorar su eficiencia recaudatoria

Como se pudo leer en los apéndices anteriores de este capítulo, la normatividad del impuesto y la eficiencia recaudatoria tienen una correlación importante que cumplen con características para que, a nivel institucional, se puede tener una coordinación eficiente, entre los gobiernos, tanto a nivel Federal (que son quienes dan las transferencias) como a nivel local, que tendrán como objetivo, esto se conoce al nivel de la CEPAL como descentralización que *“la descentralización política busca fomentar la relación ciudadano–Estado mientras que la descentralización fiscal busca la descentralización de la riqueza”* (CEPAL, 2014). Es importante mencionar que en ningún momento se plantea la posibilidad de dejar de dar transferencias a los gobiernos a nivel local, debido a la naturaleza de la capacidad de la recaudación fiscal de las localidades que conforman el territorio nacional. Deficiencias que pueden ser explicadas por diversas cuestiones, sin embargo, el más importante la desigualdad que existe en la dotación de las personas contribuyentes.

Esta descentralización que debe existir en los niveles de gobierno permite una mejor distribución del gasto y de los ingresos, que además debe buscarse la forma de tener balances fiscales para cada gobierno local que permita el financiamiento de la mayoría de las actividades que permitan el desarrollo de sus comunidades. Se debe estar consciente que, dada las limitantes de los municipios que no tienen la capacidad de financiarse por completo todas sus actividades, y las transferencias permiten que se cumplan muchas de estas obligaciones y actividades que realizan los gobiernos municipales o locales. Además, como se planteó en el inicio de esta parte, La función del Estado no puede ser relevada en ningún momento, por el contrario, debe buscar la forma de mejorar la capacidad de la recaudación fiscal y reducir los desequilibrios (tanto a nivel vertical como horizontal) que existen.

Entonces aquí cabe una pregunta, ¿Cuál es el objetivo de hacer más eficiente al impuesto predial? Los impuestos tienen que cumplir 2 propósitos: el primero de ellos es obtener mayores recursos para aumentar la cobertura de las necesidades y poder cumplir con los compromisos municipales, la segunda; determinar la tasa de los aumentos importantes, como los son los impuestos al Valor agregado, a la renta o el impuesto predial, con esto incrementará la responsabilidad de los gobiernos locales y con ello se tendrá una mayor noción de la ejecución del gasto.

Aunque para el caso de México, el encargado de los impuestos como el IVA y el ISR son administrados principalmente por el Gobierno Federal, sin embargo, no se debe descuidar la recaudación tributaria, ya que es un pilar importante en las cuestiones del desarrollo económico de un país, con lo cual, en un largo plazo, se puede crear una disminución de la desigualdad, incluso entre municipios y gobiernos locales, lo cual permita la inversión en sectores productivos e innovadores y que su vez, se generen nuevas formas de incidencia recaudatoria que la afecten de forma positiva.

2.3.2 La necesidad del fortalecimiento del impuesto predial en México

Si bien, el tema de las reformas fiscales que se requieren en el país es importantes, en este estudio y dado el objetivo que representa esta investigación, que es el impuesto predial, no se harán planteamientos sobre dicha reforma, a pesar de estar directamente relacionada con el impuesto predial, como parte de las finanzas públicas de los niveles locales de recaudación. Con lo cual, si podemos comentar que, para mejorar el impuesto predial, se requiere de una modernización de la recaudación de los impuestos tanto a nivel estatal, como municipal, ya que muchas áreas en el país muestran grandes irregularidades en su eficiencia recaudatoria y sus gastos, ya que suelen ser muy heterogéneas en los diferentes estados que conforman la República Mexicana, además, de que existe carencias en la delimitación constitucional de las competencias impositivas a nivel federal y estatal que originado problemas en los sistemas de gravámenes que no ha permitido el crecimiento del país en materia económica - a pesar de que se han planteado diversos mecanismos-.

Es importante una modernización de la recaudación de los impuestos y sobre todo del impuesto predial, porque *“se recauda casi 15 veces menos en relación con el PIB de nuestros principales socios comerciales. Su eficiencia recaudatoria está por debajo del 40% de su potencial; en algunas entidades, incluso del 25%. No es un problema de aumentar tasas, sino de administrar con eficiencia la responsabilidad que tienen las autoridades locales para cobrar sus propios impuestos.”* (Coparmex, 2017).

Algo que podría mejorar la eficiencia de la recaudación del impuesto predial, debe ser conforme a su eficiencia recaudatoria sean las participaciones federales que reciban los gobiernos locales, para incentivar a los gobiernos a que mejoren la recaudación, así como continuas mediciones de la recaudación del impuesto predial, ya que el problema no parece estar en las tasas de recaudación del impuesto si no de la eficiencia recaudatoria del impuesto.

También con la reforma hecha en el año de 1984 donde los gobiernos municipales tienen la libertad de establecer sus tasas sobre los impuestos, productos, aprovechamientos, derechos y productos sin una actualización

catastral -como se había planteado anteriormente en este mismo capítulo- se tendrá un rezago en los valores catastrales, trayendo como consecuencia ineficiente recaudación del impuesto.

Lo que debe buscarse es que el impuesto predial sea más equitativo y ver una manera de recaudación que permita aumentar los ingresos por este, así como otro tipo de impuestos inmobiliarios (como lo puede la recaudación del servicio del agua).

Por lo cual y con el fin de tener un fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos municipales, sería necesario el establecimiento de promociones o programas para la actualización catastral de la propiedad territorial, con el fin de tener una corrección de los rezagos en la recaudación del impuesto predial, ya que, en caso de no tener criterios geográficos para poder actualizar el valor catastral y disminuir las presiones de los intereses políticos locales, tanto la imposición fiscal así como los ingresos de los municipios seguirán siendo pobres.

Capítulo 3: el caso de estudio

*El estudio comparativo entre Ciudad de México y
Guadalajara*

3.1 Desempeño del impuesto Predial a nivel mundial y Políticas de recaudación en los países de América Latina

Sí bien, la mayor parte de los ingresos locales, dependen de las transferencias que realiza el gobierno federal, el más importante de estos (a nivel municipal o local) es el impuesto predial el que representa la mayor cantidad de aportaciones a las arcas de los municipios. De acuerdo con OCDE, algunos países desarrollados, tienen una participación de este impuesto de entre 2 y 1.8% (el promedio para la OCDE es de 1.9%), aunque hay países desarrollados como el caso de Alemania, los países nórdicos, Suiza y Holanda están por debajo del promedio (tal vez porque el impuesto a la propiedad no es el más importante para estos) hay casos como los países de Bélgica, Reino Unido, Francia y Canadá, esta participación del impuesto llega a ser del 3% o más como representación del Producto Interno Bruto:

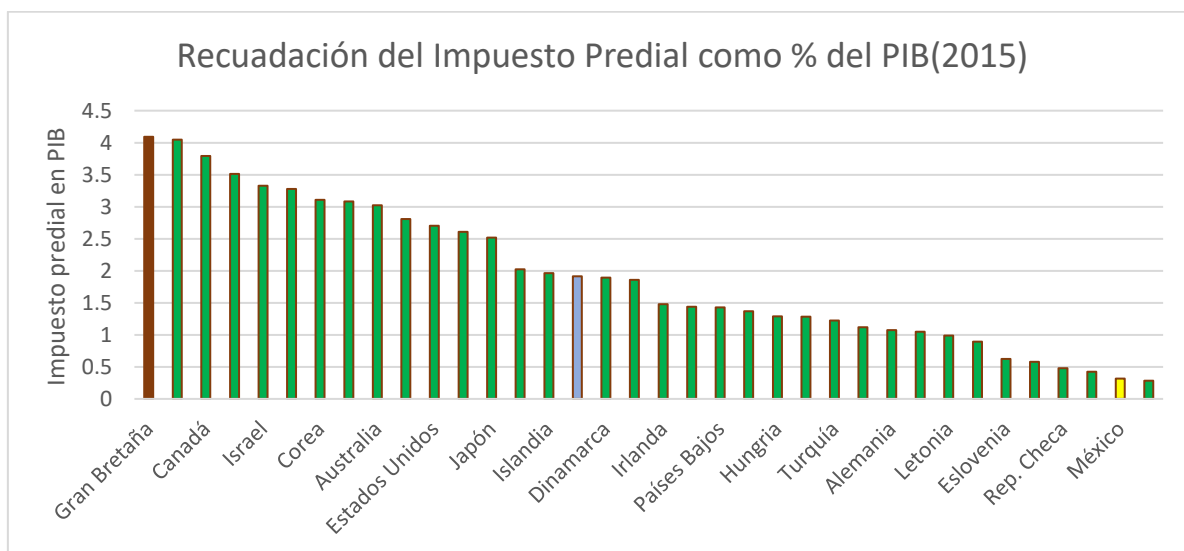


Gráfico de la recaudación del impuesto predial de los países miembros de la OCDE

Fuente: OCDE con elaboración propia

Sin embargo, llama poderosamente la atención el caso de los países latinoamericanos, porque su sistema tributario está compuesto principalmente de impuestos regresivos, lo cual significa que los países están siendo poco eficaces en el combate a la desigualdad, gran parte de la creación de los ingresos es el consumo y la producción. “Aunque la magnitud de la carga

tributaria haya aumentado, la estructura de los sistemas tributarios todavía continúa siendo una gran fuente de preocupación. La tributación al consumo sigue representando el 51 por ciento de la carga tributaria” (OECD, 2014).

Esto se ve reflejado, por ejemplo, con las aportaciones que tiene el impuesto predial en la región, ya que, de acuerdo con la OCDE del 20.7% de la carga tributaria promedio de la región, sólo el 0.33% representó en el 2012, el impuesto a la propiedad:

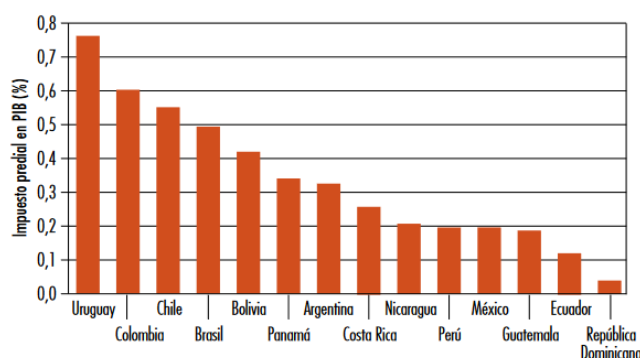


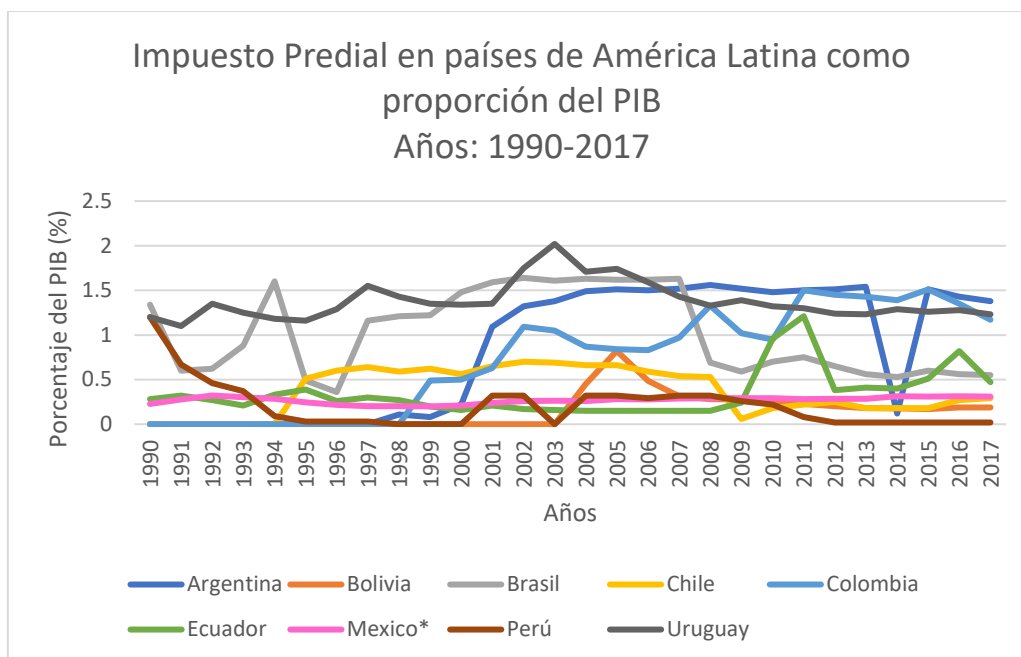
Gráfico del impuesto predial como proporción del PIB del año 2012:

Fuente: CEPAL y OCDE con Elaboración propia en base a los datos del Instituto Lincoln

A excepción de casos como lo es Chile, Colombia y Uruguay que representan el 0.76%, 0.60% y 0.55% respectivamente.

El impuesto predial, es importante , ya que en el contexto de la tributación es el principal unión entre la integración de las políticas fiscales federales y las políticas fiscales urbanas, con lo cual se promueve el desarrollo de los municipios y, que no sólo ayudaría en las finanzas de las localidades, también por el hecho que ayuda a mantener una regulación de la ocupación y el uso de la tierra, ayudaría al combate de la especulación inmobiliaria, la recuperación de la plusvalía pública y uno de los factores más importantes en la región, no sólo en México que es el reconocimiento y la regularización de la informalidad laboral. Esto en parte al vínculo que existe entre el valor de las propiedades y las inversiones públicas en infraestructura urbana. Estos elementos son importantes para el combate a la desigualdad y sus principales elementos, como lo son la pobreza y la informalidad, por lo que, con el impuesto predial y su ajuste podría ayudar a la región si se aumenta su carga tributaria. A continuación, se muestra

una gráfica del desempeño del impuesto predial, qué de acuerdo con los datos de la CEPAL muestra el histórico de algunos de los principales países de la región a partir de los años 1990 al 2017.



Fuente: OCDE y CEPAL con Elaboración propia (revisado en abril de 2020)

3.2 El Caso del impuesto predial en Argentina (el caso de la Ciudad de Buenos Aires)

Las responsabilidades de la tributación en Argentina son heterogéneas y está considerado como un sistema mixto, ya que tanto la Federación como los niveles de Provincias (Estados) y municipios tienen potestades sobre el cobro de impuestos que, para evitar una doble imposición. La jurisdicción se centra en la gestión compartida de bases tributarias compartidas.

El impuesto inmobiliario o al territorio ha sido tradicionalmente establecido por las provincias de forma permanente, las cuales se encargan de la recaudación y la legislación del impuesto, estableciendo el impuesto en los inmuebles situados en su territorio. Es un impuesto que se impone a cada propiedad con independencia y características del propietario, lo que lo vuelve un impuesto directo típico que grava una manifestación instantánea de la capacidad de contribución de la tributación. El impuesto inmobiliario se divide en 4 partes:

- Hecho Generador: el hecho generador de este impuesto es definido por la legislación de las provincias argentinas donde el presupuesto de la obligación impositiva con referencia a los inmuebles que están ubicados en la jurisdicción. El hecho generador de las tasas generales de los servicios también les corresponde a los inmuebles ubicados en la jurisdicción. El contraste entre estos es que es un impuesto cuya recaudación está vinculada a acciones estatales entre las cuales influyen la prestación directa, indirecta, efectiva y/o potencial de diversos servicios a la propiedad inmueble, que puede contener la autorización de la nomenclatura urbana o la identificación catastral del inmueble, tratando de beneficiar a todos los inmuebles de la jurisdicción con algún servicio municipal.
- Sujetos pasivos: Todas aquellas personas con título de dueño, beneficiarios (compradores con escritura otorgada, aún no inscrita en el Registro de la propiedad; compradores que tengan posesión, aun si no hay una escritura de traslación). Así como todas aquellas personas que se encuentren de ocupantes a título gratuito de inmuebles que sean públicos, adjudicaciones de vivienda y empresas concesionadas de servicios públicos privatizados.
- Tasa de Cálculo: Es definida por la jurisdicción encargada de la recaudación del impuesto inmobiliario, es conformada normalmente por el total del valor del inmueble, compuesto tanto por la sumatoria del avalúo del terreno y el avalúo de la construcción.
- Alícuotas: son las tasas que son aplicadas en las diversas provincias argentinas en el sistema tarifario discontinuo, con cuotas progresivas, es decir, a mayor valor del inmueble, se tiene una mayor tasa que se cobra del impuesto, las alícuotas son aprobadas por los poderes legislativos de las jurisdicciones en las leyes impositivas que son revisadas cada año por las provincias y en las órdenes o imposiciones anuales municipales.

3.2.1 Evaluación del impuesto en Argentina

La recaudación del impuesto en la Nación Argentina ha disminuido, tanto en la relación con el PIB como en los ingresos totales de las jurisdicciones.

Se grava la propiedad inmueble, los impuestos nacionales sobre los bienes personales y transferencias onerosas, el impuesto mobiliario es administrado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las 23 provincias que componen el territorio argentino, el impuesto inmobiliario es administrado por los municipios, que se les pasó la estafeta de administrar el recurso del impuesto inmobiliario urbano. Se observa que, a partir de los años 1990, representan valores aproximadamente del 0.7% del PIB, pasando al 0.85% para 1999, sin embargo, se obtiene una caída en el año 2010 de tan sólo el 0.5% del PIB. A nivel gubernamental nacional, la recaudación del impuesto a la propiedad aumentó su participación, pasando del 0.05% que para la década del 2000 pasa al 0.15.

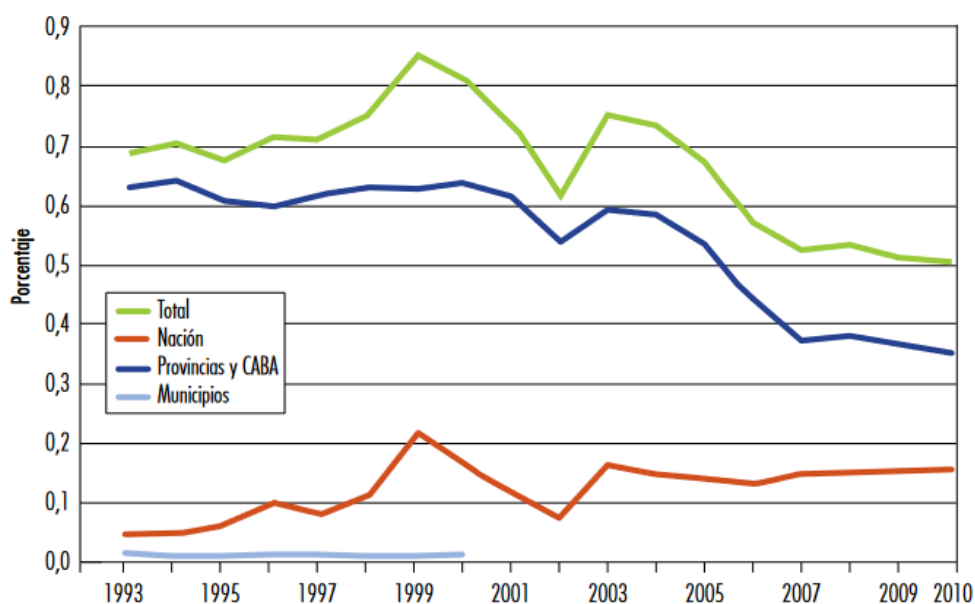


Gráfico sobre el impuesto a la propiedad en Argentina

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la Dirección de Cuentas Nacionales y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Recientemente Argentina se ha involucrado en hacer una reforma fiscal. Estos proyectos tuvieron 2 puntos importantes en la reforma: el catastro y la administración tributaria.

En la reforma fiscal, se hizo una gran inversión para la revisión del catastro, pero debido a la gran heterogeneidad de las provincias, se han adoptado sistemas específicos para los sistemas catastrales de las regiones de las provincias, se han desarrollado actividades primordiales y universales como lo son fotos aéreas o imágenes satelitales, para saber cuáles son las condiciones de reales de los catastros, sin embargo el que más peso tuvo fueron los censos municipales que permitieron conocer información catastral de la cual anteriormente no se tenía.

3.3 El caso del impuesto predial en Brasil

Brasil es un país que tiene el impuesto inmobiliario desde algunos siglos atrás, desde 1808, se aplicaba una tasa del 10% sobre la renta que se extraía de los bienes inmuebles, sobre el alquiler efectivo pagado o el valor del alquiler en caso de ser los dueños quienes ocupen los inmuebles. Para el año 1834 la recaudación de este impuesto pasa a ser recolectado por las provincias, pasando a llamarse “impuesto predial” en el año de 1881 (con la tasa del 10%)

En la época moderna, el impuesto predial, es recolectado por los municipios, ya que así es dictaminado por la Constitución Federal brasileña. Este impuesto es llamado *Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana* (IPTU) establecido en el Artículo 156, fracción primera. Es importante mencionar el avance que tiene Brasil en lo que respecta a los inmuebles heredados ya que en el artículo 156, fracción segunda se menciona: *“Impuesto sobre la transmisión entre vivos, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o acceso físico, y de los derechos reales sobre inmuebles excepto los de garantía, así como la cesión de derechos relacionados con estas transmisiones (ITBI) No obstante, los estados continuaron siendo responsables de la tributación de transmisión por herencia y donaciones.”* (Cesare, Claudia, 2016).

Algo más que incluye la Constitución Federal es la introducción de la política urbana, en el cual el municipio tendrá la responsabilidad de promover

políticas urbanas, con la cual se asegura la función social a la política urbana y que busca el interés colectivo en vez del individual. Además, el impuesto predial se cobrará de forma anual y su facturación se realiza cada 31 de diciembre de cada año. El impuesto predial se divide en los siguientes elementos:

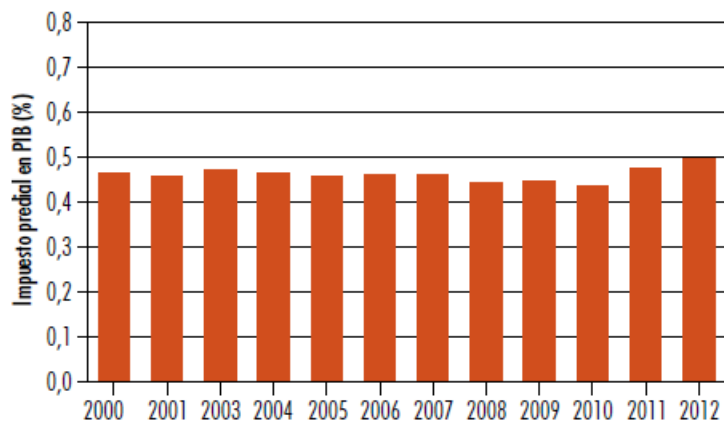
- Hecho generador: el impuesto predial se aplicará en las siguientes situaciones; ser propietario (es decir que el inmueble esté en pleno derecho, beneficiario, disposición del bien, o de la recuperación del bien en dado caso de quien lo posea sea de forma injusta), titular útil del inmueble (tiene que ver con el derecho de uso de suelo y disfrute del inmueble, o si el dueño útil del inmueble no es el propietario) o ejercer la posesión y la incidencia del impuesto será aplicable en zonas urbanas con lo cual, para ser consideradas zonas urbanas, tendrán por lo menos 2 de las siguientes características: 1) Banqueta con canal para el agua pluvial, 2) abastecimiento de agua, 3) sistema de drenaje, 4) alumbrado público, 5) una escuela primaria o centro de salud a 3Km a la redonda.
- Sujeto activo: persona con derecho público obligada para exigir que se cumpla el pago del impuesto
- Sujeto pasivo: Es el contribuyente, la persona encargada de pagar el impuesto
- Base de cálculo: valor monetario que junto con la tasa busca el establecimiento de cuánto se va a pagar
- Alícuota: porcentaje que se aplica con base al valor del impuesto
- Inmunidades: las personas exentas del pago del impuesto.

3.3.1 La evaluación del impuesto predial en Brasil

El impuesto predial en Brasil representa el 0.5 del PIB, la participación de la carga tributaria está entre el 1.1 y el 1.35%, sin embargo, desde el 2010, el impuesto predial ha tenido un crecimiento, que representa en el 2012 un 92%

per cápita pasando de los \$57 reales (unos 15 Dls. Al cambio en el 2000) al pasar a los \$109 reales (aproximadamente \$53 Dls. en el 2012).

Gráfico de la recaudación del impuesto Predial de Brasil



Fuente: Elaboración propia en base con los datos mostrados por el Lincoln Institute, basados en el Ministerio de Hacienda (*Ministério da Fazenda*, 2000-2013) y con serie histórica publicada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Además, desde el año 1999 se lleva a cabo un censo por parte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística para determinar el desempeño de los gobiernos municipales y resultó que sólo en 13% de los municipios había evasión fiscal, con lo que pertenecía al impuesto predial, había una evasión de un 20% de este impuesto.

3.4 La responsabilidad de los gobiernos locales en México en el impuesto predial

La riqueza y variedad de las diversas comunidades locales es resultado del medio geográfico, que están compuestos por el territorio y de la historia, por lo que “*el territorio es el ámbito específico para la promoción del desarrollo local*” (Amerisio, Benítez, Ferrullo, Maceratesi y Tapia, 2010), y sus límites dan sentido al origen catastral. Hoy en día se catalogan a los gobiernos locales (que en México son los gobiernos municipales) el motor principal de la democracia y del crecimiento económico. Por el lado de la democracia porque se puede obtener un mayor control de los programas públicos, además de ayudar a la estabilización política y se puede someter a voluntad

[Fecha]

del pueblo las decisiones de ingreso y del gasto para entender de una manera más sencilla la variedad social que permea estas comunidades.

Por el lado del crecimiento económico, las diversas configuraciones territoriales tienen una destacada responsabilidad en los papeles de las actividades económicas y se considera a los gobiernos municipales (o locales) actores primordiales con participación activa de contribuir o participar en el crecimiento económico, porque son los encargados económicos de originar o impulsar el crecimiento económico a nivel local, donde tal vez, el principal problema de estos es el fomento y la localización de industrias productivas (y actualmente industrias estratégicas), así como la provisión de la infraestructura para dichas actividades.

Por lo cual, los gobiernos locales, tienen la obligación de incentivar, fortalecer y favorecer, las empresas estratégicas en un determinado territorio, una de las prácticas más comunes que se ejercen es la exención de impuestos a empresas estratégicas, que puede ser de forma temporal o permanente.

Desde la visión económica, los gobiernos locales cuentan con la facilidad de conocer los gustos y necesidades de los ciudadanos y llegar a un punto de equilibrio, en el cual, se llegue a una igualdad entre el costo y el beneficio. Es decir, las autoridades locales tienen una forma más eficiente de hacer frente a las necesidades de los ciudadanos locales que los gobiernos estatales y federales. Sin embargo, los gobiernos estatales, tienen un mayor aparato burocrático para planear, controlar e implementar las políticas en lo que concierne a los bienes y servicios públicos.

La existencia de los municipios en México se establece en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos México, para que el papel de desarrollo, así como otorgar las facultades tributarias, la administración fiscal local y la administración del gasto. Sin embargo los gobiernos locales están expuestos a tener desequilibrios para cumplir con sus obligaciones, esto sucede entre sus ingresos que generan (ingresos propios) y los costos de los servicios y bienes públicos que deben otorgar a la población, por eso es importante la capacidad de recaudación que poseen los gobiernos locales y deben tomar la decisión de recortar gasto o ser más dependientes de las

transferencias a nivel federal como resultado de su deficiente recaudación fiscal a nivel local.

Tener una mayor recaudación fiscal local o aumentar los ingresos propios, deben ser incentivadas por un sistema político cada vez más descentralizado, *“ello se basa en el hecho de que la descentralización administrativa, puede funcionar efectivamente, requiere una descentralización fiscal, y esta, a su vez, necesita de impuestos locales autónomos que coadyuven a financiar el mantenimiento de los servicios públicos”* (Astudillo, Marcela, 2018).

Aunque en la fracción cuarta del Artículo 115 menciona *“los municipios propondrán sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018), la autonomía es limitada, ya que dependen de las decisiones que tome el Poder Legislativo local, para el caso del predial, por lo regular, los gobiernos locales tienen una tasa aplicada al índice inflacionario, por lo cual, se ve limitada la recaudación municipal.

Por lo que, el fortalecimiento o creación de nuevas instituciones podría tener impactos positivos a la hora de crear una mejor recaudación del impuesto predial, pero esto no puede ser un proceso espontáneo ni una consecuencia de un acto racional de los agentes que participan en la economía *“no se da en un contexto vacío de los elementos sociales y políticos, más limitantes que los impuestos por factores económicos”* (Ortiz Palacios, Luís Ángel, 2005). Las instituciones deben ser parte de un proceso de negociación en un largo plazo, en donde los participantes de la economía han establecido acuerdos para poder tener un crecimiento y relaciones de intercambio que sean estables, con lo cual, crearía mayor eficiencia y a su vez una mayor transparencia del sistema fiscal, donde el gobierno podría tener garantía del cumplimiento de los ingresos públicos, además con un marco que actúe de forma regulatoria y normativa para permita garantizar el cumplimiento de manera neutral de los contribuyentes. Con lo que respecta por el lado del gasto público, que se pueda hacer frente a las prioridades económicas y sociales a través de esta institucionalidad se cree una política fiscal para obtener el resultado esperado, sin ser presa de aversiones políticas y

discursos dogmáticos de estas, ya que se espera que se tenga una política fiscal sea constante y se tenga confianza en esta.

Es importante mencionar que si bien es posible una modernización de esta parte que podría traducirse en mejoras de la recaudación a nivel local del impuesto predial, no se logran de forma automática mejores efectos en la recaudación fiscal. Para lograr estos efectos, se necesitan nuevas oportunidades creadas por el nuevo marco institucional y que también se tenga una mejor eficiencia administrativa, así como de ser posible, una reducción de costos por recaudación, sin embargo, dado el problema que se tiene de la recaudación del impuesto predial y que depende directamente de los registros catastrales, se tiene que tomar en cuenta en qué áreas podrían reducirse costos, para que se tenga tanto la parte institucional como por el lado de la reforma al impuesto, un equilibrio y aumente su recaudación.

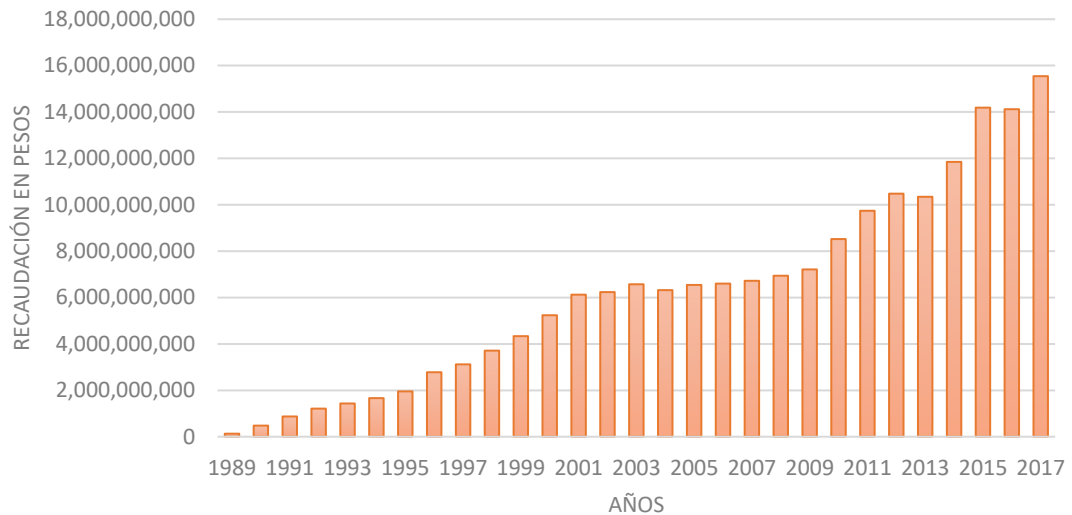
3.5 Introducción a la Recaudación del impuesto predial para el caso comparativo. Estadísticas sobre recaudación e interpretación

Se escogieron las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey ya que por extensión territorial son las ciudades más grandes del país. La Ciudad de México tiene alrededor de 1495 kilómetros cuadrados y más de 9 millones de habitantes.

El caso de Guadalajara es la segunda ciudad en extensión, con un total de 340 kilómetros cuadrados y una población de 1.5 millones de habitantes, además de representar el segundo núcleo económico del país.

Es importante considerar que la investigación no toma en cuenta las zonas metropolitanas de estas ciudades, sólo está basada en el territorio constituido por estas zonas urbanas delimitadas geográficamente.

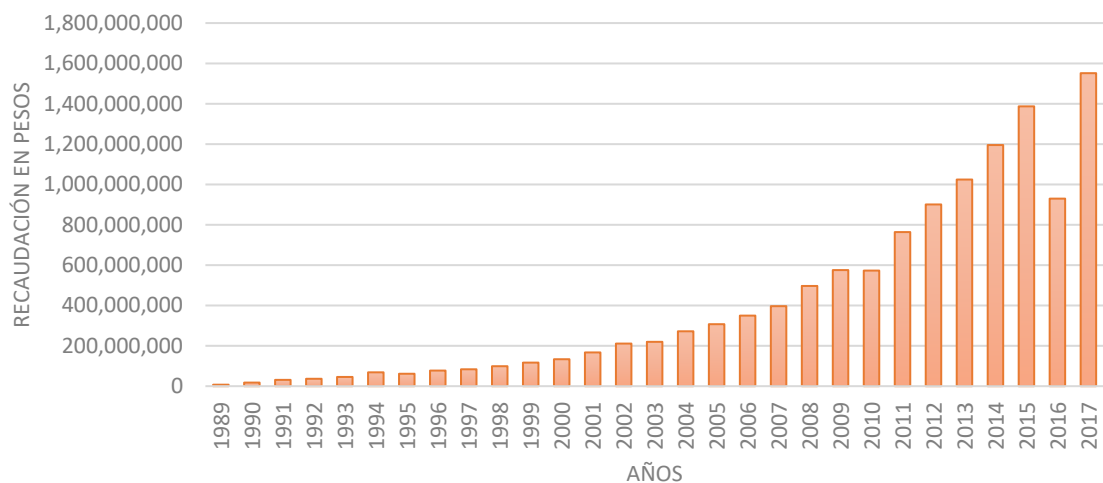
Gráfico de la recaudación del impuesto predial de la Ciudad de México (1989-2017)



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI en Finanzas Públicas y Estatales revisada en noviembre 2019

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289

Gráfico de la recaudación del impuesto predial de Guadalajara (1989-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI en Finanzas Públicas y Estatales revisada en noviembre 2019

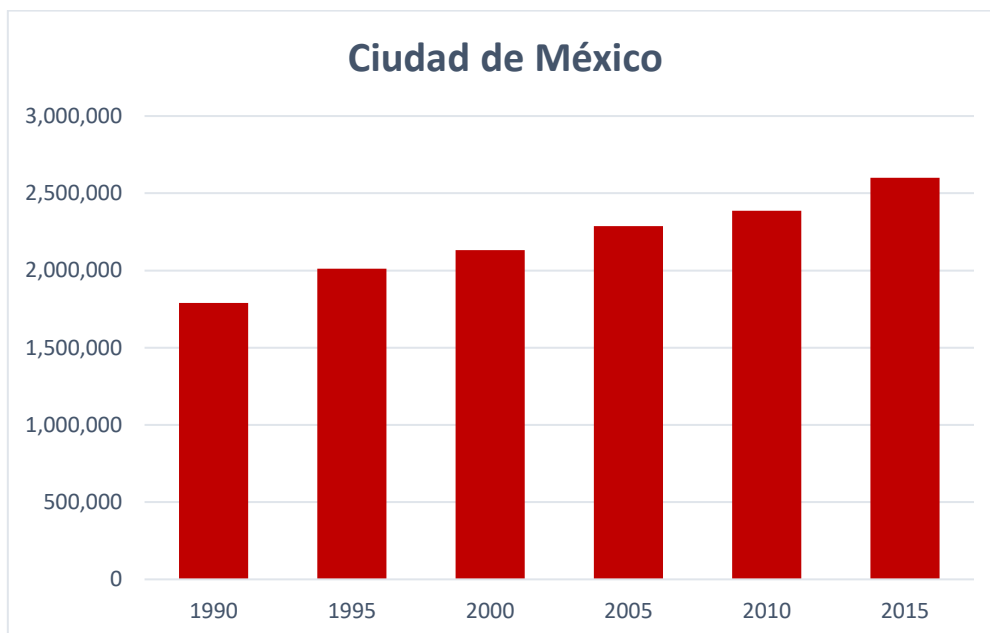
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289

Como se puede observar en las gráficas, cada vez es mayor la recaudación del impuesto predial en 2 de las metrópolis más importantes del territorio de la República Mexicana, -Guadalajara y Ciudad de México-. Para la principal metrópoli del país llama la atención que para los años de la crisis (2009-2010) se ve un ingreso constante de este impuesto, de hecho, para el año 2010, se ve un aumento significativo de los ingresos del impuesto. La recaudación incluso es constante para los años anteriores de la crisis, como se puede ver en la gráfica, no hay aumentos significativos en la década de los dos miles -podríamos incluso decir que la primera gran subida del impuesto predial comienza en el año 2000 - la gráfica muestra un interesante repunte para los años 2010 al 2012, en el 2013 hay una disminución que muestra una recuperación en el año 2014 y posteriormente en los años 2015-16 mantenerse constante (ligera disminución para el año 2016) y volver a despuntar en 2017.

Para el caso de Guadalajara, si bien muestra alzas importantes conforme pasa el tiempo -probablemente sea por el aumento de la población y, por ende, el aumento de la demanda de viviendas por parte de ésta, sin embargo, es un caso que merece particular atención para futuras investigaciones, ya que, en ésta, no fue posible encontrar los registros catastrales-. Una vez más, al igual que en el caso de la Ciudad de México, el aumento comienza en la de década de los 2000, para mantenerse constante en los años de la crisis (2009-2010) y al igual que en la Ciudad de México tener un repunte en el año 2011. Llama poderosamente la atención el año 2016 de la ciudad de Guadalajara, que regresa a niveles de recaudación similares a los del año 2012, sin embargo, para el próximo año mejora y se mantiene -al igual que en el caso de la Ciudad de México – como el mejor año para la recaudación del impuesto.

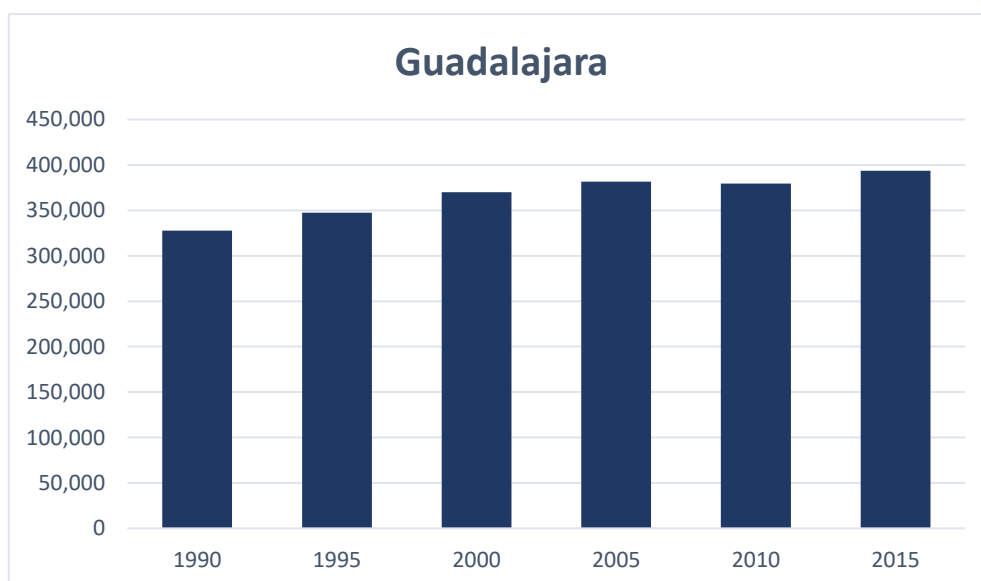
A continuación, en el estudio se mostrarán el número de viviendas habitadas para la ciudad de México y Guadalajara, ya que es importante, porque determina crecimiento en la demanda de viviendas por parte de la población y nos puede dar una idea general de los aumentos catastrales en los diversos periodos.

Viviendas Habitadas en la Ciudad de México de acuerdo con los Censos e Intra-censos de Población y vivienda de los años 1990-2015



Fuente: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados> y <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>, revisados en marzo 2019

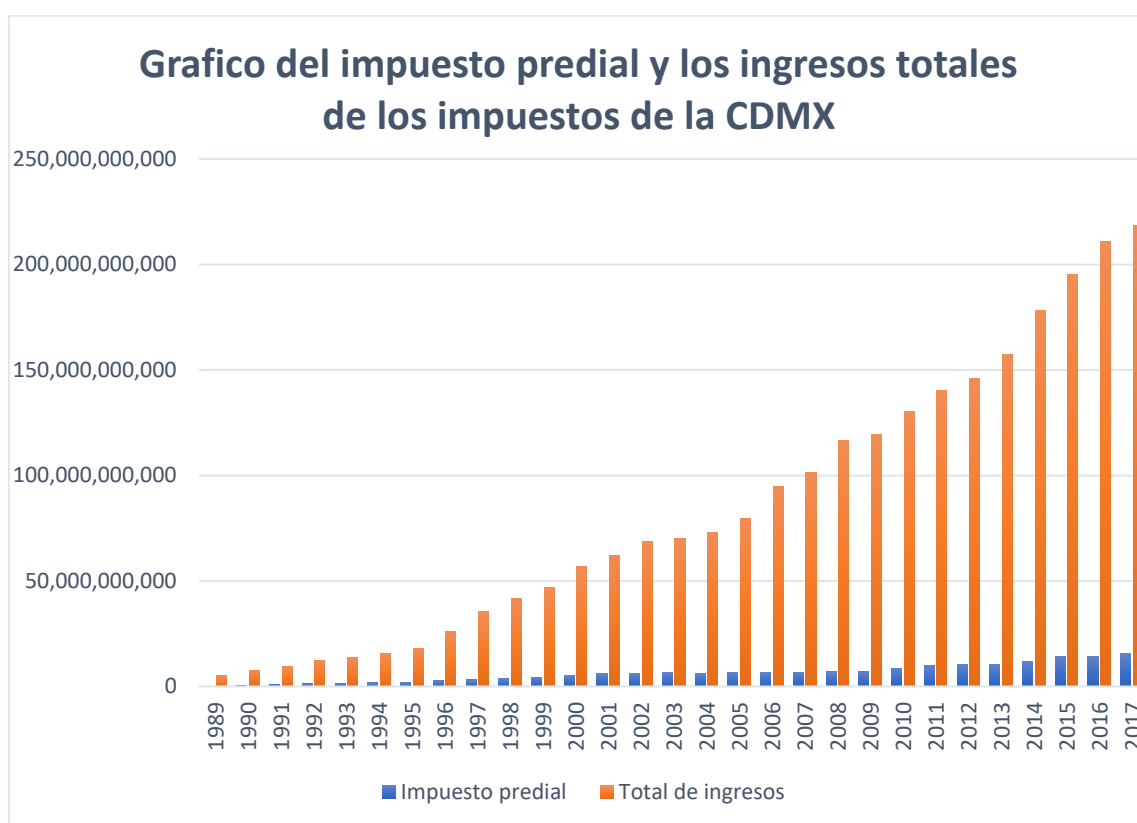
Viviendas Habitadas en Guadalajara de acuerdo con los Censos e Intra-censos de Población y Vivienda.



Fuente: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados> y <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>, revisados en marzo 2019

Como se mencionó en la parte anterior de este estudio como introducción a estos niveles. Las gráficas nos pueden ayudar como complemento, ya que sólo nos muestran una parte de la información que se necesitaría para tener un panorama completo, ya que, -como se mencionó anteriormente-, necesitaríamos conocer la evolución de los registros catastrales de nuevas construcciones de ambas ciudades y que, por el tiempo disponible para esta investigación, quedará pendiente para futuras observaciones obtenerlos y analizarlos para tener la radiografía completa del panorama.

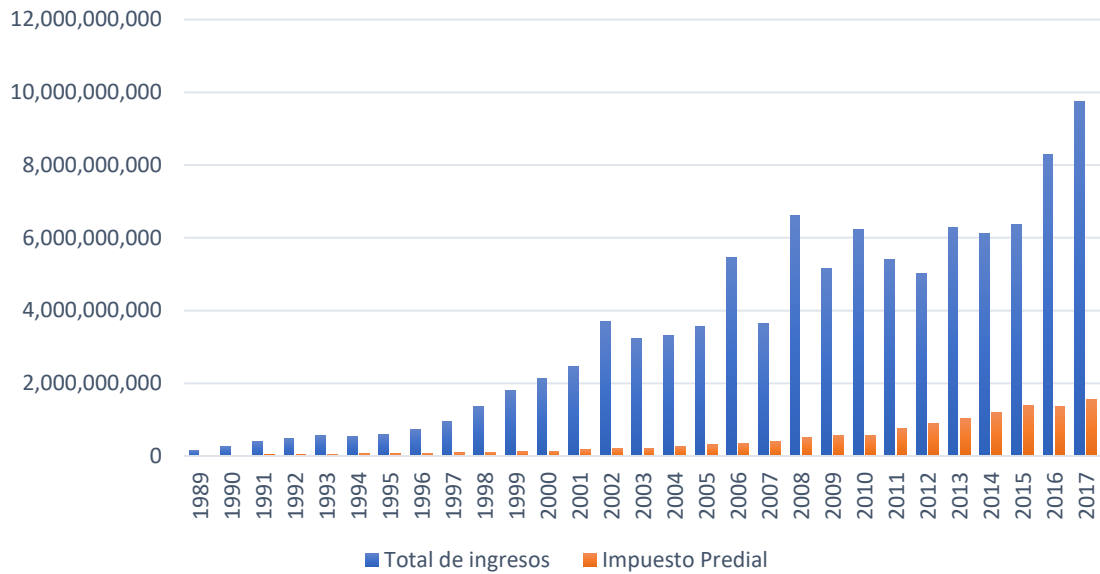
Las gráficas muestran un aumento de viviendas habitadas en ambas ciudades, con un claro aumento en la Ciudad de México en los últimos 25 años, llama a destacar el caso de la ciudad de Guadalajara, que registra una pequeña baja en el conteo del 2005, pasando de 381,679 viviendas a 370,453 del año 2010. Con lo cual, puede explicar una parte del aumento en la recaudación del impuesto predial en estas ciudades.



Fuente: Datos de INEGI con elaboración Propia con datos revisados en noviembre de 2018

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289

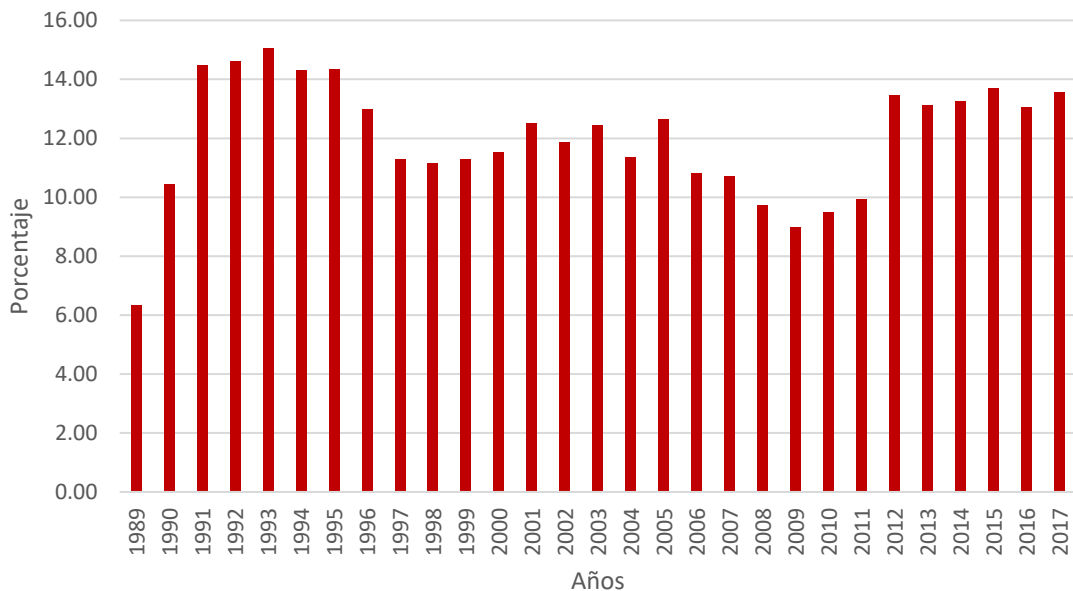
Gráfico del Impuesto predial y los ingresos totales de la Ciudad de Guadalajara



Fuente: Datos de INEGI con elaboración Propia con datos revisados en noviembre de 2018

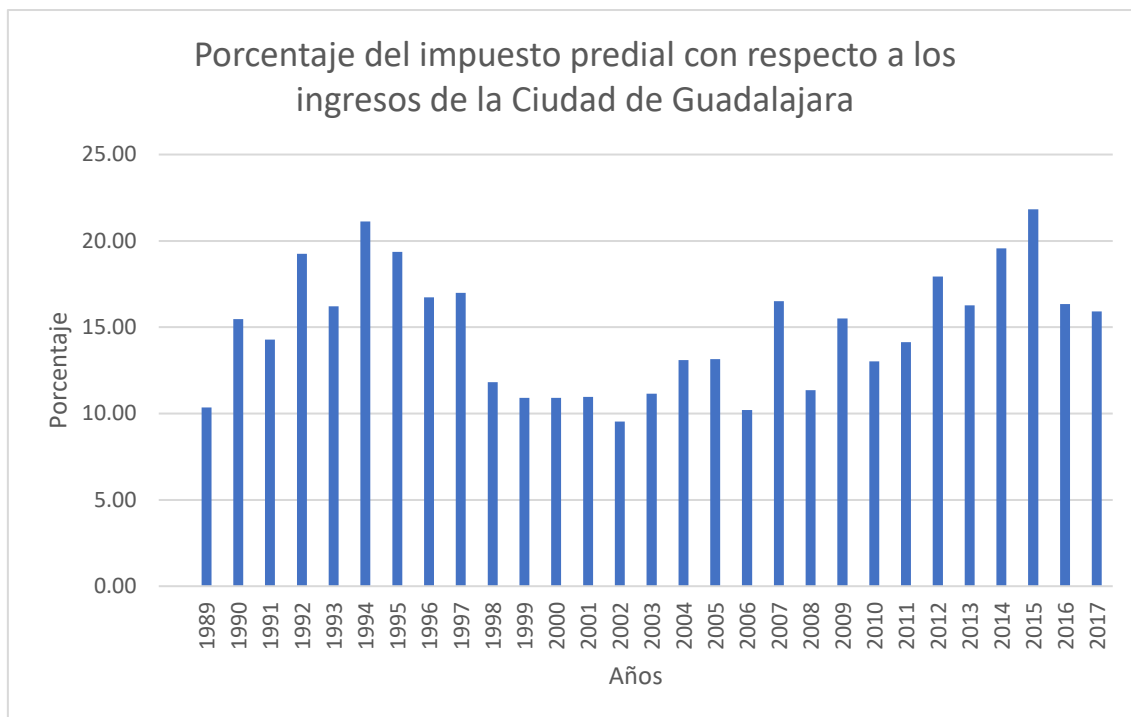
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289

Porcentaje del impuesto predial con respecto a los ingresos totales de la CDMX



Fuente: Datos de INEGI con elaboración Propia con datos revisados en noviembre de 2018

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289



Fuente: Datos de INEGI con elaboración Propia con datos revisados en noviembre de 2018

https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=11289

Como se puede observar, la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México aumenta conforme el paso del tiempo, en cierta manera influenciado por los constantes aumentos del valor del metro cuadrado en las metrópolis analizadas, ya que el costo promedio en el año 2019 para la Ciudad de México es de 33,963 pesos y para el caso de Guadalajara es de 31,911 pesos⁷.

Además, Las gráficas del porcentaje del impuesto predial como parte de los ingresos totales de las ciudades estudiadas, demuestra que, para la Ciudad de México, sin tomar en cuenta el año de 1989, el impuesto predial siempre ha representado al menos el 10% de estos ingresos (con excepción de los años del 2008 al 2011) y que las diversas reformas propuestas para mejorar la recaudación del impuesto a principios de la década, han permitido aumentar la recaudación de este.

⁷de acuerdo con la información de “El Financiero” en la liga: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/se-dispara-precio-de-viviendas-por-m-en-la-cdmx-y-ya-casi-alcanza-a-monterrey>. Nota publicada el 15 de marzo de 2019

En el caso de Guadalajara es evidente las diversas dificultades que se ha tenido para el impuesto, ya que si bien, para algunos años representa más del 20% como parte de los ingresos totales de las ciudades (para los años de 1994 y 2015 respectivamente) no presenta una constancia y tiene a ser muy variable cada año -incluso parece ser constante (a excepción del año 2002) a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI-.

3.5.1 Consideraciones previas al estudio comparativo: determinantes económicos en México

Estudios previos⁸ plantean – y como se ha venido tratando en la investigación – que el problema principal de la recaudación en México se debe a 3 factores esenciales que afectan el impuesto predial: escasez de información, control y contabilidad.

Además de 3 distintos tipos de enfoques: el primero, el administrativo, que hace un planteamiento a la creación de entidades tributarias autónomas, el mejoramiento de sistemas de información, control de los grandes contribuyentes con la creación de unidades especiales, como los más importantes.

En cuanto al enfoque económico como contribución de la composición y el nivel de los ingresos tributarios a través de teorías como la teoría óptima de los impuestos y teorías sobre las determinantes de la recaudación, con el fin de crear normatividades (o reformas al sistema fiscal) que compete a los niveles de tasas, bases óptimas de la imposición, la eficiencia que se tendrá de un impuesto.

la segunda parte del planteamiento del enfoque económico permite conocer el nivel de recaudación desde las variables económicas como lo son: el PIB per cápita, la balanza de comercial (nivel de importaciones y exportaciones), el sector industrial de la economía, el nivel de urbanización y la tasa de población (crecimiento de población), para nuestra investigación no ocuparemos los niveles de balanza comercial, ya que no es parte del estudio entender el nivel de exportaciones e importaciones que tienen las ciudades a estudiar.

⁸Específicamente en el estudio: “La recaudación del impuesto predial en México, un análisis de sus determinantes económicos en el periodo de 1969-2010” elaborado por: Mónica Unda Gutiérrez Y Carlos Moreno Jaimes.

Continuando el planteamiento del impuesto predial, se tiene en consideración que entre mayor sea el grado de urbanización de un municipio mayor será la recaudación del impuesto predial, sin embargo, depende en general las condiciones en las que se encuentra un país, en el caso de los países en desarrollo. Como lo es el caso de México, por lo general se tiene una tendencia de ser países donde tienen un alto índice de ruralidad (países donde el sector agropecuario es importante). Es importante mencionar que hay otras externalidades que tienen influencia en la recaudación, como lo son ingresos no tributarios, es decir, las aportaciones y participaciones - por ejemplo, los ramos 28 que tiene ver con las transferencias que se realizan a Entidades Federativas y Municipios, cuyos recursos no son etiquetados, es decir, no tienen un destino específico de gasto y que es destinado de acuerdo con su actividad económica; y el ramo 33, que también es destinado a las mismas entidades, pero este sí es etiquetado y tiene como destino la educación, la salud, la infraestructura social y la seguridad, por mencionar los más importantes - que haga el gobierno federal hacia los gobiernos locales, esto tendrá como consecuencia que se tenga una menor cantidad de recaudación de los impuestos a nivel local.

3.6 El Estudio comparativo del impuesto predial: las problemáticas para la recaudación en la práctica

Como se ha planteado en los otros capítulos, el impuesto predial es uno de los impuestos más importantes en los gobiernos a nivel local, no sólo para servir como ingreso, también para el desarrollo de la economía a nivel local. El problema de este impuesto es que como se mostró en este mismo capítulo, el impuesto predial en México representa una recaudación muy pobre en comparación a otros países, tanto de otros continentes como en Latinoamérica.

Uno de los grandes retos que han enfrentado los impuestos recaudados por las haciendas locales es la descentralización y la dependencia de las aportaciones gubernamentales que se les otorgan a los gobiernos. Además, el impuesto predial es uno de los impuestos que es utilizado en las fórmulas electorales "*que puede tener una reforma fiscal, o por restricciones técnicas y administrativas que dificultan su recaudación.*" (Espinosa, Salvador, Martínez Jennifer, Martel,

Christine, 2018). Esto está creando que los gobiernos locales retomen los temas de los impuestos a la propiedad y a la tierra, con lo cual se dotarían de mejores condiciones tanto a nivel ingresos (para hacer frente a sus diversos gastos) como a sus capacidades de liquidez para mejorar sus niveles de deuda.

En esta investigación nos basaremos en el estudio realizado por Salvador Espinosa, Jennifer Martínez y Christine Martel, en el cual mencionan que la recaudación del impuesto predial depende de algunos factores como lo son⁹:

- La ubicación geográfica del municipio
- Arreglos institucionales
- Las características que poseen las bases fiscales de los municipios

Que pueden influir en la recaudación en el impuesto predial. Como se planteó en el capítulo 2, las normatividades generales que rigen a la ciudad de México como a Guadalajara tienen características similares en cuanto a cómo es establecida la recaudación del impuesto. Si bien son metrópolis con diseños similares, algunas características como el número de población y viviendas, no es el mismo, por lo cual. Los resultados del estudio comparativo serán interesantes para ver el resultado del modelo estadístico que más adelante será planteado en este mismo capítulo.

3.6.1 Metodología y Resultado Del Modelo Práctico

Para determinar si el impuesto predial es realmente importante en los ingresos de las ciudades estudiadas, se consiguieron los datos de dichas ciudades del periodo de 1989 al 2017 obtenida de la base datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en la sección de finanzas públicas estatales y municipales.

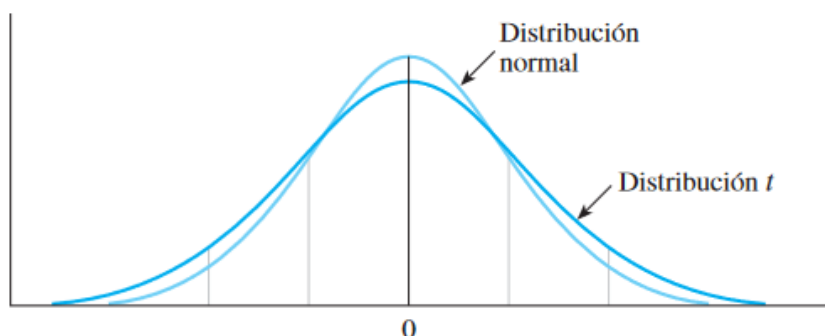
⁹El estudio de los autores plantea otro tipo de investigaciones previas para el impuesto predial como lo son trabajos realizados en municipios específicos del país (Ibarra-Salazar Sotres-Cervantes, 2009); Factores que afectan al impuesto predial (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007), Comparación de las Características de México con otros países en el mundo (Almy, 2013), Políticas de Descentralización y Uso de la Tierra (Smith y Revell, 2016; Fritscher y Zamora, 2016; de Janvry et al., 2015). Smith y Revell (2016)) y Recaudación del Impuesto Predial en Zonas Rurales, Zonas Metropolitanas (Unda Gutiérrez y Moreno Jaimes, 2015)

De acuerdo con otros estudios¹⁰ que se han realizado para entender la importancia de la recaudación de los sistemas fiscales y de los ingresos de las diferentes entidades del territorio nacional y sobre todo, si son estadísticamente significativas para la conformación de los ingresos totales de éstas, sobre todo en lo relacionado con los impuestos, para nuestro caso, utilizaremos una prueba de diferencias de medias, con la cual, nos permitirá ver si el impuesto predial para las ciudades estudiadas en esta investigación realmente son importantes como parte del total de los ingresos de las metrópolis tratadas de la república mexicana. De acuerdo al planteamiento teórico de estadística para proporciones de muestras pequeñas se debe utilizar un estadístico t , debido a que nuestros datos son menores a 100 (tenemos un total 28 muestras de los años analizados para cada una de las ciudades) este estadístico (conocido como **t de Student**), de acuerdo con Mendenhall tiene las siguientes características:

- *Tiene forma de montículo y es simétrica alrededor de $t = 0$, igual que z .*
- *Es más variable que z , con “colas más pesadas” <sic>; esto es, la curva t no se aproxima al eje horizontal con la misma rapidez que z . Esto es porque el estadístico t abarca dos cantidades aleatorias, \bar{x} y s , en tanto que el estadístico z tiene una sola media muestral, \bar{x} .*
- *La forma de la distribución t depende del tamaño muestral n . A medida que n aumenta, la variabilidad de t disminuye porque la estimación s de σ está basada en más y más información. En esta última instancia, cuando n sea infinitamente grande ¡las distribuciones t y z son idénticas (Mendenhall William, 2015).*

¹⁰ artículos académicos como “México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales” publicado por Jorge Ibarra Salazar, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sostres Cervantes e “Impacto de la bursatilización en las Finanzas Públicas del Estado de Veracruz” de Dante Fco. Bravo Bolaños y Juan Ruiz-Ramírez, plantean una prueba de hipótesis para ver si los ingresos de los impuestos son estadísticamente significativos con respecto a los ingresos totales de diferentes entidades de la República Mexicana.

z normal estándar y la distribución t con 5 grados de libertad



Fuente: Introducción a la probabilidad y estadística 14ª edición. Mendenhall, William, Beaver, Robert, Beaver Barabará, 2015 Ed. Cengage Learning

en la siguiente tabla se muestra la media aritmética, así como las medidas de dispersión (varianza y error estándar) de las ciudades como proporción equivalente que tiene el impuesto predial sobre el total de ingresos de las ciudades de Guadalajara y Ciudad de México:

Tabla de Medidas estadísticas del impuesto predial como proporción de los ingresos totales de las ciudades de Guadalajara y Ciudad de México (en porcentaje)

(Fuente: Elaboración propia con datos de las Finanzas públicas del INEGI)

Medidas	CDMX	GLD
Media	12.0106	14.8229
Error Std.	0.3697	0.3697
Varianza	3.8272	11.7147

El tema central de la investigación¹¹ es la importancia del impuesto para las ciudades y si realmente es una aportación que tiene repercusión en los ingresos de las urbes, por lo cual nuestra fórmula quedará representada de la siguiente manera:

¹¹De acuerdo con las investigaciones previamente relacionadas como lo es “*México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales*” que hacen pruebas estadísticas similares a esta investigación y en la cual, por las condiciones de los datos obtenidos en la base de datos del INEGI, es la prueba que mejor se adapta a las necesidades de la tesis

$$\mu_{IPG} = \mu_{IPCDMX}$$

Donde μ_{IPG} es la media del impuesto predial de Guadalajara y μ_{IPCDMX} es la media del impuesto predial de la Ciudad de México.

Nuestra prueba de hipótesis quedará establecida de la siguiente manera:

$$H_0: \mu_{IPG} - \mu_{IPCDMX} = 0$$

vs

$$H_a: \mu_{IPG} - \mu_{IPCDMX} \neq 0$$

Para nuestra prueba de hipótesis usaremos la prueba del estadístico t quedando de la siguiente manera:

$$t^* = \frac{\bar{X}_{IPG} - \bar{X}_{IPCDMX}}{\sqrt{\frac{\sigma_{IPG}^2}{n_1} + \frac{\sigma_{IPCDMX}^2}{n_2}}}$$

Donde el resultado del estadístico t estimada es:

$$t^* \approx 3.58$$

Donde n será el total de muestras que tenemos menos el grado de libertad quedando para nuestro estadístico de la siguiente forma:

$$t_{\alpha/2} = n_1 + n_2 - 2$$

$$t_{\alpha/2} = 28 + 28 - 2 = 54$$

Que de acuerdo con el valor t es el siguiente:

$$t_{(0.975, 54)} \approx 2.00$$

Como $t^* > t_{(0.975, 54)}$ se rechaza H_0 y podemos decir que el impuesto predial no tiene los suficientes argumentos para calificarlo como uno de los principales componentes de los ingresos de las ciudades de estudio y que, por lo tanto, no es uno de los impuestos que más ingresos representan para las ciudades.

Esto podría traducirse en una gran oportunidad para el gobierno federal y legislativo, para desarrollar una estrategia en la cual, se aumente la recaudación

de este impuesto y mejorar uno de los puntos pendientes en varias administraciones, el desarrollo de una reforma fiscal que permita una mayor recaudación de los impuestos progresivos.

Conclusiones y Aportaciones

México es una de las economías más importantes tanto a nivel continental como a nivel global. Representa 14^a economía mundial (en términos de PIB de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional) y la 4^a a nivel continental. Sin embargo, presenta grandes problemas a la hora de realizar, supervisar y examinar políticas, proyectos de carácter público, así como programas sociales que tengan como objetivo la redistribución del ingreso y del poder adquisitivo de las partes sociales más vulnerables, una prueba de ello son los diferentes contrastes que presenta, por ejemplo en el IDH (Índice de Desarrollo Humano) tiene demarcaciones como la alcaldía Benito Juárez con un IDH similar al de Suiza (0.944 de acuerdo con los reportes de la ONU) y un municipio como Choapa el Grande, en el estado de Guerrero, que tiene un IDH de 0.420, lo cual lo hace tener unas condiciones similares a Burundi, nos hace ver los grandes problemas de desigualdad que presenta el país.

En cuanto a nivel fiscal se refiere, sería una buena estrategia la planeación de una reforma fiscal que permita una mayor progresividad (tema que se ha venido tratando en toda la investigación de esta tesis) además, al ser un impuesto local, debe ser recaudado por las figuras gubernamentales municipales. Si bien, la centralización a nivel federal de los ingresos por medio de los impuestos, permite contrarrestar los contrastes regionales, se deben aprovechar este tipo de impuestos progresivos para que, los gobiernos locales (a nivel municipal) puedan tener un mejor saneamiento de sus finanzas públicas y disminuir, de cierto modo, la dependencia de las transferencias federales hacia los municipios, ya que, no más de 100 municipios¹², son los que actualmente recaudan este impuesto de manera local y para beneficio de sus finanzas públicas.

En cuanto a impuestos, uno de los que tienen materia pendiente para un mayor aprovechamiento, es precisamente el impuesto predial, que como pudimos apreciar, no es para las ciudades de estudio (2 de las metrópolis más importantes del país) un impuesto que sea significativo para los ingresos de éstas, ya que son urbes que, por su tamaño de población y cantidad de viviendas, tienen una mayor concentración de los ingresos de este impuesto.

¹²De acuerdo con la nota de "El financiero": <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/los-catastros-y-el-predial>

Si bien se han adoptado medidas como el *Programa de Modernización Catastral* por parte del Banco Nacional de Obras Públicas y Servicios Públicos (BANOBRA) y de los programas *Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros* y opera el *Sistema Integral para la Gestión de Información Registral y Catastral* por parte de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que, con la creación de estos programas, en general no hay una norma y un avance a nivel local (el impuesto predial sigue siendo un impuesto que es administrado y recaudado por los gobiernos locales) que permita una homologación tanto del impuesto predial como de los catastros, esto se ha traducido en una compleja red que crea desfases tanto en la recaudación del impuesto como en el valor real de las viviendas registradas en el catastro.

Algunas de las soluciones posibles que se podrían dar al problema es:

- tratar de mantener las bases de los catastros actualizados para poder tener una estimación real del costo de las viviendas y así, poder tener una mejor estimación del impuesto predial

- Acordar y homologar las normatividades para tener una mejor recaudación del impuesto (ya que como se presentó al inicio, México es el país con mejor recaudación del impuesto predial, de acuerdo con la OCDE)

- Establecer leyes y principios para una adecuada administración del impuesto, desde los gobiernos locales y así poder garantizar un mayor ingreso por vía de este impuesto y se pueda llevar a cabo, una mejora en los bienes y servicios públicos.

- Incentivar a nivel municipal la recaudación del impuesto a través de programas federales, ya que, anteriormente existía el Fondo de Fomento Municipal, donde se otorgaban mayores recursos por haber tenido una mayor recaudación del impuesto predial y el agua a aquellos que habían cumplido con sus metas de recaudación.

Todo esto con el fin de que el gobierno como parte del Estado Mexicano proporcione a la sociedad una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos que conformamos este país.

Bibliografía:

1. Aboites Aguilar, Luis. Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX. Ed. Instituto Mora. México, 2005.
2. Amieva-Huerta, Juan. Finanzas Públicas en México, 2^{da} Edición. Editorial Porrúa, México, 2009.
3. Astudillo Moya, Marcela, Fonseca Corona Francisco Javier. Finanzas públicas para todos: una introducción a la hacienda pública mexicana. Ed. Trillas, UNAM, México, 2017.
4. Astudillo Moya, Marcela, Zúñiga Guadalupe Nicolas. “El Impuesto Predial: Algunas Implicaciones Para un Municipio del Noroeste Mexicano” en Paradojas y Paradigmas en el ámbito fiscal y financiero en América Latina, UNAM, México, 2018.
5. Ayala Espino, José “Economía del Sector Público Mexicano” 2^{da} Edición, UNAM, México, 2005
6. Bravo Bolaños, Dante Francisco y Juan Ruiz-Ramírez “Impacto de la bursatilización en las finanzas públicas de los municipios del estado de Veracruz (2008) “Observatorio de la Economía latinoamericana, Servicios Académicos Intercontinentales SL, no.193, 2014 <https://ideas.repec.org/a/erv/observ/y2014i19306.html>
7. Calva, José Luis (Coordinador) “Finanzas públicas para el desarrollo”, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2003
8. Canavire-Bacarreza, Gustavo, Zúñiga Espinoza Nicolás Guadalupe. Transferencias e impuesto predial en México, EconomíaUNAM vol.12, no. 35, México, 2015.
9. Cantú Suárez Nora Elia: “Determinantes de la recaudación del impuesto predial Nuevo León, México” en Innovaciones de Negocios,13(26): 165-190. UANL, 2016. <http://eprints.uanl.mx/12637/1/13.26%20A2.pdf>
10. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. El Impuesto Predial. México, 2014. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, vol. 6, no 16. México, 2014.

11. CEPAL, datos sobre el impuesto predial (<https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=140&idIndicador=821&idioma=e>)
12. Cesare, M, Cláudia (coordinadora). Sistema del impuesto predial en América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos, 2016.
<https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>
13. Código Fiscal de la Ciudad de México, 2019.
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos/932-codigofiscaldelaciudaddemexico#c%C3%B3digo-fiscal-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico>
14. Cetrángolo, Óscar, y Juan Carlos Gómez Sabaini. 2009. “La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”. Serie Macroeconomía del Desarrollo N°84.
15. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
16. COPARMEX: Propuesta COPARMEX de Reforma Fiscal, COPARMEX, México, 2017.
17. Espinosa, Salvador, Martínez, Jennifer, Martell Christine “¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?” en *Gestión y Política Pública*. Vol. XXVII, núm. 2, segundo Semestre de 2018.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v27n2/1405-1079-gpp-27-02-375.pdf>
18. Groves, Harold “Finanzas Públicas”, Trillas, México, 1972
19. Gujarati, Damondar, N. Dawn c. Porter. “Econometría” 5^{ta} Edición, McGraw Hill, México, 2009.
20. Hernández del Valle, Adrián, Hernández Onésimo Lerma “Elementos de Probabilidad y Estadística”, UNAM, 2003
21. Ibarra, David. “La Tributación en México”, UNAM, México 2011.
22. Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo, Sotres Cervantes, Lida “México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones

- federales”, 1996 Recuperado de la página de internet:
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/282/3/RCE3.pdf>
23. INEGI “finanzas públicas y estatales de la Ciudad de México y Jalisco”.
Recuperado de la página de internet:
https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun
24. Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, 2019.
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx> › BibliotecaVirtual › legislacion › L.
25. Manrique, Irma y López González Teresa (Coordinadoras) “Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y la desregulación económica en América Latina”, UNAM, 2005.
26. Martínez Escamilla, Ramón (Coordinador) “Sobre la teoría de la hacienda pública: aportes para el debate financiero y fiscal mexicano, 2013-2016”. UNAM, México, 2013
27. Mendenhall, William, Beaver, Robert J. Beaver, Barbara M. “Introducción a la probabilidad y estadística” 14° Edición, Ed. Cengage Learning, 2015.
28. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015 Transformando México desde lo local”, ONU, 2019
29. Ros, Jaime. “Cap. II. La trampa fiscal: La baja carga tributaria como obstáculo al crecimiento y la distribución”, en Grandes problemas ¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad? COLMEX/UNAM. México, 2015.
30. Rosen, Harvey. “Hacienda pública” Séptima Edición Ed. McGraw Hill, México, 2007
31. Samaniego Breach, Ricardo, Morales Bañuelos, Paula, Bettinger, Herbert. Eficiencia recaudatoria: definición, estimación e incidencia de la evasión, ITAM, México, 2009
32. Stiglitz, Joseph, “Cap. 17 los impuestos, Cap. 18 La incidencia de los impuestos y Cap. 19 Los impuestos y la eficiencia recaudatoria en “La Economía del Sector Público”, Antoni Bosch, España, 2002.
33. Unda Gutiérrez, Mónica, Moreno Jaimes, Carlos “La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos

- en el periodo de 1969-2010. En *Revista Mexicana de las Ciencias Políticas y Sociales*, año: LX, Núm. 225, Sep.- dic. 2015, pp 45-78 ISSN-0185-1918, UNAM, 2015.
34. Unda Gutiérrez, Mónica “Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos” en *Estudios Demográficos y urbanos* vol. 33, núm. 3 (99), septiembre-diciembre, 2018, pp. 601-637. <http://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v33n3/2448-6515-educm-33-03-601.pdf>
35. Unda Gutiérrez, Mónica “Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación del impuesto predial”, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos, 2017.
https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mu1sp.pdf
36. Williams & Harvey. *Apeo y Deslinde de Tierras (de los terrenos) de Santa María, de la Asunción, México, 1997.*
http://www.iifilologicas.unam.mx/wikfil/index.php/Asunci%C3%B3n,_C%C3%B3dice_de_Santa_Maria.

ANEXO

Normatividad del impuesto predial en CDMX

ARTÍCULO 126.- Están obligadas al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo, las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero. Los poseedores también estarán obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible.

Los propietarios de los bienes a que se refiere el párrafo primero de este artículo y, en su caso, los poseedores, deberán determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aun en el caso de que se encuentren exentos del pago del impuesto predial.

La declaración a que se refiere el párrafo anterior, se presentará en los formatos oficiales aprobados ante las oficinas autorizadas, en los términos establecidos en el artículo 131 de este Código, así como en los supuestos y plazos a que se refiere el artículo 132 de este Código.

En el caso de los inmuebles que hayan sido declarados exentos del impuesto predial, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de este Código, se debe acompañar a la declaración del impuesto, la resolución emitida por la autoridad competente, en la que se haya declarado expresamente que el bien de que se trate se encuentra exento.

Es obligación de los contribuyentes calcular el impuesto predial a su cargo.

Cuando en los términos de este Código haya enajenación, el adquirente se considerará propietario para los efectos de este impuesto. Asimismo, el valor del avalúo presentado por el propio contribuyente a que se refiere la fracción III del artículo 116 de este Código, para el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se considerará base gravable del impuesto predial, conforme a lo indicado en el artículo siguiente.

Los datos catastrales o administrativos, cualesquiera que éstos sean, sólo producirán efectos fiscales o catastrales.

ARTÍCULO 127.- La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente:

A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, que comprenda las características e instalaciones particulares de éste, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aun cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica de avalúo realizado por persona autorizada con base en lo establecido por el artículo 22 de este Código.

La base del impuesto predial, determinada mediante el avalúo a que se refiere el párrafo anterior, será válida en términos del primer párrafo del artículo 132 de este Código, tomando como referencia la fecha de presentación del avalúo, por parte del contribuyente o la fecha en la cual la autoridad fiscal realizó la actualización correspondiente, para lo cual en cada uno de los años subsiguientes la misma autoridad deberá actualizarla aplicándole un incremento porcentual igual a aquél en que se incrementen para ese mismo año los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este Código.

Adicionalmente, en el caso de operaciones de compraventa y la adquisición de nuevas construcciones, para determinar el valor de mercado deberá considerarse como base el valor comercial que resulte del avalúo presentado por el propio contribuyente a que se refiere la fracción III del artículo 116 de este Código, para el pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, los contribuyentes podrán optar por determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aplicando a los mismos los valores unitarios a que se refiere el artículo 129 de este Código, así como la metodología establecida en este ordenamiento legal.

Para determinar el valor catastral de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio, se considerarán para cada local, departamento, casa o despacho del condominio, las especificaciones relativas a las áreas privativas como jaulas de tendido, cajones de estacionamiento, cuartos de servicio, bodegas y cualquier otro accesorio de carácter privativo; también se considerará la parte proporcional de las áreas comunes que les corresponde, como corredores, escaleras, patios, jardines, estacionamientos y demás instalaciones de carácter común, conforme al indiviso determinado en la escritura constitutiva del condominio o en la escritura individual de cada unidad condominal.

Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, a que se refiere el párrafo quinto de este artículo, la autoridad podrá proporcionar en el formato oficial una propuesta de determinación del valor catastral y pago del impuesto correspondiente.

En caso de que los contribuyentes acepten tales propuestas y que los datos catastrales contenidos en las mismas concuerden con la realidad, declararán como valor catastral del inmueble y como monto del impuesto a su cargo los determinados en el formato oficial, presentándolo en las oficinas autorizadas y, en caso contrario, podrán optar por la realización del avalúo a que se refiere el párrafo segundo de este artículo o realizar por su cuenta la aplicación de los valores unitarios indicados conforme a los datos catastrales correctos, solamente hasta en tanto dichos datos sean modificados por la autoridad fiscal en el padrón del impuesto predial a petición del contribuyente.

Para la aplicación de los valores unitarios por cuenta del contribuyente a que se refiere el párrafo anterior y en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 56, inciso b) de este Código, éste deberá presentar un avalúo catastral o bien, solicitar un levantamiento físico a fin de actualizar los datos catastrales del inmueble.

La falta de recepción por parte de los contribuyentes de las propuestas señaladas, no relevará a los contribuyentes de la obligación de declarar y pagar el impuesto correspondiente, y en todo caso deberán acudir a las oficinas de la autoridad fiscal a presentar las declaraciones y pagos indicados, pudiendo solicitar que se les entregue la propuesta correspondiente.

ARTÍCULO 128.- Cuando los contribuyentes omitan declarar el valor catastral de sus inmuebles, o sean inexactos, imprecisos o falsos los datos que utilizaron para determinar dicho valor, la autoridad fiscal utilizando los medios señalados en el artículo 80 de este Código, procederá a determinarlo aplicando cualquiera de los procedimientos señalados en el artículo anterior, a fin de realizar el cobro del impuesto correspondiente.

ARTÍCULO 129.- Para los efectos de lo establecido en los párrafos tercero y quinto del artículo 127 de este Código, el Congreso emitirá anualmente la relación de valores unitarios del suelo, construcciones adheridas a él, instalaciones especiales, elementos accesorios u obras complementarias, que servirán de base a los contribuyentes para determinar el valor catastral de sus inmuebles y el impuesto predial a su cargo.

Dichos valores unitarios atenderán a los precios de mercado del suelo y de las construcciones en la Ciudad de México, así como a las características comunes de los inmuebles que se ubiquen en las distintas zonas del mismo, refiriéndolos a colonias catastrales de condiciones homogéneas, tipo área de valor, tipo enclave de valor y tipo corredor de valor.

El Congreso podrá modificar la configuración y número de las colonias catastrales.

Tratándose de inmuebles cuya región, manzana y valores unitarios de suelo no se encuentren contenidos en la relación respectiva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes podrán considerar como valor del metro cuadrado del suelo, el que les proponga la autoridad, previa solicitud que al efecto formulen o el que determinen a través de la práctica de avalúo conforme a la opción prevista en el artículo 127 de este Código.

Las autoridades fiscales deberán generar y proporcionar al Congreso antes del 30 de abril de cada año, un informe de la recaudación por concepto de este Impuesto, de forma desagregada y zonificada, por demarcación territorial, así como los montos ingresados, del año anterior.

ARTÍCULO 130.- El Impuesto Predial se calculará por períodos bimestrales, aplicando al valor catastral la tarifa a que se refiere este artículo:

I. TARIFA.

Rango	Límite Inferior de Valor Catastral de un Inmueble	Límite Superior de Valor Catastral de un Inmueble	Cuota Fija	Porcentaje Para Aplicarse Sobre el Excedente
-------	---	---	------------	--

[Fecha]

				del Límite Inferior
A	\$0.11	\$180,602.45	\$188.24	0.01693
B	\$180,602.46	\$361,204.37	\$218.82	0.03228
C	\$361,204.38	\$722,410.11	\$277.11	0.10089
D	\$722,410.12	\$1,083,614.47	\$641.53	0.12380
E	\$1,083,614.48	\$1,444,820.22	\$1,088.70	0.12697
F	\$1,444,820.23	\$1,806,024.58	\$1,547.32	0.14757
G	\$1,806,024.59	\$2,167,228.92	\$2,080.36	0.15251
H	\$2,167,228.93	\$2,528,434.70	\$2,631.23	0.16663
I	\$2,528,434.71	\$2,889,639.05	\$3,233.10	0.17427
J	\$2,889,639.06	\$3,250,844.82	\$3,862.57	0.17934
K	\$3,250,844.83	\$3,612,049.15	\$4,510.36	0.18486
L	\$3,612,049.16	\$3,973,253.52	\$5,178.09	0.18988
M	\$3,973,253.53	\$4,334,803.26	\$5,863.94	0.20059
N	\$4,334,803.27	\$13,004,408.38	\$6,589.18	0.21660
O	\$13,004,408.39	\$27,370,825.38	\$25,367.54	0.21671
P	\$27,370,825.39	En adelante	\$56,501.00	0.22529

En el caso de que los inmuebles tengan un valor inferior a la cuota fija correspondiente al rango A, sólo se pagará el porcentaje a aplicar sobre el excedente del límite inferior correspondiente a dicho rango.

II. Tratándose de inmuebles de uso habitacional, el impuesto que resulte a cargo de los contribuyentes conforme a la tarifa prevista en la fracción I de este artículo será objeto de las reducciones que a continuación se señalan:

1. Los contribuyentes con inmuebles cuyo valor catastral se ubique en los rangos A, B, C y D, pagarán la cuota fija de:

Rango	Cuota
A	\$48.00
B	\$57.00
C	\$68.00
D	\$82.00

III. Tratándose de los inmuebles que a continuación se mencionan, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción del impuesto a su cargo:

1. Del 80% los dedicados en su totalidad a usos agrícolas, pecuario, forestal, de pastoreo controlado, ubicados en el suelo de conservación, para lo cual deberán presentar una constancia de dicho uso, emitida por la Secretaría del Medio Ambiente, durante el ejercicio fiscal vigente, y siempre que en Tesorería se encuentre registrado el uso que corresponda o en su defecto uso baldío, y

2. Del 30% los ubicados en zonas en las que los Programas Territoriales o Parciales de la Ciudad de México determinen intensidades de uso, conforme a las cuales la proporción de las construcciones cuya edificación se autorice, resulte inferior a un 10% de la superficie total del terreno; siempre y cuando no los destine a fines lucrativos, para lo cual durante el ejercicio fiscal que corresponda deberá presentar ante la Administración Tributaria de que se trate, una constancia expedida por la Secretaría del Medio Ambiente con la que se acredite que el inmueble se ubica en este supuesto y manifestar bajo protesta de decir verdad que éste no se destina a fines de carácter lucrativo.

3. Del 100% a los que se encuentren catalogados como inmuebles con valor patrimonial, en términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, aplicable siempre y cuando se realicen trabajos de restauración a los mismos.

Para obtener la reducción referida en el párrafo anterior, los contribuyentes deberán:

a) Presentar el certificado provisional de restauración o, en su caso, la prórroga del mismo, emitidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; y

b) Acreditar que el monto de la inversión en la restauración del inmueble es igual o mayor al monto que el contribuyente pagará por concepto del pago del impuesto predial, por el plazo que dure la restauración de dicho inmueble.

En inmuebles de uso mixto, para la aplicación de las reducciones previstas en las fracciones II y III de este artículo, se estará a lo siguiente:

a). Se aplicará a la parte proporcional del impuesto determinado que corresponda al valor de suelo y construcción del uso que sea objeto de dicha reducción, y

b). Para determinar el porcentaje de reducción previsto en la fracción II de este artículo, se tomará como referencia el valor total del inmueble de que se trate.

Las reducciones no serán aplicables a aquellos bienes inmuebles en los que se encuentren instalados o fijados anuncios con publicidad exterior, en los términos de lo dispuesto por la normatividad de la materia, con excepción de aquellos que cuenten con anuncios denominativos.

ARTÍCULO 131.- El pago del impuesto predial deberá hacerse en forma bimestral, durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, mediante declaración ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría o auxiliares autorizados.

Cuando los contribuyentes cumplan con la obligación de pagar el impuesto predial en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción del 8%, cuando se efectúe el pago de los seis bimestres en el mes de enero del año que se cubra; y de 5%, si el pago de los seis bimestres se realiza en el mes de febrero del año de que se trate.

ARTÍCULO 132.- El valor catastral se podrá modificar cuando el contribuyente declare el nuevo valor junto con el pago del impuesto predial que corresponda al mismo o ingrese cualquier trámite catastral ante la autoridad competente y se aplicará a partir del siguiente bimestre en que el contribuyente presente la solicitud ante la autoridad competente.

En el supuesto de que el contribuyente hubiere optado por pagar el impuesto predial en forma anticipada, con base en el valor catastral vigente al momento del pago, de acuerdo a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior, en el momento de pagar el impuesto predial conforme al nuevo valor, podrá deducir el impuesto predial efectivamente pagado por anticipado, más la reducción del porcentaje correspondiente al pago anticipado que hubiera realizado.

La autoridad fiscal otorgará al contribuyente las facilidades necesarias para la presentación de la declaración a que se refiere el párrafo anterior.

En el caso de fraccionamientos de inmuebles, el impuesto se causará por cada fracción que resulte, a partir del bimestre siguiente a aquél en que se formalice la escritura respectiva, la que deberá ser presentada ante la autoridad competente en un plazo que no excederá de los 30 días hábiles siguientes a su formalización.

Tratándose de subdivisión o fusión de inmuebles, el impuesto se causará a partir del bimestre siguiente a aquél en que se formalice la escritura respectiva, misma que deberá ser presentada ante la autoridad competente en un plazo que no excederá de los 30 días hábiles siguientes a su formalización.

Para el caso de inmuebles en proceso de construcción, el valor catastral que servirá de base para calcular el impuesto predial a pagar, se determinará a partir de la clasificación que de dichos inmuebles se efectúe, tomando como base los datos proporcionados en la manifestación de construcción respectiva y, en su caso, en la última manifestación que modifique el original de dichos documentos, atendiendo a la vigencia de cada una.

Para tales efectos, el uso, rango y la clase de la construcción se definirán por las características y datos contenidos en la manifestación respectiva, definiendo así los datos catastrales conforme a los cuales se calculará el valor de la construcción, considerando solamente el 25% de la superficie de construcción total registrada en la manifestación respectiva, durante los bimestres que abarquen el tiempo de vigencia de tal manifestación y de las ampliaciones correspondientes, de ser el caso, aplicando las tablas de valores unitarios de construcción vigentes en el ejercicio fiscal que corresponda. A lo anterior, se le adicionará el valor del suelo determinado conforme a las tablas de valores unitarios de suelo vigentes.

En aquellos desarrollos proyectados con más de una unidad de construcción de inmuebles como en el caso de los conjuntos condominales, representada en fases,

etapas, torres y que éstas sean susceptibles de uso y aprovechamiento independiente, se deberá tomar, además de lo señalado en el párrafo anterior, para establecer la base gravable y el cobro del Impuesto Predial que le corresponde a cada fase, etapa o torre, el 25% de la superficie de construcción destinada a cada una de ellas, para lo cual el contribuyente deberá presentar, por lo menos, la memoria descriptiva autorizada en el registro de manifestación, en donde señale la superficie de suelo y de construcción que corresponda a cada unidad o el régimen de propiedad en condominio y la tabla de valores e indivisos, quedando a salvo el derecho de la autoridad fiscal para realizar la comprobación correspondiente.

Tratándose de inmuebles que cuenten con la terminación de obra, se les calculará el cien por ciento de la parte proporcional de la construcción terminada.

Para el cálculo del impuesto predial de la o las unidades de construcción no concluidas, se sustraerá de la manifestación de construcción la superficie de terreno que le o les haya correspondido a las unidades de construcción ya individualizadas. Lo anterior, considerando la memoria descriptiva y los documentos soporte que haya presentado el contribuyente. La individualización de cuentas antes referida en estos casos, se realizará conforme al aviso de terminación de obra presentado ante la Alcaldía correspondiente.

En relación con los párrafos precedentes, para el caso en que se suspenda o interrumpa el proceso de construcción de la obra respectiva por más de un bimestre, se deberá presentar ante la autoridad fiscal, la manifestación correspondiente, anexándola a la declaración que corresponda al bimestre siguiente a aquel en que se presente esta circunstancia y hasta que la misma desaparezca. La suspensión de la obra para efectos de este artículo podrá ser por una o por la totalidad de las etapas de la construcción. En este supuesto, se determinará el valor real que corresponda a la construcción, debiendo avisar a dicha autoridad cuando se reanude la ejecución de la obra, en el bimestre siguiente al en que esto suceda, en cuyo caso se volverá a calcular el valor de la construcción considerando lo previsto en este artículo.

Si la manifestación de construcción registrada, no se ejecuta en los términos originalmente proyectados que implique una disminución en metros de construcción y ya se hubieran individualizado cuentas de alguna de las etapas de la construcción, se deberá modificar y calcular la base gravable de manera proporcional, tomando en consideración los datos manifestados en la modificación al proyecto original.

Tratándose de inmuebles a los que se les otorgó el registro de obra ejecutada, por no contar inicialmente con la manifestación de construcción, éste será el documento que sirva de base para el cobro del impuesto predial de conformidad con lo previsto en los artículos 126 y 130 de este Código.

ARTÍCULO 133.- No se pagará el Impuesto Predial por los siguientes inmuebles:

I. Los del dominio público de la Ciudad de México;

II. Los de propiedad de organismos descentralizados de la Administración Pública de la Ciudad de México, utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, exceptuando aquellos que sean utilizados por dichos organismos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto;

III. Los sujetos al régimen de dominio público de la Federación, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

IV. Los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y

V. Los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en la Ciudad de México, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en dicho Convenio se prevea la exención de contribuciones para los países miembros.

Los contribuyentes deberán solicitar a través de los medios que establezca la Secretaría a la autoridad fiscal la declaratoria de exención del Impuesto Predial cada dos años, acreditando que el inmueble se encuentra en alguno de los supuestos de exención previstos en el presente artículo.

En ningún caso la declaratoria de exención que emita la autoridad fiscal podrá hacerse extensiva para el pago de los derechos por los servicios de suministro de agua o cualquier otro servicio previsto en este Código.

La autoridad podrá en todo momento ejercer las facultades de inspección, fiscalización y verificación, para confirmar que la situación jurídica del inmueble por la que se otorgó la exención no ha variado, así como que cumple con los requisitos establecidos en los citados lineamientos, en caso contrario, quedará sin efectos la declaratoria de exención respectiva.

ARTÍCULO 133 BIS.- La autoridad fiscal podrá actualizar el nombre del propietario del inmueble registrado en el sistema del impuesto predial, derivado de las declaraciones presentadas por los notarios públicos relacionados con las adquisiciones que se hagan constar en escritura pública o protocolización de un acto jurídico en el que conste el cambio de nombre o denominación, pasados ante la fe de los referidos fedatarios públicos. Lo anterior sin necesidad de la presentación de anexo alguno o trámite por parte del contribuyente.

Normatividad del impuesto Predial en Guadalajara

Artículo 22. Este impuesto se causará y pagará de forma bimestral de conformidad con las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y de acuerdo a lo que resulte de aplicar a la base fiscal, las tasas y tarifas a que se refiere esta sección y demás disposiciones establecidas en la presente Ley; debiendo aplicar en los supuestos que correspondan, las siguientes tasas:

I. Predios Rústicos y Urbanos:

Para predios cuyo valor real se determine en los términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sobre el valor determinado, se aplicará la tabla 1:

Tabla 1

Límite Inferior	Limite Superior	Cuota Fija	Tasa Marginal sobre Excedente del Límite Inferior
0.00	776,142.90	0.00	0.000254
776,142.91	1,053,400.41	197.14	0.000254
1,053,400.42	1,325,856.37	267.56	0.000279
1,325,856.38	1,668,739.75	343.69	0.000305
1,668,739.76	2,188,818.99	448.20	0.000330
2,188,819.00	3,146,685.51	619.93	0.000356
3,146,685.52	4,944,269.46	960.55	0.000381
4,944,269.47	9,858,156.01	1,645.43	0.000406
9,858,156.02	42,976,151.21	3,642.43	0.000432
42,976,151.22	en adelante	17,942.78	0.000457

Para el cálculo del Impuesto Predial bimestral, al Valor Fiscal se le disminuirá el Límite Inferior que corresponda y a la diferencia de excedente del Límite Inferior, se le aplicará la tasa marginal sobre el excedente del Límite Inferior, al resultado se le sumará la Cuota Fija que corresponda, y el importe de dicha operación será el Impuesto Predial a pagar en el bimestre.

Para el cálculo del Impuesto Predial bimestral se deberá de aplicar la siguiente fórmula:

$$((VF-LI)*T)+CF = \text{Impuesto Predial a pagar en el bimestre}$$

En donde:

VF= Valor Fiscal

LI= Límite Inferior correspondiente

T= Tasa marginal sobre excedente del Límite Inferior correspondiente

CF= Cuota Fija correspondiente

Si los predios Rústicos a que se refiere esta fracción cuentan con dictamen que valide que se destinen a fines agropecuarios, o tengan un uso habitacional por parte de sus propietarios, se les aplicará un factor de 0.5 sobre el monto del impuesto que les corresponda pagar.

Tratándose de Predios Baldíos que no reúnan las características que se señalan en el artículo 25 de esta Ley, cuyo valor real se determine en los términos de las Leyes de Hacienda Municipal y de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, sobre el valor determinado, se les aplicará por razones extrafiscales, una sobre tasa del 100% respecto de la tasa que le corresponda al aplicar la tabla 1 de este artículo.

La anterior sobre tasa se aplica en congruencia con las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, como la del repoblamiento del municipio, para evitar el deterioro de la imagen urbana, tiraderos clandestinos de residuos, focos de infección que deterioran la salud pública y propician inseguridad; así entonces esta sobre tasa busca incentivar a los propietarios de esos predios para que hagan un mejor uso y aprovechamiento de estos que deriven en un impacto

ambiental positivo y coadyuven a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Artículo 23. A los contribuyentes de este impuesto, que efectúen el pago de la anualidad completa correspondiente al presente año fiscal, se les aplicarán los siguientes beneficios:

I. Si efectúan el pago en una sola exhibición, antes del día 1° de marzo, se les aplicará un factor de 0.90 sobre el monto del impuesto.

A los contribuyentes que soliciten trámites de rectificación de valor fiscal o cambio de tasa de sus cuentas prediales ante la Dirección de Catastro dentro del plazo señalado en la primera fracción del presente artículo, se le aplicará el beneficio anual por pago anticipado, siempre y cuando la solicitud se realice efectivamente dentro de dicho plazo, hasta en tanto sea resuelto y debidamente notificado.

El pago deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación señalada en el párrafo que antecede. Transcurrido dicho plazo sin haber efectuado el pago, se cancelará el beneficio que contempla el presente artículo y en su caso, se generarán los accesorios que correspondan.

Artículo 24. Los contribuyentes de este impuesto tendrán derecho a la no causación de recargos respecto del primer bimestre, cuando paguen el impuesto predial correspondiente al presente año fiscal, en una sola exhibición, antes del 1° de marzo del presente ejercicio fiscal.

Artículo 25. A los predios baldíos que constituyan jardines ornamentales y tengan un mantenimiento adecuado y permanente y sean visibles desde el exterior de la vía pública, previo dictamen elaborado por la Dirección de Medio Ambiente, se les determinará el impuesto de acuerdo con lo establecido en la tabla número 1 del artículo 22 de esta Ley.

Dicha dependencia verificará que el predio de que se trate se encuentre comprendido en los casos de excepción y emitirá el dictamen respectivo. En su caso, las clasificaciones que procedan surtirán sus efectos a partir del siguiente bimestre al que se hubiere presentado la solicitud y únicamente tendrá vigencia por el ejercicio fiscal 2019.

A aquellos predios que sean entregados en comodato al Municipio, para destinarlos a algún uso público, y que registren adeudos del Impuesto Predial, se les condonará una fracción del adeudo y pagarán el impuesto predial con un factor del 0.01 sobre el impuesto correspondiente, durante la vigencia del contrato de comodato. En caso de que se haya hecho el pago anual al momento de celebrar el contrato, el contribuyente tendrá un saldo a su favor sin derecho a reembolso, mismo que se aplicará al pago del Impuesto correspondiente, una vez concluido el mismo.

Artículo 26. A los contribuyentes que se encuentren dentro del supuesto que se indica en la fracción I, del artículo 22 de esta Ley, se les otorgarán, con efectos

a partir del bimestre en que sean entregados los documentos completos que acrediten el derecho, los siguientes beneficios:

I. Las instituciones privadas de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, que tengan como actividades las que a continuación se señalan:

a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.

b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos.

c) La prestación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios a personas de escasos recursos, especialmente a menores, ancianos e inválidos.

d) La readaptación social de personas que han llevado a cabo conductas ilícitas.

e) La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos.

f) Sociedades o asociaciones de carácter civil que se dediquen a la enseñanza gratuita, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.

A los incisos anteriores se les aplicará en el pago del Impuesto Predial que le resulte a su cargo, respecto de los predios que sean propietarios y que destinen a alguno de los fines contenidos en los incisos de esta fracción, un factor de: 0.20

Las instituciones a que se refiere esta fracción, solicitarán a la Hacienda Municipal la aplicación de la tarifa establecida, acompañando a su solicitud un dictamen practicado por la dependencia competente en la materia o el Instituto Jalisciense de Asistencia Social.

II. A las asociaciones religiosas legalmente constituidas, se les aplicará un factor de 0.50 sobre el monto del impuesto.

Las asociaciones o sociedades a que se refiere el párrafo anterior, solicitarán a la Hacienda Municipal la aplicación del beneficio al que tengan derecho, adjuntando a su solicitud los documentos en los que se acredite su legal constitución.

III. A los contribuyentes que acrediten ante la Tesorería Municipal ser propietarios de uno o varios bienes inmuebles que sean afectos al Inventario Municipal de Inmuebles de Valor Patrimonial de Guadalajara, o estén incluidos en el Listado de Bienes Inmuebles inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural del Estado, o en el Listado de Monumentos Históricos Inmuebles del Catálogo Nacional de Monumentos Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que previamente haya remitido la Dirección de

Ordenamiento del Territorio a la Tesorería Municipal para los efectos de esta Ley y estén clasificados como:

- Monumento Histórico por Determinación de la Ley,
- Monumento Histórico Civil Relevante por Determinación de la Ley,
- Monumento Artístico,
- Inmueble de Valor Artístico Relevante,

Así como a los inmuebles ganadores dentro de las últimas cinco ediciones del Premio Anual a la Conservación y Restauración de fincas de valor patrimonial de Guadalajara.

Se les aplicará el factor del 0.0 en el pago del impuesto predial.

Se solicitará revisión a la Dirección de Ordenamiento del Territorio, en los casos de inmuebles que no coincidan los datos de calle, número oficial o clave catastral del recibo predial con lo citado en los inventarios municipal, estatal o federal.

IV. A los contribuyentes que acrediten ante la Tesorería Municipal ser propietarios de uno o varios bienes inmuebles que sean afectos al Inventario Municipal de Inmuebles de Valor Patrimonial de Guadalajara, o estén incluidos en el Listado de Bienes Inmuebles inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural del Estado, o en el Listado de Monumentos Históricos Inmuebles del Catálogo Nacional de Monumentos Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia que previamente haya remitido la Dirección de Ordenamiento del Territorio a la Tesorería Municipal para los efectos de esta Ley, y estén clasificados como:

- Inmueble de Valor Histórico Ambiental
- Inmueble de Valor Artístico Ambiental,

Podrán ser beneficiados con la aplicación del factor 0.40 sobre el monto del impuesto predial.

Se solicitará revisión a la Dirección de Ordenamiento del Territorio, en los casos de inmuebles que no coincidan los datos de calle, número oficial o clave catastral del recibo predial con lo citado en los inventarios municipal, estatal o federal.

V. A los contribuyentes que acrediten ante la Tesorería Municipal ser propietarios de uno o varios bienes que sean afectos al Inventario Municipal de Inmuebles de Valor Patrimonial de Guadalajara, que previamente haya remitido la Dirección de Ordenamiento del Territorio a la Tesorería Municipal para efectos de esta Ley, o se ubiquen dentro de los Perímetros de las Áreas de Protección al Patrimonio Cultural Urbano definidas en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y estén clasificados como inmuebles ubicados en la zona centro que lleven a cabo la construcción de fincas que armonicen con la morfología de la zona para destinarlas a vivienda, se les aplicará un factor de 0.5 en el pago del impuesto predial, previo dictamen de la dependencia competente en la materia.

VI. A los contribuyentes que acrediten ser ciudadanos mexicanos y tener la calidad de pensionados, jubilados, personas con discapacidad o viudos, serán

beneficiados con la aplicación de un factor de 0.50 sobre el monto del impuesto predial, sobre el primer \$1'123,500.00 de valor fiscal, respecto de la casa que habiten y de la cual comprueben ser propietarios, este beneficio se otorgará a un solo inmueble.

VII. A los contribuyentes que acrediten ser ciudadanos mexicanos y tener 60 años o más, serán beneficiados sobre el monto del impuesto predial que resulte a pagar, sobre el primer \$1'123,500.00 de valor fiscal, respecto de la casa que habiten y de la cual comprueben ser propietarios, este beneficio se otorgará a un solo inmueble, de la siguiente manera:

- a) A quienes tengan de 60 a 74 años con la aplicación de un factor de:
0.50
- b) A quienes tengan de 75 a 79 años con la aplicación de un factor de:
0.40
- c) A quienes tengan 80 años o más con la aplicación de un factor de:
0.20

VIII. A los contribuyentes que comprueben ser copropietarios o ser titulares del usufructo constituido por disposición legal, y registrado catastralmente y que acrediten tener derecho a alguno de los beneficios establecidos en las fracciones VI y VII de este artículo, se les otorgará el beneficio correspondiente en dichas fracciones.

IX. En todos los casos se aplicarán las tarifas citadas en las fracciones VI y VII de este artículo, tratándose exclusivamente de casa habitación para lo cual, los beneficiarios deberán presentar según sea su caso, la siguiente documentación:

- a) Copia de talón de ingresos, o en su caso credencial que lo acredite como pensionado, jubilado, discapacitado o tratándose de contribuyentes que tengan 60 años o más, expedido por una institución oficial.
- b) Acta de nacimiento o documento oficial de identificación que acredite fehacientemente su edad, que sea expedida por institución oficial mexicana (INE, INAPAM o DIF).
- c) Comprobante de domicilio luz, agua, o teléfono no mayor a tres meses, a su nombre o cónyuge y acta de matrimonio, en caso de que el comprobante no esté a su nombre.
- d) A los contribuyentes discapacitados, se les otorgará el beneficio siempre y cuando sufran una discapacidad del 50% o más, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, para tal efecto, la Hacienda Municipal practicará a través de la dependencia que aquella designe, examen médico para determinar el grado de discapacidad, el cual será gratuito, o bien bastará la presentación de un certificado que la acredite, expedido por una institución médica oficial.
- e) Tratándose de contribuyentes viudos, presentarán copia simple del acta de matrimonio y del acta de defunción del cónyuge.

X. Cuando el contribuyente acredite el derecho a más de un beneficio establecido en este capítulo, sólo se otorgará el que sea mayor, excepto para lo establecido en las fracciones VII y VIII del presente artículo, en las que además se tendrá el derecho al beneficio establecido en la fracción I del artículo 23, sobre el impuesto generado hasta por \$1'123,500.00 de valor fiscal del inmueble en cuestión, lo anterior, se otorgará respecto a un sólo predio.

XI. Para el caso de los contribuyentes a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII de este artículo y que registren adeudos fiscales de años anteriores por concepto del impuesto predial, sólo podrán ser acreedores al beneficio correspondiente al año en curso, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las fracciones señaladas.

SECCIÓN II Del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

Artículo 27. Este impuesto se causará y pagará, de conformidad con lo previsto en el capítulo correspondiente de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, aplicando la siguiente:

Tabla No. 1

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija a pagar	Tasa marginal sobre excedente límite inferior
\$0.01	337,050.00	0.00	2.50%
337,050.01	776,142.90	8,426.25	2.60%
776,142.91	1,053,400.41	19,842.66	2.70%
1,053,400.42	1,325,856.37	27,328.62	2.80%
1,325,856.38	1,668,739.75	34,957.38	2.90%
1,668,739.76	2,188,818.99	44,901.00	3.00%
2,188,819.00	3,146,685.51	60,503.38	3.10%
3,146,685.52	4,944,269.46	90,197.24	3.20%
4,944,269.47	9,858,156.01	147,719.93	3.30%
9,858,156.02	42,976,151.21	309,878.18	3.40%
42,976,151.22	En adelante	1,435,890.02	3.50%

Para el cálculo de este Impuesto, a la Base del Impuesto se le disminuirá el Límite Inferior que corresponda y a la diferencia de excedente del Límite Inferior, se le aplicará la tasa marginal sobre el excedente del Límite Inferior, al resultado se le sumará la Cuota Fija que corresponda, y el importe de dicha operación será el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales a pagar.

Para el cálculo del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se deberá de aplicar la siguiente fórmula:

$$((BI-LI)*T)+CF = \text{Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales a pagar}$$

En donde:

BI= Base del Impuesto

LI= Límite Inferior correspondiente

T= Tasa marginal sobre excedente del Límite Inferior correspondiente
CF= Cuota Fija correspondiente

Sera la base del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el valor más alto entre:

- a) El Valor de Avalúo practicado por perito autorizado y aprobado por la Dirección de Catastro del Municipio de Guadalajara
- b) El valor o precio de operación pactado y señalado en el aviso de Transmisión Patrimonial, contrato o escritura pública

Tratándose de la transmisión, cualquiera que sea la forma en que se haga, de inmuebles destinados exclusivamente a casa habitación, o lotes de terreno que se dedicarán a tal fin, la base del impuesto será el valor de avalúo autorizado por la Dirección de Catastro del Municipio de Guadalajara.

I. Se aplicará un factor de 0.6 sobre el impuesto de transmisiones patrimoniales a aquellos inmuebles que sean adquiridos dentro de los Perímetros de las Áreas de Protección del Patrimonio Cultural Urbano definidos en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano cuando obtenga dictamen favorable de la Dirección de Ordenamiento del Territorio ante la cual acredite los siguientes requisitos:

a). Que estén catalogados dentro del Inventario Municipal de Inmuebles de Valor Patrimonial de Guadalajara, o estén incluidos en el Listado de Bienes Inmuebles inscritos en el Inventario del Patrimonio Cultural del Estado, o en el Listado de Monumentos Históricos Inmuebles del Catálogo Nacional de Monumentos Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y puedan ser sujetas a conservación o restauración como nivel de intervención y estén clasificados como:

- Monumento Histórico por Determinación de la Ley,
- Monumento Histórico Civil Relevante por Determinación de la Ley,
- Monumento Artístico,
- Inmueble de Valor Artístico Relevante,
- Inmueble de Valor Histórico Ambiental
- Inmueble de Valor Artístico Ambiental,

b) Que el ingreso de la solicitud del dictamen no sea posterior a 3 días hábiles de la autorización de las escrituras.

c) Siempre y cuando exista dictamen favorable de la dependencia competente en la materia.

II. Se tendrá derecho a un beneficio adicional equivalente al monto descontado en la fracción anterior, es decir, respecto del impuesto sin el beneficio multiplicado por 0.4, como devolución del impuesto pagado, si al haber transcurrido dos años se cumple lo siguiente:

a) Que la finca presente un estado de conservación igual o mejor que en la fecha de adquisición, según el reportado en dictamen inicial.

b) Que existan desde su fecha de adquisición algunas obras en el inmueble con las autorizaciones correspondientes.

c) Que exista dictamen final de este derecho favorable por parte de la dependencia competente en la materia.

En todos los casos en que sean susceptibles de aplicación tarifas de beneficio, se aplicará la tarifa citada, tratándose exclusivamente de casa habitación, para lo cual los ciudadanos que quieran verse beneficiados, deberán presentar según sea su caso, la siguiente documentación:

1. Certificados de inscripción catastral de único bien dentro del municipio de Guadalajara, del interesado (a) y de su cónyuge supérstite si es casado (a).

2. Copia de talón de ingresos o en su caso credencial que lo acredite como pensionado, jubilado o discapacitado; de no contar con el talón de ingresos o credencial de pensionado o jubilado, identificación expedida por institución oficial, tratándose de contribuyentes que tengan 60 años o más, acta de nacimiento o algún otro documento que acredite fehacientemente su edad, e identificación, expedidos por institución oficial mexicana.

3. A los contribuyentes discapacitados, se les otorgará el beneficio siempre y cuando sufran una discapacidad del 50% o más, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, para tal efecto, la Hacienda Municipal practicará a través de la dependencia que aquella designe, examen médico para determinar el grado de discapacidad, el cual será gratuito, o bien bastará la presentación de un certificado que la acredite, expedido por una institución médica oficial.

III. Tratándose de terrenos que sean materia de regularización por parte del Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) antes conocido como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y/o Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), o de la Comisión Municipal de Regularización (COMUR) en Predios de Propiedad Privada en el Municipio, conforme a la Ley para la Regularización y Titulación de Predios Urbanos en el Estado de Jalisco, además de los integrados en el programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASGRAH), de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), los contribuyentes pagarán únicamente por concepto de impuesto las cuotas fijas que se mencionan en la tabla N° 2:

Tabla No. 2	
Metros cuadrados	Cuota fija
1 a 300	\$362.00
301 a 450	\$482.00
451 a 600	\$722.00

[Fecha]

Si la superficie es mayor a 600 m², se pagará conforme a la tarifa señalada en la tabla N° 1 de este artículo.

IV. En los actos de sucesión testamentaria, intestamentaria, cláusula de beneficiario y/o cláusula testamentaria de predios rústicos o urbanos en donde adquieran familiares en línea recta ascendente o descendente hasta el segundo grado o entre cónyuges, se harán las siguientes consideraciones tomando como base el valor del acervo hereditario:

a) Se aplicará un factor de 0 cero sobre el impuesto a que se refiere la tabla número 1 del presente artículo, hasta por \$1'700,000.00 (un millón setecientos mil pesos 00/100 M.N.), por cada uno de los adquirentes referidos en el párrafo anterior, sin importar el número de inmuebles, que deberán estar ubicados en el municipio de Guadalajara, siempre y cuando la masa hereditaria de inmuebles dentro del municipio de Guadalajara, no sea superior a \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.)

b) Cuando se trate de dos o más inmuebles se deberán presentar los respectivos avisos de transmisión patrimonial en forma simultánea.

c) En los casos de sucesión testamentaria o intestamentaria, se tomará en cuenta para su aplicación la fecha que corresponda a la de escritura pública en donde se hayan protocolizado las constancias del juicio respectivo o se haya hecho constar la adjudicación de los bienes; en el caso de cláusula de beneficiario y/o cláusula testamentaria, será la de la fecha de defunción del propietario del inmueble correspondiente.

d) En casos excepcionales y previo estudio socioeconómico del o de los adquirentes, el Tesorero del Municipio podrá otorgar pago a plazo del impuesto causado, de acuerdo con lo que establece el artículo 50 de la Ley de Hacienda Municipal.

V. En los casos de constitución, adquisición, acrecentamiento o extinción del usufructo, del derecho de superficie o de la nuda propiedad, se harán las siguientes consideraciones:

a).- Será base del impuesto, el avalúo o dictamen de valor según sea el caso, de conformidad con la fracción I del artículo 114 de la Ley de Hacienda Municipal en el Estado de Jalisco.

b).- Para su aplicación, respecto a la constitución, adquisición o acrecentamiento del usufructo se tomará en cuenta la fecha que corresponda a la escritura pública en donde se haya protocolizado.

c).- Para la extinción del usufructo y consolidación de la nuda propiedad, con independencia de que conste o no en escritura pública, se tomará en cuenta la fecha de defunción del usufructuario del inmueble correspondiente.

Para los fines de este impuesto, se considera que el usufructo y la nuda propiedad tienen un valor cada uno de ellos del 50% cincuenta por ciento del valor de la propiedad.

Artículo 28. Tratándose de la adquisición de departamentos, viviendas o casas destinadas para habitación, cuya base fiscal no exceda de \$337,050.00 previa comprobación de que los adquirentes no son propietarios o copropietarios de otros bienes inmuebles en el Estado de Jalisco, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales se causará y pagará, aplicando un factor de 0.50 al importe determinado conforme a la tabla número 1 del artículo 27 de esta Ley.

Para tener derecho al beneficio señalado en el párrafo anterior, será necesaria la presentación de la constancia de búsqueda de inmuebles emitida por el Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Jalisco, del interesado(a) y de su cónyuge supérstite si es casado(a), así como de los certificados catastrales de los bienes resultantes de la búsqueda, acompañado de los comprobantes de pago del impuesto predial del año fiscal inmediato anterior.

En las adquisiciones en copropiedad o de partes alícuotas de un inmueble o de los derechos que se tengan sobre el mismo, las tasas a que se refiere este artículo se aplicarán en función del rango del valor de la porción adquirida que resulte gravable.

Artículo 29. En la titulación de terrenos ubicados en zonas de alta densidad y sujetos a regularización, mediante convenio con la dependencia competente en la materia, se les aplicará un factor de 0.1 sobre el monto del impuesto sobre transmisiones patrimoniales que les corresponda pagar a los adquirentes de los lotes hasta de 100 metros cuadrados, siempre y cuando acrediten no ser propietarios de otro bien inmueble, dentro del Municipio de Guadalajara.

Cuando el contribuyente acredite el derecho a más de un beneficio establecido en esta sección, sólo se otorgará el que sea mayor, así mismo dicho beneficio se otorgará a un sólo inmueble.