

Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local

Humberto Morones Hernández

indetec

Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local

Humberto Morones Hernández

indetec

2000

Contenido

PRESENTACION	9
INTRODUCCION	11
CAPÍTULO 1	
POLÍTICA TRIBUTARIA	15
1.1. La Política Económica y sus ramas.	16
1.2. Concepto y Objetivos de la Política Fiscal y sus ramas.	19
1.3. Principios de la Imposición.	24
CAPÍTULO 2	
LA TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA EN MÉXICO	31
2.1. Descripción de los Tributos Inmobiliarios.	31
2.2. Principales Aspectos de Política Tributaria.	40
2.3. Disposiciones Jurídicas que los Fundamentan y Regulan.	45
2.3.1 Normatividad Federal.	46
2.3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	46
2.3.1.2 Ley General de Bienes Nacionales.	51
2.3.1.3 Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.	52
2.3.1.4 Acuerdo para el apoyo a la vivienda de interés social y popular.	53
2.3.2 Normatividad Estatal.	53
2.3.2.1 Constitución Política del Estado.	53
2.3.2.2 Ley de Catastro.	54
2.3.2.3 Ley Estatal sobre Fraccionamientos.	55
2.3.2.4 Ley de Asentamientos Humanos del Estado.	56

2.3.3	Normatividad Municipal.	56
2.3.3.1	Ley Orgánica Municipal.	56
2.3.3.2	Ley de Hacienda Municipal.	57
2.3.3.3	Ley de Ingresos Municipal.	58
2.3.3.4	Código Fiscal Municipal.	58
2.3.3.5	Los Convenios de Colaboración Administrativa que en Materia Inmobiliaria celebran los Municipios con el Estado.	57
2.4.	El Problema de los Registros Inmobiliarios: Catastro y Registro Público de la Propiedad.	59
2.4.1	Concepto y Finalidades del Castastro.	60
2.4.2	Concepto y Finalidades del Registro Público de la Propiedad.	64
2.4.3	Divergencias y Convergencias entre el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.	69
2.5.	El Problema de los Valores Catastrales (Base de los principales tributos inmobiliarios locales).	74

CAPÍTULO 3

LA TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA EN OTROS PAÍSES 79

3.1.	Francia.	79
3.2.	Estados Unidos de Norteamérica.	82
3.3.	República Federal Alemana.	83
3.4.	Holanda.	85
3.5.	Italia.	87
3.6.	Reino Unido.	88
3.7.	Venezuela.	91
3.8.	Impuesto Predial en Indonesia.	93

CAPÍTULO 4

CONSIDERACIONES PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE TRIBUTACION INMOBILIARIA LOCAL.....

99

4.1. Los Objetivos de Política Tributaria que debieran de pretenderse. 100

4.1.1. Distribución del Ingreso y de la Riqueza..... 100

4.1.2. Equidad Tributaria 102

4.1.3. Suficiencia Financiera 107

4.1.4. De Desarrollo urbano. 108

4.1.4.1. Mejor Uso del Suelo..... 109

4.1.4.2. Apoyo a la Vivienda. 109

4.1.5. Mayor Productividad de la Tierra. 110

4.1.6. Desalentar la Ociosidad de la Tierra, y las prácticas especulativas con relación a la Enajenación de Inmuebles. 111

4.1.7. Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados e Instituciones de Beneficencia sin fines de lucro. 112

4.1.8. Simplificación Tributaria y Eficiencia Administrativa. 113

4.1.9. Mayor correlación entre los Tributos Inmobiliarios (y sus niveles de carga fiscal) y la suficiencia y calidad de los servicios públicos locales que se proporcionan. 113

4.1.10. Objetivos Coyunturales. 114

4.2 Definición y Clasificación de los Tributos que habrán de conformar el esquema de tributación que se proponga. 115

4.3 Vinculación específica entre los Tributos Inmobiliarios y los Objetivos de Política que se pretendan. 122

4.4 Otros Rasgos Característicos de un Sistema de Tributación Inmobiliaria. 128

4.4.1. Las Bases y Tasas Fiscales 128

4.4.2. El Marco Normativo. 130

4.4.3. La Administración de los Tributos. 132

CAPÍTULO 5

TASAS, TARIFAS O CUOTAS DE LOS GRAVÁMENES

QUE CONFORMAN EL ESQUEMA TRIBUTARIO PROPUESTO 133

5.1. Progresividad.	134
5.2. Diferencialidad (o tratamiento impositivo diferente).	139
5.3. Casos de Tasación Proporcional.	140
5.4. Definición de las Tasas, Tarifas o Cuotas de los Gravámenes del Esquema Propuesto.	143
5.4.1 Impuesto Predial.	143
5.4.2 Impuesto Adicional al usuario del Inmueble en actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios en general.	155
5.4.3 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.	157
5.4.4 Impuesto sobre fraccionamiento, división, subdivisión o fusión de terrenos.	161
5.4.5 Derechos de construcción, reconstrucción, demolición y reparación de inmuebles.	161
5.5. Actualización de las tasas, tarifas o cuotas.	162
5.5.1 Cumplimiento de Objetivos de Carácter Coyuntural.	163
5.5.2 Cuando las Bases Fiscales de las Contribuciones no Responden a la Realidad.	163
5.5.3 Cuando los rendimientos del tributo no son los deseados.	164
5.5.4 Excesiva carga fiscal.	165
5.6. Tasas fiscales del Impuesto Predial en las Entidades Federativas. .	166
5.7. Las Tasas Nominales y la Medida Nacional.	171

CAPÍTULO 6

BASES FISCALES DEL ESQUEMA TRIBUTARIO PROPUESTO 173

6.1. El Valor de los Inmuebles	174
6.2. El Valor de las Operaciones de Traslado de Dominio	184
6.3. El Costo de los Servicios que se proporcionan	185
6.4. El Costo de las Obras Públicas que generan una Contribución Especial	187
6.5. El Incremento de Valor de los Inmuebles	189

6.6. La Superficie de los Inmuebles (Terreno y/o Construcción)	191
6.7. Actualización de Bases Fiscales	192
6.8. Base Fiscal del Impuesto Predial en las Entidades Federativas.	193

CAPÍTULO 7

BASES NORMATIVAS DEL ESQUEMA TRIBUTARIO PROPUESTO ... 197

7.1. Claridad en la definición legal de los Elementos Fiscales de los Tributos	197
7.2. Congruencia en las disposiciones legales, locales y federales que inciden en la Materia Inmobiliaria.	199
7.3. Claro Soporte Jurídico de la Política Tributaria en la Materia.	200
7.4. ¿Homogeneidad o diferenciación en los elementos fiscales de los Tributos Inmobiliarios en las Entidades Federativas ?	202
7.5. Suficiencia Normativa	203
7.6. Los Ambitos de Competencia de las Leyes sobre la Materia y la Coparticipación de las autoridades de distinto nivel administrativo en asuntos de mutuo interés.	204

CAPÍTULO 8

PRINCIPALES POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL ESQUEMA TRIBUTARIO PROPUESTO 207

8.1. Autodeclaración de los impuestos.	207
8.2. Manejo de una “Cuenta Corriente” Exclusiva para los Contribuyentes de Tributos Inmobiliarios de Causación Periódica.	208
8.3. Consejos Ciudadanos de Justicia Fiscal en Materia Inmobiliaria. .	201
8.4. Mejoramiento de los Servicios de orientación y asesoría a contribuyentes.	213
8.4.2. Calidad y Suficiencia de los servicios de orientación y asesoría a los contribuyentes.	214
8.5. Simplificación Administrativa.	215
8.5.1 Sistemas de ventanilla única.	215
8.5.2 Reducción de trámites administrativos.	216
8.5.3 Formularios Unicos	216
8.6. Régimen especial de tributación para contribuyentes cuya base fiscal es baja.	216

Presentación

En nuestro país existe un gran número de tributos que inciden directa o indirectamente sobre la propiedad inmueble, su traslación, mejora y uso o destino. Destacan a nivel local los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles, mismos que constituyen la principal fuente de ingresos de los municipios. No obstante la importancia recaudatoria de estos gravámenes, en la práctica se observa la inexistencia de una sólida política fiscal integral en la materia, en donde los tributos correspondientes:

- Tengan un peso fiscal adecuado a la naturaleza de cada gravamen, así como a los objetivos de todo sistema impositivo.
- Respondan a un marco jurídico claro, suficiente y acorde a la materia gravable y a la dinámica de cambio que observa la propiedad inmueble (cambios de propietario, cesiones diversas de derechos, cambios físicos y dimensionales, cambios valorativos y cambios en el uso o destino de la propiedad, entre otros).
- Sean de fácil aplicación y respondan claramente a objetivos gubernamentales perfectamente definidos.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como propósito central, describir y analizar el conjunto de gravámenes que inciden sobre

la propiedad inmueble, su traslación, mejora e incremento de valor, desde la óptica de la política fiscal, del marco normativo que los fundamenta y regula, y de su administración; para que con base en ello se definan los rasgos fundamentales que debieran sustentar a un nuevo esquema de tributación inmobiliaria local (o a la modificación del existente) que responda de manera más satisfactoria a las necesidades y condiciones financieras, técnicas y administrativas de los municipios, sin descuidar los principios de eficiencia, claridad y justicia que todo contribuyente pretende de la administración tributaria.

El presente trabajo fue realizado por el Lic. Humberto Morones Hernández, investigador de INDETEC; y se encargó al Lic. y C.P. Salvador Santana Loza, la revisión del mismo, a fin de que en dicho documento se dé respuesta a los objetivos que persigue este Instituto en apoyo a las haciendas públicas de los municipios del país.

Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo
Director General de INDETEC.

Introducción

La investigación se encuentra estructurada en ocho capítulos: Política Tributaria; La Tributación Inmobiliaria en México; La Tributación Inmobiliaria en otros países; Consideraciones para el diseño de un sistema de tributación inmobiliaria local; Tasas, tarifas o cuotas de los gravámenes que conforman el sistema tributario propuesto; Bases fiscales del esquema tributario propuesto; Bases normativas del sistema tributario propuesto y; Principales políticas y lineamientos de administración del esquema tributario propuesto.

El primer capítulo se ocupa de señalar las bases fiscales mínimas de que debe estar revestido todo este sistema impositivo y, en particular, el esquema de tributación inmobiliaria local que se pretende configurar en el documento que se presenta. Además de lo anterior, se ocupa también de comentar el papel instrumental de la política tributaria en aquellos objetivos colaterales de carácter "intermedio" que también son susceptibles de alcanzarse con la determinación y configuración de los diversos tributos que conforman a un sistema tributario; y se complementa el apartado con la descripción y análisis de los principios de la imposición que son aquellas normas generalmente aceptadas que debieran de caracterizar a todos y cada uno de los tributos.

En el segundo apartado se señalan las principales características de la tributación inmobiliaria en México, precisándose cuáles son los

gravámenes que se aplican, su ámbito de competencia, las disposiciones jurídicas que los regulan y su relación con los catastros que constituyen en cierta medida un valioso auxiliar para la administración de las contribuciones inmobiliarias, ya que el valor catastral es tomado como base en estas contribuciones.

En el tercer capítulo se describen y analizan algunas de las principales características que observan los catastros y las contribuciones inmobiliarias en diversos países, pretendiendo con ello ver la posibilidad de que algunos de sus aspectos puedan ser considerados como elementos susceptibles de incorporarse a un esquema tributario en México.

En el capítulo cuarto se define desde el punto de vista del autor, los rasgos fundamentales que debieran considerarse en el diseño de un sistema de tributación inmobiliaria local que responda a las necesidades financieras, técnicas y administrativas de los municipios y que responda además a una adecuada distribución de la carga tributaria de los gravámenes correspondientes, entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población en que inciden, a fin de que dicha carga sea lo más justa y equitativa posible.

En este mismo apartado, se señala que los rasgos que caractericen a un sistema de tributación inmobiliaria local deben de identificarse y relacionarse con: una clara definición de los objetivos de política tributaria que se pretendan; una clara definición y clasificación de los tributos inmobiliarios que conformarían al sistema impositivo; el marco normativo que habrá de fundamentar y regular todo lo concerniente a la tributación inmobiliaria y, un sistema de administración adecuado a las características de los tributos y a las necesidades y condiciones tanto de los municipios como de los propios contribuyentes.

El capítulo quinto define los principales aspectos que caracterizan a los diferentes tipos de tasas, tarifas y cuotas de los impuestos definiendo de acuerdo a las ventajas que representan y a los objetivos de política predeterminados, la estructura y tipo de tasas, tarifas o cuotas que

se recomiendan para los gravámenes que conforman al esquema tributario propuesto, señalando los criterios y las bases que se consideraran para tal efecto. En este mismo apartado se señalan las tasas o tarifas progresivas, diferenciales, o proporcionales, estableciendo que las cuotas solo pueden ser diferenciales o progresivas, definiendo cada uno de esos tipos de tasación y la correlación con los gravámenes inmobiliarios propuestos en ese apartado.

El capítulo sexto se ocupa de señalar las características principales de las bases fiscales que comúnmente son utilizadas en la configuración de los diversos gravámenes locales que inciden sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo define los elementos que debieran de considerarse como base fiscal de dichos gravámenes, haciendo un análisis con respecto a las bases fiscales de los tributos inmobiliarios, señalando que implica que primeramente se conozca la naturaleza de éstos y su clasificación, para luego, en función de los mismos, proceder al análisis específico de los problemas y ventajas que el elemento fiscal denominado base presenta según el tributo de que se trate.

El capítulo séptimo se ocupa de analizar las bases normativas que, como mínimo, son las que debieran sustentar y caracterizar tanto la estructura, como el funcionamiento de un sistema tributario inmobiliario, particularmente de aquel cuyos planteamientos de cambio se referencia en el presente trabajo y que son: claridad en la definición legal de los elementos fiscales de los tributos; congruencia en las disposiciones legales locales y federales que inciden en la materia inmobiliaria; claro soporte jurídico de la política tributaria en la materia; homogeneidad o diferenciación en los elementos fiscales de los tributos inmobiliarios en las entidades federativas; suficiencia normativa; y los ámbitos de competencia de las leyes sobre la materia y la coparticipación de las autoridades de distinto nivel administrativo en asuntos de mutuo interés.

Finalmente, el capítulo octavo se ocupa de destacar que las bondades de un sistema impositivo no dependen solamente del marco legal que

lo fundamenta, estructura y regula, sino que también de un esquema de administración que facilite el cumplimiento y control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y que, además, contribuya a lograr una mayor equidad y justicia tributaria. De igual manera se esbozan algunas de las principales políticas y estrategias de administración en que debe sustentarse la operación de un sistema de tributación inmobiliaria local, y que son: autodeclaración de los impuestos; manejo de una "cuenta corriente" exclusiva para los contribuyentes inmobiliarios de causación periódica; consejos ciudadanos de justicia fiscal en materia inmobiliaria; mejoramiento de los servicios de orientación y asesoría a contribuyentes; simplificación administrativa; y régimen especial de tributación para contribuyentes cuya base fiscal es baja.

CAPITULO 1

Política Tributaria

El propósito esencial que se busca con el desarrollo de este Capítulo, consiste en señalar las bases fiscales (principios, objetivos y características) mínimas de que debe de estar revestido todo sistema impositivo y, en particular, el esquema de tributación inmobiliaria local que se pretende configurar en el presente trabajo.

Congruente con dicho propósito, en el presente capítulo se hará un esfuerzo por tratar de describir de manera clara y concisa, lo que es y persigue (objetivos fundamentales) la política tributaria como instrumento de la política económica del gobierno.

Además de lo anterior, se comentará el papel instrumental de la política tributaria en aquellos objetivos colaterales de carácter “intermedio” que también son susceptibles de alcanzarse con la determinación y configuración de los diversos tributos que conforman a un sistema tributario.

El capítulo se complementa con la descripción y análisis de los principios de la imposición, es decir, de aquellas normas generalmente aceptadas que debieran de caracterizar a todos y cada uno de los tributos.

1.1 La Política Económica y sus Ramas.

El propósito central de todo gobierno lo constituye el desarrollo de su país, es decir, el progreso permanente en lo político, en lo social, en lo cultural, y en todos aquellos otros aspectos cuyos resultados satisfactorios reflejan y conllevan al bienestar de la población.

“En términos estrictamente económicos, la política de desarrollo tiene como objetivos básicos.”

- Maximizar la tasa de crecimiento del producto.
- Promover una adecuada distribución de sus beneficios por toda la sociedad.

A su vez, cada uno de estos macro-objetivos y objetivos finales¹ del desarrollo se desdoblan en una serie de objetivos inmediatos. Sin embargo, la prestación de servicios es de hecho solo un elemento para el logro del desarrollo de la región o localidad.”²

En este contexto la política económica constituye tan solo una vertiente de una política más amplia e integral : la política de desarrollo la cual no debe perderse de vista por los gobiernos locales, pues si bien sus presupuestos de ingresos y egresos son la materialización de su política fiscal, ésta, en un sentido más profundo incide en mayor o menor medida en propósitos generales del desarrollo, como son : la asignación de recursos económicos de una colectividad, la distribución del ingreso y la generación de empleo, entre otros.

1 Entiéndase finales en el plano económico. En razón de su elevado contenido subjetivo se prefiere aquí evitar el uso de referencias vagas como <<bienestar social>> y expresiones equivalentes.

2 Es el caso de las políticas de importación, de exportación, de consumo, de producción agrícola, de inversión, de empleo, etc., entendidas como definiciones de objetivos intermedios de la política de desarrollo.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que uno de los propósitos más importantes de este trabajo consiste en precisar y definir cuáles serían teórica y prácticamente los principios y características fiscales que deben sustentar a un “adecuado” sistema de tributación inmobiliaria local, se hace necesario que primeramente nos planteemos y contestemos las siguientes interrogantes:

¿Cómo se define, qué comprende y hacia dónde se orienta la política económica ?

¿Cómo se define y qué comprende la política fiscal ?

¿Cómo se define y qué comprende la política tributaria ?

Con objeto de responder a tales interrogantes, a continuación se presentan las siguientes definiciones³, mismas que habrán de analizarse posteriormente en cuanto a su aplicación específica en materia de un esquema de tributación inmobiliaria local.

Política Económica

Es la intervención deliberada del gobierno sobre el financiamiento del sistema económico mediante la utilización de un conjunto de instrumentos con el fin de alcanzar determinados objetivos establecidos de antemano.

Constituye una herramienta para provocar el cambio económico y social deliberado.

La política económica según las variables económicas o sectores sobre los que está destinada a influir se clasifica en:

a.- Política de Precios

b.- Política de empleo

3 Conceptos tomados de apuntes mecanografiados sobre Política Tributaria.- Material proporcionado en el Curso de Especialización Tributaria, celebrado en Indetec, Guadalajara, Jul-Ago. 1981.

-
- c.- Política de Comercio Exterior
 - d.- Política Monetaria
 - e.- Política Fiscal
 - f.- Política Agrícola
 - g.- Etc.,

Otra clasificación es según la dimensión temporal y los objetivos que se persiguen:

- a.- Política de estabilización. Pretende evitar las fluctuaciones a corto plazo de los precios, el ingreso, el empleo y la balanza de pagos mediante el control de la demanda agregada. Su objetivo es corregir los desequilibrios cíclicos o coyunturales.
- b.- Política de desarrollo. Trata de lograr objetivos de largo plazo como alcanzar una alta tasa de crecimiento del ingreso total y del empleo, modificar la estructura productiva de la economía en determinada dirección, modificar la distribución del ingreso, elevar los niveles de bienestar social de la población.

Este tipo de política es la más complicada porque involucra no sólo aspectos económicos sino también aspectos sociales y políticos ; además requiere de una concepción y una postura del proceso de desarrollo.

También se pueden distinguir los siguientes tipos de política económica:

- A.- Política Económica Puntual (o lineal). Constituyen medidas de política económica de emergencia para contrarrestar ciertas variaciones inesperadas, por ejemplo, cuando hay una inundación, una sequía, un terremoto, una caída inesperada en los precios de algún producto importante, etc.
- B.- Política Económica de Tipo Tradicional : El gobierno persigue consistentemente determinados objetivos usando de manera me-

tódica el conjunto de instrumentos que están a su alcance, pero sin modificar las restricciones a que se enfrenta de tipo político, social, demográfico, jurídico, etc.

C.- Política Económica de Tipo Estructural. El gobierno busca consistentemente la modificación de las “restricciones estructurales” con el fin de lograr determinados objetivos. Este tipo de política se basa en un conjunto de reformas en las estructuras (productiva, financiera, social, institucional, pública, etc.) ya sea para lograr el perfeccionamiento del sistema económico vigente o bien para lograr un cambio de sistemas. Es decir, puede estar orientada a la consecución de un modelo socialista o bien neo-liberal (crear un mercado de competencia perfecta aproximado).

1.2.-Concepto y Objetivos de la Política Fiscal y sus Ramas.

Para ilustrar el concepto “tradicional” de política fiscal se tienen las siguientes definiciones, según diferentes autores :

- La política fiscal se refiere a los cambios de los impuestos y los gastos que persiguen objetivos de corto plazo para la ocupación plena y la estabilidad de precios (OTTO ELKSTEIN, Foundation of Modern Economics, Pretice Hall, 1955).
- La política fiscal se concibe como factor equilibrador de la inestabilidad económica (GERAD COLM, Essays in Public Finance and Fiscal Policy, Oxford, 1995).
- La política fiscal es el término usado para describir los cambios en las tasas efectivas de los impuestos y de los gastos de gobierno con el propósito de modificar la demanda agregada con el fin de mantener la ocupación plena y los precios estables, en otras palabras, con el propósito de estabilización (Comisión Carter, the use of the tay system to achieve economic anda social objectives, Ottana, 1966).

-
- En suma, se puede inferir de las anteriores definiciones que la política fiscal significa el uso del proceso ingreso-gasto del sector público para fines de estabilización.

Concepto Moderno de Política Fiscal

Bajo este enfoque, la política fiscal se define en función de la naturaleza de los instrumentos que utiliza sin vinculación específica con determinados objetivos político-económicos.

La política fiscal comprende el uso deliberado de impuestos, gastos gubernamentales, y operaciones de la deuda pública para influir sobre la actividad económica en la forma deseada (Richard Goode, *Fiscal and Monetary Problems un Developing States*, New York, 1967).

El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos. (Víctor L. Urquide “La política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina”, *Lecturas del FCE No. 2*, 1973).

Por política fiscal se entiende el uso de los instrumentos que constituyen el presupuesto en un sentido amplio que comprenda no sólo los tributos, sino también los gastos, la financiación de las empresas públicas, el manejo de la deuda pública y la financiación del déficit para lograr los objetivos del gobierno, (Federico Herschez, *Política Fiscal y Desarrollo Integrado*, revista de la Cepal. 1977).

Ramas de la Política Fiscal⁴

Desde el punto de vista de los variantes que adoptan los flujos del proceso ingreso-gasto del sector público, la política fiscal se puede dividir en las ramas y sub ramas siguientes:

4 Conceptos del Lic. Hector Rafael Pérez Partida, tomados de los apuntes sobre Política Tributaria, Ob. Cit.

Política Presupuestaria. Es la rama de la política fiscal que se encarga del manejo y diseño de los presupuestos de egresos y de ingresos.

Política de gasto Público. Es la sub rama de la política presupuestaria que trata de la definición del gasto público y de la estructura del mismo.

Política de Ingresos.- Es la sub rama de la política presupuestaria que se ocupa de la elección de las fuentes alternativas de recursos para la financiación de los gastos públicos.

Concepto y Objetivos de la Política Tributaria.

La política tributaria es la rama de la política fiscal que trata de los problemas resultantes de la forma de distribución de la carga impositiva y de los efectos de los tributos sobre el proceso económico. Esto es, trata de la utilización de los impuestos como instrumentos de la política de desarrollo.

Son del dominio específico de la política tributaria cuatro categorías de problemas relacionados con los siguientes aspectos:

- 1.- La estructura formal y funcional del sistema impositivo, es decir, el conjunto de tributos por medio de los cuales se hará la distribución de la carga impositiva según sean las características particulares de cada uno de los tributos.
- 2.- La distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva y sus relaciones con la distribución del ingreso y la riqueza.
- 3.- Los efectos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos. Sabemos que los impuestos influyen en el comportamiento de los agentes mediante alteraciones en el ingreso disponible y en los precios relativos de los bienes, servicios y factores.

-
- 4.- La utilización de dichos efectos como herramienta dinámica de acción del estado sobre el sistema económico, con miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo.

La política tributaria constituye en sí el pilar fundamental de la política fiscal de un gobierno.

La repercusión que ésta tenga en los diferentes aspectos y objetivos de la política económica, depende en gran medida de la naturaleza, características y cobertura de los tributos que se apliquen y de las estrategias administrativas que se adopten; no obstante quizás lo más trascendente e importante en la instrumentación de los tributos sea la aceptación por parte de la ciudadanía o contribuyentes afectados.

En el marco de una política tributaria moderna, los impuestos constituyen el eje central alrededor del cual giran todos aquellos objetivos que se refieren a:

- La distribución justa y equitativa de la carga impositiva y a sus relaciones con la distribución del ingreso y la riqueza;
- Los efectos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos (ingresos disponibles, precios de bienes y servicios, etc.);
- A la influencia que se ejerza en el proceso de desarrollo;
- La obtención de ingresos suficientes para solventar las necesidades de gasto contempladas en el presupuesto de egresos;
- Una mejor redistribución del ingreso y de la riqueza;
- Lograr una administración tributaria más expedita;
- Un mejor cumplimiento tributario;

-
- La implantación de un sistema sancionatorio gravoso, pero flexible de acuerdo a los hechos que se presenten y a la capacidad de pago del contribuyente de que se trate;
 - La obtención de un rendimiento óptimo de los tributos; y
 - Lograr un bajo costo en su administración.

Con respecto a la política tributaria orientada a la búsqueda de una carga fiscal justa y equitativa para los contribuyentes, la configuración de los elementos (base, tasa o tarifas, exenciones, etc.) de los tributos debe pretender una adecuada distribución del ingreso donde contribuya más quien más tiene y que contribuya menos quien menos tiene. Bajo este enfoque de equidad y proporcionalidad, los tributos no deben causar la ruina de los contribuyentes, ni debe llevarlos al extremo de que éstos no puedan satisfacer sus necesidades mínimas de bienestar.

Por otro lado, decíamos que la política tributaria busca también impactar (regulando o promoviendo) en el desarrollo económico y social de una entidad, que para los propósitos de este trabajo, se trataría de un municipio ; de esta forma, podemos apreciar claramente cómo la estructura fiscal de ciertos tributos tiende no sólo a generar ingresos atendiendo a un régimen de equidad y justicia, sino también a incentivar la generación de empleos y el desarrollo de actividades económicas y sociales, así como a regular y controlar el desarrollo urbano, los usos del suelo, entre otros fines.

En este orden de ideas, y a manera de ejemplo se podría decir que las tarifas progresivas son más equitativas, pues están orientadas a que contribuyentes de mayor base gravable contribuyan en mayor medida, y que los de menor base queden gravados en menor proporción. Asimismo, la utilización de tasas o tarifas diferenciales permite incentivar o desalentar –según los fines que se pretendan–

determinadas actividades económicas, usos del suelo, el crecimiento urbano, etc.

1.3.-Principios de la Imposición

Definir las características generales y fundamentales de un impuesto, y con ello, los elementos tributarios que lo configuran, requiere de conocer, adoptar y aplicar en lo que sea factible y válido, **los principios teóricos de la imposición.**

En virtud de lo anterior y con el objeto de precisar las características generales de que deben estar revestido los impuestos, a continuación procederemos a reseñar brevemente cuáles son los principios de la imposición, qué significan éstos y cómo habría que aplicarlos en la materia que nos ocupa.

En este orden de ideas, cabe señalar que **“los principios de la imposición constituyen preceptos normativos del deber ser, que se formulan en orden a la realización de determinados objetivos”.**⁵

Los principios de la imposición, de acuerdo a la historia y las experiencias desarrolladas, se establecen y definen según el tiempo, el lugar y los objetivos que se pretenden. Ello explica la diversidad de principios tributarios a los cuales se inclinan unos y otros hacendistas y estudiosos de la materia impositiva.

Adam Smith, por ejemplo, en el libro V de su obra “Riqueza de las Naciones”, establece como principios teóricos de los tributos los siguientes:⁶

a) Principio de Justicia

5 Neumark, Fritz ; “Principios de la Imposición”, pág. 43, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

6 Tomado del libro “Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano”, de Emilio Margain Manautou, Edit. Universidad Potosina, 8va. Edición, México 1985, pág. 41.

-
- b) Principio de Certidumbre
 - c) Principio de Comodidad
 - d) Principio de Economía

“El Tratadista alemán, Adolfo Wagner, opina que la ciencia de las finanzas públicas debe poseer ciertos principios superiores que deben ser el “hilo conductor” para la organización de la imposición. Wagner señala nueve principios, mismos que agrupa en cuatro categorías.

- Principios de Política Financiera
- Principios de Economía Pública
- Principios de Repartición Equitativa de los Impuestos
- Principios relacionados con la Administración Fiscal

Gregorio Sánchez León, en su obra “Derecho Fiscal Mexicano”, señala que los principios de los impuestos se encuentran en la doctrina del derecho fiscal y que sirven para informar y orientar al legislador en el establecimiento de los impuestos en la ley fiscal, definiendo en su obra principios doctrinales que de alguna manera se inspiran en los de Adam Smith y otros tratadistas. Sus principios son :

1. Principio de Generalidad
2. Principio de Uniformidad
3. Principio de Certidumbre
4. Principio de Comodidad
5. Principio de Economía
6. Principio de Justicia
7. Principio de Simplicidad y Claridad
8. Principio de la Capacidad de Pago
9. Principio Fundamental Etico Tributario
10. Principio de Cumplimiento Tributario de las Normas Fiscales
11. Principio de Conservación de la Potestad Tributaria

Por su parte los hacendistas Richard A. Musgrave y Peggy B. de Musgrave, en su tratado Hacienda Pública Teórica y Aplicada, cuan-

do se ocupan de los enfoques de la equidad tributaria, se ocupan de dos principios: el principio de beneficio, que significa pagar un impuesto de acuerdo a los beneficios que se reciben –servicios públicos que el estado proporciona–, y el principio de capacidad de pago -en donde todo tributo debe aplicarse con base a la capacidad de pago tributario de cada una de las personas en quienes recae tal obligación-. Dicho tratadista comenta que existe consenso en cuanto a que los sistemas fiscales deben ser equitativos, entendiendo a éstos simple y llanamente como aquéllos en donde cada contribuyente pague lo que le corresponda. Sin embargo, no existe acuerdo en cómo definir el término justicia o de cuota justa que deba cubrir cada contribuyente.⁷

Fritz Neumark, en su obra “Principios de la Imposición,”⁸ desarrolla dieciocho principios tributarios, mismos que se pueden agrupar en tres grandes apartados.

A.- Político-Sociales

- 1.- Generalidad
- 2.- Igualdad
- 3.- Proporcionalidad o gravamen sobre capacidad de pago
- 4.- Redistribución

B.- Político-Económicos

- 5.- Evitar el dirigismo fiscal
- 6.- Minimizar la intervención tributaria en la esfera privada y en la libre disponibilidad económica
- 7.- Evitar distorsiones a la competencia y favorecerla
- 8.- Suficiencia
- 9.- Capacidad de adaptación e incrementación
- 10.- Flexibilidad activa

7 Tomado del Artículo “Reflexiones y Comentarios sobre el Principio de Beneficio”, del Lic. Salvador Santana Loza, Revista Hacienda Municipal No. 37, Indetec 1991. Pág. 24.

8 Ibidem.

11.- Flexibilidad pasiva (incorporada)

12.- Favorecer el desarrollo

C.- Técnico-Tributarios

13.- Congruencia y sistematización

14.- Transparencias

15.- Factibilidad

16.- Continuidad

17.- Economicidad

18.- Comodidad

De acuerdo a los diferentes hacendistas y tratadistas a los cuales hemos hecho referencia, los principios de la imposición se podrían resumir a los siguientes. (Cuadro No. 1).

CUADRO No. 1
PRINCIPIOS DE LA IMPOSICION

PRINCIPIOS		DESCRIPCION
LEGALIDAD		El impuesto y sus elementos deben estar plenamente establecidos en ley, al igual que las obligaciones de los contribuyentes, la definición de las autoridades competentes y sus respectivas facultades.
EQUIDAD	CAPACIDAD DE PAGO	Para que un impuesto sea justo y equitativo, su estructura y aplicación debe permitir que los sujetos obligados al pago del mismo contribuyan de acuerdo con su capacidad de pago relacionada ésta con indicadores claros y precisos.
	BENEFICIO	En atención a este principio, un impuesto justo y equitativo es aquel que implica que cada sujeto obligado contribuya de acuerdo a los beneficios que recibe de los servicios públicos (correlación ingreso-gasto).
FINANCIERO		Los ingresos que genere el impuesto han de destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas (gasto-público)
GENERALIDAD		El impuesto debe ser pagado por todas aquellas personas naturales y jurídicas con capacidad de pago que se ubiquen en la hipótesis tributaria y realicen el acto o hecho generador del tributo ; ninguna persona puede excluirse de un impuesto general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado.

PRINCIPIOS	DESCRIPCION
UNIFORMIDAD	Significa que las personas en situación igual, han de recibir el mismo trato impositivo de acuerdo con su capacidad de pago, y un trato desigual a todas aquellas personas que se encuentren en situación diferente.
CERTIDUMBRE	Los impuestos no pueden ser arbitrarios, requiere que el contribuyente conozca de sus obligaciones.
COMODIDAD	En atención a este principio, los impuestos deben de estructurarse y administrarse de tal forma que su recaudación se realice en los períodos más oportunos, otorgando siempre al contribuyente todas las facilidades posibles para el cumplimiento de sus obligaciones.
ECONOMIA	La estructura y administración del impuesto deben satisfacer el principio de economía que se basa en la relación costo-beneficio. Es decir, los gastos que ocasione el manejo del tributo no deben rebasar el mínimo imprescindible para lograr los objetivos y demás principios de la imposición.
NEUTRALIDAD	Los impuestos deben estructurarse de tal forma que su influencia e intervención en el desarrollo económico sea mínima. Es decir, deben evitar perturbar o beneficiar el funcionamiento de determinados sectores de la vida económica.
FLEXIBILIDAD	La estructura del tributo debe estar en condiciones que permitan su fácil adaptación a los cambios coyunturales de política o a los procedimientos tributarios, amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica y a suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos.
SIMPLICIDAD	La determinación y administración del impuesto ha de ser lo más sencillo posible y la norma tributaria que lo regule debe ser inteligible, clara y precisa.
RECAUDATORIO (Generar Recursos Suficientes)	El impuesto debe estructurarse de tal forma que los ingresos que genere sean suficientes para cubrir una determinada cobertura de gastos, consecuentemente, el tributo debe ser lo más redituable.

Así pues, no obstante la diversidad de principios con base a los cuales puede instrumentarse, analizarse y evaluarse un sistema fiscal en general y en particular cualquier tributo, estos últimos deben tener como principal propósito el generar recursos y ser justos y equitativos, de tal forma que la distribución de la carga tributaria esté orientada a que todos y cada uno de los contribuyentes paguen la parte justa que les corresponda, evaluada y determinada ya sea desde el punto de vista del principio de capacidad de pago o bien de aquel que tiene como fundamento el principio de beneficio.

CAPITULO 2

La Tributación Inmobiliaria en México

Como su nombre lo indica, y para los propósitos de este trabajo, el presente capítulo tiene por objeto reseñar las principales características de la tributación inmobiliaria en nuestro país, precisando los gravámenes que se aplican, su ámbito de competencia, las disposiciones jurídicas que los regulan y su relación con el catastro.

2.1 Descripción de los Tributos Inmobiliarios.¹

En México, la propiedad inmobiliaria es objeto de tributos tanto de carácter local como federal; algunos inciden en forma directa sobre la propiedad inmueble, caso concreto, el Impuesto Predial; en otros casos, la afectación es en forma indirecta, por ejemplo aquellos tributos que gravan determinado acto o negocio jurídico que se relaciona con los inmuebles, como la enajenación o el arrendamiento de los mismos.

1 La descripción de este tema se realizó con base en los diversos trabajos que sobre la materia ha formulado el INDETEC, como son entre otros: Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México (1993); Ponencia sobre la Tributación Inmobiliaria en México, presentada por el Lic. Salvador Santana Loza, en el marco del Curso de Especialización en Administración Hacendaria Municipal 1996; así como en el Artículo sobre la Importancia de la Modernización Catastral del Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo, Director General de INDETEC, presentado en la Revista "Federalismo y Desarrollo" No. 58, Banobras 1997.

Hasta hace algunos años, los impuestos locales más importantes y significativos sobre la materia inmobiliaria - Impuesto Predial e Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles - constituían en algunas entidades, fuentes de ingresos del estado, mientras que en otras lo eran del municipio. Sin embargo, a partir del 1ro. de enero de 1984 entró en vigor una reforma constitucional que vino a fortalecer económica y administrativamente a los municipios al dotar a éstos de nuevas fuentes de ingresos y de nuevas responsabilidades.

Desde entonces y hasta la fecha, el Artículo 115 Constitucional establece en su Fracción IV inciso a), que los municipios “percibirán 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 virtud de lo anterior, hoy en día los principales gravámenes locales (y que constituyen fuentes de ingresos de los municipios) que inciden sobre la materia inmobiliaria, son:

- Impuesto Predial
- Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
- Impuesto de Plusvalía
- Impuesto Sobre Fraccionamientos, División, Fusión y Consolidación de Inmuebles.
- Contribución por Mejoras (o su similar), y los
- Derechos por permisos de construcción.

Por su parte, los principales tributos federales que en alguna medida inciden sobre la materia inmobiliaria, son:

- El Impuesto Sobre la Renta (ISR)
- El Impuesto al Valor Agregado (IVA)

A continuación haremos algunos comentarios tendientes a describir en términos muy generales, los tributos antes citados:

Impuesto Predial

Este impuesto es por tradición el principal gravamen sobre la propiedad inmueble; su aplicación en la mayoría de las entidades federativas es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos, tasas diferenciales, según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (predios comerciales, predios industriales, predios habitacionales, etc.). No obstante lo anterior, en la actualidad dicho impuesto tiende a ser progresivo; basta señalar que hoy en día ocho entidades federativas así lo manejan: Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

El impuesto predial constituye una forma de imposición directa que grava a la propiedad inmobiliaria, que comprende tanto al suelo como a las construcciones adheridas a él. La base y el monto a pagar por concepto de este tributo generalmente se determina por las propias autoridades hacendarias; esto les permite conocer anticipadamente cierta cantidad de recursos a percibir. Sin embargo, existen casos como el del Departamento del Distrito Federal, en donde la determinación tanto de la base fiscal como del monto a pagar recae en el propio contribuyente. Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>	<i>Exención</i>
<i>Propietario o poseedor de inmuebles.</i>	<i>Propiedad Inmueble.</i>	<i>V. Catastral</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proporcional</i> • <i>Progresiva</i> • <i>Decreciente</i> • <i>Regresiva</i> 	<i>Causación anual : pagos bimestrales, semestrales o anuales.</i>	<i>Bienes de Dominio Público de la Federación, del Estado y de los Municipios.</i>

Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Este impuesto conocido también como Impuesto sobre Transmisión de Inmuebles, grava los distintos actos jurídicos que generan cambios en la propiedad de los inmuebles. Dichos actos se generan en forma ocasional, toda vez que dependen de que en un momento dado cambie la titularidad de un inmueble. Al igual que en el impuesto predial, los rendimientos del impuesto local sobre adquisición de inmuebles, corresponden por disposición constitucional, al municipio.

La adquisición o transmisión de inmuebles, es una materia donde se venía dando la concurrencia tributaria, ya que la federación también la gravaba, aunque la ley que establecía el Impuesto (Federal) sobre Adquisición de Inmuebles, mantenía en suspenso su aplicación en aquellas entidades que en esa materia se encontraban coordinadas con la Federación. Hasta 1995 todas las entidades se encontraban en esa condición.

Cabe señalar que el Artículo 9 de la Ley Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (hoy abrogada), condicionaba la coordinación antes referida, en el sentido de que el impuesto local o municipal que gravara las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, independientemente del nombre con que se le designara, debía ajustarse a las mismas características de los elementos fiscales del tributo federal; es decir, que el objeto, las exenciones, la base y las tasas del impuesto local tenían que ser las mismas y su determinación también tendría que ser en la forma que lo establecía la Ley Federal de la materia.

A partir del 1º de enero de 1996 la Ley del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles queda abrogada y con ello desaparecen las restricciones fiscales que la misma establecía para con las entidades y su impuesto local sobre la materia.

Hoy en día, los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>
<i>Adquirente de un bien inmueble.</i>	<i>Adquisición o transmisión de bienes inmuebles.</i>	<i>Valor más alto</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Catastral</i> • <i>Avalúo</i> • <i>De operación</i> 	<i>2% anteriormente condicionada : hoy las entidades están en posibilidad de establecer la que juzguen pertinente.</i>	<i>De causación única y esporádica ; se paga generalmente dentro de los 15 días siguientes a la realización del acto.</i>

Impuesto de Plusvalía

El Impuesto de Plusvalía se establece sobre el incremento de valor que adquiere la propiedad raíz con motivo de una obra pública realizada, en este caso, por el gobierno municipal. Este tributo se basa en el principio de beneficio, toda vez que parte del supuesto de que algunas obras públicas benefician de manera específica a determinados predios, traduciéndose dicho beneficio en un aumento de valor o “plusvalor “ de la propiedad inmobiliaria.

Este impuesto tiene mucha semejanza con las contribuciones especiales por mejoras o contribución para Obras Públicas (según se denomine en cada Estado), debido a que ambos tributos se basan en el principio de beneficio, además de que su aplicación requiere que se emita un decreto específico.

No obstante lo anterior, consideramos que entre ambos tributos existe una importante diferencia, consistente en que la Contribución Especial por Mejoras se establece atendiendo solamente al beneficio que percibe el predio independientemente de que se incremente o no su valor; por ello su determinación generalmente se calcula en relación con el costo de la obra y con las características dimensionales de los predios, comprendidos en el radio beneficiado. En cambio, el Impuesto de Plusvalía (que también se considera como una contribución especial) se establece en esencia, atendiendo al incremento de valor que adquieren determinados predios en virtud de las obras públicas realizadas, por tanto, el ingreso que dicho tributo genere, puede ser inferior o superior al costo que represente la obra ejecutada. Los elemen-

tos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>
<i>Propietario o poseedor de predios que incrementan su valor.</i>	<i>Incremento de valor o mejoría específica de los inmuebles como consecuencia de una obra o servicio público.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <i>Incremento de valor (plusvalor del predio) o</i> <i>Costo de la obra (en algunos casos)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Tasa que se aplica al plusvalor.</i> <i>Cuotas derivadas del costo de la obra prorrateado entre el número de predios correspondiente.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Causación única.</i> <i>Se paga al terminar la obra.</i>

Impuesto Sobre Fraccionamientos

Este gravamen se establece como su nombre lo indica, sobre la realización de fraccionamientos cualesquiera que sea su tipo según la ley que regula la materia y que generalmente se denomina Ley de Fraccionamientos. El concepto tributario incluye la división, subdivisión y fusión de terrenos.

En algunas entidades dicho tributo se establece como derecho; sin embargo, pareciera que es más afortunado manejarlo como impuesto, toda vez que esta figura no necesariamente implica la retribución por parte del Ayuntamiento de un servicio público determinado. Para la determinación de este tributo (Impuesto o Derecho) generalmente se toma en cuenta el tipo de fraccionamiento, su ubicación y su superficie.

Cabe señalar, que la legislación en materia de fraccionamientos en la mayoría de las entidades federativas establece la obligación, a cargo de los fraccionadores, de trasladar al municipio a título de donación, una considerable porción del terreno urbanizado que constituye el fraccionamiento, la cual fluctúa entre un diez y un veinte por ciento. Esta obligación tiene como propósito dotar al municipio de áreas de terreno suficientes para la construcción de obras de infraestructura necesarias para la prestación de servicios públicos, tales como escuelas, jardines, mercados, oficinas del Registro Civil, etc.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>
<i>Personas físicas o morales que realicen fraccionamientos, dividan, subdividan o fusionen terrenos.</i>	<i>La realización de fraccionamientos; así como la división de terrenos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Superficie vendible del fraccionamiento.</i> • <i>En los demás casos, la superficie del terreno afectada.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuotas o tasas diferenciales por tipo de fraccto., y tipo de construcción.</i> • <i>Cuotas por mt2. De superficie afectada.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Causación única</i> • <i>Se paga al momento de su causación o durante los 15 días siguientes al acto que da origen al tributo.</i>

Contribución Especial por Mejoras

Esta contribución, en algunos casos denominada también como Contribución Especial por Obras Públicas, se implementa cuando el Ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas, mediante la ejecución de determinadas obras no contempladas originalmente en sus presupuestos de egresos.

Entre las principales características de las Contribuciones Especiales por Mejoras, se encuentran las siguientes:

- Se basan en el principio tributario de beneficio.
- Su instrumentación requiere de que el Congreso del Estado emita un Decreto específico con relación a la obra pública de que se trate.
- Implican la realización de una obra de utilidad pública.
- Se establecen con el propósito de financiar (recuperar la inversión) una obra o servicio.

- Su pago se reclama con carácter obligatorio.
- La propiedad inmueble se constituye en garantía del pago de la contribución.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>
<i>Propietario o poseedor de predios beneficiados.</i>	<i>Beneficio específico que recibe un predio con motivo de la realización de una obra de interés público.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Costo neto de la obra.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuota por metro lineal de frente, o mt2. De superficie de los predios beneficiados.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Causación única, generalmente se dan facilidades para su pago.</i>

Derechos por Permisos de Construcción

Este tributo es bastante significativo en términos de recaudación debido primordialmente a la constante frecuencia con que se presentan los actos que lo generan. El concepto de este derecho regularmente incluye los permisos por ampliación, reconstrucción y demolición de inmuebles. Incluso en la legislación fiscal de algunos municipios se suele incluir también, los conceptos de alineamiento y número oficial, uso de la vía pública con materiales de construcción y excavaciones, entre otros conceptos.

Los derechos por permisos de construcción son de causación única, que implican un acto de autorizar por parte de la autoridad municipal, por lo tanto, una vez realizadas las actividades que le dieron origen, cesa la vigencia de la autorización correspondiente.

Dada la materia gravable del tributo, éste se determina considerando los metros cuadrados de superficie construida, reconstruida, o demolida, habiendo casos en que se apliquen cuotas por metro lineal de su-

perficie construida. Incluso en las leyes fiscales de los municipios, es común encontrar disposiciones que precisan que tratándose de construcción de albercas, la base del tributo en cuestión estará determinada por sus metros cúbicos de capacidad.

Los elementos característicos que conforman a este gravamen en la legislación fiscal municipal, son:

<i>Sujeto</i>	<i>Objeto</i>	<i>Base</i>	<i>Tasa o Cuota</i>	<i>Forma de Pago</i>
<i>Personas físicas o morales que por cuenta propia o ajena lleven a cabo obras de construcción.</i>	<i>Realización de obras de construcción, reconstrucción.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mts² de superficie construida o demolida.</i> • <i>En albercas mts. cúbicos de capacidad.</i> 	<i>Tasas o cuotas diferenciales según el tipo de construcción o valor de la obra.</i>	<i>Causación única, se paga al momento de la autorización.</i>

Impuesto Sobre la Renta (por Transmisión de Inmuebles)

Este impuesto de carácter federal, constituye el soporte principal del sistema tributario nacional. Dicho tributo grava los ingresos que las personas físicas y morales perciben independientemente de cuál sea la fuente de donde procedan. Así, una de esas fuentes está dada precisamente por los actos de transmisión de inmuebles en cuyos casos los ingresos gravables están representados por la utilidad que se genera.

El Impuesto Sobre la Renta en materia de transmisión de inmuebles constituye una carga fiscal más para el contribuyente sujeto a los diversos tributos inmobiliarios, lo cual ha sido motivo para que se den, en muchos de los casos, prácticas ilícitas que distorsionan los valores reales de las operaciones de traslación de dominio, lo que trae como consecuencia una merma importante en los ingresos que derivan de los tributos, tanto locales como federales, que inciden en tales operaciones.

Impuesto al Valor Agregado

Al igual que el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), es uno de los principales tributos del ámbito fiscal federal. Entre los aspectos que grava este impuesto y que tienen que ver con la propiedad inmueble, se encuentra la enajenación de bienes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

Por lo que respecta a la obligación de pagar el impuesto por la enajenación de bienes, cabe destacar que el suelo se encuentra exento de pago; también las construcciones adheridas al suelo, siempre y cuando éstas sean destinadas o utilizadas para casa-habitación; esto significa que las personas físicas y las morales que realizan actos o actividades que impliquen la transmisión de construcciones adheridas al suelo y destinadas o utilizadas para fines industriales, comerciales, prestación de servicios. etc., sí deberán pagar el impuesto correspondiente en los términos y plazos que la ley establece.

En lo que se refiere al pago del IVA por el uso o goce temporal de bienes, como el arrendamiento o el usufructo, la ley exenta a los inmuebles (suelo y en su caso construcciones adheridas a él) destinados o utilizados exclusivamente para casa-habitación. No gozan de esta prerrogativa los hoteles o casas de hospedaje, así como cualquier otro inmueble que se proporcione amueblado. También se exenta de este impuesto, a las fincas dedicadas o utilizadas sólo a fines agrícolas o ganaderos.

2.2 Principales Aspectos de Política Tributaria

Entre las principales medidas de política tributaria que los gobiernos locales han implementado con relación a los gravámenes inmobiliarios, se encuentran las siguientes:

En Materia del Impuesto Predial.

- Establecimiento de tarifas progresivas para buscar una mayor equidad tributaria. Actualmente en ocho entidades federativas se maneja un impuesto predial progresivo.
- Aplicación de tasas proporcionales diferentes según sea el tipo de predio (urbano, rústico o rural, y ejidal), y según sea el uso o destino de la propiedad.
- La base fiscal está dada principalmente por el valor (catastral, comercial, de renta, etc.), de los inmuebles (30 entidades así lo establecen) excepcionalmente, solo dos entidades (Estado de México y Zacatecas), tienen como base del impuesto predial, la superficie (Mts^2 de terreno y Mts^2 de construcción) del inmueble. En estas dos entidades se aplica un sistema de cuotas diferenciales por Mt^2 de terreno y Mt^2 de construcción; consideran además indicadores diferenciales de sector y factores por municipio; es decir, toman en cuenta la zona y municipio en donde se ubica el inmueble.
- Hoy en día la propiedad ejidal tributa en base a un régimen general de ley que las propias leyes locales establecen en materia de predial. Anteriormente existía una Ley Federal (Ley de Reforma Agraria) que establecía un régimen fiscal especial para predios comunales y ejidales.
- Exención a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, incluyendo los de sus organismos descentralizados, siempre y cuando los inmuebles de estos organismos no sean utilizados como oficinas administrativas o en propósitos distintos a aquéllos para los cuales fueron creados.
- La actualización cada vez más frecuente de los valores catastrales (Base Fiscal del Impuesto Predial) ha redituado importantes incrementos en la recaudación no sólo del predial sino también de

otros gravámenes que tienen como base el valor catastral de los inmuebles.

- Se ha buscado una distribución más equitativa de la carga de este tributo, aplicando en algunos casos tasas preferenciales a viviendas de interés social y popular así como a personas de escasos recursos, a pensionados y jubilados, entre otros.

En Materia de Adquisición de Inmuebles.

- La carga fiscal hacia el particular, con motivo de la transmisión de dominio de los bienes inmuebles alcanza niveles excesivos debido al cúmulo de gravámenes locales y federales que inciden sobre la materia. Esta situación propicia distorsiones en las operaciones de transmisión de dominio, a fin de evadir el pago correcto de los impuestos correspondientes.²

En 1991 la Ley federal del ISAI introdujo reformas que condicionaron a los estados que desearan seguir coordinados con la federación en la materia, a reducir paulatinamente las tasas que venían aplicando a su tributo local y que era la señalada en la ley federal (10%), hasta llegar al 2%.

Sin embargo, con la derogación de la Ley Federal del ISAI a partir del 1º. De Enero de 1996, las entidades federativas quedan sin restricción alguna para que de acuerdo a sus propias condiciones y objetivos de política tributaria definan libremente los elementos fiscales (tasa, base, sujeto, etc.), de su impuesto local sobre la materia.

2 Comentario basado en las conclusiones generales del Simposium sobre Tributación Inmobiliaria y el Catastro desarrollado en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, del 28 al 31 de Agosto de 1991.

En Materia del Impuesto sobre Radicación.

- Este impuesto se estableció en el Estado de México con el propósito de fortalecer las Haciendas Públicas de los Municipios y así posibilitar ofrecer más y mejores servicios a la comunidad.
- El impuesto constituye una fuente de ingresos muy significativa para los ayuntamientos de la entidad (Estado de México); basta señalar que para 1993, los ingresos generados por dicho concepto tributario, fueron el «Equivalente a más de la cuarta parte de lo percibido por el Estado de México por concepto de participaciones en el Fondo de Fomento Municipal en ese mismo año.»³

En Materia de Fraccionamientos y Construcciones.

La carga fiscal al contribuyente sobre la materia es muy significativa. En 1992 dicha carga alcanzó en algunas entidades un costo indirecto de hasta el 25% del valor de la vivienda.⁴

Esta situación (entre otros aspectos) motivó para que el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, así como diversos organismos e instituciones públicas y privadas como los Colegios de Notarios, los Institutos de Valuación, Banobras entre otros, acordaran, según su competencia:

- Adecuar los sistemas fiscales (simplificación y reducción de gravámenes estatales y municipales).
- Otorgar estímulos y facilidades fiscales.

3 Ponencia presentada en la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), por el Lic. Octavio Villar M., Director General Técnico de Ingresos del Gobierno del Estado de México. Campeche, Camp., Junio de 1994.

4 Información presentada por el Lic. José Luis Romero Hicks, Director General de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, en la Segunda Reunión del Grupo Técnico para el Estudio de la Simplificación Tributaria y Administrativa en Materia de Fomento a la Vivienda.- Marzo 4 de 1994, México, D.F.

-
- Reducir los honorarios de los notarios públicos por titulación de viviendas.
 - Simplificar y reducir los trámites administrativos para aminorar los costos indirectos que afectan a la construcción.
 - Otros compromisos.

La instrumentación de estas políticas tuvieron un efecto positivo inmediato, pues para fines de 1993 se observó una reducción importante en los costos indirectos en materia de producción, titulación y financiamiento de la vivienda. Dicha reducción significó en promedio (en todas las entidades federativas) que dichos costos representasen el 8.5% del valor de la vivienda. Sin embargo, el estándar internacional en la materia es del 4.5%, es decir, falta mucho por hacer, no obstante los grandes esfuerzos realizados.⁵

En Materia del Impuesto Sobre la Renta.

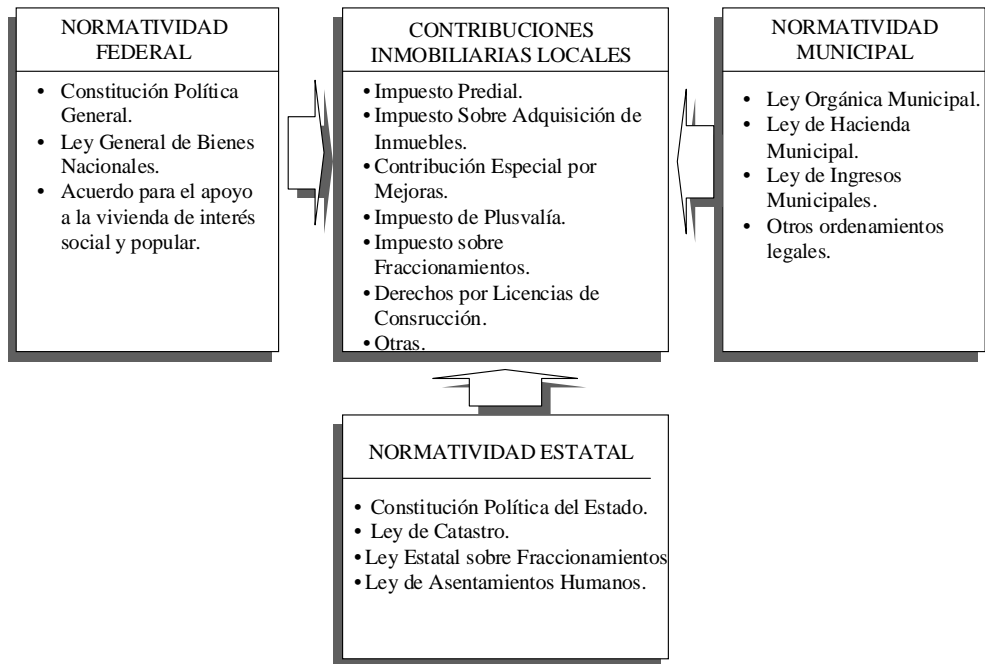
- En los Foros (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Reunión de la Comisión Permanente, Grupos de Estudio y Comisiones de Trabajo, etc.) que comprende el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, la inquietud de diversas autoridades hacendarias de los estados, en el sentido de que el rendimiento del impuesto sobre la renta que genera la transmisión de inmuebles, sea para los gobiernos locales, toda vez que la utilidad que grava este impuesto federal en la materia, es generada fundamentalmente por la plusvalía que adquieren los inmuebles por las obras y servicios públicos municipales con que cuentan las zonas en donde se ubican los inmuebles objeto de transmisión de dominio. La transferencia de la administración y/o del rendimiento de esta parte del impuesto sobre la renta hacia los gobiernos locales, particularmente a los municipios fortalecería en buena medida sus finanzas públicas.

5 IDEM.

2.3 Disposiciones Jurídicas que los Fundamentan y Regulan.

El propósito de este apartado es el de describir y analizar las principales disposiciones normativas de carácter federal, estatal y municipal, que inciden en las contribuciones locales sobre la propiedad inmueble, ya sea fundamentándolas o bien regulando su estructura y operación.

En la Figura No. 2 que a continuación se presenta, se puede observar cuáles son las principales leyes y ordenamientos que, de los tres niveles de gobierno, fundamentan y/o regulan la determinación, control y administración de las principales contribuciones locales que inciden sobre la materia. La descripción y análisis de las disposiciones jurídicas y normativas correspondientes, se realiza en los puntos subsiguientes:



2.3.1 Normatividad Federal

2.3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

En materia de hacienda pública municipal, la Fracción IV del Artículo 115, Constitucional establece:

«Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a.- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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.

c.- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales, no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o mora-

les, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles».

El postulado constitucional señala varios aspectos fundamentales en materia tributaria, entre los que destacan los relacionados con la propiedad inmobiliaria, a saber:

- a.- Los municipios percibirán las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre la propiedad raíz...

Las contribuciones locales que inciden en la propiedad raíz, son generalmente las siguientes:

- Predial
- Sobre traslación de dominio o adquisición de inmuebles
- Sobre fraccionamientos
- Sobre división de predios
- Sobre fusión de predios
- Por alineamientos
- Por construcciones, reparaciones o demolición de inmuebles
- Por conexiones a redes de agua y atarjeas
- Contribuciones especiales
- Otros

De estos gravámenes, los que tienen un mayor peso cuantitativo dentro de la carga tributaria son el Impuesto Predial y el de Traslación de Dominio.

Por las características de estos impuestos, el predial requiere mayores actividades para su administración. Esto se debe, entre otros aspectos: por la periodicidad de sus pagos, mismos que conforme a la ley deben realizarse en forma constante y permanente, ya sea mensual, bimestral o anual. La administración de este impuesto requiere de información proporcionada por el Catastro, de padrones de contribuyentes, por domicilio, o por número de cuenta de tarjetas o formatos por el control de pagos, de recibos, relaciones u otros formatos que faciliten el registro de contribuyentes, así como la recaudación y cobranza del impuesto.

Tales requerimientos son con el fin de tener identificadas y registradas a todas las propiedades y a los contribuyentes que están obligados al pago de este impuesto, llevando un control de sus obligaciones fiscales y coadyuvando con ello a incrementar la obtención de ingresos tributarios de las Haciendas Públicas Municipales.

Por su parte, el impuesto sobre traslación de dominio, por ser ocasional y única su causación, resulta más sencillo de administrar y controlar, puesto que basta que se haga el cobro efectivo en la realización del acto que le da origen o al momento más cercano al mismo, para lo cual, la legislación debe prever el modo y la forma de garantizar que éste se realice. En el actual impuesto sobre adquisición de inmuebles, los notarios públicos, antes de inscribir cualquier escritura en el Registro Público de la Propiedad, tienen la obligación de enterar el impuesto a cargo del propietario ante las oficinas fiscales.

b.- Los municipios podrán celebrar convenios con el estado

El artículo 115 Constitucional prevé que cuando un municipio no cuente con los recursos financieros, técnicos y administrativos, podrá solicitar al estado los apoyos o la asistencia técnica necesaria por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en

tanto se den las condiciones necesarias para que pueda desarrollar con eficiencia la administración de las contribuciones referidas en la Fracción IV de dicho ordenamiento. Esto da lugar a que en cada entidad federativa las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina o graduada en funciones al municipio.

c.- Exención solamente de los Bienes de Dominio Público

Respecto de las exenciones de las mencionadas contribuciones, sólo los Bienes de Dominio Público de la Federación, de los estados y de los municipios, estarán exentos.

La Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 8 de enero de 1982, establece que el patrimonio nacional se compone de: bienes de dominio público de la federación y bienes del dominio privado de la federación. A la vez define también qué tipo de bienes se incluyen en cada clasificación.

Por su parte, las entidades federativas, en algunos casos, han normado la clasificación de sus bienes, ya sea constitucionalmente o en alguna ley reglamentaria. De igual forma sucede en el nivel municipal, en el que por lo general en la Ley Orgánica han sido contemplados, en algunos casos, los distintos tipos de bienes.

Además del Artículo 115, existen otros preceptos que regulan el régimen tributario de la propiedad raíz; en el Artículo 27 se establece el principio general de la propiedad raíz; en él se señala que la propiedad de tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, la que tendrá en todo tiempo el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, generándose de esa manera la propiedad privada.

La propiedad privada debe registrarse a través de un padrón y controlarse por los sistemas de catastro, siendo obligación de todos los ciu-

dadanos de la república el inscribir sus propiedades en el catastro de la municipalidad a la que corresponda. (Artículo 36-I).

Cabe mencionar que si bien la Constitución no expresa la obligación de los extranjeros de inscribir sus propiedades en catastro, se faculta el Congreso de la Unión en su Artículo 73-XVI para determinar la condición jurídica de los extranjeros, por lo que éstos deberán cumplir de cualquier manera con la misma obligación.

Ahora bien, de acuerdo al principio de soberanía de los estados, existe un respeto a las esferas de competencia de los diversos ámbitos de gobierno en lo referente a la propiedad raíz; es decir, si un inmueble se encuentra ubicado dentro del territorio de un estado debe ajustarse a las leyes del mismo. (Artículo 121).

Por otra parte, en la Fracción IV del Artículo 31 se establece la obligación de todo mexicano de contribuir para los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Fuera de estos niveles de gobierno ningún otro organismo o corporación puede en México ser acreedor de créditos fiscales.

Por lo tanto, conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae únicamente en la Federación, Estados y Municipios. Sin embargo, el poder tributario que ejercen estos tres poderes por conducto del Congreso de la Unión, y de las legislaturas locales, no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a las limitaciones establecidas en la propia Constitución en el citado Artículo 31 Fracción IV, al prescribir que las contribuciones que se tiene obligación de pagar para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios deben estar establecidas por las leyes.

Un reforzamiento de este fundamento se encuentra en el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional, cuando garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es por las leyes expedidas

por el Congreso. El principio de legalidad en materia tributaria significa que la ley que establece un tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación, por lo que estos elementos no deben quedar al arbitrio de la autoridad administrativa.

Por otra parte, de acuerdo con el Artículo 31 Fracción IV de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto, se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo establecido por la Constitución.

2.3.1.2. Ley General de Bienes Nacionales (LGBN)

Esta ley establece que el patrimonio nacional se compone, tanto de bienes de dominio público como de bienes del dominio privado. Define además cuáles son unos y otros, así como sus respectivas características, e indica que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es la encargada de control del patrimonio federal.

Tal ordenamiento es sumamente importante para efectos de la aplicación de las contribuciones locales que inciden directa o indirectamente en la propiedad inmobiliaria, sobre todo cuando dichas contribuciones afectan los bienes de la federación. En materia de imposición a la propiedad inmueble, la propia Constitución General deja exentos a los bienes de dominio público, ya sea de la federación, de los estados o de los municipios, por lo que es necesario que se conozca con precisión qué bienes quedan comprendidos en esa regla, y para tal efecto la LGBN ayuda a su clarificación.

2.3.1.3. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles⁶

Por principio de cuentas cabe señalar que la adquisición o transmisión de inmuebles, es una materia donde se daba la concurrencia tributaria, ya que la federación también la gravaba; sin embargo, la ley que establecería el Impuesto (federal) sobre Adquisición de Inmuebles, mantenía en suspenso la aplicación del mismo en aquellas entidades que en la materia se coordinaban con la federación.

Es importante destacar que de acuerdo al artículo 9 de dicha ley, la coordinación condicionaba a que el impuesto local o municipal que gravara las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles, independientemente del nombre con el que se le designara, reuniera los siguientes requisitos:

- I.- Que el objeto del impuesto sea la adquisición o la enajenación, la celebración o la inscripción de contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles, siempre que una misma operación no se grave dos veces.
- II.- Que las exenciones sean las mismas que las establecidas en esta ley, incluyendo la de los bienes que adquiera la Federación para formar parte del dominio público, así como los que adquieran los estados extranjeros en caso de reciprocidad.
- III.- Que la base se determine en la misma forma que en el impuesto que establece esta ley o conforme avalúo o de acuerdo al valor catastral, o el que resulte mayor de éstos, con la modalidad de que en cualquier caso y para todos los inmuebles se concederá una reducción a la base que deberá ser como mínimo de cinco veces el salario mínimo general elevado al año, de la zona económica en la que se encuentre ubicado el inmueble.

6 Esta ley se abroga a partir del 1o. de enero de 1996, con ello los gobiernos locales tienen la posibilidad de adecuar como mejor les convenga, la estructura de su impuesto sobre la materia.

Cuando del inmueble formen parte departamentos habitacionales, la reducción se hará por cada uno de ellos; lo dispuesto en este párrafo es aplicable a hoteles.

IV.- Que la tasa, incluyendo el efecto de los impuestos adicionales, sea la misma que la que establece esta ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que cumplan o dejen de cumplir los requisitos establecidos en este Artículo, lo cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

2.3.1.4. Acuerdo para el apoyo a la vivienda de interés social y popular

En 1992 fueron celebrados acuerdos de coordinación entre algunas Secretarías de Estado y Organismos del Gobierno Federal (SHCP, SEDESOL, SECOFI, INFONAVIT, BANOBRAS, etc). con los gobiernos estatales para llevar a cabo de manera conjunta un programa especial para apoyo a la vivienda. Estos acuerdos precisan una serie de acciones que inciden en el desarrollo urbano, en la imposición a la propiedad inmobiliaria, así como en el registro catastral.

2.3.2 Normatividad Estatal

2.3.2.1 Constitución Política del Estado

Por lo regular, estos ordenamientos contemplan un título relativo exclusivamente a los municipios, y en él plasman lo que en materia municipal establece el Artículo 115 Constitucional. Algunas de las disposiciones que se establecen en las Constituciones Políticas Estatales, que tienen que ver con el impuesto predial son:

Facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda.

Competencia tributaria de los municipios para percibir los ingresos que deriven de las contribuciones locales que existan o que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria.

Facultad municipal para que puedan conveniarse con el estado, a fin de que éste se haga cargo de alguna o algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones inmobiliarias.

Facultad del Congreso Local para aprobar las leyes fiscales municipales.

Exenciones en el pago de tributos inmobiliarios cuando se trate de bienes de dominio público, ya sea de la federación, del estado o de los municipios.

2.3.2.2 *Ley de Catastro*

Las leyes de catastro de las entidades federativas establecen y regulan todo lo concerniente a la función pública catastral; dichos ordenamientos precisan entre otros aspectos:

- El concepto y objetivos del Catastro.
- Las definiciones técnicas que éste comprende.
- La forma de integración, facultades y funcionamiento de las Juntas Tabuladoras de Catastro o Juntas Catastrales.
- El proceso de valuación y revaluación catastral.
- Las manifestaciones, avisos y notificaciones que deben presentar los propietarios o poseedores de predios.
- Los recursos administrativos que pueden interponer los propietarios o poseedores de predios, en contra de resoluciones formuladas por las autoridades catastrales.

-
- Establecen también lo relativo a la organización administrativa de la dependencia.

Conforme a lo que establecen estas leyes, cabe destacar que todo lo relativo al registro y a la valuación catastral, guarda una estrecha relación con la determinación, administración, control y políticas de los tributos inmobiliarios que tienen como base el valor de la propiedad; inclusive las leyes fiscales municipales que definen los elementos de estos impuestos, se remiten en algunos aspectos a lo que al efecto señala la ley de catastro del estado.

En razón de lo anterior, es importante que dichos ordenamientos contemplen una mayor participación del municipio en las funciones catastrales de identificación y registro de predios, de valuación y revaluación catastral, y en general, en la actualización de la información que maneja catastro para fines fiscales.

2.3.2.3 Ley Estatal sobre Fraccionamientos

Las leyes estatales sobre fraccionamientos o su equivalente guardan una estrecha relación con los tributos inmobiliarios locales, particularmente con el Impuesto sobre Fraccionamientos, el cual generalmente incluye los conceptos de división, subdivisión y fusión de terrenos.

Los ordenamientos legales de referencia, además de prever la donación o entrega al municipio de determinadas áreas de la superficie del predio a fraccionar, definen y precisan todo lo relativo a los tipos de fraccionamientos y sus características, lo cual es relevante para efectos de la aplicación del impuesto sobre la materia, ya que las tasas, cuotas o tarifas correspondientes regularmente toman en cuenta el tipo de fraccionamiento, su ubicación y su superficie.

2.3.2.4 Ley de Asentamientos Humanos del Estado

La planeación, ordenación, desarrollo y urbanización de los asentamientos humanos son regulados por la Ley de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación y Urbanización o Ley de Desarrollo Urbano, etc., según se le denomine en cada entidad federativa. Estas actividades las lleva a cabo el estado en coordinación con los municipios, por ello, aún cuando esta ley no tiene el carácter de tributaria, establece disposiciones que tienen vinculación con las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, en razón de que compete a este cuerpo legal regular lo concerniente a la propiedad raíz.

Por ello, las políticas tributarias que se pretendan llevar a cabo a través de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, deberán de tomar en cuenta lo que al respecto establece la Ley de Asentamientos Humanos del Estado.

Asimismo, en algunos casos, como en el de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Baja California, se dedica un apartado especial para establecer bases conforme a las cuales podrán llevarse a cabo obras de urbanización mediante un sistema de imposición.

En estos ordenamientos se establece cuál será el objeto de este sistema de imposición, al que se le denomina impuesto de plusvalía, cómo se determinará la zona beneficiada por la obra, bases conforme a las cuales deberá de determinarse el impuesto a pagar, la forma en que deberán de llevarse a cabo las expropiaciones que se requieran, así como bases para el pago y recaudación del impuesto de plusvalía.

2.3.3 Normatividad Municipal

2.3.3.1 Ley Orgánica Municipal

Las leyes orgánicas municipales tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los Congresos Locales.

En varios de sus apartados, dichas leyes, precisan con relación a la materia, lo siguiente:

Facultades del Ayuntamiento en cuanto a celebrar convenios con el estado en materia de administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, necesitando para tal efecto autorización del Congreso del Estado.

Facultades del Presidente Municipal como autoridad ejecutora de las determinaciones del Ayuntamiento: la de cumplir los convenios que celebre el Ayuntamiento y la de proveer lo necesario para que, con el apoyo municipal, las oficinas de Catastro y Registro Público de la Propiedad del Estado, desempeñen sus funciones y presten los servicios en los términos establecidos por las leyes de la materia, vigilando su estricto cumplimiento.

Y por último, en la parte correspondiente a la Hacienda Municipal, se señala que se formará de los ingresos establecidos en la Fracción IV del Artículo 115, más aquellos que determine la legislatura local.

2.3.3.2 Ley de Hacienda Municipal

Esta ley establece disposiciones sustantivas con relación a las fuentes de ingresos municipales. Además de señalar las fuentes de ingresos de este nivel de gobierno, define los elementos de los tributos, esto es: sujeto, objeto, base, tasa, cuota o tarifa (cuando ésta no se establece en la ley de Ingresos), exenciones y período de pago.

De acuerdo a lo anterior, este ordenamiento es el que precisa todo lo concerniente a la estructura de las contribuciones locales que inciden sobre la propiedad inmueble, de tal forma que su contenido se encuentra totalmente vinculado a los objetivos de política que se pretenden con los impuestos correspondientes (predial, sobre adquisición de inmuebles, sobre fraccionamientos, etc).

2.3.3.3 *Ley de Ingresos Municipal*

La Ley de Ingresos Municipal es un ordenamiento jurídico-tributario de vigencia anual, que establece los ingresos que durante un ejercicio fiscal tiene derecho a percibir el municipio para sufragar su gasto público. Por lo regular estas leyes precisan las tasas, cuotas o tarifas aplicables a las contribuciones municipales; establecen también disposiciones de carácter general e indican además en algunos casos, el presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal de que se trate.

Conforme a lo anterior, la ley de ingresos debe contemplar los conceptos por los que se cobran los tributos inmobiliarios del municipio, señalando las cuotas o tarifas a aplicar y algunas disposiciones de tipo administrativo. Cabe señalar que el contenido de la ley de ingresos no es homogéneo en todos los municipios, puesto que existen diferencias que la Legislatura de cada entidad federativa otorga a este gravamen, con motivo de las muy particulares condiciones políticas, económicas, sociales y financieras de cada entidad.

2.3.3.4 *Código Fiscal Municipal*

El Código Fiscal constituye un cuerpo de normas de aplicación general a todo tipo de créditos fiscales; regula las relaciones fisco-contribuyente y señala las facultades, derechos y obligaciones de los sujetos activo y pasivo. Describe también todo lo concerniente al procedimiento administrativo de ejecución, así como a los recursos administrativos que puede interponer el particular cuando se ven afectados sus derechos e intereses.

2.3.3.5 *Los Convenios de Colaboración Administrativa que en Materia Inmobiliaria celebran los Municipios con el Estado*

Los convenios de colaboración administrativa constituyen una alternativa de administración importante, para aquellos municipios que no cuentan con la capacidad administrativa y técnica suficiente, como

para responsabilizarse del manejo eficiente de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, que forman parte de su hacienda.

Los objetivos que normalmente se pretenden con la celebración de convenios de este tipo son:

- Apoyar a los municipios con escasa infraestructura técnico-administrativa.
- Hacer más eficiente la administración de los tributos.
- Trasladar en forma paulatina la administración de los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles a los municipios.

2.4 El Problema de los Registros Inmobiliarios: Catastro y Registro Público de la Propiedad.

En nuestro país, como en muchos otros, se manejan paralelamente dos sistemas de registro inmobiliario; por un lado el Catastro, y por el otro, el Registro Público de la Propiedad. El primero pone énfasis en los aspectos físicos, valorativos y fiscales de la propiedad inmueble; en cambio el segundo, centra su atención en los aspectos jurídicos y derechos reales sobre la propiedad de bienes inmuebles.

El objetivo principal del Catastro se circunscribe fundamentalmente a integrar un sistema de información territorial para usos múltiples, pero destacando siempre el propósito fiscal. Por su parte el objetivo primordial del Registro Público de la Propiedad (RPP) es el de proteger los derechos reales de los particulares, así como dar seguridad y certeza jurídica al tráfico inmobiliario.

Ambos sistemas de registro presentan objetivos diferentes pero no excluyentes. De hecho en la práctica, ha sido evidente la imperiosa necesidad de que exista una mejor interacción entre el Catastro y el RPP para el mejor cumplimiento de sus fines.

En virtud de lo anterior, hoy en día algunas autoridades competentes en la materia se inclinan por manejar ambos sistemas de registro a través de una misma institución. Otras, en cambio, optan por establecer mecanismos claros y concretos que permitan una efectiva reciprocidad informativa derivada de las operaciones que afectan a uno y a otro sistema de registro.

Tanto el Catastro como el RPP guardan una estrecha relación con la determinación y administración de los gravámenes inmobiliarios, por lo que una clara definición sobre la integración o coordinación de ambos sistemas de registro redundará también en un mejor aprovechamiento tributario.

En este contexto y para los propósitos del presente trabajo, a continuación se precisará el concepto y los fines tanto del Catastro como del RPP, comentándose además, algunos de sus principales puntos de convergencia y divergencia.

2.4.1 Concepto y Finalidades del Catastro⁷

Etimológicamente la palabra “**Catastro**” proviene del latín medieval “**Capitastrum**” de donde derivó la palabra “**Catastrum**” que significa: Registro de parcelas gravables.

Históricamente la palabra “Catastro” ha sido empleado también con la significación de inventario, censo o registro, aplicándose a menudo tanto a personas como a bienes aún cuando estos últimos no siempre sean de naturaleza inmobiliaria.

La acepción más común del Catastro es aquella que coincide con el significado de su raíz etimológica, misma que se refiere a los inmuebles; es decir, a la determinación de un registro de fincas, de sus valores y de sus propietarios.

7 Tomado del Artículo “Importancia de la Modernización Catastral” formulado por el Lic. José Antonio Zarzosa Escobedo; Revista Federalismo y Desarrollo No. 58 pág. 3; BANOBRAS.

En este contexto, “los primeros catastros fueron establecidos con fines exclusivamente fiscales y sin representación planigráfica. Sin embargo, a partir de las concepciones alemanas sobre movilización del valor de los inmuebles y su aprovechamiento como factor del crédito territorial, el concepto y los fines del Catastro tuvieron considerable ampliación, y a la noción original del Catastro como padrón de fincas sujetas a tributación, se añadió la exigencia de la individualización física de los predios y de la titularidad de los derechos sobre los mismos, o sea, elementos planigráficos y jurídicos.”⁸

En este orden de ideas, el concepto y los fines del Catastro han venido evolucionando a través del tiempo; hoy en nuestros días, el Catastro es concebido como:

*“Un sistema de información territorial relativo a la propiedad inmuebles, cuyo propósito principal es obtener un censo analítico de las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de los inmuebles, permitiendo con ello un uso multifinalitario de dicho sistema”.*⁹

Bajo esta perspectiva, la información que brinda el Catastro puede ser utilizada para fines fiscales, para estudios de planeación urbana, para dotación de servicios públicos y programación de obras; igualmente dicha información puede aprovecharse como elemento fundamental en la regularización de la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos. Además de lo anterior, la información puede ser utilizada para regular las actividades industriales, comerciales y de prestación de servicios.

8 “Relación entre los Catastros Físico, Jurídico y Fiscal”. Trabajo desarrollado por el Dr. José Ramón Villacencio, presentado en la Reunión Panamericana de Catastro; Caracas, Venezuela. Marzo de 1991; OEA/BID. Texto tomado de la Revista Trimestre Fiscal No. 10 de Indetec.

9 “La Valuación y el Catastro como Elementos Básicos para las Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria”, Indetec 1992; p. 13.

Entre las principales utilidades que pueden proporcionar los Sistemas de Información Catastral de las Entidades Federativas o sus Municipios se pueden señalar las siguientes:

En el aspecto fiscal, el Catastro proporciona información para la determinación del Impuesto Predial, así como de aquellos otros gravámenes que tienen como base el valor de los inmuebles. Dicha información comprende básicamente lo siguiente: nombre de los propietarios, valor de los inmuebles, ubicación, superficie, uso o destino y un sistema de información cartográfica.

En materia de dotación de servicios públicos, el catastro genera información para el servicio de introducción de redes de agua potable y drenaje en una localidad, como es: la determinación del núcleo habitacional a servir, la extensión superficial de la mancha urbana, la topografía del lugar y el número de viviendas beneficiadas; toda esta información además de otros datos como el nombre de los propietarios, se contiene en los padrones catastrales.

Otro aspecto de suma importancia donde tiene su aplicación la información catastral, es en la determinación y fijación de los límites municipales y estatales.

Igualmente, la información catastral es utilizada para realizar labores de urbanismo en los renglones de ordenación de las ciudades, tanto para regular el crecimiento de éstas como para la agrupación y clasificación de zonas urbanas según su vocacionamiento, ya sea de reserva por altos costos, riesgos o usos futuros; para usos industriales, habitacionales, comerciales o de prestación de servicios, para reserva ecológica o renovación del paisaje.

En el trazo de vías de comunicación, el catastro puede proporcionar datos requeridos en cuanto al número de propiedades que afectará el proyecto, a la proporción en que será afectada cada una de ellas, al nombre y domicilio de los propietarios y, consecuentemente, al mon-

to de la indemnización que pudiera corresponder si efectivamente se llevara a cabo el proyecto y se tuviera que expropiar en términos de ley la totalidad o parte de los inmuebles.

Asimismo, el catastro puede ser útil en la creación o ampliación de zonas de riego- En este sentido los datos contenidos en los padrones catastrales resultan de gran valor como auxiliares para el conocimiento de las superficies beneficiadas.

Por todo lo anterior, el catastro puede ser utilizado como un valioso instrumento para la planeación y desarrollo del territorio nacional, pues el cúmulo de información que genera es susceptible de utilizarse para diversos fines: fiscales, urbanísticos, económicos, jurídicos, rurales, etc. De ahí que se diga que el Catastro es multifinalitario; sin embargo, el hecho de que la información catastral pueda ser ampliamente utilizada no significa necesariamente que el Catastro sea multifinalitario; puede llegar a serlo, que es otra cosa.

La realidad es que el Catastro en México tiene un matiz marcadamente fiscal; sin embargo, ha faltado efectividad, puesto que actualmente se manifiestan rezagos sumamente importantes en materia de identificación y registro de predios y en valuación catastral, aspectos básicos para la determinación y administración de las contribuciones locales inmobiliarias que tienen como base el valor de la propiedad.

Conforme a lo anterior, resulta necesario que las entidades apoyen la modernización y eficiencia de sus sistemas de información catastral para que, dada su naturaleza y la información que manejan o pudieran manejar, alcancen la meta de lograr un uso multifinalitario del mismo; es decir, que los catastros tengan la capacidad de lograr:

- ✧ En el aspecto fiscal, un padrón completo y actualizado de la propiedad raíz y de sus características (valor, uso o destino, servicios con que cuenta, etc.), para que con ello las autoridades hacendarias puedan estar en mejores condiciones de obtener

mayores recursos y aplicar con justicia y equidad los distintos tributos que tienen como base el valor de los inmuebles.

- ✧ En el aspecto urbanístico, la información permita conocer a través de la cartografía, las zonas urbanas existentes, su distribución, su estado de conservación, los servicios públicos con que cuenta, etc.
- ✧ En el aspecto económico, genere información precisa del uso actual de la tierra y de su potencial para que con ello brinde un conocimiento más exacto de la riqueza patrimonial (territorial) que dispone cada entidad.
- ✧ En el aspecto jurídico, contribuya con las áreas que se encargan del registro público de la propiedad, a determinar los inmuebles que constituyan la propiedad de un particular o del Estado (Federación, Estados y Municipios).
- ✧ En el aspecto rural posibilite conocer con precisión los usos de la tierra, su potencial y superficie, el tipo de suelo, su forma, su clima, etc.

2.4.2 Concepto y Finalidades del Registro Público de la Propiedad¹⁰

El Registro Público de la propiedad ha sido definido de muy diversas formas, las cuales varían en mayor o menor medida, ya sea de acuerdo a la época y al lugar en que se dan, o bien de acuerdo a los propósitos que cumple dicha función. A continuación se indican y comentan algunas definiciones que al respecto han emitido algunos tratadistas y estudiosos del tema.

10 Tomado del Artículo "Divergencias y Convergencias entre el Catastro y el Registro Público de la Propiedad" formulado por el Lic. Humberto Morones Hernández y publicado en la Revista Indetec No. 95 pág. 34.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo nos señala en su libro de Derecho Registral algunas definiciones de connotados juristas: ¹¹

“Regula todo lo relativo a la registración de los actos de la constitución, declaración, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales sobre la fincas”. José Luis Pérez Lazala.

“Conjunto de normas que regulan los derechos reales inscribibles, determinan los efectos de las acciones personales contra terceros por la anotación y fijan el especial alcance de las prohibiciones de disponer”. Gerónimo González y Martínez.

“Aquel que regula la constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales sobre bienes inmuebles, en relación con el registro de la propiedad, así como las garantías estrictamente registrales”. Ramón Ma. Roca Sastre.

“Conjunto de normas a que debe sujetarse la constitución, modificación y extinción de los derechos reales sobre bienes inmuebles”. Gimenez-Arnau.

“Conjunto de normas de derecho público que regulan la organización del Registro Público de la Propiedad, el procedimiento de inscripción y los efectos de los derechos inscritos”. Pérez Fernández del Castillo Bernardo.

“Conjunto de normas que regulan la publicidad. Scotti.

“Conjunto sistemático de reglas y preceptos legales acerca de los derechos sobre cosa raíz o inmueble. Bienvenido Oliver.

11 Pérez Fernández del Castillo, Bernardo; Derecho Registral. Editorial Porrúa. México 1994, Pág. 64.

“Conjunto de normas reguladoras de las relaciones jurídicas relativas a aquellos bienes aptos para engendrar titularidades erga omnes, mediante la publicidad del registro”. Pascual Marín Pérez.

Se podría citar un mayor número de definiciones sobre el Registro Público de la Propiedad; sin embargo, para nuestros efectos, con esas bastan, pues no se pretende hacer un riguroso análisis del concepto, o proponer en sí alguna definición distinta; en realidad, lo que pretendemos más bien consiste en identificar de dicha función, su ámbito de acción, y con base en ello, identificar algunas de las diferencias y similitudes que dicho sistema de registro guarda con el catastro.

Congruentes con este propósito y considerando las definiciones sobre el Registro Público de la Propiedad antes enunciadas, podemos comentar lo siguiente:

- El Registro Público de la Propiedad constituye una función regulada por normas de derecho público y por normas de derecho privado, ya que por un lado, la organización, el desarrollo y la observancia de la función es llevada a cabo por el poder público, en este caso representado por los gobiernos estatales; mientras que por otro lado, los efectos de la función tienen una connotación de carácter privado, pues velan por los derechos de propiedad que las personas tienen respecto de bienes y cosas de diversa índole.
- Los actos, las operaciones y los derechos de propiedad inscribibles en el RPP son muy variados, pues comprenden aspectos tales como:
 - Derechos reales de “propiedad” sobre bienes inmuebles. “Propiedad” en su más amplio contexto: dominio, posesión y disfrute.

-
- Derechos reales de “propiedad” sobre bienes inmuebles. Propiedad en un contexto limitado: Dominio o posesión o disfrute.
 - Derechos de propiedad (en sentido amplio y en sentido limitado) sobre bienes muebles que por su cuantía, trascendencia o importancia requieren que los títulos de propiedad correspondientes estén inscritos en el Registro Público.
 - Derechos, responsabilidades, obligaciones y prohibiciones que las personas tienen respecto de bienes inscritos en el Registro Público de la Propiedad.
- Una vez que en el Registro Público de la Propiedad se toma nota de los bienes y derechos propiedad de las personas, es necesario que éstas manifiesten cualquier cambio que se dé en los mismos; obviamente, siempre y cuando dicho cambio altere, modifique o cancele lo registrado (características básicas de los bienes e “intereses” diversos sobre los mismos). La desactualización en el Registro limita la posibilidad de que éste pueda ser utilizado para diversos fines, además de que puede condicionar o afectar derechos que sobre bienes o cosas manifiesten tener los particulares.
- Dada la infinidad de bienes y cosas registrables, así como de los registros específicos que sirven para tal objeto, en lo sucesivo (salvo cuando de manera expresa se precise lo contrario) al referirnos al Registro Público de la Propiedad, estaremos vinculando este término con la propiedad inmobiliaria.

Para los efectos de nuestro trabajo es importante hacer esta delimitación porque de hecho el vocablo “regstral” constituye un neologismo que si bien no ha sido aceptado aún por las autoridades lingüísticas, tiene ya carta de ciudadanía en el léxico jurídico, entendiéndolo como todo lo concerniente a la registración de personas, bienes, actos, he-

chos, documentos y derechos a fin de que lo registrado produzca los efectos y las consecuencias jurídicas previstas por la ley.¹²

Fines del Registro Público de la Propiedad

- ◆ Proporcionar seguridad jurídica al tráfico de inmuebles.
- ◆ Dar publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos reales y posesión de bienes inmuebles.
- ◆ Surtir efectos contra terceros.
- ◆ Dar certeza jurídica de la titularidad de un bien inmueble.
- ◆ Garantizar el otorgamiento de créditos.
- ◆ Establecer las medidas que limitan o condicionan la libre disponibilidad de los bienes inmuebles.
- ◆ Coadyuvar con los planes de desarrollo económico y social de los municipios, de los estados y del país en general.
- ◆ Coadyuvar con los propósitos que persiguen otros registros inmobiliarios como los que se llevan por el Catastro y el Registro Agrario.
- ◆ Coadyuvar a una mejor determinación de tributos inmobiliarios, y a un mejor control del cumplimiento de las obligaciones fiscales correspondientes.
- ◆ Contribuir a la regulación del uso del suelo.
- ◆ Contribuir a la regularización de la tenencia de la tierra.

12 Op. Cit. "Curso de Derecho Registral" Pág. 15.

2.4.3 Divergencias y Convergencias entre el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.

Principales Convergencias

A) Registro de la Propiedad Inmueble

La propiedad inmueble constituye sin duda alguna el principal punto de convergencia entre el Catastro y el Registro Público de la propiedad, no obstante que el primero ponga énfasis en el registro de las características físicas y valorativas de la propiedad, en tanto que el segundo lo haga con las características de los propietarios y de los actos jurídicos susceptibles de generar derechos u obligaciones sobre las propiedades.

Conforme a lo anterior, sería ideal contar con un registro inmobiliario único, en donde se inscriba toda aquella información que permita tener un conocimiento preciso e integral de la propiedad inmueble, es decir, de sus características físicas y dimensionales, valorativas, fiscales, jurídicas, administrativas, urbanísticas, etc.

B) Ambas Funciones (Catastral y Registral) son Realizadas por el Estado

El hecho de que tanto las funciones registrales como catastrales se lleven a cabo por el estado (gobierno estatal, gobierno municipal, organismo público descentralizado, etc), significa que, al menos en lo que respecta a la organización, desarrollo y observancia de dichas funciones, se deba estar sujeto a normas de derecho público.

Con base a esta característica, podríamos señalar que una integración del catastro y del RPP se ve favorecida puesto que ambas funciones son desarrolladas por órganos públicos centralizados o descentralizados; incluso, en la mayoría de las entidades federativas las facultades competenciales sobre esas materias recaen en los gobiernos de los estados.

C) *Toda inscripción requiere título de propiedad*

Para toda inscripción de la propiedad en el Registro Público o en el Catastro, se requiere invariablemente de que se presente el título de propiedad (escritura pública o privada) correspondiente. Sin embargo, para efectos de la inscripción en el Catastro no necesariamente se requiere que la escritura se encuentre inscrita en el RPP.

D) *Incidencia de ambos registros en los tributos inmobiliarios*

Toda inscripción o modificación en el RPP y en el Catastro, requiere que el inmueble correspondiente se encuentre al corriente del pago de los gravámenes que le afectan y/o que tienen que ver con el tipo de operación que se pretende realizar. Estos gravámenes son principalmente: Impuesto Predial, Impuesto (local) sobre Adquisición de Inmuebles, Impuesto sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado. La propia determinación de estos impuestos requiere en mayor o menor medida de información contenida en uno u otro sistema de registro.

El ISR, el IVA y el ISAI tienen que ver con la transmisión de inmuebles. El primero grava la utilidad que obtiene el enajenante cuando mediante cualquier acto oneroso transmite un bien inmueble. También grava la utilidad del adquirente cuando se considera que en el patrimonio de éste hay un ingreso con motivo ya sea de una donación, de una prescripción o de cualquier otro acto jurídico que con relación a la materia esté previsto por la ley. La utilidad (gravada por el ISR) que obtiene el adquirente puede darse además cuando existe una diferencia mayor del 10% entre el valor del avalúo y el precio, lo cual generalmente se presenta cuando se adjudican bienes por remate.

Con relación a la materia, el IVA grava la enajenación de construcciones no destinadas a casa-habitación. Se considera como base del impuesto el precio pactado en la operación, o a falta de éste, el valor que los bienes tengan en el mercado, o en su defecto el de avalúo.

El Impuesto (local) sobre Adquisición de Inmuebles, grava como su nombre lo indica la adquisición de inmuebles realizada por:

- ◆ Todo acto de transmisión de propiedad, incluyendo la donación, la que ocurra por causa de muerte y la aportación de toda clase de asociaciones o sociedades, a excepción de las que se realicen al constituir la copropiedad o la sociedad conyugal siempre que sean inmuebles propiedad de los copropietarios o de los cónyuges. En las permutas se considera que se efectúan dos adquisiciones.
- ◆ Compraventa en la que el vendedor se reserve la propiedad, aún cuando la transferencia de ésta opere con posterioridad.
- ◆ Cesión de derechos.
- ◆ Dación en pago y la liquidación.
- ◆ Constitución de usufructo, transmisión de éste o de la nula propiedad.
- ◆ Prescripción positiva
- ◆ Otros actos jurídicos que las leyes de cada entidad establezcan.

La base para la determinación del ISAI, está dada generalmente por el valor mayor que resulte de entre: el valor catastral, el precio o valor de la adquisición y el del avalúo practicado por la autoridad fiscal o persona autorizada.

Otro impuesto muy importante con relación a la propiedad inmueble es el Impuesto Predial. Este impuesto municipal grava en términos generales la propiedad o posesión de inmuebles. La base para su determinación (en la mayoría de las entidades federativas) está dada por el valor catastral del inmueble.

Principales Divergencias

a) **Carácter administrativo del catastro vs carácter jurídico del RPP**

La naturaleza y características del catastro hacen de éste un instrumento de carácter eminentemente administrativo, no obstante su aplicación en el ámbito gubernamental como en el ámbito privado. En cambio, el RPP tiene un carácter jurídico por naturaleza, pues su objetivo fundamental es el de proteger los derechos reales de los particulares y dar seguridad y certeza jurídica al tráfico inmobiliario.

b) **Marco Jurídico**

Dentro del conjunto de leyes y reglamentos que conforman el marco jurídico de ambos registros, se encuentran cuerpos normativos, tanto de carácter federal como estatal y municipal también. Sin embargo existe uno que en particular es el que nos ayuda a identificar una gran diferencia entre el catastro y el RPP; dicho ordenamiento es el Código Civil del Estado y en su caso el del Distrito Federal.

El Código Civil constituye un conjunto de normas de carácter privado, que entre sus principales propósitos se encuentra el de regular las relaciones jurídico-económicas entre particulares. Generalmente en este tipo de ordenamientos se establece un título que trata específicamente del Registro Público, esto es, de su organización, de los títulos y actos inscribibles, de los procedimientos a seguir, etc.

En conclusión se podría señalar que mientras el catastro está sujeto a normas de derecho público, el RPP por su parte es afectado tanto por normas de derecho público como por normas de derecho privado.

c) **Obligación de inscribir la propiedad inmueble en el Catastro vs Inscripción “voluntaria” de los títulos de propiedad en el Registro Público de la Propiedad.**

Todo propietario o poseedor de bienes inmuebles, tiene la obligación de manifestarlos (inscribirlos) en el catastro local al cual corresponda la ubicación del predio. Sin embargo, dicha manifestación no es obligatoria para con el Registro Público de la Propiedad.

d) Efectos de la inscripción

Con la inscripción de la propiedad en RPP se obtiene la legalidad probatoria del título; en cambio, con la inscripción de la propiedad en el Catastro no se genera o protege derecho alguno, pues únicamente implica el cumplimiento de una obligación, para efectos fundamentalmente fiscales.

e) Contenido de los registros

El RPP determina con precisión jurídica el bien inmueble objeto de los derechos consignados en el documento o título inscribible. En este sentido el RPP pone énfasis en el conocimiento exacto del titular de un bien inmueble o de los derechos reales sobre el mismo. Asimismo, inscribe (a solicitud del interesado) básicamente todo tipo de acto jurídico que tenga o pueda tener efectos contra terceros.

Por su parte, el Catastro centraliza sus esfuerzos por tener un registro completo y detallado de la propiedad raíz, es decir, pone énfasis en las características físicas y valorativas (para efectos fiscales) de los predios. El conocimiento (datos) de la persona propietaria o poseedora del inmueble interesa fundamentalmente para los efectos fiscales (Impuesto Predial, Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, etc). de que es objeto la información que proporciona catastro, aspecto que en la práctica se convierte como el principal propósito de dicha institución.

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior, el Catastro no contempla (registra) los actos o hechos de carácter jurídico que inciden sobre la propiedad y que constituyen un derecho en favor de la persona que así lo manifiesta y acredita con títulos y documentos que la propia ley señala.

f) **Objetivo primordial**

El objetivo principal del Catastro se circunscribe fundamentalmente a integrar un sistema de información territorial para usos múltiples pero destacando siempre el propósito fiscal. En cambio el objetivo primordial del RPP es el de proteger los derechos reales de los particulares, así como dar seguridad y certeza jurídica al tráfico inmobiliario.

2.5 El Problema de los Valores Catastrales (Base de los principales tributos inmobiliarios locales)¹³

Uno de los aspectos más importantes con relación a los impuestos inmobiliarios y particularmente con relación al impuesto predial, es el referente a la valuación inmobiliaria, toda vez que el valor de la propiedad constituye, en treinta entidades federativas, la base de dicho tributo, y sólo dos estados consideran para el mismo efecto, la superficie del inmueble. Es por ello, que de la adecuada determinación y actualización de los valores inmobiliarios depende en gran medida el que los principales tributos inmobiliarios sean realmente proporcionales y equitativos, tal y como lo dispone el artículo 31 de nuestra Carta Magna.

Actualmente, el problema municipal que subsiste en materia de valuación en las entidades federativas, es el referente a la desactualización que presentan los valores catastrales, con respecto al nivel que representan los valores reales o comerciales de los inmuebles.

Tal desactualización de los valores catastrales se da en mayor o menor proporción en todas y cada una de las entidades federativas, y las causas que originan el problema o que impiden corregirlo varían también de un estado a otro. Mientras que en unos, el problema es por complejidad de los procesos valuatorios, en otros, es por la desactualización

13 FUENTE: "La Administración del Impuesto Predial" elaborado por el Lic. Humberto Morones Hernández.

de las disposiciones legales –fiscales o catastrales- las cuales en mucho de los casos determinan que la revaluación catastral ha de realizarse cada dos y hasta tres años.

Los valores catastrales que se manejan resultan ser poco alentadores, pues a todo lo anterior habría que agregar el gran dinamismo que observan las características de la propiedad inmueble, el cual casi siempre supera los esfuerzos administrativos que se realizan para mantener actualizados los registros.

Esta realidad que presentan los valores catastrales respecto de los valores comerciales, ha implicado que la actualización de los valores unitarios para terreno y construcción nunca llegue al nivel real actual, porque ello conllevaría a un fuerte incremento en el pago de los impuestos, principalmente en el pago del impuesto predial.

Lo anterior ha dado como resultado, incongruencias entre la base y la tasa del impuesto y en las políticas que se implementan con el propósito de corregir tal situación. Es decir, normalmente en las entidades donde los valores catastrales (base del impuesto) están más rezagados, las tasas fiscales que se aplican son más altas y en donde los valores se ajustan más a la realidad, las tasas son más bajas.

De hecho el no ajustar a niveles reales los valores unitarios de los terrenos y construcciones, por considerar el impacto en el monto del impuesto a pagar, es una política que debe modificarse, pues por principio de cuentas uno de los propósitos fundamentales de todo catastro es el de contar con valores reales de la propiedad inmobiliaria, y si ello representa un importante incremento en el impuesto, corresponderá entonces a la autoridad hacendaria municipal someter a la consideración de la legislación local, las modificaciones necesarias a las leyes de hacienda y de ingresos municipales, a fin de evitar, o en su caso, atenuar dichos efectos en la carga fiscal de los contribuyentes.

Si se actualizan los valores catastrales, pero no se ajustan en lo necesario las tasas fiscales el impuesto predial, se corre el riesgo de que el contribuyente no pueda cumplir con sus obligaciones tributarias, pues le estarían elevando la carga fiscal sin tomar en cuenta las posibilidades o condiciones que tiene para ello.

Algunas Conclusiones en Materia de Valuación.

1. La función de valuación catastral debe ser constante y permanente para que no pierda su eficacia, ya que las características de la propiedad inmueble también son dinámicas.
2. Los valores catastrales se encuentran muy por debajo de los valores reales o comerciales actuales, aspecto que constituye una de las principales causas del bajo rendimiento de los tributos locales relacionados con la propiedad inmueble.
3. En muchas de las entidades no se da una efectiva actualización de los valores catastrales, debido a que consideran el fuerte incremento tributario que ello representa para los contribuyentes, aspecto que debe corregirse, toda vez que existe la posibilidad de modificar en lo necesario, la base o la tasa fiscal de los impuestos que corresponda.
4. El contar con valores catastrales reales o actuales, no sólo es importante para efectos tributarios, también lo es para tener un conocimiento más exacto (en forma individual y global) del valor de la propiedad inmueble; esto último es muy significativo, sobre todo cuando se dan casos de indemnización por expropiación.
5. Existe poca participación del municipio en el proceso de valuación catastral, no obstante la representación que tienen en las Juntas Catastrales, pues su voto se ve disminuido ante la gran mayoría de representantes que integran a dichos organismos.

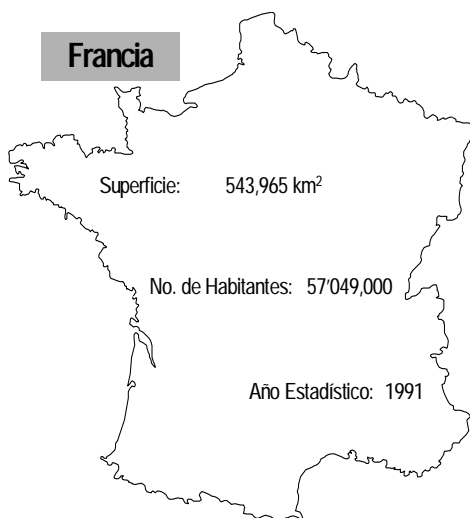
-
6. Es necesario que todas las entidades cuenten con instructivos o reglamentos de valuación que precisen y definan los criterios y procedimientos que en atención a la ley de catastro deben seguirse para la valuación.
 7. Se sugiere que la periodicidad para el ajuste de valores catastrales sea anual cuando se realice en forma masiva. La actualización individual o específica, obviamente se harán cuando los casos o actos así lo ameriten.
 8. Se considera conveniente el establecimiento de comités técnicos de valuación integrados por personal técnico de catastro (cuando éste sea llevado por el estado) y por personal técnico de los Ayuntamientos. Dichos comités técnicos para la valuación catastral podrían ser regionales o intermunicipales y podrán ser una alternativa en lugar de las Juntas Catastrales, donde en ocasiones reinan intereses de carácter muy particular, perdiendo así objetividad y efectividad la revaluación catastral.

CAPTULO 3

El Catastro y la Tributación Inmobiliaria en Otros Países

El propósito central de este capítulo consiste en describir y analizar algunas de las principales características que observan los catastros y los tributos inmobiliarios que se establecen en diversos países, a fin de ver la posibilidad de que algunos de sus aspectos puedan ser considerados como elementos susceptibles de incorporarse a un nuevo esquema tributario en México.¹

3.1 Francia



1 Los Sistemas Catastrales.- "El Catastro en Europa" Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria". (España) Revista Catastro, No. 18, Octubre de 1993.

Marco Administrativo:

El Catastro depende directamente de la Dirección General de Impuestos del Ministerio de Hacienda y funciona de manera desconcentrada a través de las Direcciones Regionales.

Las administraciones regionales no tienen función alguna en relación con el Catastro y los Municipios actúan únicamente como punto de contacto con los ciudadanos, ya que la información catastral puede consultarse en las dependencias municipales, pero no intervienen en la formación o actualización del Catastro más que como vehículo para la exposición al público de la información.

Marco Jurídico:

El establecimiento del régimen jurídico en materia catastral corresponde a los órganos centrales, careciendo las regiones, departamentos o municipios de competencia alguna al respecto.

Papel de las Instituciones Catastrales.

La función preponderante es la fiscal, ya que sirve de base para la recaudación, no sólo del impuesto inmobiliario sino también para determinar las bases del "Impuesto de Habitación", el "Impuesto Profesional", el "Impuesto de Recogida de Basura Doméstica", así como los beneficios agrícolas.

Otra función o "misión" es la jurídica e inmobiliaria del Catastro porque sirve para identificar las fincas con certeza (clave catastral) pero no proporciona con el mismo grado de certeza la identificación de los propietarios, limitándose a dar constancias del propietario aparente.

La otra función es la "Misión Técnica" basada en su cartografía a grandes escalas que se traduce en la colaboración, verificación y centrali-

zación de todos los levantamientos de cierta importancia que llevan a cabo las dependencias públicas.

Sistema de Valorizaciones.

La fiscalidad inmobiliaria se basa en el valor de renta y no en el valor de mercado o de venta de una finca, lo que aseguran una equidad fiscal sin tener que realizar permanentes actualizaciones de acuerdo a la evolución del mercado, aunque la ley prevé revisiones cada 6 años, en la práctica se vienen realizando cada 30 años. Las últimas revisiones de valores catastrales se realizaron en 1963 para las fincas rústicas y en 1970 para las urbanas.

Tratándose de fincas urbanas, su valorización se puede realizar por: comparación, directa, contable y según alquileres. La aprobación de valores se realiza por el Director de los Servicios Fiscales del Departamento.

Actualización.

Esta puede producirse de oficio cuando se observen cambios en cultivos u otras transformaciones. La conservación catastral viene eminentemente facilitada y abaratada por el hecho de que cuando se produce un acto jurídico que lleva aparejada la transformación física de una finca, son los propios propietarios los encargados de presentar al catastro el levantamiento topográfico en el que se plasme la nueva realidad.

El mecanismo de coordinación entre Notarías, Registro Público de la Propiedad y Catastro hace que sin dar cumplimiento a este requisito no pueda formalizarse la escritura correspondiente ni procederse a la inscripción registral, por lo que se asegura la presentación por parte de los particulares de la documentación topográfica correspondiente. La labor de catastro se limita entonces a comprobar los documentos presentados por los particulares y a actualizar su cartografía con arreglo a

los mismos, evitándose el costo de mantener personal dedicado al trabajo de campo para actualizaciones de este tipo y facilitándose la conservación cotidiana de los archivos catastrales.

3.2 Estados Unidos de Norteamérica



- El Impuesto a la propiedad se administra a nivel local de condado o de ciudad.
- Aproximadamente el predial aporta el 46% de los impuestos locales.
- Tasas: 1% en California, existiendo descuentos, exenciones o incrementos en dichas tasas, según sea el caso (ancianos, minusválidos, personas de bajos recursos, etc.).
- Valuación: No existe el concepto de valor catastral y la base gravable es el valor comercial.
- Métodos: Por el costo de la propiedad; por los ingresos que genera (industrial y comercio); por la comparación con propiedades similares.

-
- Revaluaciones: Cada año y cuando hay cambio de propietarios y/o modificaciones a la vivienda; e incremento 2% anual.

3.3 República Federal Alemana.

La organización del Catastro depende de cada uno de los estados (Länder) y puede estar adscrita a órganos diversos. Normalmente dependen del Ministerio Regional de Hacienda, del Interior o del de Justicia, justificándose esta última dependencia en el estrecho vínculo que debe existir entre el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.

Caso de Land de Renania-Palatinado.

- El catastro se integra en el Ministerio del Interior y Deportes, organizándose en tres distritos que funcionan de manera descentralizada y de los que a su vez dependen 42 oficinas catastrales.
- La creación y funcionamiento del catastro se rigen por normas emanadas del propio Land. Únicamente en cuestiones de valoración se aplican normas de carácter federal pues se busca que la valoración de inmuebles se realice con criterios homogéneos en todo el territorio Alemán.
- Los datos contenidos en el catastro carecen de valor jurídico, que está reservado al contenido del Registro de la Propiedad. El mapa catastral si considera parte de dicho registro.
- Al catastro se encomienda la realización de todos los trabajos de creación y mantenimiento de la real geodésica y triangulación, levantamientos topográficos oficiales, elaboración de cartografía catastral y creación y mantenimiento de la cartografía básica de Alemania, escala 1: 5,000.

Apoyo al Registro Público de la Propiedad

- El Catastro no forma parte del Registro Público de la Propiedad, pero la cartografía catastral sirve como referencia para los datos registrales, existiendo un reenvío mutuo entre ambas instituciones. Es decir, quien consulte el Registro recibe una referencia catastral que permite la identificación inequívoca del bien sobre plano y sobre el terreno, y a su vez, quien consulta el catastro encuentra una referencia a la inscripción registral que le permite conocer la situación jurídica del inmueble.
- La cartografía catastral tiene valor probatorio ante los tribunales, ya que la inscripción en el Registro confiere a su titular la más amplia protección que en derecho pueda alcanzarse, no existiendo otra realidad inmobiliaria que la reflejada en los archivos registrales, entre los que debe contarse el mapa central.

Uso Fiscal del Catastro:

Uno de los usos del catastro es en la determinación de valores para efectos fiscales o de expropiación. El catastro contiene todos los datos necesarios para realizar una valoración, incluidas en ocasiones referencias a precios de mercado o datos similares. Es de señalar, sin embargo, que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no figura en los archivos catastrales la valoración fiscal, ya que la misma corresponde a otro departamento.

Sistema de Valoraciones:

La regulación del sistema de valoraciones inmobiliarias corresponde al estado central, existiendo desde 1925 una normatividad única en esta materia.

Desde el primer momento la intención del legislador fue conseguir que la valoración de bienes inmuebles se realizara con criterios homogéneos en

todo el territorio Alemán. Cualquiera que fuera la administración que llevara a cabo la valoración o el impuesto que hubiera de aplicarse.

Efectos Jurídicos:

Los datos contenidos en los libros catastrales carecen de valor jurídico, que está reservado al contenido del Registro de la Propiedad. El mapa catastral se considera parte integrante de dicho registro.

3.4 Holanda

(Superficie 41,500 km²; No. de habitantes 15'065,000; Año Est. 1991; División Política 12 provincias).

- El Catastro fue establecido en 1832, con la fiscalidad primordial de servir para la recaudación del impuesto territorial.
- Existe una adecuada coordinación entre catastro y registro de propiedad.
- La regulación catastral y registral se lleva a cabo enteramente a nivel central, así, las provincias no obstante su autonomía, carecen completamente de competencias normativas o ejecutivas en la materia.
- En 1989 se aprobó la nueva Ley de Catastro que junto con el Código Civil contiene las normas que rigen al Sistema Catastral Registral Holandés.
- El Código Civil se ocupa fundamentalmente de la vertiente registral más que de la catastral.
- La Ley Catastral ha evitado el entrar en materias técnicas, dado la velocidad con que se transforman hoy en día las tecnologías aplicables a estas materias. Se ha centrado más bien en establecer requisitos generales como los siguientes:

-
- Identificación unívoca (inequívoca) de los bienes registrales.
 - Actualización permanente de la información contenida en archivos y mapas.
 - Continuidad histórica de los datos con el fin de establecer la situación jurídica real de un bien, mediante el estudio de su evolución.
 - Los datos han de ser correctos y completos.
 - El examen de los datos, tanto archivos como mapas, debe poder realizarse con rapidez y eficacia.
 - Las inscripciones han de realizarse de forma abierta, de manera que puedan inscribirse nuevos datos a medida que se produzcan nuevos acontecimientos.
- El funcionamiento cotidiano de los Registros y del Catastro se produce de forma desconcentrada a través de 12 oficinas provinciales establecidas en los capitales de cada una de las 12 provincias que componen al país.
 - Dado que el **Impuesto Territorial** ha pasado a ser un impuesto local, los ayuntamientos reciben cada año del catastro la documentación necesaria para identificar a los propietarios del suelo, junto con la individualización de las parcelas y la descripción de sus características.

Papel de las Instituciones Catastrales.

- En la actualidad sirve únicamente **para efectos fiscales**, para la identificación de las fincas pero no para su valoración. El término “catastro” para referirse al conjunto, registro/catastro.

Sistema de Valoraciones.

- La imposición inmobiliaria corresponde enteramente a los Ayuntamientos y a los “Consejos Hidrológicos”.
- El impuesto municipal es semejante al rate británico en cuanto que grava el disfrute de los bienes inmuebles, y no la propiedad de los mismos. El sujeto pasivo del impuesto es el ocupante de la finca, no el propietario. La base imponible viene constituida por el valor de mercado, bien por la superficie, que se multiplica por una tarifa en función del uso.

3.5 Italia

Italia



- El Catastro depende en Italia del Ministerio de Hacienda.
- El Marco Jurídico del Catastro Italiano viene establecido a través de normas estatales de aplicación uniforme en todo el territorio italiano.
- El catastro italiano es el órgano encargado de la cartografía a grandes escalas; no obstante lo anterior su función principal sigue siendo fiscal, ya que constituye la base indispensable para la gestión de la imposición que grava los bienes inmuebles.

Tributación y Sistemas de Valoración.

- El impuesto inmobiliario directo grava la renta de los bienes inmuebles, no el valor patrimonial de los mismos. De acuerdo con la Ley, la renta catastral se define como “renta bruta de media ordinaria obtenible previa detracción de los gastos de reparación, de mantenimiento y cualquier otro gasto o pérdida.

En el caso de los inmuebles urbanos la renta catastral se determina de forma semejante a los terrenos, mediante tarifas establecidas por categoría y clases, obteniéndose una supuesta renta media que no puede tener que ver con la renta real de mercado. El único supuesto en el que se tiene en cuenta la renta real cuando la misma resulte inferior en más de un quinto a la renta mensual.

Impuestos que Gravan las Transmisiones de Inmuebles.

En todos estos impuestos la norma imperante es que la base imponible venga constituida por el valor de mercado, teniéndose en cuenta que en principio se considera como tal el valor declarado por las partes, pero que puede establecerse uno distinto si la Administración estima que el valor real de la transacción es superior.

3.6 Reino Unido

Superficie 244,100 km², No. de habitantes 57'367,000; Año Estadístico 1991

Reino Unido, el único ejemplo del estado en el que no existe un catastro propiamente dicho. Entendiendo como institución dedicada a la conservación de un conjunto de archivos cartográficos y documentales que permitan conocer los principales datos referidos a la titularidad del suelo y representar gráficamente con cierta exactitud la localización y características de las fincas.

El sistema registral se compone en Inglaterra y Gales no sólo de un registro, sino de tres. Además del “Land Registry”, existen otros dos, el “Registro de Cargas Inmobiliarias” (Land Charges Registry) y el “Registro de Cargas Inmobiliarias Locales” (Local Land Charges Registry).

El registro de cargas tiene carácter central y funciona en toda Inglaterra y Gales como instrumento de publicidad de las cargas que pesan sobre terrenos no inscritos en el Registro de la Propiedad.

Los Registros de Cargas Locales operan en el ámbito de cada municipio y sirven únicamente por recargar aquellas fincas que se hallan gravadas por cargas de derecho público, como pueden ser servidumbres públicas, limitaciones al derecho de edificación por razones urbanísticas.

El Registro británico está encuadrado en el seno de la Administración Central, dependiendo directamente del Ministerio de Justicia (“Lord Chancellor” según la terminología Británica).

Función del Registro.

El Registro de la Propiedad se creó en Inglaterra con la única finalidad de facilitar el tráfico inmobiliario. El registro carece de cualquier otra finalidad, bien sea de tipo fiscal, bien sea de tipo informativo.

El Registro no puede considerarse ni siquiera como un inventario de la riqueza inmobiliaria del país, ya que no recoge todo el patrimonio inmobiliario, sino únicamente aquél que haya sido objeto de transacciones registrales en tomas de registro obligatorio.

Aún en áreas de registro obligatorio puede haber propiedades que nunca accedan al Registro por no ser objeto de transacción registrable. Ejem. Palacio de Buckingham.

En estos momentos, además, el impuesto inmobiliario, llamado “rate” en la terminología británica, está en trance de desaparecer, ya que el Gobierno ha hecho públicos sus planes de sustituir esta figura recaudatoria por un impuesto personal que gravaría a todos los habitantes del Reino Unido por el mero hecho de existir.

Tabla Comparativa de las Características de los Catastros de los Diversos Países									
País	Ministerio	Función Fiscal	Función Jurídica	Función Informativa	Información Gráfica	Información Documental	Valoraciones y revisión	Conservación	Coordinación Catastr./Regist.
Francia	Hacienda	Predominante	Identificación de inmuebles en documentos públicos.	Abierto a organismos, entidades y al público.	Parcelas, Vías, Toponimia, Hidrografía	Titularidad Ref. Registro, Características y valoración	Criterios objetivos, no tiene en cuenta el mercado. Última 1970.	Levantamientos particulares. Revisiones no periódicas.	Obligación de presentar la Cédula catastral.
Holanda	Planificación y Medio Ambiente	Inexistente	Catastro recoge información registral y suministra la identificación.	Abierto a todos. Accesible a través de terminales de videotext.	Parcelas, Vías, Toponimia, Hidrografía, Usos del Suelo.	Titularidad Ref. Registro, Cargas públicas y privadas.		Levantamientos oficiales a cargo del interesado.	Notificación de Registro a Catastro. Forman una única institución.
Italia	Hacienda	Predominante	Identificación de inmuebles en estructuras públicas	Abierto al público.	Parcelas, Vías, Hidrografía, Servidumbres Públicas, Toponimia.	Titularidad. Escritura. Transacciones, Características y valoración.	Criterios objetivos, no tiene en cuenta el mercado. Última: 1937-39.	Levantamiento particulares. Revisiones no periódicas.	Identificación catastral en Escritura.
Reino Unido (Registro)	Justicia	Inexistente	El Registro incluye la información cartográfica.	Abierto sólo a los titulares de las fincas o derechos.	Parcelas, Vías, Hidrografía, Toponimia, Elementos Topográficos.	Titularidad, Cargas, Transacciones.		Levantamientos oficiales.	
R.F. Alemana	Interior, Justicia, Ambiente	Apoyo a órganos fiscales.	El Catastro sirve de base cartográfica para el Registro. El mapa forma parte de los documentos registrales.	Exige interés legítimo, pero en la práctica es muy abierto.	Parcelas Vías, Hidrografía, Toponimia. Usos del Suelo.	Titularidad. Cargas Públicas, Ref. Registro, Recursos naturales. Derechos reales. Uso legal.	Criterios, objetivos, el valor de mercado sólo se cuenta en solares. Última: 1973.	Levantamientos particulares u oficiales a cargo del interesado. Revisiones no periódicas.	Notificación de Registro a Catastro. El mapa forma parte del Registro.
España	Hacienda	Única (hasta la fecha)	Inexistente. Previsión en la Ley de 1906; no se ha hecho efectiva nunca.	Exige interés legítimo.	Parcelas, Vías.	Titularidad, Características y valoración.	Tendencia hacia el valor de mercado. Este en revisión actualmente.	Levantamientos oficiales.	Identificación catastral en Registro.

3.7 Venezuela²

Venezuela



En este país se aplica el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, el cual constituye una fuente de ingresos propios de los Municipios.- Sus características principales son:

- HECHO Y BASE.- Propiedad de un inmueble dentro del perímetro urbano del Municipio.
- SUJETO PASIVO IMPONIBLE.- Valor del inmueble (terreno no, edificaciones, otras características).
- TARIFA.- Tarifa porcentual al valor estimado según ubicación y uso del inmueble; problema : desactualización de los catastros.
- ESTRUCTURA TARIFARIA.- Progresiva.
- BASE TRIBUTARIA.- Valor de la propiedad o del arrendamiento.
- OTROS ELEMENTOS.- Valoración mediante autodeclaración del contribuyente.

2 AUTOR: Joachin Knoop.- “Descentralización Fiscal en Venezuela”, Naciones Unidad; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Santiago de Chile, 1994. Título original: El Sistema Fiscal en el Contexto de la Descentralización; Artículo publicado en la Revista Trimestre Fiscal No. 51; INDETEC, 1995. Año Estadístico de referencia: 1990.

Cabe señalar que en la mayoría de los Municipios, sus ingresos propios representan más del 50% de sus ingresos totales. La fuente de ingresos propios más importante para este nivel de gobierno, es el Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio (PIC).

Sobre este mismo concepto tributario, Armando Barrios R., en su artículo “Las Fuentes de Financiamiento Municipal”, nos precisa que el Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Venezuela, registra debilidades asociadas al hecho de que las bases catastrales exigen una continua revisión a efecto de conservar el poder adquisitivo de los montos recaudados.³

El autor de referencia nos comenta también que si bien el impuesto a la propiedad inmobiliaria no ha destacado hasta el momento como fuente de financiamiento (el más importante a nivel local es, como ya se dijo, el impuesto sobre patente de industria y comercio), sí en cambio es considerado como el tributo con mayor potencial recaudatorio para los municipios debido a una de sus principales características: la inamovilidad del objeto gravable.

De un muestreo de 56 municipios que abarcan un poco más de la mitad de la población de país, sus ingresos totales se componen, de manera general de la forma siguiente:⁴

70 % Ingresos propios.

- 50% Patente de Industria y Comercio (PIC).
- 10% Inmuebles urbanos.
- 40% Otros.

30% Transferencias estatales y aportes extraordinarios del gobierno central.

3 Barrios R. Armando, “Las Fuentes de Financiamiento Municipal en Venezuela”.- Artículo publicado en la Revista Hacienda Municipal No. 58, INDETEC, 1997.

4 Considera el autor de referencia (J. Knoop) que los ingresos municipales son difíciles de determinar, dado que las estadísticas oficiales son incompletas.

3.8 Impuesto Predial en Indonesia.

A partir de 1984, el gobierno de Indonesia llevó a cabo una importante reforma fiscal cuyos cambios más significativos comenzaron en enero con la revisión del Impuesto Sobre la Renta (ISR), y continuaron con la introducción al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en abril de 1985.

En este último año se introduce un nuevo impuesto a la propiedad, "Land and Building Tax" (Pajak Bumi Dan Bangunan o PBB), que entra en vigor en enero de 1986.

El objetivo principal de este nuevo impuesto a la propiedad fue crear un gravamen equitativo y eficiente, que al mismo tiempo generara mayores ingresos gubernamentales.

Los cambios requeridos para instrumentar el PBB se llevaron a cabo en dos fases:

- I. Se simplifica la estructura legal del Código Fiscal para establecer un solo impuesto a la propiedad. Esta reforma cambió drásticamente un sistema compuesto de siete gravámenes diversos relacionados con la propiedad, que tenían importantes diferencias en sus tasas y bases gravables, como en los casos del impuesto para caminos o las contribuciones para el desarrollo regional. Esta situación ocasionaba graves problemas, toda vez que diferentes niveles de gobierno determinaban los gravámenes y diversas dependencias los administraban.
- II. Se instrumentó una reforma administrativa, que comenzó en 1988 con la introducción de una nueva estrategia de recaudación nombrada "Payment Point Collection System" (PPS), que consistió en determinar una sola ubicación o "punto" por zona o localidad para efectuar el pago del impuesto. Este nuevo sistema fue el paso inicial de la reforma administrativa, que dio como resultado la

institucionalización administrativa de un sistema global que integró los siguientes componentes:

1. Un sistema de punto para el pago: PPS, "Payment Point System".
2. Un sistema de manejo de información: PIMS, "Property Information Management System".
3. Un sistema de avalúo para las propiedades: PVS, "Property Valuation System".

La primera fase para implementar la reforma del nuevo impuesto a la propiedad (PBBB) en el país consistió en los siguientes puntos:

1. La simplificación de la estructura del sistema legal del Código Fiscal, que consolidó los siete diversos gravámenes relacionados con la propiedad.
2. La ampliación de la base, por la reducción de las exenciones y reclasificación de las zonas urbanas.
3. La definición de la nueva base gravable en función del valor de mercado, para reflejar el incremento en el valor que se genera en una determinada zona o localidad por su potencial de desarrollo, así como el aumento en el valor generado por inversiones públicas.
4. Se establece una tasa única del 0.5% que resulta en una tasa efectiva de un 0.1% obtenida de multiplicar el 0.5% por la base gravable, que es del 20% del valor de mercado de la propiedad (base gravable que se ajusta de acuerdo a las necesidades presupuestales).
5. Se minimizaron las distorsiones en equidad, tomando el valor de mercado de la propiedad y representativo de la capacidad de pago del propietario.

-
6. Se simplifica el proceso administrativo, toda vez que se opta por determinar la base gravable en función del valor del mercado para facilitar el avalúo del inmueble debido a que éste es normalmente verificable.
 7. Se faculta al Ministerio de Finanzas como la autoridad calificada para actualizar los valores de mercado de la base gravable.

Como resultado de los cambios estructurales derivados de este nuevo impuesto a la propiedad PBB, se simplificaron diversos procedimientos legales y administrativos. Sin embargo, aún había que corregir graves problemas de iniquidad e ineficiencias generados por la falta de fiscalización, aunados a los complejos procedimientos administrativos, que consumían demasiado tiempo por ser elaborados manualmente, como en los casos de la emisión y distribución individual de los recibos de pago.

Fue necesario complementar esta reforma legal con una reforma administrativa para lograr instrumentar eficientemente este nuevo impuesto a la propiedad PBB.

En la segunda fase, por lo tanto, el esfuerzo se dirige a manejar el proceso administrativo del sistema de recaudación. Como primer paso se instrumentó el nuevo sistema de recaudación PPS, "Payment Point System", diseñado para obtener resultados inmediatos:

1. Minimizar los costos administrativos generados por el proceso de elaboración de los recibos y la contabilidad del impuesto.
2. Eliminar los atrasos en los pagos del impuesto.
3. Concentrar los recursos fiscales para identificar a los contribuyentes morosos.
4. Producir y proveer puntualmente los reportes del proceso administrativo de la recaudación, para tomar de inmediato medidas correctivas.

La estrategia consistió en trabajar conjuntamente con la participación activa de la banca. Se asignó a un determinado banco en una zona o localidad como responsable del pago del impuesto de los contribuyentes, al igual que de la contabilidad.

Paralelamente, se fijaron fechas estrictas para el pago del impuesto, sancionando su incumplimiento con fuertes multas y otras medidas coercitivas. Estos elementos dieron como resultado un control administrativo eficiente, debido a que se logró generar un registro apropiado y confiable, que además amplió la base de contribuyentes, ya que se captó a todo aquel que evadía este gravamen.

Esta estrategia del sistema de punto de pago mejoró notablemente el nivel de recaudación del impuesto y estableció los cimientos para estructurar la base de datos. Sin embargo, este primer esfuerzo debía complementarse con un mejor sistema de manejo de información y avalúo, que a su vez retroalimentara y actualizara el padrón de contribuyentes.

Por lo tanto, se creó un sistema de manejo de información modernizado con una base de datos computarizados. La computarización del sistema de información contribuyó a mejorar la eficiencia y equidad del sistema de recaudación de este impuesto PBB.

Asimismo, para facilitar la administración y actualización del avalúo de las propiedades, el Gobierno Federal estructuró un mecanismo en función de la ubicación y la infraestructura donde se encontrara el terreno o inmueble. Ello también para efectos de determinar su valor de mercado.

De esta forma, con el fin de disminuir la probabilidad de tomar decisiones discrecionales en la administración del impuesto, se estableció una junta nacional de revisión de avalúos.

Como resultado de la nueva estructura, se clasificaron los valores de los terrenos en 50 clases y los inmuebles en cinco clasificaciones de

cuatro categorías cada uno, que representan valores de mercado por metro cuadrado.

Además, considerando las diversas características de las propiedades, se diseñó un sistema de avalúo estándar compuesto por dos métodos:

1. El sistema de “punto de referencia”, usado para determinar el avalúo de las propiedades de tipo y características similares.
2. El sistema de “valuación directa”, utilizado para determinar el avalúo de las propiedades con características únicas y complejas.

En combinación con este sistema de avalúo se establecen valores máximos para las propiedades como parte integral de sistema de avalúo nacional. Al igual, se establece el período de revaluación de las propiedades, la cual se debe efectuar cada tres años, con excepción de las áreas de rápido desarrollo, donde se debe realizar anualmente.

Es importante destacar que la actualización del avalúo de las propiedades es responsabilidad primordial del gobierno central; sin embargo, se utiliza conjuntamente un método que consiste en el registro correcto de los valores de la propiedad por parte del contribuyente.

De esta forma se establece un sistema uniforme para determinar el avalúo de las propiedades y la automatización de estos procedimientos. Conjuntamente se desarrolla un programa de capacitación para dar continuidad y coadyuvar al nuevo sistema administrativo.

Por otra parte, la fiscalización es compartida por el gobierno central, responsable de los sectores especiales, como es el caso de la minería y la silvicultura, y el gobierno local, responsable de las propiedades urbanas y rurales.

En su conjunto, la reforma administrativa requirió de una total reorganización de las oficinas y departamentos fiscales, para pasar a ser res-

ponsabilidad del gobierno central, con oficinas regionales encargadas de la administración.

El nuevo sistema administrativo comenzó como proyecto piloto en 1989 en un distrito. En 1992 se llevó a cabo en 183 distritos, con el propósito de establecerlo posteriormente en el resto del país.

Además de los cambios estructurales en el esquema legal y administrativo que generó esta reforma, también se afectó la distribución de la recaudación, toda vez que este impuesto sustituye diversos gravámenes de los diferentes niveles de gobierno. Al centralizar los ingresos se facilita la distribución proporcional que le corresponde a cada zona por su recaudación.

La recaudación del nuevo impuesto PBB se divide de la siguiente manera: el gobierno central retiene 10% del total de la recaudación, otro 9% se destina para fines administrativos y la parte restante es dividida entre sus dos regiones, de acuerdo con la parte proporcional de su recaudación. Es importante subrayar que la recaudación de este impuesto es utilizada para gastos de desarrollo regional.

Después de instrumentar la reforma, los resultados observados fueron significativos, aumentando seis veces el nivel de recaudación.

La combinación de una reforma de ley con una reforma administrativa permitió el éxito del nuevo impuesto a la propiedad PBB. El desarrollo conjunto de las funciones administrativas coadyuvaron a la instrumentación del nuevo impuesto. La instrumentación eficaz del sistema de pago PPS fue el punto angular de la estrategia de recaudación de la nueva estructura administrativa. Ello permitió un incremento notable de los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad en el corto plazo, y ha contribuido al financiamiento de medidas a largo plazo para dar continuidad a la reforma.

CAPITULO 4

Consideraciones para el Diseño de un Sistema de Tributación Inmobiliaria Local

El presente apartado tiene como propósito primordial definir desde nuestro punto de vista, los rasgos fundamentales que debieran de considerarse en el diseño de un sistema de tributación inmobiliaria local que responda a las necesidades y condiciones financieras, técnicas y administrativas de los municipios; pero sobre todo, que responda a una adecuada distribución de la carga tributaria de los gravámenes correspondientes, entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población en que inciden, a fin de que dicha carga sea lo más justa y equitativa posible.

Congruente con lo anterior, consideramos que los rasgos que caractericen a un sistema de tributación inmobiliaria local, deben de identificarse y relacionarse con:

- Una clara definición de los objetivos de política tributaria que se pretendan.
- Una clara definición y clasificación de los tributos inmobiliarios que conformarían al sistema impositivo.
- El marco normativo que habrá de fundamentar y regular todo lo concerniente a la tributación inmobiliaria, y con

-
- Un sistema de administración adecuado a las características de los tributos y a las necesidades y condiciones tanto de los municipios como de los propios contribuyentes.

La descripción y el detalle de cada uno de los aspectos antes señalados se realiza en los puntos subsiguientes:

4.1 Los objetivos de Política Tributaria que debieran de pretenderse.

La configuración de todo sistema impositivo o la creación de todo nuevo tributo implica necesariamente que primeramente exista una definición clara de los objetivos de política que se pretenden, pues en dichos objetivos es donde descansa la justificación plena de su establecimiento. De hecho, los objetivos de política tributaria constituyen legal y socialmente la razón de ser de los tributos y por consiguiente la justificación máxima de su aplicación. Sin una clara definición de los propósitos fundamentales que se pretenden con el establecimiento de los gravámenes, éstos no tendrían validez ni mucho menos justificación o aceptación social.

En este orden de ideas, a continuación se identifican y describen los objetivos principales que deben pretenderse con los diversos tributos que conformen un sistema de tributación inmobiliaria local.

4.1.1 Distribución del Ingreso y de la Riqueza.

Alcanzar una justa distribución del ingreso y de la riqueza es sin duda alguna uno de los objetivos fundamentales de un país como el nuestro, en donde la riqueza se concentra en pequeños grupos de personas, lo que significa que al mismo tiempo el grueso de la población vive en pobreza extrema.

Con respecto a este gran objetivo económico, Retchkiman K. Benjamín nos comenta en su obra teoría de las Finanzas Públicas¹ que “El problema de la distribución envuelve a una serie de conceptos, como son la igualdad, la equidad, el monto de lo distribuido, o sea el ingreso nacional a repartir, la necesidad de tratar ambos lados de la balanza -gastos e ingresos-, la progresividad o regresividad de los gravámenes, la actividad económica del Estado y su influencia en la situación de la comunidad, la posibilidad de usar otras técnicas de economía general, como son los precios de garantía a los productos agrícolas, salarios mínimos, controles de precios y otros, y ya dentro de la propia teoría múltiple, la relación tan íntima con la asignación de recursos, con la rama de estabilización y con la meta del desarrollo económico. Al considerar todos estos aspectos habrá que tomar en cuenta también los principios o doctrinas que norman la tributación, como los de capacidad de pago, los de igual sacrificio y los del beneficio. También es indispensable admitir que la distribución del ingreso y la riqueza depende de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos; o, dicho en otra forma, que en una economía mixta la distribución obedece a factores tales como las fuerzas en el mercado, las leyes de la herencia, la capilaridad social, la amplitud de las oportunidades educativas, la seguridad social y las diferencias de talento para adquirir ingresos.

Considerando la propiedad de los recursos y el precio de los mismos, es evidente que en una sociedad democrática capitalista se hace obligatoria la intervención del Estado para corregir los resultados de la distribución que tal propiedad determina. Ahora bien, aunque existen varias fórmulas o mecanismos (Política presupuestaria, política tributaria, política de precios de los bienes y servicios del sector público)², a través de los cuales se puede realizar esta corrección, el uso del mecanismo del presupuesto parece darle mejor solución, a fin de que

1 Retchkiman K. Benjamín; Teoría de las Finanzas Públicas, tomo 1, Edit. UNAM, 1987, p. 34 y 35.

2 Especificaciones del autor.

esta actividad se lleve a cabo de una manera ordenada y causando la menor desviación al funcionamiento eficiente de la economía.

No obstante lo anterior, si se quiere que el mecanismo “impuesto-transferencia” (política tributaria) proporcione un estado adecuado de la distribución, es necesario recurrir a los gravámenes progresivos³ (democráticos por excelencia) que son los que mejor permiten lograr dicho objetivo.

4.1.2 Equidad Tributaria.⁴

Los conceptos de equidad en tributación se apoyan en criterios y juicios valorativos y éticos que son muy difíciles de definir. Los mismos casos tienen distintos valores para distintas personas en distintos lugares y en épocas diferentes. De manera que un sistema tributario “equitativo” es aquél que en determinado lugar y en determinado período de tiempo, contiene el mayor número de conceptos de equidad aceptables para la sociedad.

Dentro de los conceptos de equidad existen dos máximas de amplia aceptación y difusión: “Igual trato a personas en igual situación” y “trato desigual a personas en situación desigual”. Todos parecen estar de acuerdo con estas máximas, pero cuando se llega al terreno práctico comienzan a surgir los problemas con fines de tributación, ¿qué factores hacen que algunos individuos sean iguales y qué factores los hacen desiguales? En la práctica no habrá dos individuos iguales, ni se puede llegar a un detalle muy grande para establecer la igualdad o desigualdad entre los individuos. Será necesario establecer clasificaciones que abarquen a muchos individuos que se encuentran no ya en situación “igual” sino en una situación más o menos “similar”. Aho-

3 Subrayado del autor.

4 La descripción de este objetivo de política tributaria se basa en el documento “Elementos de Administración y Política Tributaria para gobiernos Municipales.- CLAD.- Fondo Editorial Común, Caracas 1970.

ra bien, los conceptos éticos de nuestros días no aceptarían una clasificación según el sexo, la estatura, la religión o el color de los ojos de las personas. Bajo el punto de vista tributario, mayor importancia tienen la situación económica de los individuos y el volumen de beneficios que éstos reciben de los servicios del gobierno. De aquí han nacido las más importantes teorías sobre la equidad y la justicia tributaria, mismas que a continuación se describen:

LA TEORIA DEL BENEFICIO

“La teoría del beneficio intenta aplicar a las relaciones del gobierno con los ciudadanos, los mismos principios que rigen a las relaciones comerciales. Cuando un comerciante vende un producto, espera obtener por él, el mismo precio, quienquiera que sea el comprador: pobre, rico, soltero o casado. El gobierno debía de actuar en la misma forma, con la sola diferencia de que, como no busca ganancias, debe cobrar al beneficiario el costo del servicio. De esta manera cada uno pagaría por el beneficio que recibe sin llegar a la “injusticia” de que unas personas paguen más que otras por los mismos servicios”.

Esta posición es fácilmente vulnerable porque bien sabemos que no existe aún la forma de “medir” individualmente los costos de los servicios que el gobierno presta a cada ciudadano con excepción de unos pocos servicios por los que es posible cobrar precios públicos, tasas o contribuciones especiales. Esta es precisamente la razón que dio origen a los impuestos. ¿Cómo dividiremos individualmente el costo y el beneficio de la defensa nacional, de la protección pública o de la justicia? Además este tratamiento desestima las funciones del gobierno en el campo de la beneficencia y hiere los conceptos de equidad aceptados por la sociedad en el sentido de que las personas pudientes deben hacer aportes mayores que las personas de bajos recursos.

Debido a este problema, algunos de los defensores de la TEORIA DEL BENEFICIO abandonan el “costo” como medida y lo sustituyeron por el “valor” de los beneficios, suponiendo que este valor se mide de

acuerdo con algunos indicadores externos de los beneficiarios, tales como la RIQUEZA, LOS INGRESOS O LOS CONSUMOS. Pero cuando utilizamos estos indicadores como “medida”, nos encontramos cerca de los criterios en que se apoya la teoría de la “capacidad de pagar”.

La teoría del beneficio, entonces, sólo tiene aplicación en los casos en que es posible medir individualmente el beneficio que resulta de algunos servicios que presta el gobierno y siempre que los conceptos de equidad prevalecientes en ese momento consideren aceptable el pago por determinados servicios sin tomar en cuenta las situaciones diferentes de los beneficiarios.

LA TEORIA DE LA CAPACIDAD DE PAGAR

Esta teoría parte del principio de que mientras mayor sea la cantidad de bienes económicos a disposición del individuo, mayor será su capacidad para pagar impuestos. Esta es la teoría que mayor aceptación ha tenido en todas partes y sin embargo, el concepto es todavía muy ambiguo como para tener una interpretación uniforme. Los resultados pueden ser muy diferentes según cuáles sean los índices que se utilizan para “calificar” la capacidad contributiva de los individuos. Por lo general se usan la renta, el patrimonio o los gastos de consumo como indicadores de la capacidad para pagar impuestos. Casi siempre se utilizan estos indicadores independientemente unos de otros y a veces tomándolos en cuenta en conjunto.

Si el sistema tributario tomara como base solamente la renta de los individuos, suponiendo que dos personas tienen la misma renta se espera que paguen el mismo impuesto, pero las situaciones de estas personas, a pesar de tener la misma renta, podrían ser muy distintos: Uno podría ser casado, tener muchos hijos y ninguna propiedad, y el otro podría ser soltero y tener muchas propiedades. Es obvio que la última persona tendrá mayor capacidad tributaria; de modo que para determinar la capacidad tributaria sobre la base de la renta con algún refi-

namiento, es necesario tomar en cuenta algunos factores más, tales como el costo de vida mínimo por encima del cual solamente existe capacidad contributiva, el tamaño de la familia, gastos de salud, etc.

Si el sistema tributario tomara como base únicamente el patrimonio e ignorara la renta, podría suceder que personas de altos ingresos quedarán exentas y que personas dueñas de patrimonio pero con rentas bajas pagasen impuestos que podrían estar por encima de su capacidad si las comparamos con las personas que obtienen rentas altas.

Muchas veces se ha insistido en que la verdadera capacidad para pagar está íntimamente relacionada con los gastos de consumo de las personas y que el consumo es la mejor base para gravar a las personas según su capacidad; pero si utilizamos nuevamente el ejemplo de las dos personas anteriores que tienen la misma renta pero una tiene una familia larga y no tiene bienes y el otro no tiene familia pero sí bienes, veremos que la primera persona, que tiene menor capacidad que la segunda, pagaría más impuestos que ésta, porque, normalmente, una familia larga consume más que una sola persona.

Un sistema tributario, por tanto no puede estar basado en uno sólo de los indicadores de la capacidad tributaria.

Hasta el momento, dentro de la teoría de la capacidad para pagar, hemos tratado de encontrar criterios que nos ayuden a gravar con impuestos iguales a personas que tienen una capacidad igual, pero nada hemos dicho sobre el tratamiento que debe darse a personas con capacidad desigual. Una persona que tiene el doble de renta, o de patrimonio, o de consumo que otra ¿debe pagar el doble de impuestos? ¿más del doble? ¿menos del doble? En otras palabras, los impuestos ¿deben ser proporcionales? ¿progresivos?, ¿regresivos? Los simples conceptos de la capacidad tributaria no nos ofrecen una respuesta. Se ha tratado de encontrarla a través de las teorías del sacrificio.

LAS TEORIAS DEL SACRIFICIO

Tres son las teorías del sacrificio que han merecido alguna aceptación. La del SACRIFICIO IGUAL que sostiene que las personas que pagan impuestos deben hacerlo en tal forma que deben “sufrir” o realizar un sacrificio igual. Ahora bien, se supone que el dinero, o la riqueza, tienen una utilidad marginal decreciente, es decir, que a partir de cierto nivel las satisfacciones que pueda dar el dinero van disminuyendo de intensidad a medida que las necesidades más importantes van siendo cubiertas; de manera que para lograr que un contribuyente de bajos recursos y uno de muchos recursos realicen un sacrificio igual cuando pagan impuestos, es necesario que el rico pague más que el pobre. Esta conclusión es aún demasiado simple e incompleta porque no nos da una orientación sobre “cuánto” más debe pagar el rico que el pobre para que el sacrificio de ambos sea “igual”.

La teoría del SACRIFICIO PROPORCIONAL se basa en los mismos criterios anteriores pero sugiere que el sacrificio, en vez de ser “igual” debe ser “proporcional”, o sea que la “cantidad” de “sacrificio” debe ser mayor en el contribuyente rico que en el pobre. En este caso tampoco tenemos una indicación de “cuánto” más debe pagar el rico que el pobre para que el sacrificio sea mayor.

La teoría del SACRIFICIO MINIMO recomienda que el gobierno recaude los impuestos causando el menor sacrificio posible a la sociedad y se supone que esto se logra cuando el menor número posible de personas sufre el sacrificio; de manera que se sugiere que el gobierno debe captar impuestos solamente de las personas de mayores recursos (que no son muchos en número) e ir bajando de nivel hasta que las necesidades financieras del gobierno hayan sido cubiertas.

Los resultados del “sacrificio mínimo” son poco menos que confiscatorios y por ello han tenido poca aceptación en el campo teórico; sin embargo, es curioso observar que es la única teoría que justi-

fica la existencia de los impuestos progresivos que sí han tenido amplia aceptación práctica.

Las teorías del sacrificio son fuertemente criticadas porque se supone que todas las personas van a “sufrir” el “sacrificio” de pagar impuestos con la misma “intensidad” según el nivel de ingresos o de riqueza en la que se encuentren. En la práctica, sin embargo, no sólo se toman en cuenta estas teorías sino que se tienen presentes las condiciones políticas, las necesidades financieras de los gobiernos, las posibilidades administrativas para la recaudación de los impuestos y los efectos económicos que se desea lograr para impulsar el desarrollo económico.⁵ Lograr la integración de todos estos factores en un sistema impositivo es una labor difícil porque, a menudo, unos van en contradicción de los otros. Por ejemplo, conceder una exención de impuestos va contra todas las teorías de la equidad y la justicia tributaria, pero podría ser conveniente en determinadas oportunidades para alcanzar un objetivo económico.

4.1.3 Suficiencia Financiera

El propósito fundamental de los impuestos, es el de generar los recursos financieros necesarios para solventar el gasto público; en tal virtud, la definición de cualquier tributo o de todo un sistema impositivo, debe procurar un adecuado rendimiento o flujo de ingresos. En términos fiscales lo anterior significa que la base impositiva sea amplia, o bien que las tasas sean altas.⁶

Cuando la base es amplia como el consumo agregado, las ganancias y la riqueza patrimonial, las tasas fiscales generalmente no suelen ser tan gravosas para el contribuyente que conforme a la ley soporta una carga fiscal por cualquiera de esos conceptos. En cambio cuando se

5 Este último punto de vista tiene mayor importancia en el gobierno central que en los gobiernos locales.

6 Rocha Mendoza, Ricardo; “Finanzas Públicas Locales”, Indetec, 1990, Pág. 48.

establecen impuestos sobre conceptos cuya base fiscal es pequeña, Vv. Gr. Contaminadores Industriales o Automóviles de Lujo exclusivamente, para que dichos tributos sean significativos recaudatoriamente, se requeriría que las tasas correspondientes fuesen muy altas.

En este sentido, la mejor alternativa es la de contar con tributos cuyas bases impositivas sean amplias. Sin embargo, los hacendistas consideran que también es necesario que los impuestos tengan una adecuada elasticidad en los ingresos que generen; debiendo éstos crecer en una proporción igual o mayor al crecimiento de la renta personal real y de las inflaciones locales.

Una elasticidad de ese tipo permitiría que no hubiese necesidad de efectuar ajustes periódicos (anuales) a las bases y tasas fiscales de los tributos, lo cual sucedería si la elasticidad fuese baja. Por otro lado una elasticidad demasiado alta podría crear insatisfacciones sociales.

4.1.4 De Desarrollo Urbano⁷

Indudablemente los objetivos de todo tributo deben ser primordialmente de carácter fiscal, no obstante dadas las características de los mismos, éstos pueden convertirse en importantes instrumentos o medios que permitan alcanzar objetivos de otra índole. Así se tiene que los impuestos inmobiliarios están fuertemente ligados al desarrollo urbano de las comunidades.

Esta relación entre los impuestos inmobiliarios y el desarrollo urbano se da debido a que este último influye en el valor de los inmuebles y a que los principales tributos sobre la materia se determinan generalmente en función de dicho valor, y en algunos casos, en atención al uso o destino de los predios.

7 Administración del Impuesto predial; Indetec, 1995. Pág. 126 y 127.

4.1.4.1 *Mejor Uso del Suelo*

Entre los tributos inmobiliarios, el impuesto predial tiene por objeto gravar la propiedad o posesión de bienes inmuebles; sin embargo, los demás elementos del tributo (tasa, base, exención, etc.) permiten lograr ciertos objetivos de política fiscal relacionados con el desarrollo urbano, siendo uno de éstos, el mejor aprovechamiento del suelo.

De hecho, “las tasas del impuesto predial que se determinan y operan de acuerdo con el uso o destino final del suelo, contribuyen a que se generen esos usos o destinos con la intensidad prevista”.⁸

4.1.4.2 *Apoyo a la Vivienda.*

Uno de los derechos que consagra la Constitución General es aquél que se refiere a que todo ciudadano mexicano pueda gozar de una vivienda digna, para lo cual, el gobierno federal no sólo ha incrementado los recursos destinados para tal fin, sino que también ha instrumentado una serie de políticas y acuerdos que involucran a los gobiernos estatales y municipales y a la sociedad en general.

Uno de esos acuerdos fue precisamente el suscrito a mediados de 1992 entre algunas Secretarías de Estado y organismos del gobierno federal (S.H.C.P., SEDESOL, SECOFI, INFONAVIT, BANOBRAS, etc.) con los gobiernos estatales, para llevar a cabo de manera conjunta un programa especial para apoyo a la vivienda, el cual precisa una serie de acciones o compromisos que inciden en el desarrollo urbano, en la imposición a la propiedad inmobiliaria, en el registro público de la propiedad, así como en el registro y valuación catastral.

8 García Coll, Julio; “El Catastro en la Planeación y el Control del Desarrollo Urbano” ponencia presentada en el Simpósium sobre la Tributación Inmobiliaria y el Catastro, llevado a cabo en Guadalajara, Jal., del 28 al 31 de agosto de 1991. Memoria editada por la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco, pág. 111.

Algunas de esas acciones o compromisos de las partes coordinadas, son:

- Desregulación y simplificación normativa y administrativa en trámites notariales, autorización de fraccionamientos, etc.
- Adecuación de los sistemas fiscales (simplificación y reducción de los gravámenes, derechos e impuestos estatales y municipales), a efecto de que se induzca con mejor aprovechamiento del suelo urbano.
- Otorgamiento de tasas preferenciales en materia predial a la vivienda de interés social y popular en propiedad o destinada al arrendamiento.
- Revisión de bases del impuesto predial aplicable a la vivienda de interés social y popular.
- Otorgamiento de estímulos y facilidades fiscales.
- Unificar criterios a nivel nacional para llevar a cabo acciones catastrales y de registro de inmuebles, actualizando periódicamente sus valores.
- Impartición de cursos de capacitación al personal, en materia catastral y registral.

4.1.5 Mayor Productividad de la Tierra.

Tratándose de terrenos rústicos forestales, mineros, de cultivo, de agostadero, en breña, etc., la política fiscal de los gravámenes inmobiliarios debe orientarse entre otros objetivos, hacia una mayor productividad de la tierra; en este sentido, cabe la posibilidad no sólo de establecer tasas diferenciales que favorezcan en mayor o menor medida a los diferentes tipos de terreno, sino también de aplicar a los impuestos

determinados los factores de descuento en función de los resultados de productividad de la tierra según su vocacionamiento.

Lo anterior implicaría que los gobiernos locales definirán entre otros aspectos, tipos y calidades del suelo, valores reales y/o comerciales de la propiedad, niveles de rendimiento (por hectárea u otra unidad de medida) de la tierra, parámetros o estándares de productividad así como sistemas de captación y validación de la información correspondiente.

4.1.6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra, y las Prácticas Especulativas con Relación a la Enajenación de Inmuebles-

Un aspecto de la política tributaria inmobiliaria ha sido en mayor o menor medida en cada Estado, el desalentar la ociosidad de la tierra así como las prácticas especulativas con fines de lucro en la enajenación de inmuebles.

Ambas características se encuentran íntimamente relacionadas, sobre todo tratándose de terrenos urbanos en zonas de alto grado de desarrollo, sea habitacional, comercial o de otros fines. Esta situación favorece en cierta medida el desarrollo de problemas sociales como la delincuencia, el ultraje y la vagancia, toda vez que la existencia de predios, baldíos -en algunos casos- sin bardas y sin banquetas, facilita el que los malvivientes encuentren ahí un refugio o un lugar para sus fechorías.

En el ámbito rural posiblemente el fenómeno de especular con la tierra no sea tan significativo como en las zonas urbanas; sin embargo, sí se dan muchos casos en donde la tierra es improductiva debido no a sus condiciones físicas y naturales, sino a sus propietarios o poseedores, que no la trabajan o no buscan la manera de incrementar su rendimiento potencial dadas sus características.

En virtud de lo anterior, la política fiscal inmobiliaria debe pretender:

- Desalentar la especulación de la tierra con fines de lucro.
- Impulsar la productividad de la tierra a través de un esquema de estímulos fiscales (descuentos) aplicables a los impuestos determinados con base al valor de la propiedad. Los factores que contemple el esquema de estímulos fiscales deberá obedecer a criterios o medidas relacionadas con la productividad de la tierra dados los niveles de rendimiento potencial que la misma tenga según el uso o destino de que pueda ser objeto.
- Que los predios, baldíos tengan cierto uso o destino y así evitar o disminuir su utilización como refugio de malvivientes o como lugares de alto riesgo social.

4.1.7 Apoyo a Pensionados, Jubilados, Discapacitados e Instituciones de Beneficencia sin Fines de Lucro.

Como parte de una política de equidad fiscal y en apoyo a funciones o servicios que conducen o que promueven el desarrollo social del municipio, los elementos fiscales que conforman la estructura de los gravámenes inmobiliarios debe permitir ciertos tratos preferenciales a personas físicas que se encuentran en condiciones especiales diferentes al grueso de los contribuyentes, como es el caso de algunos pensionados, jubilados y discapacitados.

Asimismo, la política fiscal reflejada en la estructura de los gravámenes que se relacionan con la propiedad inmueble, debe apoyar tanto a instituciones como a personas físicas o morales cuyos bienes inmuebles sean utilizados para fines benéficos a la sociedad **y sin fines de lucro**; porque luego resulta que a una serie de instituciones (Vr. Gr. planteles educativos privados), se le otorgan exenciones cuando en la práctica son incluso hasta onerosos para el gran común de la gente.

Una política fiscal orientada hacia los propósitos señalados en este punto implicará que en un momento, se realice un análisis específico de cada caso en particular.

4.1.8 Simplificación Tributaria y Eficiencia Administrativa.

La complejidad de un impuesto y en general de todo un sistema tributario ha sido por siempre uno de los factores condicionantes de la administración tributaria. Las dificultades que el contribuyente tiene para determinar sus impuestos y para cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales ha llegado a constituir una causa de evasión fiscal o incumplimiento tributario.

Ante esta situación, debe ser propósito de la administración tributaria local, simplificar los elementos que sirven de base para la determinación de las contribuciones inmobiliarias, así como reducir el número de dichos gravámenes, pues en algunos casos se observa una gran diversidad de conceptos tributarios vinculados con la propiedad inmueble, algunos de los cuales no sólo son de bajo rendimiento para el fisco, sino que también son susceptibles de integrarse en una sola figura, sea un impuesto o un derecho.

Paralelamente a lo anterior, las autoridades hacendarias competentes en la materia deben buscar con mayor insistencia modernizar y eficientar sus sistemas administrativos, utilizando tecnología avanzada (de acuerdo a sus posibilidades), reduciendo el número de trámites administrativos que a veces resultan innecesarios e incorporando programas permanentes de capacitación fiscal a sus funcionarios.

4.1.9 Mayor Correlación entre los Tributos Inmobiliarios, (y sus Niveles de Carga Fiscal) y la Suficiencia y Calidad de los Servicios Públicos Locales que se Proporcionan.

Las contribuciones inmobiliarias locales más representativas son el Impuesto Predial y el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, los

cuales tienen como base para su determinación el valor de los inmuebles. Dicho valor guarda una estrecha relación con la infraestructura de servicios públicos con que cuenta la zona donde se ubican los inmuebles afectos a los tributos antes señalados.

Congruente con lo anterior, los inmuebles ubicados en áreas geográficas donde los servicios que se proporcionan son adecuados, es decir, suficientes y de buena calidad, generalmente gozan de alta plusvalía. Por el contrario en aquellas zonas donde los servicios son escasos y de baja calidad, y las condiciones socioeconómicas de la población son mínimas, encontramos que el valor de los inmuebles es poco significativo.

En este contexto sería ideal que los cargas fiscales que representan los tributos inmobiliarios sean congruentes no sólo con la capacidad contributiva de los contribuyentes, sino también con la suficiencia y calidad de los servicios públicos de que gozan los inmuebles, independientemente de que sea el gobierno o el particular el que los proporcione.

Algunas personas pudiesen pensar que lo señalado anteriormente no tiene objeto o razón debido a que los tributos en cuestión se basan en el valor de los inmuebles; sin embargo este valor se determina en gran medida por los servicios públicos de que goza la zona donde dichos inmuebles se ubican.

4.1.10 Objetivos Coyunturales.

Además de los objetivos descritos en los subpuntos anteriores, un esquema “ideal” de tributación inmobiliaria debe facilitar el logro de objetivos coyunturales que surjan con motivo de situaciones imprevistas de carácter eventual.

En este sentido, los elementos fiscales que conformen la estructura de los gravámenes inmobiliarios, deben ser flexibles al grado de que con

un mínimo de cambios en su definición, permitan dar u ofrecer una respuesta favorable a determinadas circunstancias, sin que ello signifique un cambio radical o sustancial en la estructura de los gravámenes y sin que los propósitos fundamentales que justifican su existencia o razón de ser, se vean alterados.

4.2 Definición y Clasificación de los Tributos que habrán de conformar el Esquema de Tributación que se proponga.

Un adecuado sistema local de tributación inmobiliaria debe contemplar una clara definición y clasificación de los tributos que lo conforman; en este sentido y para los propósitos que se buscan con el presente trabajo, a continuación presentamos unos cuadros que nos permiten identificar de acuerdo a la realidad de nuestro país, los gravámenes inmobiliarios que como mínimo debe considerar un esquema de tributación sobre la materia; en dichos cuadros se intenta precisar el concepto primordial de cada uno de los elementos fiscales del tributo de que se trate, y sobre todo de los posibles cambios que en torno a los mismos es factible instrumentar.⁹

9. Si se desea conocer con mayor amplitud y en detalle los conceptos generales de los diversos elementos fiscales (sujeto, objeto, base, tasa, etc.), de los tributos inmobiliarios locales, se recomienda la consulta del documento: "Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal" (Capítulo 7º); Indetec, 1996.

IMPUESTO PREDIAL

ELEMENTOS DEL IMPUESTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	Propiedad o posesión de inmuebles.	Propiedad o posesión de Inmuebles, uso o destino
Sujeto:	Propietario o Poseedor	Propietario o poseedor, usuario o usufructuario.
Base:	Valor catastral del inmueble	Valor del inmueble: Declarado por el contribuyente; determinado mediante avalúo, o fijado por la autoridad catastral. La base para la determinación que corresponda por el uso o destino de la propiedad será el monto del impuesto determinado con motivo de la propiedad inmueble. Puede considerarse en su caso el valor de renta e incluso el valor o la superficie del inmueble utilizado por tal o cual fin.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Proporcionales, Diferenciales o Progresivas	Tratándose de un impuesto predial relativo exclusivamente a la propiedad inmueble, se recomienda una tarifa progresiva que considere la acumulación de la base gravable; esto es, el valor de los diversos inmuebles que un contribuyente tenga en un mismo municipio. Para el caso del impuesto predial que deba corresponder por el uso o destino de la propiedad, se recomienda la aplicación ya sea de tasas diferenciales o bien de un sistema de cuotas (también diferenciales) por metro cuadrado de superficie utilizada.
Período y Forma de Pago:	Impuesto Anual; pagos anticipados bimestrales, semestrales o por anualidad.	Idem.
Exención:	Bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios	Bienes de dominio público de la federación, estados y municipios; para el caso del impuesto correspondiente a la parte del uso o destino de la propiedad se sugiere se exente además de los inmuebles antes señalados, a aquellos que se destinen a fines habitacionales (no moteles ni hoteles), independientemente de que éstos constituyan la casa-habitación del propietario o poseedor del inmueble o que estén en arrendamiento para esos mismos fines.
Estímulos Fiscales y/o Tratamientos Fiscales Preferenciales de Carácter General:	Descuentos por pago anual anticipado. (De entre un 10% y un 20%). Reducciones a la base, a la tasa o al importe del impuesto determinado en casos de jubilados, pensionados, discapacitados, planteles educativos, etc.	IDEM Que las reducciones sean directamente a la tasa, cuota o tarifa, o en su caso al monto del impuesto determinado. La base fiscal debiera ser la misma en todos los casos. Se sugiere también que la aplicación de estímulos fiscales se instrumente previo estudio de cada caso, pues de otra forma podrían gozar de beneficios extraordinarios, por ejemplo planteles educativos (lucrativos) orientados a personas con gran capacidad económica.

IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES: BIENES INMUEBLES

ELEMENTOS DEL IMPUESTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	La enajenación de inmuebles o la adquisición de inmuebles según sea el caso de cada entidad federativa	La transmisión de bienes inmuebles.
Sujeto:	La persona que transmite (enajena) un bien inmueble o el adquirente de un bien inmueble (según sea el concepto del impuesto en cada entidad federativa).	El transmitente o enajenante de un bien inmueble, y el adquirente del mismo.
Base:	Valor más alto del inmueble de entre: el valor catastral, el de avalúo (v. comercial), el valor de operación.	Valor comercial del inmueble: declarado por el contribuyente o fijado por las propias autoridades catastrales.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Generalmente es de tipo proporcional (2%).	Tarifa progresiva con aplicación de factores diferenciales de descuento según el uso o destino de la propiedad y/o según su vocacionamiento. Se sugiere también una tarifa diferente en tratándose del enajenante por un lado, y del adquirente por el otro; para este último la tarifa menos gravosa.
Período y Forma de Pago:	Causación única y esporádica; se paga generalmente dentro de los 15 días siguientes a la realización del acto o evento de transmisión.	IDEM.
Exención:	Bienes de dominio público de la federación, estados y municipios.	IDEM.
Estímulos Fiscales:		<ul style="list-style-type: none"> • Para compra-venta de vivienda nueva de interés social, de tipo popular y de tipo semi-residencial. • Para compra-venta de vivienda de interés social, popular y semi-residencial, de más de 10 años de antigüedad. • Para compraventa de inmuebles rústicos con fines agropecuarios o industriales.

**IMPUESTO SOBRE FRACCIONAMIENTOS, DIVISION
SUBDIVISION O FUSION DE TERRENOS**

ELEMENTOS DEL IMPUESTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	La realización de fraccionamientos, así como la división, subdivisión o fusión de terrenos.	IDEM.
Sujeto:	Las personas físicas o morales que realicen fraccionamientos, dividan, subdividan o fusionan terrenos.	IDEM.
Base:	Metros de superficie vendible del fraccionamiento; en los demás casos, la superficie del terreno afectado.	IDEM.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Cuotas o tasas diferenciales por tipo de fraccionamiento y tipo de construcción, en su caso, cuotas por metros de superficie afectada.	IDEM.
Período y fecha de pago:	Causación única; se paga al momento de la autorización o dentro de un plazo de 15 días siguientes a la autorización.	IDEM.
Exenciones:	---	IDEM.
Estímulos fiscales y/o tratamientos fiscales de carácter general.		<ul style="list-style-type: none"> • Fraccionamientos que se constituyan y que cuenten con una infraestructura urbana y de servicios completa. • Fraccionamientos destinados a la vivienda de tipo social y popular. • La división o subdivisión de terrenos realizada sin fines de lucro entre los miembros de una familia con motivo de una herencia.

CONTRIBUCION ESPECIAL POR MEJORAS

ELEMENTOS DEL TRIBUTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	Beneficio específico que recibe un predio con motivo de la realización de una obra de interés colectivo.	IDEM.
Sujeto:	Propietarios o poseedores de bienes inmuebles que se benefician de una obra pública.	IDEM.
Base:	Costo neto de la obra.	IDEM.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Derrama del costo neto de la obra por metro lineal de frente o metro cuadrado de superficie del predio beneficiado, según el tipo de la obra y según la ubicación del predio en relación a la obra.	IDEM.
Período y Forma de Pago:	Es un tributo de causación única; generalmente se hace exigible cuando se termina la obra; se dan facilidades para su pago.	IDEM.
Exención:	Bienes de dominio público de la federación, estados y municipios.	IDEM.
Estímulos Fiscales y/o Tratamientos Fiscales Preferenciales de Carácter General:	---o---	<ul style="list-style-type: none"> ● A personas de escasos recursos. ● A planteles educativos no lucrativos. ● A inmuebles destinados a fines sociales y asistenciales de carácter no lucrativo.

CONTRIBUCION ESPECIAL POR PLUSVALIA

ELEMENTOS DEL TRIBUTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	El aumento de valor de los inmuebles con motivo de la realización de una obra pública llevada a cabo por la autoridad a iniciativa propia.	IDEM.
Sujeto:	Propietarios o poseedores de inmuebles cuyo incremento de valor deriva de la ejecución de una obra pública.	IDEM.
Base:	Incremento de valor o plusvalor que los inmuebles tienen a raíz de la ejecución de una obra pública.	Beneficio diferencial que obtienen algunos inmuebles, con motivo de la ejecución de una obra pública. Sería recomendable que el importe resultante de aplicar a la base gravable total, las cuotas o tasas correspondientes, no rebase el costo neto de la ejecución del proyecto de la obra, aunque teórica y técnicamente dicho supuesto pueda ser rebasado por la contribución.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Cuotas individuales definidas en base a factores tales como: superficie del predio, distancia del predio al foco o eje de la obra, influencia de la obra sobre la rentabilidad o valor comercial del inmueble, etc. (proceso complejo).	Cuotas derivadas de un prorrateo del costo neto de la obra entre el valor total de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia y aplicando factores diferenciales de ponderación a los criterios señalados en el párrafo anterior, incluyendo además el valor de los predios ubicados éstos en una escala de rangos de valor.
Período y Forma de Pago:	Contribución especial de causación única; generalmente se otorgan facilidades para su pago, mismo que ha de requerirse una vez realizada la obra y según decreto legislativo especial que debe de emitirse previamente.	IDEM.
Exenciones:	Bienes de dominio público de la federación, estados y municipios.	IDEM.

**DERECHOS DE CONSTRUCCION, RECONSTRUCCION, DEMOLICION
Y REPARACION DE INMUEBLES**

ELEMENTOS DEL TRIBUTO		CAMBIOS PROPUESTOS
Objeto:	Realización de obras de construcción, reconstrucción, demolición o reparación de inmuebles.	IDEM.
Sujeto:	Las personas físicas o morales que por cuenta propia o ajena lleven a cabo obras de construcción, reconstrucción, demolición o reparación de inmuebles.	IDEM.
Base:	Metros cuadrados o lineales de superficie a construir, demoler o reconstruir. En albercas, la base generalmente se da en función de los metros cúbicos de capacidad.	IDEM.
Tasa, Cuota o Tarifa:	Cuotas diferenciales por metro cuadrado de construcción según su tipo o tasas diferentes, según el valor de la obra.	IDEM.
Período y Forma de pago:	Causación única; no paga al momento de la causación.	IDEM.
Exenciones:	Bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.	Bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios, así como aquellas obras que llevan a cabo las personas físicas o morales para destinarlos a fines asistenciales o educativos sin propósito de lucro.

4.3 Vinculación Específica entre los Tributos Inmobiliarios y los Objetivos de Política que se Pretendan.

En el presente apartado intentaremos determinar cómo la estructura de los diferentes tributos inmobiliarios (punto 4.2) permite -desde nuestro punto de vista- alcanzar los objetivos de política fiscal que se describen en el punto 4.1 de este capítulo. Para tal efecto, presentaremos un cuadro por cada tributo; en él se identificarán algunos de los objetivos que potencialmente pueden alcanzarse en base a la configuración y características que adopten los elementos fiscales (sujeto, objeto, base, tasa, exenciones, etc.) que conforman a cada tributo.

IMPUESTO PREDIAL

OBJETIVOS DE POLITICA	ESTRUCTURA DEL TRIBUTO				
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
1 Equidad Tributaria	Todos los propietarios o poseedores de inmuebles, usuarios y usufructuarios	Valor comercial del inmueble. Acumulación de la base cuando se trate del mismo tipo de predios	Tarifa progresiva, con los menores índices de escala impositiva y rangos de base más amplios, para personas cuya base gravable sea menor	Sólo los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios	Reducciones a contribuyentes de escasos recursos, instituciones de beneficencia pública, planteles educativos sin fines de lucro, entre otros.
2 Distribución del Ingreso y de la Riqueza	"	"	"	"	"
3 Suficiencia Financiera	"	"	Tarifa progresiva, con los menores índices de escala impositiva y rangos de base más amplios, para personas cuya base gravable sea menor, además tasas adicionales a predios urbanos sin construir, sin bardear o sin banquetas previo análisis de cada caso	"	
4 Desarrollo Urbano: Mavor uso del Suelo y Apoyo a la Vivienda		"	Aplicación de factores diferenciales de descuento a las tasas según tipos de vivienda o usos del suelo.		

OBJETIVOS DE POLITICA	ESTRUCTURA DEL TRIBUTO				
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
5 Mayor Productividad de la Tierra			Tarifa progresiva preferencial al predial rural o rústico y al ejidal o comunal		Descuentos al predial rústico o rural y al ejidal o comunal en explotación
6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra			Tasas adicionales a predios urbanos sin construir (previo análisis de cada caso).		Aplicación de factores de castigo a terrenos rurales aledaños a zonas urbanas o semi-urbanas, y que estén sin explotar. Previo análisis de cada caso.
7 Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados, e instituciones de beneficencia sin fines de lucro.					Reducciones Al monto del impuesto determinado, previa solicitud y análisis de cada caso
8 Simplificación tributaria y eficiencia administrativa		Valor del inmueble: Catastral, comercial o declarado	Aplicación de tasas proporcionales únicas		Instrumentar la autodeclaración del impuesto, proporcionando con oportunidad los elementos valorativos necesarios para el efecto.
9 Mayor correlación entre los tributos inmobiliarios y la suficiencia y calidad de los servicios públicos que reciben					
10 Objetivos Coyunturales			Reducciones a tasas o tarifas		Aplicación de factores diferenciales de descuento según los fines coyunturales que se persigan

IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES: BIENES INMUEBLES

OBJETIVOS DE POLITICA	ESTRUCTURA DEL TRIBUTO				
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
1 Equidad Tributaria	Toda persona que transmita, enajene o adquiera un bien inmueble.	Valor comercial del inmueble	Tarifa progresiva	Sólo los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios	Reducciones al impuesto a personas de escasos recursos.
2 Distribución del Ingreso y de la Riqueza			Reducciones a la tasa en casos de vivienda de interés social y popular		
3 Suficiencia Financiera	Toda persona que transmita, enajene o adquiera un bien inmueble.	Valor comercial del inmueble	Tarifa progresiva	Sólo los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.	Mínimo de estímulos fiscales.
4 Desarrollo Urbano: Mayor uso del Suelo y Apoyo a la Vivienda			Aplicación de factores diferenciales de descuento dependiendo el uso o destino de los inmuebles.		
5 Mayor Productividad de la Tierra					
6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra					
7 Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados, e instituciones de beneficencia sin fines de lucro.					Descuentos, bonificaciones o tratamientos preferenciales, previa solicitud y análisis de cada caso.
8 Simplificación tributaria y eficiencia administrativa		Declarada por el contribuyente	Aplicación de una tasa proporcional "única"		
9 Mayor correlación entre los tributos inmobiliarios y la suficiencia y calidad de los servicios públicos que reciben		Base del impuesto apegada a la realidad física, urbanística y valorativa de los inmuebles.			
10 Objetivos Coyunturales			Reducciones a las tasas o tarifas según los objetivos que se pretendan.		Programa especial de descuentos, de bonificaciones o de tratamientos fiscales preferenciales.

**IMPUESTO SOBRE FRACCIONAMIENTOS, DIVISION
SUBDIVISION O FUSION DE TERRENOS**

POLITICA	OBJETIVOS DE		ESTRUCTURA DEL TRIBUTO		
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
1 Equidad Tributaria		Mt ² Superficie vendible Mt ² Superficie afectada	Cuotas diferenciales por Mt ² según tipo de fraccionamiento.		
2 Distribución del Ingreso y de la Riqueza			Cuotas preferenciales a fraccionamientos de interés social y popular		A fraccionamientos que con mejor infraestructura urbana (servicios públicos).
3 Suficiencia Financiera		Mt ² Superficie vendible Mt ² Superficie afectada	Cuotas diferenciales por Mt ² según tipo de facto.		
4 Desarrollo Urbano					A fraccionamientos que se constituyan con base a las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
5 Mayor Productividad de la Tierra					
6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra					
7 Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados, e instituciones de beneficencia sin fines de lucro.					Reducciones al monto del impuesto determinado
8 Simplificación tributaria y eficiencia administrativa					
9 Mayor correlación entre los tributos inmobiliarios y la suficiencia y calidad de los servicios públicos que reciben			Adecuada configuración de las cuotas según el tipo de fraccionamientos y los servicios en que cuentan.		
10 Objetivos Coyunturales			Incrementos o Decrementos en las cuotas por Mt ² .		

CONTRIBUCION ESPECIAL POR PLUSVALIA

POLITICA	OBJETIVOS DE		ESTRUCTURA DEL TRIBUTO		
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
1 Equidad Tributaria					Reducciones al monto del tributo a personas de escasos recursos.
2 Distribución del Ingreso y de la Riqueza					IDEM.
3 Suficiencia Financiera					
4 Desarrollo Urbano					
5 Mayor Productividad de la Tierra					
6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra					
7 Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados, e instituciones de beneficencia sin fines de lucro.					
8 Simplificación tributaria y eficiencia administrativa			Determinar la cuota individual prorrateando costo neto de la obra entre valor total de base gravable (valor de todos los predios) el factor resultante se multiplica por el valor de cada predio.		
9 Mayor correlación entre los tributos inmobiliarios y la suficiencia y calidad de los servicios públicos que reciben					
10 Objetivos Coyunturales	Consideraciones diferentes del sujeto de la contribución según los fines que se pretendan.		Adecuaciones a la tasa o cuota según los objetivos que se pretendan		Reducciones a determinados predios según los fines que se pretendan.

**DERECHOS DE CONSTRUCCION, RECONSTRUCCION, DEMOLICION
Y REPARACION DE INMUEBLES**

POLITICA	OBJETIVOS DE		ESTRUCTURA DEL TRIBUTO		
	SUJETO A	BASE B	TASA C	EXENCION D	ESTIMULOS FISCALES E
1 Equidad Tributaria		En construcciones: El valor de la construcción, ampliación o remodelación	Tarifa progresiva en función de rangos de valor de la construcción.		Reducciones al monto de la contribución tratándose de viviendas de interés social y popular.
2 Distribución del Ingreso y de la Riqueza			Aplicación de tasas menores a rangos de menor valor, mismos que deben abarcar al mayor número de contribuyentes.		Aplicación de factores diferenciales de descuento según tipo de construcción según el área donde se realice, o según el uso o destino del inmueble.
3 Suficiencia Financiera			Tarifa progresiva en función de rangos de valor de la construcción.		
4 Desarrollo Urbano					Aplicación de factores diferenciales de descuento según tipo de construcción, según el área donde se realice, o según el uso o destino del inmueble.
5 Mayor Productividad de la Tierra					
6 Desalentar la Ociosidad de la Tierra					
7 Apoyo a pensionados, jubilados, discapacitados, e instituciones de beneficencia sin fines de lucro.					Aplicación de factores de descuento al impuesto determinado a dichas personas físicas o morales.
8 Simplificación tributaria y eficiencia administrativa					
9 Mayor correlación entre los tributos inmobiliarios y la suficiencia y calidad de los servicios públicos que reciben					
10 Objetivos Coyunturales			Adecuaciones a la tarifa según los objetivos que se pretendan		Reducciones a los montos del tributo según los objetivos que se precisaran.

4.4 Otros Rasgos Característicos de un Sistema de Tributación Inmobiliaria.

Las bases mínimas que deben sustentar un Sistema Local de Tributación Inmobiliaria, son cinco:

- 1) Clara definición de los objetivos de política tributaria que se pretenden;
- 2) Definición de los tributos que conforman el esquema impositivo,
- 3) Las bases y tasas fiscales;
- 4) El marco normativo y
- 5) La administración de los tributos.

Hasta el momento, únicamente se han abordado los dos primeros aspectos, por lo que a continuación habremos de señalar las características más esenciales de los últimos tres aspectos (bases y tasas fiscales, marco normativo y la administración de los tributos), mismos que por su importancia habrán de analizarse y describirse con mayor grado de profundidad en los capítulos siguientes.

4.4.1 Las Bases y Tasas Fiscales.

De los elementos fiscales que conforman la estructura de los tributos, la base y la tasa desempeñan un papel preponderante en la definición y consecución de los objetivos de política tributaria que sustentan la definición y establecimiento no solo de dichos tributos, sino también del sistema impositivo en general.

La base fiscal es el parámetro cuantitativo sobre el cual se aplica la tasa para determinar el monto del tributo a pagar. Dicho parámetro puede ser una expresión de valor, de medida, de peso, o de cualquier otro factor cuantificable.

Para el caso de los tributos inmobiliarios, objeto de este trabajo, la base fiscal se da generalmente por el valor de los inmuebles, por la

superficie de los mismos y por el costo neto de las obras o servicios públicos cuya financiación es recuperada a través del establecimiento de una contribución especial.

En este contexto, las bases fiscales de un sistema de tributación inmobiliaria deben, como mínimo:

- a) Ser un parámetro que derive o sea fiel reflejo de la materia gravable, y que en sí mismo pueda considerarse el factor determinante que refleje ya sea la capacidad contributiva de las personas o bien, el beneficio diferencial que éstas reciban con motivo de una obra o servicio público que proporcionen las autoridades municipales.
- b) Ser actualizadas permanentemente a fin de responder a las condiciones reales y actuales que presenta la propiedad inmueble, a la situación económica que prevalece en el país, así como a los propios principios de equidad y proporcionalidad que consagra nuestra Constitución General.
- c) Ser determinadas por las autoridades competentes o los contribuyentes, según sea el caso, con base a criterios y elementos claros y objetivos que den certidumbre y confianza y que además posibiliten la actualización de la base a un bajo costo.

Por lo que respecta a las tasas fiscales que conformarán el esquema tributario propuesto, habrán de caracterizarse por su equidad y proporcionalidad, por su diferencialidad y por cuadyuvar a lograr los objetivos de política que se pretendan con la aplicación de los gravámenes correspondientes.

De hecho, la tasa fiscal es un factor porcentual o al millar que se aplica a la base del impuesto para así obtener el monto o la cantidad líquida que constituye el crédito fiscal que debe cubrir el contribuyente de que se trate.

En algunos casos, en lugar de tasas se aplican tarifas o cuotas, siendo las primeras una estructura escalonada de tasas o de cuotas, mientras que las cuotas constituyen en sí, cantidades fijas que se cubren en numerario conforme lo determinan las leyes fiscales correspondientes.

4.4.2 El Marco Normativo.

Todo sistema tributario debe estar fundado y regulado por un cuerpo normativo que le de validez legal (vida jurídica) y permita su aplicación y cabal cumplimiento.

Al describir la tributación inmobiliaria en México (capítulo 2) reseñamos las principales disposiciones jurídicas que de carácter federal, estatal y municipal inciden en ea materia, y que tienen que ver con la fundamentación de los gravámenes, con la definición de los elementos fiscales que conforman su estructura, con las obligaciones de los contribuyentes, con las facultades de las autoridades fiscales, y muy especialmente con la aplicación y administración de los tributos.

En este orden de ideas, es claro que todo sistema impositivo o toda modificación al ya existente, requiere necesariamente de un adecuado sustento legal, caracterizado:

- Por establecer una clara definición legal de los elementos fiscales de los tributos que para este caso particular, habrán de conformar el esquema tributario propuesto,
- Por la congruencia en las disposiciones legales que de distinto nivel de gobierno incidan sobre la materia inmobiliaria objeto del sistema impositivo propuesto.
- Por reflejar los objetivos de política tributaria que se desean alcanzar.

-
- Por establecer una clara corresponsabilidad de las autoridades de distinto ámbito de competencia, en asuntos de mutuo interés que tengan que ver con materia inmobiliaria, su gravación y su regulación.
 - Por otros aspectos que reflejan las muy particulares condiciones sociales, políticas, normativas, económicas y administrativas de los municipios y de los estados.
 - Diversificar la forma de calcular y determinar los impuestos correspondientes, aprovechando en primer lugar las experiencias que algunas entidades federativas tienen en cuanto a que no sea la propia autoridad la única que deba determinar el impuesto a cargo de las personas, sino que éstas mismas estén en posibilidad suficiente de cumplir con esa obligación que consiste propiamente en la autodeclaración de sus impuestos.
 - Un mejor control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes a través de un esquema de cuenta corriente exclusiva para personas sujetas a contribuciones inmobiliarias.
 - La constitución de "Consejos Ciudadanos" de justicia fiscal en materia de tributación inmobiliaria en donde puedan ventilarse y resolverse situaciones, conflictivas entre el fisco y los contribuyentes animando así el número de casos que se derivan hoy en día en los tribunales correspondientes, o lo que es peor en los propios órganos que determinen y cobren los impuestos, y que en determinados casos (cuando existe interposición de recursos) son ellos mismos los que juzgan sobre la procedibilidad de sus acciones.

4.4.3 La Administración de los Tributos.

El sistema tributario que se diseñe, debe tener también como pilar fundamental una administración caracterizada por:

- Una simplificación de los procedimientos operativos relacionados con la recaudación y forma e pago de las contribuciones inmobiliarias. Con relación a este aspecto, en el capítulo octavo del presente trabajo se tratarán cuestiones específicas relacionadas con los sistemas de ventanilla única, con la resolución de trámites administrativos, con la utilización de formularios únicos y con el establecimiento de medidas fiscales específicas para aquellos contribuyentes cuya base tributaria es baja.
- Mejorar los servicios hacia el contribuyente, desde una amplia y precisa difusión de sus obligaciones y derechos fiscales, hasta la instrumentación de esquemas administrativos que coadyuven a mejorar la calidad y suficiencia de los servicios de orientación y asesoría fiscal.

CAPITULO 5

Tasas, Tarifas o Cuotas de los Gravámenes que Conforman el Esquema Tributario Propuesto

El Presente capítulo tiene como propósito primordial definir los principales aspectos que caracterizan a los diferentes tipos de tasas, tarifas o cuotas de los impuestos, definiendo de acuerdo a las ventajas que representan y a los objetivos de política predeterminados (aquéllos que fueron descritos en el apartado anterior), la estructura y tipo de tasas, tarifas o cuotas que se recomienda para los gravámenes que conforman al esquema tributario propuesto, señalando los criterios o las bases que se consideran para tal efecto.

Con respecto a lo anterior, cabe señalar en primer lugar que las tasas o tarifas pueden ser progresivas, diferenciales, o proporcionales; en cambio las cuotas sólo pueden ser diferenciales o progresivas. La definición de cada uno de estos tipos de tasación y su correlación con los gravámenes inmobiliarios propuestos se describe en los puntos subsiguientes.

5.1 Progresividad.

La estructura progresiva de un impuesto se manifiesta cuando las tasas que lo configuran aumentan a medida que la base fiscal del mismo aumenta también. Ejemplo:

		BASE			TASA
De	\$	1.00	a	\$ 50,000	2%
De	\$	50,001	a	\$ 100,000	4%
De	\$	100,001	a	\$ 300,000	6%

Ahora bien, dentro de las estructuras progresivas de los impuestos se pueden identificar dos tipos: las de Progresión Total y las de Progresión Marginal o Progresión sobre Excedentes.³⁶

"La Progresión Total resulta cuando se aplican las sucesivas tasas progresivas al total de la base. La Progresión Marginal o Sobre Excedentes, resulta de aplicar la tasa superior solamente al excedente de la base sobre la que se aplica la tasa más baja".

Para ilustrar estos dos tipos de progresividad pondremos algunos ejemplos con un mínimo de escalas o rangos de base gravable y considerando sólo a dos contribuyentes, uno cuya base es de \$300,000, y el otro con una base fiscal de \$302,000.00

	Base	TASA
Hasta	\$ 300,000	10%
Mayor a	\$ 300,000	15%

Aplicando la Progresión Total en ambos contribuyentes, encontramos los siguientes resultados:

Contribuyente A Base: \$ 300,000 x 10% = \$ 30,000 (Impuesto)
Contribuyente B Base: \$ 302,000 x 15% = \$45,300 (Impuesto)

Como se puede observar en el ejemplo, el contribuyente B que tuvo una base solamente un poco mayor, paga mucho más que el contribuyente A, toda vez que la tasa efectiva que se aplica a uno y a otro caso es del 15% y del 10% respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, el contribuyente A que originalmente tenía una base monetaria bruta menor que la del B, después de pagado el impuesto queda con una base monetaria Neta superior a la de B; es decir, el contribuyente A que tenía una base bruta de \$300,000 al pagar el impuesto queda con un neto de \$270,000; mientras que el contribuyente B que tenía una base bruta de \$302,000.00, al pagar el impuesto queda con una cantidad neta de \$256,700.00.

Por otro lado, si aplicamos la Progresión sobre excedentes, los resultados serían los siguientes:

Contribuyente A	Base: \$ 300,000 x 10%	= \$ 30,000.00
Contribuyente B	Base: \$ 300,000 x 10%	= \$ 30,000.00
	Excedente \$ 2,000 x 15%	= \$ 300.00
	Total Base \$ 302,000 x Total de	= \$ 30,300.00
		impuesto

En este caso, para el contribuyente B, la Tasa efectiva es del 10.03% y la tasa marginal del 15%.

De acuerdo a los datos hipotéticos manejados en los ejemplos anteriores, así como a los tipos de progresión señalados, encontramos que los resultados obtenidos son mucho más razonables y equitativos utilizando la Progresión Sobre Excedentes.

Ahora bien, dentro de las estructuras progresivas pueden darse algunas otras variedades, como en aquellos casos en que en ciertos tramos de las escalas progresivas se da mayor o menor "acelera-

ción" en la progresión, es decir, la progresión puede aumentar rápida o lentamente.

Cuando la "aceleración" de la progresión va disminuyendo en las escalas superiores, esto es, que en los tramos más altos de la base el aumento es menos drástico que en los tramos más bajos, las estructuras reciben el nombre de Degresivas.

Por otra parte, se dice que una estructura es Regresiva cuando las tasas van disminuyendo a medida que aumenta la base, lo que significa que a mayor base, menor tasa.

Ejemplo, Tarifa Progresiva Degresiva.

De ·\$	Hasta	Tasa Fija	Tasa Marginal sobre Exc. Lim. Inf.
1	\$ 50,000	0	0.5%
50,001	150,000	0.5%	1.0%
150,001	250,000	0.83%	2.0%
250,001	500,000	1.30%	4.0%
500,001	750,000	2.65%	6.0%
750,001	1'500,000	3.76%	7.0%
1'500,001	en adelante	5.37	7.5%

Ejemplo, tarifa progresiva Regresiva.

Base De \$	Hasta \$	Tasa Fija
1	50,000	7.0%
50,001	150,000	6.8%
150,001	250,000	6.5%
250,001	500,000	6.2%
500,001	750,000	5.8%
750,001	1'500,000	5.5%
1'500,001	en adelante	5.0%

En México los impuestos progresivos se caracterizan por presentar una estructura impositiva que considera tres elementos: 1) Rangos de Base, 2) Cuotas Fijas y 3) Tasas marginales sobre los excedentes de los límites inferiores de cada rango.

Ejemplo:

B A S E		T A S A	
Límite Inferior \$	Límite Superior \$	Cuota Fija \$	S/Exc. Límite Inferior
1	50,000	50	0.5%
50,001	150,000	300	1.0%
150,001	250,000	1,300	2.0%
250,001	500,000	3,300	4.0%
500,001	en adelante	13,300	6.0%

A nivel federal, el ejemplo clásico de este tipo de impuestos lo constituye el Impuesto sobre la Renta. A nivel local, en ocho entidades federativas se maneja un impuesto predial progresivo; de esas entidades en siete la estructura impositiva correspondiente contempla los tres elementos señalados en el párrafo anterior, y sólo en una (Sonora) se maneja actualmente una estructura de progresión total, es decir, una estructura que únicamente contempla dos elementos: 1) Rangos de Valor (Base) y 2) Tasas.³⁷

Algunos Argumentos que buscan Justificar las Estructuras Progresivas:

- Porque no solamente paga más quien más tiene sino que además se busca y se logra que quien más tiene realice un "sacrificio" mayor que el que realizan las personas que menos tienen. (Teoría del Sacrificio).

-
- Porque en algunos casos lo que se busca con las estructuras progresivas consiste en compensar o corregir los "efectos regresivos" de otros impuestos.
 - Permite al gobierno obtener una mayor cantidad de recursos; sin embargo, "estudios realizados en la práctica muestran que la progresión produce pocos ingresos adicionales y que, tratándose del impuesto sobre la renta, un porcentaje impresionantemente alto del total de las recaudaciones proviene de la gran masa de contribuyentes de ingresos bajos y medianos".³⁸

Con respecto a este punto es importante el análisis y la determinación de los rangos de base a los cuales habrán de aplicárseles las cuotas y tasas progresivas correspondientes.

Habrá que evitar también el establecimiento de impuestos con estructuras impositivas regresivas, pues tanto éstos como los que tienen "efectos regresivos" suelen ser dañinos e injustos.

- Se facilita la redistribución de los ingresos y de la riqueza. Las estructuras impositivas progresivas dan como resultado un efecto que tiende a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y de la riqueza entre los individuos; toda vez que las personas de alto nivel de ingresos aportan mayores recursos al gobierno; en contrapartida, el gobierno recaba menos impuesto de personas de más bajos recursos.

Algunas Objeciones a las Estructuras Progresivas:

- Las escalas demasiado altas en la progresión pueden llegar no solo a desincentivar el esfuerzo y la inversión de algunos contribuyentes debido a que el fruto o rendimiento que pudiera derivar de esos factores podría ser muy pobre después de que dichas personas pagasen sus impuestos.

-
- Las limitaciones administrativas y de jurisdicción de los gobiernos locales, en particular los municipios, dificultan la gravación de las personas sobre el total acumulado de las bases respectivas y más bien tienen que concentrar sus esfuerzos gravando hechos que se producen o bienes que se encuentran en su jurisdicción, limitándose de esta forma el buen uso de las estructuras progresivas.
 - Para el grueso de contribuyentes de contribuciones locales vinculadas con la propiedad inmueble, el establecimiento de estructuras progresivas les dificulta más el cálculo y la autodeterminación del impuesto que conforme a ley les corresponde pagar al fisco.

Con relación al Impuesto Predial Progresivo, cabe señalar que actualmente 8 entidades federativas lo manejan: Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

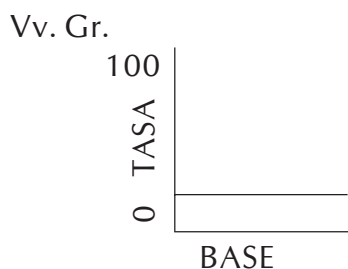
5.2 Diferencialidad (o tratamiento impositivo diferente).

La diferencialidad en la tasación es un esquema muy socorrido en el ámbito de la tributación inmobiliaria municipal, toda vez que en la mayoría de las entidades federativas encontramos el manejo de distintas tasas o tarifas según sea el tipo de predios, según sea el uso o destino de la propiedad o bien según sean los tipos de construcción o tipos de fraccionamientos, entre otros criterios.

Esta aplicación diferencial de tasas o tarifas tiene la gran virtud de permitir alcanzar objetivos de distinta índole: eminentemente recaudatorios, mayor equidad fiscal, construcción de vivienda de desarrollo urbano, potencializar la mejor utilización del suelo según su vocacionamiento, desincentivar usos del suelo que vayan en detrimento del desarrollo ecológico, social y urbanístico de los municipios, entre otros.

5.3 Casos de tasación proporcional.

Las estructuras proporcionales de los impuestos son aquellas que para determinar el pago del tributo correspondiente, se aplica un factor o una tasa constante sobre la base fiscal que señale la ley. Lo anterior significa que en este tipo de estructuras impositivas, las tasas permanecen constantes, aún cuando la base sobre la que se aplican vaya en aumento.



De acuerdo a lo que establecen las leyes fiscales locales con relación a las tasas proporcionales de los principales tributos inmobiliarios, encontramos que dichas tasas pueden ser: Proporcionales únicas o proporcionales-diferenciales.

Tasas Proporcionales Unicas.

Estas tasas que constituyen porcentajes fijos o factores al millar que se aplican directamente a la base del gravamen, y que en los casos en comento la base puede ser el valor de los inmuebles o el valor de las construcciones o remodelaciones, entre otras; no consideran el uso o destino de la propiedad, ni el tipo de predios o de fraccionamientos de que se trate; por tal motivo su principal ventaja radica en la sencillez de su aplicación.

Con la aplicación de dichas tasas, el monto del impuesto a pagar aumenta a medida que la base del mismo aumenta también. Se les atribuye como principales desventajas, el hecho de no permitir alcanzar di-

versos objetivos que no sean los estrictamente recaudatorios; asimismo, se les acusa de falta de equidad tributaria según el enfoque moderno de la "Teoría del Sacrificio" que aplicada al Impuesto Predial nos indicaría que un contribuyente "x" que tiene un predio cuyo valor es de \$900,000, en comparación con un contribuyente "y" cuyo inmueble tiene un valor de \$300,000, no necesariamente debe pagar el equivalente a tres veces de lo que paga o corresponde pagar al contribuyente "y", sino que debe pagar "algo más que eso", pues el valor de su propiedad refleja mayor riqueza y, hasta cierto punto, una mayor capacidad de pago, por lo tanto el contribuyente "x" debe hacer un sacrificio "mayor" que el que realiza el contribuyente "y".

Tasas Proporcionales-Diferenciales

Estas tasas que también son constantes o fijas tienen la característica de que son diferentes según se trate de los tipos de predios, del uso o destino de los mismos, del tipo de propietario o poseedor, entre otros criterios. Estas tasas son también de fácil aplicación, además con la ventaja de que permiten alcanzar objetivos de diversa índole, como serían: recaudatorios, mayor equidad, mejor asignación de los recursos, promover determinadas actividades económicas, etc.

A continuación se presenta un cuadro que nos muestra las entidades federativas que manejan una tasa proporcional única en materia de Impuesto Predial, así como aquéllas entidades que con relación a ese mismo tributo manejan tasas proporcionales-diferenciales ya sea por tipo de predio o bien por tipo de predio y por uso o destino de la propiedad.

**Cuadro No. 100.- Casos de Tasas Proporcionales
en las Entidades Federativas.**

Entidad Federativa	Característica de la Tasa Proporcional	Especificación
Chiapas Hidalgo Michoacán Nayarit Nuevo León Oaxaca	“Tasas Unicas”	Tasas 2.5 al millar anual /v. Catastral. Tasas 0.9 por ciento /v. Fiscal Tasas 0.2 por ciento /v. Catastral Tasas 3.5 al millar anual /v. Catastral Tasas 2.0 al millar anual /v. Catastral Tasas 0.5 por ciento /v. más alto: catastral de operación, avalúo, y declarado.
Aguascalientes Coahuila Durango Guanajuato Guerrero Jalisco Morelos Puebla Querétaro Tlaxcala Veracruz	“Tasas Diferenciales por Tipo de Predio”	Tasas al millar anual /v. Fiscal Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas al millar anual /v. Fiscal Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas al millar bimestral /v. Catastral Tasa al millar anual /v. Catastral Tasas al millar anual /v. Inmueble Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas al millar anual /v. Catastral
Baja California Baja California Sur Campeche San Luis Potosí	“Diferenciales Por tipo de Predio y por Uso o Destino de la Propiedad”	Tasas al millar anual /v. más alto: Declarado, Catastral, de operación y avalúo. Tasas al millar anual /v. Catastral Tasas porcentuales /v. catastral Tasas porcentuales /v. catastral

FUENTE: Elaboración propia con base a la Legislación Fiscal 1997 de las Entidades Federativas.

5.4 Definición de las Tasas, Tarifas o Cuotas de los Gravámenes del Esquema Propuesto.

Como su nombre lo indica, en este punto intentaremos definir y recomendar algunas estructuras tarifarias para los principales gravámenes inmobiliarios locales como son el Impuesto Predial y el Impuesto Sobre Transmisiones Patrimoniales: Bienes Inmuebles. En los demás casos nos limitaremos sólo a describir algunos aspectos o criterios que en su caso debieran de considerarse para configurar el sistema de tasas o cuotas de los tributos correspondientes.

5.4.1 Impuesto Predial.

En el punto IV.3 del capítulo anterior quedó definido que la política de gravación en materia de predial, debe implicar un tratamiento diferente a los contribuyentes que tengan capacidad de pago diferente; es decir, se destacó la conveniencia de manejar un impuesto predial progresivo, cuya base fiscal fuera el valor acumulativo de los bienes inmuebles de una persona.

Ahora, en este punto corresponde señalar y describir algunos criterios y parámetros con respecto a una de las etapas más importantes en la implantación del impuesto predial progresivo, y que es aquella que tiene por objeto estructurar la progresividad de las tasas o cuotas a aplicar, así como determinar los rangos de valor -base del impuesto de los predios.

Por principio de cuentas, consideramos conveniente el establecimiento de tarifas diferentes según se trate del tipo de predios: urbanos y rústicos. En la primera categoría se incluirían además, aquellos predios que en algunas entidades catalogan como suburbanos, mientras que en la segunda quedarían agregados los predios ejidales y comunales.

La diferenciación consistiría en establecer tasas más bajas para los predios rústicos y tasas más altas para los urbanos. Obviamente lo que se

pretende con ello es favorecer en cierta medida el desarrollo del campo, así como también orientar el desarrollo poblacional en áreas con baja densidad demográfica.

Partiendo de la conveniencia de manejar tarifas progresivas diferenciales según el tipo de predio, a continuación se describen algunos criterios y parámetros susceptibles de tomarse en cuenta en el diseño y estructuración de dichas tarifas:

Predios Urbanos

A. Estructura de rangos de valor (base del impuesto).

A.1. No demasiados rangos de valor.

Es conveniente que los rangos de valor no sean demasiados ya que de lo contrario se corre el riesgo de hacer complejo el procedimiento para la determinación del impuesto, toda vez que a igual número de rangos necesariamente corresponderá igual número de tasas o cuotas a aplicar.

De las nueve entidades que actualmente manejan tarifas progresivas, la que mayor número de rangos maneja es Colima con 17; siendo Yucatán la entidad cuya tarifa contempla un menor número de rangos (4). El número de rangos promedio que se maneja es de 9, el cual consideramos adecuado.

A.2. Que los rangos mínimos abarquen el mayor número de contribuyentes.

Es recomendable que los índices de escala entre un rango y otro, sean proporcionalmente mayores tratándose de los rangos mínimos o de menor valor, ya que en ellos estaría contemplado el grueso de contribuyentes a los cuales conforme a la progresividad del impuesto les correspondería la aplicación de las tasas más bajas.

A manera de ejemplo y no de modelo, a continuación se presenta una estructura de rangos de valor:

RANGOS	LIMITE INFERIOR N\$	LIMITE SUPERIOR N\$	% INCREMENTO ENTRE UN RANGO Y OTRO
01	1.00	50,000.00	
02	50,001.00	100,000.00	100
03	100,001.00	190,000.00	90
04	190,001.00	342,000.00	80
05	342,001.00	581,000.00	70
06	581,001.00	930,000.00	60
07	930,001.00	1'395,000.00	50
08	1'395,001.00	1'953,000.00	40
09	1,953,001.00	En adelante	

B. Estructura Tarifaria.

B.1. No demasiadas tasas

El número de tasas fiscales a aplicar debe ser acorde al número de rangos de valor que contemple la estructura de la base fiscal del impuesto; es decir, no deben ser demasiados los rangos de valor que se manejen, así como las tasas fiscales correspondientes.

B.2. Tasas menores para los rangos de valor menor.

Un impuesto progresivo implica necesariamente que conforme aumente la base aumente también la tasa; es decir, las tasas menores y con índices de escala más reducidos, deben ser las que se apliquen a los rangos de menor valor, y viceversa, las más altas y con índices de escala más amplios, son las que habría que aplicar a los rangos de

mayor valor. Con el manejo de una tarifa con estas características pagaría más quien más tiene.

En base a lo anterior y a manera de ejemplo y no de modelo, a continuación presentamos una estructura tarifaria:

RANGOS	LIMITE INFERIOR N\$	LIMITE SUPERIOR N\$	TASA AL MILLAR ANUAL
01	1.00	50,000.00	1.5
02	50,001.00	100,000.00	1.7
03	100,001.00	190,000.00	2.0
04	190,001.00	342,000.00	2.3
05	342,001.00	581,000.00	2.8
06	581,001.00	930,000.00	3.5
07	930,001.00	1'395,000.00	4.0
08	1'395,001.00	1'953,000.00	4.5
09	1,953,001.00	En adelante	5.0

B.3 Manejo de cuotas fijas y tasas progresivas sobre los excedentes de los límites inferiores.

Analizando brevemente las estructuras tarifarias de las 8 entidades del país en donde actualmente opera un impuesto predial progresivo, cuya base es el valor del inmueble, nos encontramos en que solo el Estado de Sonora aplica una tarifa que básicamente está compuesta de dos elementos: rangos de valor y tasas fiscales. En cambio en las otras entidades (Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán), se observa que sus tarifas están conformadas por tres elementos: rangos de valor, cuotas fijas y tasas fiscales.

De acuerdo a lo anterior, cabe cuestionarse sobre la importancia o ventajas que representa el utilizar una tarifa u otra. Al respecto, consideramos que una tarifa, basada únicamente en rangos de valor y tasas

fiscales progresivas, es de manejo relativamente más sencillo que aquella que además de dichos elementos contempla cuotas fijas.

Sin embargo, tales tarifas que son más sencillas en su estructura y operación, suelen resultar injustas -sobre todo cuando no hay una adecuada estructuración de los rangos de valor y de las tasas correspondientes- para aquellos contribuyentes que por una mínima diferencia en el valor de sus propiedades, con respecto a los de otro, les es aplicable una tasa diferente (mayor), lo cual va a reflejar una diferencia significativa en el monto del impuesto que tienen que pagar.

A continuación un ejemplo de lo señalado, aprovechando para ello la tarifa que se indica en el inciso B.2.

Si tomamos en cuenta que un contribuyente "X" tiene un predio cuyo valor catastral es de N\$100,000.00 y que el predio de un contribuyente "Z" tiene un valor catastral de N\$100,001.00. ¿cuánto tendría que pagar uno y otro?

El valor del predio del contribuyente "X" se ubica en el rango n° 2 al cual le corresponde la tasa del 1.7 al millar anual, es decir, deberá de pagar un impuesto anual de N\$170.00; por su parte, el predio del contribuyente "Z" se ubica en el rango N° 03 cuya tasa aplicable es la del 2.0 al millar anual, lo que significa que le corresponde pagar un impuesto anual de \$200.00.

Los resultados anteriores muestran la "injusticia" a la cual hemos hecho referencia, ya que por N\$1.00 de diferencia que existe en la base del impuesto (valor catastral), el contribuyente "Z" paga N\$30.00 más de impuesto que el contribuyente "X".

Ahora vamos a ver qué sucede si, en lugar de aplicar la tarifa anterior, aplicamos una tarifa que contemple cuotas fijas y tasas al millar anual sobre los excedentes a los límites inferiores.

Basándonos en la tarifa anterior y a los resultados que la misma podría arrojar, se estructura la siguiente tarifa, que permite corregir las injusticias que en la otra se dan, cuando por una mínima diferencia en la base (valor del inmueble) se cae en un rango diferente, que automáticamente implica pagar más impuesto, sin que exista cierta proporcionalidad con el monto que se paga respecto del rango anterior.

TARIFA "RECOMENDADA" (PARA EFECTOS DE EJEMPLIFICACION)

RANGOS	LIMITE INFERIOR N\$	LIMITE SUPERIOR N\$	CUOTA FIJA	T.M.A. S/EXC. L. INF.
01	1.00	50,000.00	0.00	1.50
02	50,001.00	100,000.00	75.00	1.90
03	100,001.00	190,000.00	170.00	2.33
04	190,001.00	342,000.00	380.00	2.67
05	342,001.00	581,000.00	786.60	3.50
06	581,001.00	930,000.00	1,626.80	4.67
07	930,001.00	1'395,000.00	3,255.00	5.00
08	1'395,001.00	1'953,000.00	5,580.00	5.75
09	1,953,001.00	En adelante	8,788.50	6.00

Si aplicamos esta tarifa al ejemplo señalado anteriormente, tendríamos los siguientes resultados:

Si el predio del contribuyente "X" tiene un valor de N\$100,000, el cual queda comprendido en el rango n°. 2 de la tarifa, mismo que tiene una cuota fija de N\$75.00, y al excedente del límite inferior que es de N\$49,999.00 se le aplica la tasa del 1.90 al millar, dando como resultado N\$95.00 que agregados a los N\$75.00 (cuota fija), resulta un impuesto a pagar de N\$170.00.

Por su parte, el predio del contribuyente "Z", tiene un valor de N\$100,001.00 que se ubica en el rango n° 3, al cual corresponde una cuota fija de N\$170.00, y la aplicación de la tasa del 2.33 al millar

sobre el excedente del límite inferior que en este caso es de 1.00; lo que significa que este contribuyente pagará un impuesto igual al del contribuyente "X", esto es, N\$170.00.

De acuerdo a los resultados que arroja la tarifa en cuestión, se desprende que la misma permite una mayor justicia tributaria para los contribuyentes, tanto en el sentido horizontal como vertical, toda vez que dicha tarifa combina la progresividad y la proporcionalidad en forma simultánea.

La progresividad se observa, tanto en la estructuración de rangos como en el escalonamiento ascendente de las cuotas fijas y de las tasas aplicables a los excedentes de los límites inferiores, a su vez, la proporcionalidad puede apreciarse cuando dentro de un mismo rango se aplica una tasa proporcional sobre el excedente del límite inferior; el conjunto de estas tasas se encuentran estructuradas progresivamente.

Uno de los aspectos más importantes que habría que destacar de la tarifa de referencia, es el hecho de la congruencia que presentan las cuotas fijas correspondientes a cada uno de los rangos de valor, y las tasas al millar aplicables a los excedentes de los límites inferiores; ya que esta correlación es la que precisamente permite el que se determine un impuesto más equitativo para los contribuyentes.

Hasta el momento, hemos procurado describir algunas de las ventajas que ofrece la aplicación de una tarifa progresiva estructurada con tres elementos: rangos de valor, cuotas fijas, y tasas sobre los excedentes de los límites inferiores; ahora, falta ver cómo se llegó a la determinación de los elementos que la conforman. A continuación se describen los pasos que se siguieron para su determinación:

Primero: Definición de rangos de valor.

Se dijo que era conveniente -por la sencillez en su operación- no establecer demasiados rangos de valor (ver inciso A.1 del punto

V.4.1), y que los rangos de menor valor deben abarcar al mayor número de contribuyentes, por lo que su amplitud debe ser mayor que la de los rangos de mayor valor (inciso A.2 mismo punto).

Segundo: Definición de tasas

Se señaló la conveniencia operativa de no manejar demasiadas tasas, y que las tasas menores deben ser aplicadas para los rangos de menor valor (ver incisos B.1 y B.2 del punto V.4.1).

Tercero: Determinación de cuotas fijas y tasas sobre los excedentes a los límites inferiores.

Con base en ejemplos y datos hipotéticos se describieron las ventajas de utilizar una tarifa progresiva, que constara de tres elementos (rangos, cuotas fijas y tasas), en lugar de dos (rangos y tasas).

- a) Los rangos de valor de una tarifa y otra (la de tres y la de dos elementos), son los mismos.
- b) Las cuotas fijas para cada rango fueron determinadas partiendo del impuesto máximo que correspondería pagar en el rango inmediato anterior, considerando una tasación progresiva deseada y que hipotéticamente es la que se presenta en el inciso B.2 del punto V.4.1, misma que a continuación presentamos con la incorporación de lo que sería el impuesto máximo a pagar en cada rango.

RANGOS	LIMITE INFERIOR N\$	LIMITE SUPERIOR N\$	TASA AL MILLAR ANUAL	IMPUESTO MAXIMO QUE SE PAGA N\$
01	1.00	50,000.00	1.5	75.00
02	50,001.00	100,000.00	1.7	170.00
03	100,001.00	190,000.00	2.0	380.00
04	190,001.00	342,000.00	2.3	786.60
05	342,001.00	581,000.00	2.8	1,626.80
06	581,001.00	930,000.00	3.5	3,255.00
07	930,001.00	1'395,000.00	4.0	5,580.00
08	1'395,001.00	1'953,000.00	4.5	8,788.50
09	1,953,001.00	En adelante	5.0	

De acuerdo a lo anterior, y con referencia a la tarifa recomendada, cuya estructura contempla tres elementos, se observará por ejemplo que para el rango n°. 1 no hay cuota fija, sino únicamente la tasa del 1.5 al millar que se aplica al excedente del límite inferior.

Para el rango N° 2, la cuota fija es de N\$75.00 que es el impuesto máximo del rango inmediato anterior; al excedente del límite inferior de ese mismo rango, se le aplica la tasa 1.90 al millar, de tal forma que si el excedente es de N\$49 999.00 resulta un monto de N\$95.00 que sumados a los N\$75.00 dan un total de N\$170.00, cantidad que representa el importe máximo deseado, si se aplicara la tarifa de los elementos que inicialmente se establecen y consideran para efectos comparativos. Dicha tarifa contempla una tasa de 1.7 al millar para el rango n° 2, de tal forma que si se aplica al límite superior de ese mismo rango, resulta la cantidad antes indicada.

Siguiendo con el análisis de la tarifa que consideramos más conveniente, observamos que la cuota fija para el rango n° 3 es igual al importe máximo que se tendría que cubrir en el rango n° 2, y

así sucesivamente para el rango n° 4, la cuota fija sería el importe máximo a pagar del rango n° 3.

- c). Determinación de tasas al millar sobre los excedentes a los límites inferiores de los rangos.

Para determinar las tasas al millar que habría que aplicar a los excedentes de los límites inferiores, se observó el procedimiento que se aplica al siguiente ejemplo:

Rango n° 7. Para este rango se determinó una cuota fija de N\$3,255.00, que es el monto máximo de impuesto deseado para el rango inmediato anterior (6); sin embargo, el monto máximo deseado para el rango n° 7 es de N\$5,580.00, lo que significa que existe una diferencia respecto de la cuota fija, de N\$2,325.00; pues bien, a esta última cantidad la dividimos entre la diferencia del límite inferior y del límite superior de ese mismo rango (N\$464,999.00) y obtenemos así la tasa al millar que se requiere para aplicar a los excedentes del límite inferior del rango n° 7, siendo dicha tasa la del 5.00 al millar.

Si se aplica la tasa obtenida a la diferencia de los límites inferior y superior del rango n° 7, y que es de N\$464,999.00, se obtiene la cantidad de N\$2,325.00 que sumados a la cuota fija determinada (N\$3,255.00) se llega a la cantidad de N\$5,580.00, es decir, al monto de impuesto máximo deseado para ese rango.

Predial Rústico:

Para el predial rústico se podrían considerar los mismos rangos de valor que se utilizan en la tarifa del predial urbano; lo único que a nuestro juicio consideramos conveniente modificar sería con relación a las tasas globales; es decir, a las cuotas fijas y tasas marginales que se ob-

servan en la tarifa cuya estructura contempla tres elementos (rangos de valor, cuotas fijas y tasas). Concretamente, la modificación consistiría en establecer cuotas fijas y tasas marginales más bajas que las determinadas para el predial urbano.

¿Por qué establecer una tasación más baja para el predial rústico?

Por razones de política fiscal. El valor de mercado de los inmuebles catalogados como rústicos, generalmente es más bajo que el de los inmuebles de tipo urbano; esto se debe a las características mismas de la propiedad (ubicación, mínimos servicios públicos, escaso desarrollo urbano, bajo nivel de ingresos de los habitantes de esas zonas, etc.).

Además, una política fundamental de todo gobierno, es aquella que consiste en adoptar las medidas (tributarias, de inversión, etc.), necesarias para coadyuvar con el desarrollo integral y equilibrado de las zonas urbanas y rurales, y para aprovechar mejor los recursos naturales con que cuenta el país y en donde desempeñan un papel fundamental en el desarrollo del mismo, las regiones agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras, entre otras, las cuales generalmente constituyen o están enclavadas en zona de tipo rural.

Cabe señalar que en el caso del predial urbano fueron presentadas y comentadas algunas estructuras tarifarias; sin embargo, el objetivo era ilustrar la forma de configurarlas, no tanto el de establecerlas como modelos; en este sentido, para el predial rústico, no vamos a señalar estructura de tarifa alguna, ya que la forma de configurarla sería en los mismos términos en que fue descrita la tarifa para predios urbanos.

Criterios para determinar el punto de partida de una tarifa progresiva:

Ya anteriormente fueron señaladas algunas estructuras de tarifas progresivas para el impuesto predial, pero fuimos claros en señalar que fue únicamente para ver cómo es posible configurarlas, a efecto de lograr una mayor equidad horizontal y vertical; sin embargo, un as-

pecto muy importante que hasta ahora hemos omitido, es el referente a la determinación de una carga tributaria que se apegue a la capacidad de pago de los contribuyentes.

Por un lado, ha quedado de manifiesto el hecho de que la mayoría de las entidades federativas (30) consideran el valor del inmueble como base del impuesto, también describimos algunos ejemplos relativos a la estructuración de tarifas, y se concluyó que una adecuada y equitativa tarifa progresiva, requiere que las tasas globales se conviertan a una escala de cuotas fijas y tasas marginales, a fin de que cada rango de valor esté afectado por una cuota fija que grave al límite inferior y que la tasa marginal sea aplicada al excedente del mismo.

Ahora queda el interrogante de ¿cuáles deben ser los porcentajes que constituyan las tasas?. Este aspecto por demás complejo, en una estructura progresiva, necesariamente habría que definir el punto de partida de la tasación, y para lo cual se podrían considerar diversos criterios, tales como la tasa real promedio a nivel nacional, o bien, la tasa real más generalizada que en particular maneja cada entidad federativa.

Si contáramos con información de todas las entidades, sobre los niveles de subvaluación que guardan sus valores catastrales respecto de los valores comerciales actuales, estaríamos en posibilidad de obtener una tasa real promedio nacional. Sin embargo, no se cuenta con tal información, ya que de lo único que se dispone son las tasas nominales tomadas de las leyes fiscales de las entidades; la presentación y análisis de dichas tasas, nos reflejó que la tasa nominal promedio (excluyendo a las entidades que operan tarifas progresivas) es la del 4.5 al millar anual.

Esta tasa del 4.5 al millar anual, no la podemos juzgar como un punto de partida válido para la progresividad de la tarifa del impuesto predial, ya que no considera valores catastrales o fiscales actualizados. De hecho, una adecuada implantación del impuesto predial progresivo hace

necesario partir de una actualización real de los valores catastrales o fiscales, pues con ello se asegura el que dicho sistema no resulte regresivo y consecuentemente, negativo a los fines de política fiscal.

5.4.2 Impuesto Adicional al Usuario del Inmueble en Actividades Comerciales, Industriales y de Prestación de Servicios en General.

Establecer un impuesto adicional sobre la propiedad inmueble, que grave específicamente su uso o destino, es un aspecto del cual ya habíamos comentado algo (ver punto 4.2) cuando nos ocupamos sobre la posibilidad y conveniencia de ampliar la materia objeto del impuesto predial, a fin de que este tributo no sólo grave la propiedad o posesión de bienes inmuebles, sino su uso o destino también.

En esa ocasión se indicó que el propósito fundamental era gravar diferencialmente al inmueble destinado al comercio, a la industria o a la prestación de servicios. Se indicó además, que dicho gravamen debía recaer en la persona que utiliza el predio o parte de éste, para el desarrollo de su actividad.

Con base en lo anterior, en este punto trataremos de identificar cuál sería la mejor forma de gravar diferencial y adicionalmente a las personas que usan los inmuebles en esas actividades.

Entre otras opciones se tendrían por ejemplo:

- Establecer un impuesto adicional al usuario del inmueble.
- Fijar una sobretasa fiscal.
- Establecer una cuota por metro cuadrado de superficie utilizada.

Establecer un impuesto adicional al usuario del inmueble, implica definir claramente todos los elementos del tributo (sujeto, objeto, base,

tasa o cuota, período de pago, exención, forma de pago, etc.), justificar su implantación y evaluar social, económica y políticamente, su repercusión en la población.

Desde luego que un impuesto técnicamente bien definido da claridad a su imposición y a las relaciones fisco-contribuyentes; sin embargo, la gente es muy sensible al hecho de que le impongan nuevos tributos.

En el Estado de México, el Impuesto sobre Radicación, recientemente establecido, constituyó un caso muy especial, pues la aparición de dicho tributo se dio de manera simultánea a la desaparición de los derechos que se venían cobrando por concepto de licencias para el establecimiento de giros comerciales, industriales y de prestación de servicios; es decir, prácticamente se sustituyó un gravamen por otro aplicable a personas con las mismas características.

Esta situación en el Estado de México facilitó en mucho el establecimiento de ese nuevo gravamen, pero ¿sería igual en aquellas entidades que ya tienen celebrado con la federación convenio de coordinación en derechos? Lo más probable es que no, por lo que quizás lo más conveniente en dichas entidades sea ampliar el objeto del impuesto predial y extender las obligaciones de pago predial al usuario o usufructuario del bien inmueble destinado a comercio, industria o prestación de servicios en general.

Realmente los objetivos serían básicamente los mismos que se persiguen con el establecimiento de un impuesto específico que gravara tales casos; sin embargo, el efecto psicológico pudiera ser menor si únicamente se modifican los elementos del impuesto predial ya establecido.

Una vez definido lo anterior, quedaría la disyuntiva de entre fijar una tasa fiscal adicional para el usuario del inmueble (sobre tasa) o establecer una cuota por metro cuadrado de superficie utilizada en las actividades ya referidas. Al respecto, cabe señalar que la segunda opción

refleja una clara relación entre el gravamen impuesto y el principio de beneficio (servicios públicos con que cuenta el bien inmueble utilizado por el contribuyente).

También se guarda una estrecha relación entre el pago que deba hacer el contribuyente, y la superficie específica del inmueble que está siendo utilizada en el desarrollo de actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios.

En conclusión, lo más recomendable consistiría en establecer una cuota por metro cuadrado de superficie utilizada. Dichas cuotas pudieran ser diferenciales de acuerdo a la actividad a la que se destina el inmueble, y también en función de la zona en que se ubica el propio inmueble, pues ello tiene que ver con la calidad y tipo de servicios que se proporcionan.

5.4.3 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Actualmente la tasa aplicable a esta materia impositiva es del 2% sobre el valor más alto del inmueble de entre los siguientes: valor comercial (avalúo), valor catastral y valor de operación; en algunos casos también se considera al valor de renta.

En algunas entidades federativas el impuesto referido grava la enajenación o transmisión de un bien inmueble, en otros, se grava la adquisición de inmuebles.

Hasta hace algunos años dicho tributo se cobraba con base a una tasa del 10% en la mayoría de las entidades federativas, misma tasa que se observaba la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, la cual mantenía en suspenso la aplicación del tributo con motivo de la coordinación existente entre la Federación y los Estados.

Sin embargo, en diciembre de 1990 aparece en la Ley que Establece Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, una dis-

posición transitoria (Artículo Vigésimo Segundo, Fracción I) que contempla un régimen transitorio para disminuir paulatinamente en las entidades coordinadas en la materia, la tasa que hasta 1990 estaba vigente y que era del 10% hasta hacerla llegar al 2%. Es decir, para el año de 1991 se aplicaría la tasa del 8%, para 1992, la tasa del 6%, para 1993 la tasa del 4% y para 1994 entraría en vigor la tasa general del 2%.

Desde entonces y hasta la fecha, en materia de adquisición de inmuebles se aplica en las entidades federativas la tasa del 2%. Esta situación es importante destacarla porque a partir de 1996 la Ley Federal de la Materia fue abrogada y con ello desaparecen las condicionantes a que se tenían que sujetar los estados con motivo de la coordinación existente.

En efecto, desde 1996 los estados están sin condición alguna para establecer y ejercer libremente la política tributaria que mejor les convenga en relación al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles; sin embargo a la fecha, los gobiernos locales siguen considerando la misma tasa (2%), la misma base gravable, las mismas exenciones o políticas especiales de gravación e incluso la misma forma de determinar y enterar al impuesto correspondiente.

En virtud de lo anterior y considerando tanto los objetivos de política tributaria señalados en el punto 4.1 de este trabajo, como la estructura general del impuesto indicado en el punto 4.2, se sugiere:

- Que sean dos los sujetos del impuesto y no uno (transmitente o adquirente según el caso) como tradicionalmente se ha venido manejando. Dichos sujetos serían entonces el transmitente o enajenante por un lado, y el adquirente o comprador por el otro.
- Que el adquirente no solo sea responsable directo del impuesto a su cargo, sino que además sea responsable solidario del impuesto a cargo de la persona que transmite o enajena el inmueble. Asi-

mismo consideramos factible el que el adquirente del inmueble actúe como retenedor del impuesto a cargo del transmitente, debiendo enterar del impuesto a cargo del transmitente, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se realice el acto generador.

- Que en la legislación correspondiente se señale como una obligación de los Notarios Públicos, Jueces, Corredor y demás fedatarios que por disposición legal tengan funciones notariales, el no protocolizar ningún acto de transmisión de inmuebles si antes no se cubrieron los impuestos correspondientes.
- Que las personas señaladas en el párrafo anterior tengan como obligación enviar mensualmente al Ayuntamiento que corresponda (según la ubicación de los inmuebles objeto de transmisión), una relación de las operaciones de traslado de dominio que protocolicen o autoricen mes con mes, debiendo acompañar a esa relación un informe, la copia del recibo o de la declaración que ampare o que acredite que los impuestos correspondientes fueron efectivamente cubiertos en los términos y plazos que la ley establece.
- Que las casas-habitación gocen siempre de una política fiscal preferencial; toda vez que la vivienda es un derecho del ciudadano mexicano, que se encuentra consagrado en nuestro máximo ordenamiento legal que es la Constitución General.

Lo anterior podría atenderse mediante el diseño y aplicación de una tarifa preferencial diferente a la de aplicación general o de aplicación de factores de descuento en relación directa al monto del impuesto determinado en base a la tasa o tarifa utilizada en términos generales.

- Se aplique una tarifa progresiva cuya estructura escalonada y creciente de las tasas efectivas oscilen en un rango de entre el 1% y

el 6% sobre una base fiscal equivalente al 90% del valor comercial de los inmuebles de que se trate.

- Que la tarifa progresiva que se utilice constituya un impacto en menor media en los contribuyentes del impuesto que tienen menor capacidad contributiva; para ello deberá procurarse que las tasas más bajas se apliquen a los rangos de menor valor o menor base gravable, pero que además, estos rangos o bases gravables sean lo suficientemente amplios como para abarcar al mayor número de contribuyentes, es decir, a aquellos cuyas transiciones inmobiliarias no sean suntuosas o de cuantía considerable.
- Que cuando la adquisición de inmuebles sea realizada con apoyos crediticios otorgados por instituciones bancarias o de gobierno, el impuesto a cargo del adquirente goce de un estímulo fiscal; esto es, de un beneficio o descuento que bien pudiese oscilar entre un 15% y un 50% dependiendo del valor comercial del inmueble y del monto real financiado por la institución de que se trate.

En base a lo anteriormente expuesto, a continuación presentamos una estructura tarifaria para el impuesto en cuestión, misma que puede ser adaptada y ajustada a las condiciones y políticas particulares de cada entidad federativa.

Base	Cuota Fija	Tasa Marginal S/Exc. Lim. Inf.
De \$ 1.00 a \$ 50,000	- o -	1.00%
50,0001 a 150,000	500.00	1.50%
150,001 a 450,000	2,000.00	2.00%
450,001 a 1'000,000	8,000.00	3.00%
1'000,001 a 3'000,000	24,500.00	4.00%
3'000,001 a 8'000,000	124,500.00	5.00%
8'000,001 a en adelante	374,500.00	6.00%

5.4.4 Impuesto sobre Fraccionamiento, División, Subdivisión o Fusión de Terrenos.

Las tasas, cuotas o tarifas aplicables a este impuesto se establecen en la Ley de Ingresos Municipal, y regularmente se fijan obedeciendo a criterios y objetivos de política tributaria, de tal forma que dichos elementos tributarios no son generales o únicos, sino más bien diferenciales, atendiendo a los tipos de construcción o categoría de los fraccionamientos.

Así pues y salvo lo dispuesto en el punto 4.2 referente a estímulos fiscales, con relación a este gravamen no tenemos una propuesta de tasación diferente a la que comúnmente vienen adoptando y aplicando los municipios.

5.4.5 Derechos de Construcción, Reconstrucción, Demolición y Reparación de Inmuebles.

Al igual que en el caso del Impuesto Sobre Fraccionamientos, para este tributo no contemplamos una propuesta de estructura tasativa distinta a la que vienen operando los municipios en la materia, misma que consideramos adecuada, toda vez las tasas o cuotas aplicables se fijan con criterio diferencial en razón: del tipo de construcción o estructura del inmueble; del uso o destino del mismo, así como del valor de la obra.

No obstante lo anterior, nos atrevemos a sugerir una reducción sustancial en las cuotas (o tasas) que se vienen aplicando, a fin de que el tributo que se determine a cargo de las personas que conforme a ley se ubiquen en el supuesto correspondiente, responda en mejor medida al costo real que le pudiese representar al municipio el conceder o no la licencia, permiso o autorización correspondiente.

Lo anterior tendría como consecuencia una baja importante en los recursos que por ese concepto vienen captando los municipios; sin em-

bargo, dicha baja podría verse compensada por una mejor configuración de sus impuestos inmobiliarios, tales como el predial y el de transmisiones patrimoniales; por otro lado, se dejaría una mejor imagen del gobierno ante su comunidad, y de paso se estaría fomentando en alguna medida, la industria de la construcción, generándose así una mayor actividad económica y mayores empleos, redundando ello en beneficio de la propia colectividad.

5.5 Actualización de las Tasas, Tarifas o Cuotas.

Las tasas, tarifas o cuotas en conjugación con las bases fiscales de los tributos, constituyen los dos principales elementos de política tributaria que posibilitan al gobierno alcanzar objetivos de diversa índole:

Tributarios	Equidad Fiscal Distribución del Ingreso Generar un nivel aceptable de ingresos	Capacidad Contributiva Principio de beneficio.
Administrativos	Facilitar el cumplimiento de las obligaciones.	
De Desarrollo Urbano	Coadyuvar a la regulación de los usos del suelo. Apoya a la vivienda.	

Sin embargo, para que los tributos puedan responder cabalmente a los objetivos predeterminados que de los mismos se pretenden, es necesario que se den por lo menos dos situaciones: 1) administración eficiente de los impuestos y 2) Actualización y/o ajuste constante de los elementos de los tributos. (Principalmente las tasas, las bases y las exenciones).

En este contexto y para los propósitos de este apartado, solo nos referiremos al segundo aspecto, es decir, intentaremos encontrar las mejores fórmulas o los criterios más aceptables que deban considerarse para que las tasas, tarifas o cuotas de las contribuciones inmobiliarias sean actualizadas o ajustadas a niveles reales u objetivos, dada la dinámica de la economía, las condiciones de los contribuyentes, así como de las características físicas, jurídicas, valorativas y administrativas de la materia-objeto de dichas contribuciones.

5.5.1 Cumplimiento de Objetivos de Carácter Coyuntural.

Cuando determinadas circunstancias de carácter coyuntural dan origen a ciertos objetivos cuyo logro se pretende alcanzar mediante el establecimiento de un nuevo tributo o mediante la modificación a los ya existentes, es lógico pensar que cuando dichos objetivos se ven alcanzados, desaparece automáticamente la justificación o razón inicial que le dio vida al gravamen o que implicó una modificación al mismo.

Congruente con lo anterior, cuando las tasas, tarifas o cuotas se ven alteradas por situaciones especiales de coyuntura, dicha alteración (incremento, decremento a diferenciación en las tasas aplicables) debe volver a la normalidad, esto es, a como estaba anteriormente.

5.5.2 Cuando las Bases Fiscales de las Contribuciones no Responden a la Realidad.

La base y la tasa fiscal de las contribuciones, son los elementos fundamentales para la determinación del impuesto a cargo de los contribuyentes. Tratándose de los principales tributos inmobiliarios, la base fiscal generalmente es representada por el valor de los inmuebles, el cual no deja de ser un concepto subjetivo y difícil de determinar, más aún por la dinámica de cambio de las características de la propiedad inmueble.

Ante este tipo de dificultades de poder mantener constantemente actualizado el valor de los inmuebles con base a criterios reales y objetivos, surge como una alternativa viable de instrumentar, el modificar periódicamente (año con año) las tasas, cuotas y tarifas. Quizás a esas mismas razones obedezcan el hecho de que prácticamente en todas las entidades federativas, dicho elemento tributario (tasas) se encuentra en las leyes de ingresos locales de vigencia anual.

5.5.3 Cuando los Rendimientos del Tributo no son los Deseados.

Cuando los rendimientos de un determinado tributo no son los deseados, es factible la posibilidad de hacer ajustes a las tasas, cuotas o tarifas impositivas; sin embargo, para tal proceder, es conveniente que principalmente se analicen y evalúen los siguientes factores, entre otros:

- La carga fiscal que recae en el contribuyente con motivo de los diversos tributos inmobiliarios.
- La base real de contribuyentes.
- Los niveles de actualización del registro de contribuyentes.
- La base fiscal que se está considerando (verificar que no se encuentre rezagada).
- La forma en que se está administrando el impuesto (medir los grados de eficiencia y efectividad).
- Relación proporcional costo/beneficio (medir cuánto nos cuesta administrar el tributo, y cuánto nos reditúa éste).

Si como resultado de dicho análisis encontramos una situación óptima o normal, significará entonces que la estructura tasativa del impuesto no está debidamente configurada, requiriéndose entonces una modificación a la misma, a fin de obtener un rendimiento tributario aceptable.

5.5.4 Excesiva Carga Fiscal.

La excesiva carga fiscal es un factor que condiciona el cumplimiento tributario y que además genera un sentimiento de injusticia fiscal en los contribuyentes, cuyo resentimiento puede manifestarse de diversas formas: incumplimiento de obligaciones, evasión fiscal, rechazo social organizado hacia la política tributaria del gobierno y a toda labor que éste emprenda, ausencia de inversión en determinados rubros (ramo de la construcción por ejemplo), entre otras.

La carga fiscal es pues uno de los aspectos más delicados de todo sistema impositivo, por ello, cuando dicha carga es evidentemente excesiva, debe ser prioridad del gobierno efectuar los ajustes necesarios al impuesto o impuestos de que se trate, a fin de corregir ese tipo de situaciones que fácilmente podrían caer en el campo de lo político.

Una de las medidas más socorridas para aminorar una carga fiscal excesiva, es sin duda la reducción a las tasas fiscales de los tributos, lo cual ha de realizarse con mucho cuidado toda vez que decisiones precipitadas y no sustentadas en una realidad y en una verdadera base informativa, puede llevar no sólo a incongruencias en los ajustes realizados a los tributos, sino a dificultar o imposibilitar nuevos ajustes a los efectuados.

5.6 Tasas Fiscales del Impuesto Predial en las Entidades Federativas 1997.

ENTIDAD	TASA	OBSERVACIONES
AGS.	P. Urbano: 1.2 M.A. P. Rústico: 1.-M.A. P. Ejidal: 1 M.A.	Urb. C/Constr. Urb. c/constr. Y de Int.-Social 1-0 M.A. = Millar Anual Cuota mínima anual (CMA): N\$ 20.00 Urb. s/Constr: 8 M.A.
B.C.	Predio Baldío: 12 M.A. Predio Comercial: 10 M.A. Predio Industrial: 10 M.A. Predio Público: 10 M.A. Predio Habitacional (uso del prop.): 6 M.A. Predio Social: 3 S.M.D. Predio en Zonas Habit. Dest. a otros usos: 10 M.A. Predio de Poblados Rurales (regularizados): 3.5. M.A. Predio de Reserva p/fccto. urbano: 4 M.A. Predio Rústicos y Agrícolas... 1 S.M.D.	Predios educativos: 6. M.A. P. Organic. Sindicales: 10 M.A. P. Rúst. S/explot.: 0.35 SMD SMD = Salario Mínimo Diario
B.C.S.	P. Urbano - casa-habitación: 6.5 M.A. P. Urbano.- Uso distinto: 13 M.A. P. Rústico - Explotado x dueño: 10.04 M.A. P. Rústico - Explotado x tercero: 19.5 M.A. Plantas de benef. y est. metal: 12 M.A. /Valor finca e inst.	Imp. Pred. Ejidal Conforme a la Ley de Reforma Agraria... C.M.A. = 1 S.M.D.
CAMP.	<p style="text-align: center;">Predial Urbano</p> Habitacional: 0.30 % Anual Comercial y Servicios: 0.40 % Anual Industrial: 0.40 % Anual Baldíos: 2.00 % Anual Preserv. Ecológica: 0.10 % Anual <p style="text-align: center;">Predial Rústico</p> Terrenos explotados: 1 % Terrenos inexplotados: 2 %	C.M.A. = 2 S.M.D.

ENTIDAD	TASA	OBSERVACIONES
COAH.	P. Urbano 5 M.A. R. Rústico 3 M.A. P. Ejidal 3% s/valor producción	P. Rústicos Destinados: – Agricultura – Explot. Forestal – Minería ... Pagarán con base a la producción anual comercializada. C.M.A. = 60.00
COL.	P. Urbano Edificado: Tarifa Progresiva de cuotas en salarios mínimos (*) P. Urbano no Edif.: 0.006/V Catastral P. Rústico: Tarifa progresiva.	Las construcciones ejidales pagan conforme a tarifa.
CHIS.	P. Urbano P. Suburbano 2.5 M.A. P. Rústico P. Ejidal	C.M.A. = 1 S.M.D. P. Rústico menor de 10 hectáreas pagará el 75% del impuesto resultante. Ejidatarios cuyos predios no rebasen las 10 hectáreas pagarán el 50% del Impto.
CHIH.	Tarifa progresiva de tasas p/p urbano (*) en salarios mínimos diarios. P. Rústico: 2.0 M.A.	
D.F.	Tarifa progresiva de cuotas de acuerdo a rangos de valor (*)	Manejan 19 rangos, a cada uno le corresponde una cuota fija, y se aplica un % sobre el exced. del límite inferior. También manejan una tabla de porcentajes de descuento que van del 7 al 85%.
DGO.	P. Urbano: 2 M.A. P. Rústico: 1 M.A.	
GTO.	P. Urbano: 1.3% Si la base se determinó antes P. Rústico: 1.2% de 1993 P. Urbano y Suburbano 8 M.A. Para aquellos cuya base se modificó a partir de 1993. P. Rústico 6 M.A. ? Inmuebles Urb. y Subur. sin Serv. Púbs: 10 M.A. ? Inmueble Urb. y Suburb. sin edificar, y en Serv. Púbs.: 15 M.A.	C.M.A. = 80.00

ENTIDAD	TASA	OBSERVACIONES
GRO.	P. Urbanos, Subur. Y Rúst. Edificados y los del régimen de tiempo compartido y multipropiedad 12 M.A. P. Urbano y Suburbano Baldíos: 20 M.A. – P. Urbano y Suburbano Baldíos: 20 M.A. – P. en Zonas Turísticas: 20 M.A. – P. Rústicos Baldíos 12 M.A. – Plantas Benef. y Establ. Met: 5 M.A. – P. Ejidales y Comunales. 12 M.A./V. constr. – Predios regularizados por Corett: 12M.A./50% V. Cat. (sólo en el ejercicio en que queden regularizados). – Pensionados: 12 M.A./50% V. Cat.	C.M.A. = 1 S.M.D.
HGO.	– P. Urb. y Rural cuyo valor fiscal = 60% del Valor Catastral 0.9% – P. Urb. no Edificado 1.0% – P. Urb. y Rural con V Provisional: 1.5% – P. Urb. y Rural s/V. Provisional: 2.5% – P. Urb. no Edif. s/V Provisional 3.0%	
JAL.	P. Urb. Edif. y Valuado antes 1979 1.3 M.B. P. Urb. Edif. y Valuado a partir 1979: 0.8 M.B. P. no Edif. en Zona Urbana 4.5 M.B. P. Urb. Edif. y Val. Con Tabla Val. 1992: 0.17 M.B. P. Urb. no Edif. y Val. con Tabla Val. 1992 0.30 M.B. P. no Edif. en Zona Urb. Val. con Tabla 1992 0.70 M.B. P. Rústico 1.5 M.B. P. Rústico fin Agrop. 0.8 M.B.	M.B. = Millar Bimestral C.M.A. = 126.00 C/Val. a partir del'97 0.20 M.B.
MEX,	Sistema de Cuotas	Se aplican indicaciones diferenciales por sector (son dif. Para terreno y para construc.) También se aplican factores por municipio.

ENTIDAD	TASA	OBSERVACIONES
MICH.	Urbanos. Registrados hasta 1980: 2.0% Anual	C.M.A. = 2 S.M.D.
	Registrados entre 1981 y 1983: 0.8% Anual	
	Registrados en 1984 y 1985 0.3% Anual	
	Registrados a partir 1986 0.2% Anual	
	Registrados de Construcciones en sitios ejidales o comunales 0.1% Anual	
	<u>Rústicos</u>	
	Registrados hasta 1980 3.0% Anual	
	Registrados entre 1981 y 1983 0.8% Anual	
	Registrados en 1984 y 1985 0.6% Anual	
	Registrados a partir de 1986 0.2% Anual	
<u>Ejidales Comunales</u>		
Predios Ejidales: 0.2% Anual		
Predios Comunales: 0.2% Anual		
MOR.	P. Urbano 2 M.A. hasta una base de N\$ 50,000 al exced.: 3 M.A.	
	P. Rústico: 2 M.A.	
NAY.	P. Urbano 3.5 M.A.	Cuotas x hectárea y Según tipo de tierra.
	P. Suburbano 3.5 M.A.	
	P. Rústico 3.5 M.A.	
	P. Ejidal	
N.L.	2 M.A.	C.M.A. = N\$ 45.00
OAX.	0.5 % Anual	C.M.A. = 2 S.M.D.
PUE.	P. Urbano 2.75 M.A.	En el Municipio de Puebla se maneja un sistema de cuotas atendiendo a la superficie del inmueble; para el resto de los municipios del Estado se aplican las bases y tasas indicadas.
	P. Rústico 3.30 M.A.	
	P. Ejidal destinado a la Producción y cultivo 0%	
QRO.	P. Urbano 1.6 M.A.	C.M.A. = 1 S.M.D.
	P. Rústico 1.2 M.A.	
Q. ROO	En los municipios de Othón, P. Blanco, Cozumel, Isla Mujeres y Solidaridad.	En el Municipio de Benito Juárez P. Urbano 6.9 M.A.: P. Rústico 8.0 M.A.
	- Predios urbanos no excedan de N\$ 5,000.00 = 2.3 S.M.G.	
	- Con valor de N\$ 5,000.00 en adelante = 18.4 M.A.	
	- Predios rústicos = 9.2 M.A.	
	En los municipios de José Ma. Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas.	
	- Predios urbanos no excedan de N\$ 5,000.00 = 2.3 S.M.G.	
	- Con valor de N\$ 5,000.00 en adelante = 13.8 M.A.	
	- Predios rústicos = 9.2 M.A.	

ENTIDAD	TASA	OBSERVACIONES
S.L.P.	Casa habitación: 0.30 % del 25 % del V. Cat. Comercio y Ofnas. 0.40 % del 25 % del V. Cat. Vivienda Popular y de Int. Social: 0.20 % del 25 % del V. Cat. P. Rústico Prop. Priv.: 0.35 % del 25 % del V. Cat. P. Edificado uso industrial en zona industrial: 0.20 % del 50 % del V. Cat. Uso industrial fuera de zona industrial: 0.30 % del 50 % del V. Cat.	
SIN.	Tarifa de tasas progresivas al millar de acuerdo al V. Catastral (*)	
SON.	Tarifa de tasas progresivas al millar* (Predios urbanos edificados) Predios rurales: 9 M.A.	Se maneja también una tarifa progresiva de tasas distinta para los predios no edificados. \$2,500 es la cuota mínima a pagar. (Hoy N\$ 2.50).
TAB.	Tarifa de tasas progresivas en función de rangos de valor (*)	
TAMPS.	Tarifa de cuotas progresivas en función de rangos de valor (Predial urbano)* Predios rústicos: 10M.A.	Se aplican tasas progresivas al millar al excedente que se tenga respecto del límite inferior.
TLAX.	P. Urbano Edificado 2 M.A. P. Urbano No Edificado 4 M.A. P. Rústico 1.5 M.A.	Los predios ejidales tributan conforme a dichas tasas según sean los casos. C.M. = 4 S.M.D.
VER.	P. Urbano: 2 M.A. P. Rústico: 4 M.A.	C.M.A. = 2 S.M.D. Pago semestral Ene-Julio
YUC.	Tarifa de porcentajes progresivos de S.M.D. en función de rangos de Valor (*)	
ZAC.	Cuotas diferenciales por mts2. De superficie (terreno) y de construcción Según el grupo y zona a que corresponda el inmueble.	Los municipios se encuentran clasificados en 5 grupos. Se manejan 7 zonas, mismas que se identifican en cada uno de los grupos. Para predial rústico se establecen cuotas x hectárea, según el grupo al que corresponda el inmueble.

* Si se desea conocer las tarifas progresivas de las entidades que manejan un impuesto predial progresivo, se recomienda consultar la información disponible en el INDETEC.

5.7 Las Tasas Nominales y la Medida Nacional.

ENTIDAD FEDERATIVA	TASA	IMPTO. QUE PAGA UN CONTRIBUYENTE CUYA BASE DEL IMPTO. SEA N\$ 100,000.00
QUINTANA ROO	18.4 M.A.	N\$ 1,840.00
GUERRERO	12 M.A.	1,200.00
HIDALGO	0.9% = 9 M.A.	900.00
GUANAJUATO	8 M.A.	800.00
BAJA CALIFORNIA SUR	6.5 M.A.	650.00
BAJA CALIFORNIA	6 M.A.	600.00
COAHUILA	5 M.A.	500.00
OAXACA	0.5% = 5 M.A.	500.00
NAYARIT	3.5 M.A.	350.00
CAMPECHE	3 M.A.	300.00
MORELOS	3 M.A.	300.00
SAN LUIS POTOSI	0.30% = 3 M.A.	300.00
PUEBLA	2.75 M.A.	275.00
CHIAPAS	2.5 M.A.	250.00
DURANGO	2 M.A.	200.00
MICHOACAN	0.2% = 2 M.A.	200.00
NUEVO LEON	2 M.A.	200.00
TLAXCALA	2 M.A.	200.00
VERACRUZ	2 M.A.	200.00
QUERETARO	1.6 M.A.	160.00
AGUASCALIENTES	1.2 M.A.	120.00
JALISCO	0.17 M.B. 1.02 M.A.	102.00

TOTAL: $99.69/22 = 4.5$

TASA NOMINAL PROMEDIO (MEDIA NACIONAL) : 4.5 M.A.

TASA MODA _____ : 2 M.A.

*/ Este cuadro no incluye aquellas entidades que aplican tarifas progresivas; tampoco a las que manejan cuotas por mt2. de terreno y mt2. de construcción.

De acuerdo a la información contenida en el cuadro de referencia, se tiene que la sumatoria de la tasas consideradas, da un total de 99.69 que dividido entre las 22 entidades, arroja un resultado de 4.5, que constituye la tasa nominal promedio nacional. Las entidades que más se aproximan o que manejan esta tasa son: Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí.

Las entidades cuyas tasas fiscales nominales más representativas resultan ser las más altas, son: Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo y Guanajuato, con 18.4 al millar anual, 12 al millar anual, 9 al millar anual, y 8 al millar anual respectivamente.

A su vez las entidades cuyas tasas nominales más representativas resultan ser las más bajas, son: Jalisco, Aguascalientes y Querétaro, con 1.02 al millar anual, 1 al millar anual y 1.6 al millar anual, respectivamente.

CAPITULO 6

Bases Fiscales del Esquema Tributario Propuesto

El presente capítulo tiene por objeto describir las características principales de las bases fiscales que comunmente son utilizadas en la configuración de los diversos gravámenes locales que inciden sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, es propósito fundamental de este apartado, definir o al menos intentar definir los elementos que "idealmente" debieran de considerarse como base fiscal de dichos gravámenes.

Pretender hacer un análisis o comentarios con respecto a las bases fiscales de los tributos inmobiliarios, implica que primeramente conozcamos la naturaleza de éstos y su clasificación, para luego y en función de los mismos, proceder a desmenuzar las características, problemas y ventajas que dicho elemento fiscal (base) presenta según el tributo de que se trate.

Congruentes con lo anterior y acordes con los gravámenes que hemos venido manejando en el desarrollo de este trabajo, encontramos que estos últimos pueden examinarse a la luz de la siguiente clasificación:

CLASIFICACION DE LOS TRIBUTOS INMOBILIARIOS LOCALES DE ACUERDO A LA NATURALEZA DE LOS MISMOS Y A LA DE LOS ACTOS O HECHOS QUE LOS GENERAN

MATERIA GRAVABLE	CONCEPTO DEL TRIBUTO	BASE FISCAL MAS GENERALIZADA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>PROPIEDAD INMUEBLE</u> ▪ <u>TRANSMISION DE INMUEBLES</u> ▪ <u>AUMENTO DE VALOR DE LOS INMUEBLES</u> ▪ <u>BENEFICIO DE LOS INMUEBLES</u> ▪ <u>DIVISION Y FUSION DE INMUEBLES</u> ▪ <u>EDIFICACION DE INMUEBLES</u> ▪ <u>USO O DESTINO DE LOS INMUEBLES</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impuesto Predial ▪ Impuesto sobre transmisión o adquisición de inmuebles ▪ Impuesto de Plusvalía. ▪ Contribución por mejoras ▪ Contribuciones por fraccionamiento, división, subdivisión y fusión ▪ Derechos por permisos de construcción ▪ Impuesto de radicación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valor del inmueble ▪ Valor del inmueble objeto de transmisión ▪ Incremento de valor de los inmuebles ▪ Costo neto de la obra pública ▪ Superficie vendible del fraccionamiento; y en su caso, superficie afectada ▪ Superficie construida ▪ Superficie del inmueble y suficiencia y calidad de los servicios públicos que se aprovechan

Tomando como referencia este esquema y en particular las bases fiscales más generalizadas de los tributos inmobiliarios locales, en los puntos subsiguientes procederemos a realizar una descripción y análisis de las mismas:

6.1 El Valor de los Inmuebles.

El valor de la propiedad inmueble constituye uno de los elementos principales para la determinación de los tributos inmobiliarios locales más importantes como son el Impuesto Predial y el Impuesto sobre Transmisión de Inmuebles.

Sin embargo, la connotación o tipo de valor es diferente en uno y en otro caso. En el Impuesto Predial por ejemplo, generalmente se considera el VALOR CATASTRAL del inmueble como base para su determinación; en cambio, en el Impuesto Sobre Transmisión de Inmuebles

o su equivalente, normalmente se considera como base fiscal el VALOR MAS ALTO QUE RESULTE ENTRE: el valor catastral o valor fiscal del inmueble, el valor de operación (declarado) y el valor comercial o de avalúo que se practique; incluso en algunas entidades consideran también el valor de renta del inmueble, sobre todo tratándose de bienes en arrendamiento o con fines comerciales, industriales y de prestación de servicios.

Además de los tipos de valor antes enunciados, existen otros más, tales como: valor de mercado, valor de venta, valor de contado, valor potencial, valor económico, valor intrínseco, valor extrínseco, valor real, valor especulativo, valor anual, valor de reposición, valor social, valor depreciado, valor de capital, valor de mejoras, valor de seguro, valor de liquidación, etc., los cuales sin duda alguna nos llevan a la confirmación de que el concepto de valor es algo subjetivo, o como dijera Horst K. Dobner, "el valor es extrínseco. El hombre crea el valor".¹

Sea cual fuere el valor (catastral, fiscal, de operación, comercial, etc.) que se considere para efectos fiscales, el valor de los inmuebles es un elemento sumamente importante para el caso que nos ocupa, pues de su acertada determinación dependerá en gran medida que aquellos impuestos inmobiliarios que tienen como base dicho elemento, sean equitativos, justos y proporcionales tal y como lo exige el principio constitucional plasmado en el Artículo 31 Fracción IV de nuestra Carta Magna.

En este orden de ideas y pretendiendo ser acordes a los propósitos de este apartado, a continuación se describen algunos conceptos de valor que mayormente se utilizan para efectos fiscales:

1 Dobner, H. K., "Sistemas y Procedimientos aplicados al Planeamiento de Nuevos sistemas Catastrales". Documento editado por la Dirección General de Hacienda del Gobierno del Estado de México, 1972. Referencia tomada del Artículo "El Impuesto Predial, el Valor, el Objeto Imponible". Revista Trimestre Fiscal No. 33 Indetec, 1989.

Valor de Operación.

El valor de operación de un inmueble se utiliza fundamentalmente como elemento de comparación, para efectos de determinar la base del impuesto local sobre adquisición de inmuebles; dicho valor es propiamente aquél que se pacta (entre dos personas o más) formalmente en una operación de compra-venta de un bien inmueble.

Este tipo de valor es comunmente manipulado a la baja, precisamente por su característica de constituir la base para el cálculo de contribuciones; sin embargo, existen algunas operaciones en donde no es posible ocultar el valor real de una transacción, puesto que intervienen otras personas, llámense éstas, instituciones bancarias, fiduciarias, inmobiliarias, Infonavit, etc. por lo tanto, basta que se establezca un mecanismo de coordinación para consolidar información que sobre la misma materia manejan tales organismos. Además, la Tesorería Municipal, para efectos de comprobar que la información que proporciona el contribuyente (sujeto del impuesto) es la correcta, puede en todo momento, -pero siempre en términos de ley- solicitar a esos organismos la información que considere pertinente.

Valor Catastral.

El valor catastral es aquél que fija la autoridad catastral respecto de un predio, tomando como base las características físicas, legales y cualitativas del mismo. Los métodos para determinar dicho valor varían según la información de que se disponga, los recursos con que se cuente, la cantidad de predios a valorar, el tiempo disponible y desde luego los criterios, bases y procedimientos que defina la legislación catastral y/o fiscal del nivel de gobierno de que se trate.

El valor catastral generalmente se toma como base del impuesto predial; siendo también un elemento de comparación para la determinación de la base del ISAI. Este mismo valor se considera para efectos de indemnización por causas de expropiación.

Pese a las diversas aplicaciones fiscales de que es objeto el valor catastral, en la actualidad, éste queda muy por abajo de los valores reales o comerciales actuales; de tal forma, que se operan en la mayoría de las entidades federativas bases gravables que no corresponden a una realidad. Conscientes de ello, las autoridades hacendarias se han visto en la necesidad de manejar tasas fiscales relativamente altas, a fin de contrarrestar tal situación; sin embargo, esto puede ocasionar distorsiones en la política fiscal en materia inmobiliaria pues se parte de una base gravable que no es correcta.

Valor Fiscal

El valor fiscal es aquél que determina la legislación fiscal como base de un impuesto o contribución, y que en materia inmobiliaria puede ser igual al valor catastral o una proporción, inferior o superior de éste.

Valor Bancario

Valor bancario es aquél que fija una institución bancaria con base a un avalúo pericial, que considera las características físicas y cualitativas del bien inmueble de que se trate, sus condiciones legales, los servicios públicos con que cuenta, valor de mercado en la zona, etc.

El valor bancario se utiliza como elemento de comparación para determinar la base del ISAI, y por lo general es un valor más aproximado a la realidad, dadas las normas y políticas de valuación.

Cabe destacar que las instituciones bancarias son otorgantes de préstamos para la adquisición y construcción de viviendas, así como para su ampliación y/o mejoramiento. La base para el otorgamiento del crédito normalmente está dada por: la capacidad de pago del solicitante (solventía económica y laboral); el avalúo bancario que se practica respecto del inmueble en cuestión y por los recursos que el banco tenga disponibles para esa línea.

A manera de ejemplo, si una persona solicita al banco un crédito para adquirir una casa que un particular o fraccionador la vende a un pre-

cio de \$ 200,000.00 (doscientos mil pesos), por lo general las instituciones bancarias otorgan créditos hasta por el 80% del valor de la casa: sin embargo, no sería sobre la base del precio pactado entre las partes compradora y vendedora, que en este caso sería de doscientos mil pesos, sino sobre el resultado que arroje el avalúo bancario practicado, el cual de alguna forma protege los intereses de la institución (formulan avalúos con un 10 o 15% por abajo de lo que realmente corresponde).

Si el avalúo indica que la casa vale \$180,000.00 (ciento ochenta mil pesos), entonces la cantidad máxima que puede prestar el banco es de \$144,000.00 (ciento cuarenta y cuatro mil pesos), con lo cual queremos decir que en este tipo de operaciones en que intervienen las instituciones de crédito, las autoridades hacendarias pueden fijar un impuesto sobre adquisición de inmuebles sobre una base más firme y real, la que serviría también para el impuesto predial.

Valor Comercial

Valor comercial es aquél que se determina mediante la ley de la oferta y demanda de bienes inmuebles. Dicho valor se utiliza como elemento comparativo para determinar la base del Impuesto sobre Transmisión de Inmuebles (o Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles), que generalmente considera el valor más alto que resulte de entre: valor catastral o fiscal, valor de operación, valor comercial o de avalúo practicado y el valor de renta.

Para Jhon A. Zangerle, valor comercial es "el poder de despertar deseo", es decir, la cualidad de difícil apreciación que posee un determinado objeto, de despertar en el público un anhelo tan fuerte de posesión, que un comprador esté dispuesto a pagar por él, el precio fijado, medido en dinero.²

2 Zangerel, John, A.- "Principles of Real Estate". Appraising. Referencia tomada de la ponencia "Conceptos Básicos sobre Valuación de Inmuebles" del Ing. Alfonso Arreola Tejada, Director de Catastro del Estado de Coahuila, presentada en el Symposium sobre La Tributación Inmobiliaria y el Catastro; Guadalajara, Jal., agosto 1991.

Valor Impositivo

"Es el valor establecido con finalidades fiscales".- John B. Spilker.³

Valor de Inversión

"El valor de inversión de una propiedad, depende únicamente de la cantidad y calidad de los beneficios futuros y de los factores contingentes". J. B. Spilker .⁴

Además de estas definiciones, y para los efectos que nos ocupa, es conveniente tener presentes tres conceptos que en algún momento dado bien pueden confundirse o tomarse como iguales o similares; pero que en realidad son muy distintos, y que como dice el Ing. Arreola, más bien parecen ser líneas paralelas que se juntan en el infinito. Dichos conceptos, son: costo, valor y precio⁵.

VALOR: Existen tantas definiciones de "valor" como las que quiera dar el hombre; Zangerele resume dicho concepto así: "Valor es únicamente una opinión basada en el estudio de cada uno de los elementos que la integran".

COSTO: En cuanto al concepto de "costo" el Ing. Arreola nos dice que basta señalar que el costo es uno de los elementos básicos para la determinación práctica del valor, ya que dicho concepto está referido a COSTO DE REPOSICION, criterio muy válido en muchos casos de valuación, más no en la totalidad de ellos.

PRECIO: La relación valor-precio, nos la define el profesor Hadley así: Un precio es un hecho, un valor es una estimación de lo que el precio debería ser.

3 IDEM.

4 IDEM

5 IDEM

En su obra citada, Horst K. Dobner nos señala que existen diversas fuerzas que influyen en el valor⁶:

- Fuerzas sociales, tales como el comportamiento de la población, sus actitudes y su distribución.
- Fuerzas económicas, tales como recursos naturales, tendencias comerciales, industriales y de empleo, disponibilidad de dinero y créditos, nivel de ingreso, precios, impuestos, e intereses.
- Fuerzas urbanas, tales como la naturaleza de las ciudades, tendencia de población y uso del suelo, planes y medidas económicas del crecimiento de la comunidad.
- Fuerzas políticas, tales como el sistema político, el régimen y la política hacia la propiedad.
- Fuerzas estatales y regionales, etc.

Ahora bien, si partimos del supuesto de considerar el valor de los inmuebles como base de determinados tributos inmobiliarios, habría que definir si dicho valor comprenderá:⁷

- El del terreno exclusivamente.
- El de la propiedad inmueble en su conjunto.
- El del terreno y el de la construcción por separados.
- El de las construcciones exclusivamente.
- El valor anual del inmueble.

6 Horst K. Dobner E; Ob. Cit.,

7 Definiciones tomadas de la Ob. Cit. Horst K. Dobner.

EL VALOR DEL TERRENO EXCLUSIVAMENTE

En países principalmente de influencia británica, por ejemplo en Australia, Nueva Zelandia, Barbados, Trinidad y Tobago y en las zonas rurales de algunos países latinoamericanos por ejemplo Argentina, Brasil y Uruguay, se acostumbra valuar el terreno exclusivamente, más no las mejoras estructurales como casas y edificios.

Esto indiscutiblemente representa una serie de ventajas.

- Tanto el levantamiento como la tasación se simplifican considerablemente desde el punto de vista técnico, administrativo y económico.
- La parte técnica de la actualización catastral se simplifica considerablemente, ya que sólo hay que revisar los valores unitarios periódicamente y cotejarlos nuevamente con la información existente en los planos catastrales sin ninguna investigación adicional.

Se evitan así trabajos costosos como: la constante revisión de nuevas construcciones y demoliciones, así como actualización a causa del estado de conservación y de cambios en los valores unitarios de la construcción.

En zonas urbanas importantes un impuesto predial elevado que se aplica exclusivamente a terrenos se convierte en un instrumento urbano muy efectivo, originando el aprovechamiento urbano óptimo y reduciendo especulaciones con terrenos baldíos.

Aplicando en otras zonas urbanas el mismo gravamen en forma moderada, puede significar un estímulo para la utilización de la tierra.

En la práctica, por ejemplo en Australia y Nueva Zelandia, aparentemente se valúa el terreno urbano tomando como base su utilización más rediticia y mejor.

A pesar de esto en ciertas zonas se ofrece utilizar como base el uso actual para que, contrario al argumento anterior, se puedan tomar decisiones de inversión basadas en argumentos extrafiscales.

Una gran desventaja de este método consiste en que no es equitativo, favoreciendo a propietarios que por sus recursos pueden invertir en mejoras más costosas sin que esto se refleje en su aportación tributaria.

En el caso de arrendatarios, éstos llevan la mayor carga fiscal disponiendo normalmente de menores recursos económicos que los propietarios.

Este método es equitativo solamente en zonas con terrenos y mejoras uniformes, como es el caso en colonias de interés social o colonias de bajo nivel.

EL VALOR DE LA PROPIEDAD EN CONJUNTO

El método de valuar el terreno y sus mejoras como una sola unidad es ventajoso en colonias antiguas, donde se dificulta la valuación de las construcciones y donde no existen ventas reales.

por otra parte, no es posible captar bien los valores de conjunto en zonas de rápido crecimiento urbano, ya que existen muchos terrenos baldíos y normalmente hay pocas viviendas rentadas.

EL VALOR DEL TERRENO Y DE LA CONSTRUCCION POR SEPARADO

La tasación del terreno y de la construcción por separado como se aplica en la mayoría de los países latinoamericanos es indudablemente el método más equitativo, tanto desde el punto de vista de la capacidad de pago del causante como del beneficio que producen, especialmente en aquellos países en donde la mayoría de los causantes invierte una gran parte de su riqueza personal en una residencia como el

patrimonio más importante, la cual no está gravada correctamente por ningún otro impuesto directo, a menos que exista un impuesto sobre el patrimonio neto.

Además, desde el punto de vista político fiscal, este concepto de gravamen es de fácil comprensión y así también de fácil aceptación por parte del causante.

Este método también permite la aplicación de diferentes tasas de impuesto para el terreno y la construcción como instrumento urbanístico, social o económico, por ejemplo, para fomentar un cierto tipo de construcción en ciertas zonas, o bien para gravar los servicios de la comunidad aunque normalmente se cubran éstos con cuotas específicas.

Esta reflexión anula el argumento común de que el gravamen de las mejoras pueda contrarrestar cualquier estímulo urbanístico, lo cual normalmente ocurriría solamente en zonas donde este gravamen fuese sumamente fuerte.

Una gran desventaja del método consiste en que el levantamiento, la administración y actualización de la información catastral, es de lo más compleja.

EL VALOR DE LA CONSTRUCCION EXCLUSIVAMENTE

Aunque se usa la tasación de la construcción, generalmente junto con la tasación del terreno, existen países, por ejemplo, en Africa del Oeste, en donde se aplica el impuesto predial exclusivamente a edificaciones.

en algunos países latinoamericanos existe una situación similar en terrenos comunales y/o ejidales.

Este método simplifica el levantamiento y la administración, en comparación con la tasación de terreno y construcción, pero las obvias

desventajas del mismo pueden influir en forma muy negativa en el desarrollo y en los sectores urbanísticos, económicos y sociales de un país.

EL VALOR ANUAL

El valor anual es una medida de la potencialidad económica de un inmueble, en un tiempo determinado, o sea la renta promedio que debería ganar la propiedad.

En varios países, por ejemplo en Bolivia, Inglaterra, Francia y Noruega, se utiliza el valor anual como base directa para el gravamen del impuesto predial.

Cuando los gastos de administración, mantenimiento, seguros e impuestos están cubiertos por el propietario se habla de valor locativo anual bruto, el cual puede ser reducido para fines fiscales por disposiciones legales existentes.

La tasación puede ser basada en este método cuando existen suficientes rentas de mercado y un desarrollo homogéneo que permita la extrapoblación equitativa de valores anuales a todas las propiedades.

6.2 El Valor de las Operaciones de Traslado de Dominio.

Este tipo de valor generalmente se toma en cuenta en el Impuesto Sobre Transmisión o Adquisición de Inmuebles ya que este gravamen tiene como base para su determinación, el valor más alto que resulte de entre: el valor catastral o fiscal, el valor comercial o de avalúo, y el valor de la operación.

De estos valores, el de operación es meramente enunciativo en la ley toda vez que queda totalmente a criterio del sujeto del impuesto, declarar el valor de la operación correspondiente, mismo que fácilmente puede alejarse sustancialmente del valor real o comercial del propio

inmueble, debido a la excesiva carga fiscal de otros impuestos (ISR, IVA, etc.) sobre la materia o bien debido a consideraciones de tipo personal, social o de cualesquier otra índole, que verdaderamente influyen en el "PRECIO" DE LAS OPERACIONES que es el concepto que efectivamente (y para el caso) se considera.

En tal virtud, consideramos que el valor de las operaciones de traslado de dominio debe de desaparecer como parámetro o base fiscal del tributo inmobiliario en cuestión.

6.3 El Costo de los Servicios que se Proporcionan.

El costo de los servicios que se proporcionan y de los que les benefician los propietarios o poseedores de bienes inmuebles así como los usuarios o usufructuarios de los mismos, es un concepto prácticamente inutilizado en el ámbito de la tributación inmobiliaria, no obstante que se diga que el rendimiento de este tipo de gravámenes debe constituir el soporte principal que permita ampliar y mejorar la prestación de servicios públicos de carácter urbano.

De hecho la política de cobrar los servicios públicos municipales ha tenido un alcance limitado, en primer lugar por la dificultad de identificar en determinados servicios el beneficio o consumo individual de las personas, y en segundo lugar, por consideraciones de tipo político, social y económico. en razón de lo anterior, la mayor parte de los servicios se financian vía impuestos o presupuesto general de ingresos.

Sólo los servicios públicos de carácter divisible o medible son objeto de algún derecho tributario que en alguna medida considera el costo que representa su infraestructura, prestación y mantenimiento.

En este contexto cabría hacer la reflexión de ¿cómo y en qué tributos inmobiliarios, podría considerarse el costo de los servicios como base fiscal?

Al respecto podría pensarse en primer lugar que la figura de los derechos son el concepto fundamental sobre el cual podría considerarse el costo de los servicios como base fiscal de los mismos. Sin embargo, de un rápido recuento de los gravámenes que inciden sobre la materia, encontramos que sólo los derechos por concepto de licencias, permisos y autorizaciones para construcción, reconstrucción y demolición de inmuebles serían los que podrían encajar en dicha situación.

En este orden de ideas, considerar dicho concepto -costo de los servicios- como base de los derechos por licencias de construcción disminuiría considerablemente la carga fiscal sobre esa materia, con la consecuente merma en los ingresos que normalmente perciben los gobiernos municipales a través de ese rubro. Esto se debe a que el tipo de servicios que genera la solicitud y en su caso autorización y expedición de una licencia municipal, son básicamente de carácter administrativo, siendo su costo prácticamente el mismo tratándose de una construcción valuada en \$100,000 pesos que en otra valuada en \$800,000 pesos, o bien de una construcción de 100 Mt² que de una de 800 Mt².

Así las cosas, no sería financieramente redituable para los municipios determinar los "derechos por licencias para construcción" tomando como base fiscal el "costo que representa proporcionar los servicios que dicho acto administrativo implica.

No obstante lo anterior, valdría la pena analizar y evaluar en detalle hasta qué punto es posible una mayor y más clara vinculación entre los servicios públicos de carácter urbano que se proporcionan y los niveles de tributación inmobiliaria.

Cierto es que la suficiencia y calidad de los servicios públicos de que gozan determinadas zonas o colonias municipales constituyen un elemento importante que influye en el valor de los inmuebles circunscritos en ellas, lo que consecuentemente también tiene un impacto en los niveles de recaudación por conceptos tales como el impuesto predial y el impuesto sobre transmisión o adquisición de inmuebles,

toda vez que ambos gravámenes tienen como base el valor de los inmuebles.

Sobre este particular, habría que evaluar las ventajas y desventajas de manejar un "sistema de cuotas" para la determinación del impuesto predial, tal y como se lleva a cabo en México, en Zacatecas y en el municipio capital del estado de Puebla, sistema que busca simplificar los procesos de determinación y cobro del impuesto, así como una mayor vinculación entre lo que se paga por dicho concepto y los servicios públicos que caracterizan a cada zona o sector territorial.⁸

En este sentido habría que evaluar qué peso se le debe de dar a los servicios de carácter divisible y por los cuales generalmente se cobra un derecho específico, y qué peso tienen o deberían de tener aquellos servicios de carácter indivisible y de los cuales no sólo se benefician los propietarios o poseedores de inmuebles (que ven incrementada la plusvalía de sus inmuebles a la calidad de los servicios públicos de que gozan), sino también la ciudadanía en general.

6.4 El Costo de las Obras Públicas que generan una Contribución Especial.

El costo neto de una obra pública que es objeto de una contribución especial de mejoras (o para obras públicas), es sin duda el elemento más socorrido o al que más recurren las autoridades fiscales, para ser considerado como base de dicha contribución, no obstante que la derrama de ese costo entre los propietarios o poseedores de los inmuebles que reciben un beneficio diferencial o adicional no sea tan simple como parece.

8 El "Sistema de Cuotas" es un esquema en donde la base del impuesto predial se constituye por la superficie del inmueble no por su valor. El sistema de cuotas comprende el establecimiento de cuotas por Mt2 de terreno y por Mt2 de construcción, mismas que son diferenciales según la zona y/o municipio donde se ubiquen los inmuebles.

De hecho el propósito fundamental de dicha contribución es el de recuperar los recursos que el gobierno eroga con motivo precisamente de una obra pública que genera un beneficio colectivo (a toda la comunidad), pero que de manera sustancial, diferencial o adicional beneficia a un determinado sector.

Normalmente la determinación de la contribución implica que:

- A) Se determine la zona beneficiada; es decir, delimitar la zona o sector físico que recibe el beneficio local de la obra ejecutada.

Esta tarea o etapa requiere que se detecten de manera precisa e inequívoca, los inmuebles que se ubican en esa zona o sector, sus características físicas, valorativas y jurídicas, así como sus propietarios o poseedores.

- B) Se determine la base de la contribución, misma que como ya dijimos, se constituye por el "costo neto" de la obra; esto es, el costo total de la obra menos las aportaciones tanto de los "otros" niveles de gobierno como de los particulares.

- C) Se determine la cuota individual, lo cual implica derramar la base fiscal total de la contribución (costo neto de la obra) entre los metros lineales o cuadrados > según sea el tipo de la obra < de superficie de los inmuebles beneficiados.

Otra opción de este último paso podría ser el derramar el costo neto de la obra entre el valor total (catastral o comercial) de los inmuebles beneficiados, para que con base en ello se obtenga lo que corresponde pagar a cada contribuyente.

Incluso podría ser posible combinar ambos elementos, así la contribución no sólo respondería al "principio de beneficio" sino también al de "capacidad contributiva" reflejada esta última por el valor del inmueble (riqueza) del contribuyente.

6.5 El Incremento de Valor de los Inmuebles.⁹

El incremento de valor o "plusvalor" que se da en los inmuebles de un momento a otro con motivo de la ejecución de una obra pública constituye el elemento fundamental que hace posible la adopción o establecimiento de una contribución especial por plusvalía o impuesto de plusvalía, como se le denomina en algunas entidades que establecen dicha figura tributaria, como una forma de obtener ingresos fiscales que hagan posible recuperar sino el total al menos una parte de la inversión realizada.

En este orden de ideas, las condicionantes para la implantación de una contribución por plusvalía, son:

- Obtención de beneficio, diferenciales (plusvalía) por los inmuebles ubicados dentro de una área determinada.
- Que el incremento del valor de los inmuebles sea directa y exclusivamente atribuible a la ejecución de una obra pública emprendida por el gobierno que establece la contribución.

En teoría estas condicionantes que orientan el procedimiento para la determinación de la contribución, no son tan fáciles de implementar, toda vez que "la noción misma de valor de los inmuebles puede presentar dificultades para ser precisada, pues existen siempre por lo menos dos VALORES asignados a una propiedad inmobiliaria, el que le confiere la autoridad (valor catastral) y el que dichas propiedades podrían adquirir en el caso de ser negociadas (valor de mercado) de tal modo que, con muy pocas excepciones, estos valores son distintos".

Si se considerara el valor comercial, habría que tomar en cuenta el valor atribuible a cada predio de la zona de influencia antes de ejecu-

9 Algunos conceptos e ideas plasmadas en el desarrollo de este punto se basaron en el documento "Las Contribuciones Locales Basadas en el Principio de Beneficio" del Lic. Hugo A. Michel Uribe, Indetec, 1994.

tada la obra, así como el valor comercial atribuible una vez terminada la obra.

Por otro lado, si se tomara en cuenta el valor catastral habría que tener presente que "el sistema de valorización catastral no da necesariamente un tratamiento igual a todos los predios, ya que la mecánica para actualizar estos valores actúa en detrimento de los inmuebles que no han tenido operaciones de traslación de dominio en fechas más recientes".

Por si fuera poco, "el impacto real de las obras públicas no siempre puede determinarse a ciencia cierta antes de la conclusión de su ejecución y esto se convierte en una dificultad adicional para el cálculo de la base gravable. Además, el proceso de estimar los nuevos valores para todos y cada uno de los inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra puede resultar tan largo y costoso, que desalentaría a las autoridades locales en su propósito de adoptar la contribución por plusvalía como alternativa para llevar a cabo la recuperación de las inversiones públicas".

Ante el peso de todos estos inconvenientes, "el procedimiento teórico para estimar la contribución por plusvalía (que buscaría encontrar el "incremento de valor" correspondiente a cada predio ubicado en la zona de influencia de una obra de "beneficio zonal") no resulta ser el más adecuado y en su lugar se han buscado procedimientos alternativos que aún cuando no se apeguen estrictamente al concepto teórico, sí tengan la ventaja de poder ser implementados prácticamente por las administraciones públicas locales".

La alternativa que de manera consistente se ha venido aplicando en esta materia ha sido la de prorratear el costo neto de la obra entre los inmuebles beneficiados, considerando una serie de factores vinculados a la forma en que dichos inmuebles incrementan su valor como resultado de la ejecución de las obras.

El procedimiento de prorrateo o prorrata en la contribución por plusvalía consiste fundamentalmente en distribuir el costo neto de la obra pública entre las propiedades beneficiadas, haciendo variar para algunos inmuebles el "peso" de los elementos de la prorrata (o "factores de beneficio"), mediante coeficientes que en algunos casos aumentan y en otros reducen la carga del gravamen, según sea el beneficio recibido".¹⁰

6.6 La Superficie de los Inmuebles (Terreno y/o Construcción)

La superficie de los inmuebles constituye en las entidades federativas, la base fiscal de algunas contribuciones inmobiliarias como los derechos por licencia de construcción, el impuesto sobre fraccionamientos, e incluso del impuesto predial aplicado en los estados de México y Zacatecas, así como en el municipio de Puebla, Pue., en donde manejan un sistema de cuotas por metro cuadrado de superficie (terreno y/o construcción) de los inmuebles.

El cobro eficiente de los tributos que tienen como base la superficie del inmueble, depende en gran medida del "correcto cumplimiento voluntario de las diversas obligaciones que sobre la materia tienen los contribuyentes", pues para las autoridades fiscales y catastrales resulta muy difícil mantener permanentemente actualizados sus registros inmobiliarios y controlar las obligaciones fiscales de los contribuyentes tratándose de nuevas construcciones o de modificaciones o ampliaciones a las ya existentes.

No obstante lo anterior, creemos que para el caso de los derechos por licencias de construcción así como del impuesto sobre

10 Michel, Hugo A., Ob. Cit.- En esta obra consultada se describen las etapas que comprende el procedimiento de prorrateo, mismas que son: a) Determinación de la zona beneficiada ; b) Estimación del beneficio global ; c) Selección de los factores de beneficio ; d) Cálculo de los factores de beneficio para cada inmueble, y e) Determinación de la deuda tributaria de cada sujeto pasivo. Cabe señalar que dichas etapas fueron a su vez tomadas y adaptadas de la metodología propuesta por José Merino Mañón y Jorge Macón, en su obra "Contribución de Mejoras en América Latina".

fraccionamientos, el considerar dicha base fiscal para su determinación es lo más indicado.

6.7 Actualización de las Bases Fiscales.

La base fiscal de los tributos inmobiliarios requiere necesariamente de su permanente actualización si es que se desea un rendimiento siempre creciente de dichos tributos. Dicho aspecto cobra especial significado tratándose de contribuciones cuya base fiscal se constituye por el valor (catastral, fiscal, comercial, etc.) de los inmuebles, como es el caso del Impuesto Predial, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales de Bienes Inmuebles (o como se le denomine en cada entidad), en donde la dinámica de cambio de las características físicas, dimensionales, jurídicas y urbanísticas de la propiedad inmueble repercute directamente en el valor de la misma.

Al respecto cabe recordar que en la gran mayoría de las entidades federativas los valores catastrales se encuentran muy por abajo de los valores reales o comerciales actuales de los inmuebles, lo cual constituye una de las principales causas del bajo rendimiento de los tributos locales relacionados con la propiedad inmueble.

En este orden de ideas la función de valuación catastral debe ser constante y permanente para que no pierda su eficacia, ya que las características de la propiedad inmueble también son dinámicas.

Los procedimientos masivos de valoración que actualmente se llevan a cabo en las entidades federativas suelen ser complejos, laboriosos y hasta costosos; de ahí que dicha actividad generalmente es llevada a cabo en términos de ley, cada dos o tres años, período que en la práctica se convierte en 4 o 5 años.

En congruencia con lo anterior, es necesario que el ajuste a los valores inmobiliarios se realice con mayor frecuencia, si es posible anualmente tal y como opera en algunas entidades que aplican factores de ac-

tualización basados en el INPC. Dicha política permite que los valores no se rezaguen pronta y substancialmente. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en no caer año tras año en esquemas de este tipo, porque fácilmente se puede incurrir en una inequidad del sistema impositivo al no considerar por cada inmueble, zona o sector catastral, las características reales que determinen con mayor grado de objetividad el valor de los predios, esto es, de los terrenos y/o de las edificaciones.

Para la actualización de las bases fiscales de las contribuciones inmobiliarias no sólo es suficiente emprender acciones internas de revaluación catastral, sino también el implementar programas permanentes de verificación de los datos contenidos en los registros catastral y fiscal correspondientes.

6.8 Base Fiscal del Impuesto Predial en las Entidades Federativas*.

1997

ENTIDAD	BASE
AGUASCALIENTES	V. Catastral
BAJA CALIFORNIA	Valor más alto: - Declarado - Catastral - Operación - Avalúo Municipal
BAJA CALIFORNIA SUR	V. Catastral
CAMPECHE	V. Catastral
COAHUILA	V. Catastral
COLIMA	V. Catastral
CHIAPAS	V. Catastral
CHIHUAHUA	V. Catastral
DISTRITO FEDERAL	V. Catastral · Determinado por avalúo directo · Declarado por el contribuyente en base a tabla de valores · Propuesta de la autoridad.

DURANGO	V. Catastral Predial, ejidal: valor de la producción.
GUANAJUATO	V. Fiscal = *Manifestado por los contribuyentes con base a valores unitarios de suelo y construcción. * Avalúo practicado por perito autorizado. * En vivienda de interés social la base será el 70% del valor que resulte de aplicar la tabla de valores.
GUERRERO	V. Catastral V. Operación (predios objeto de contrato). En casos de revaluación parcial o total de una población, la base será el 80% del Valor Catastral.
HIDALGO	V. Fiscal = 60% del V. Catastral (P. Urb. Edif.) 70% P. Urb. no Edif. 60% P. Rurales 100% P. Industriales 100% P. con valores provisionales
JALISCO MEXICO	V. Fiscal = V. Catastral Superficie del Inmueble: Superficie Mts ² . Terreno Superficie Mts ² . Construcción MICHOACAN V. Catastral V. MORELOS Catastral más alto: * Avalúo Catastral * Avalúo Bancario * Valor de la operación
NAYARIT	V. Catastral
NUEVO LEON	V. Catastral
OAXACA	Valor más alto: Valor Catastral Valor Declarado

PUEBLA	V. Inmueble Inmueble Catastral Inmueble Declarado
QUERETARO	V. Catastral, valor más alto: V. Comercial: *Declarado por el contribuyente * Determinado mediante avalúo practicado por un perito. * Determinado por la autoridad municipal.
QUINTANA ROO	Valor más alto: Valor Catastral Valor Bancario Valor Declarado Valor Renta
SAN LUIS POTOSI	V. Catastral
SINALOA	V. Catastral determinado por autoridad o declarado por el contribuyente con base un avalúo; tratándose de predios rústicos destinados a la agricultura, acuacultura, ganadería, porcicultura y avicultura la base será el valor de su producción anual comercializada.
SONORA	V. Catastral determinado mediante avalúo.
TABASCO	V. Fiscal = V. Catastral x % de zona
TAMAULIPAS	V. Catastral
TLAXCALA	V. Catastral; En el caso de predios ejidales urbanos la base se determinará en razón de la superficie construida para casa-habitación.
VERACRUZ	V. Catastral
YUCATAN	V. Catastral; (En casos de arrendamiento, la base está dada por el V. de Renta)
ZACATECAS	Superficie del Inmueble: Superficie mts ² terreno Superficie mts ² construcción * PREDIAL URBANO: Base fiscal más generalizada o representativa de cada entidad federativa.

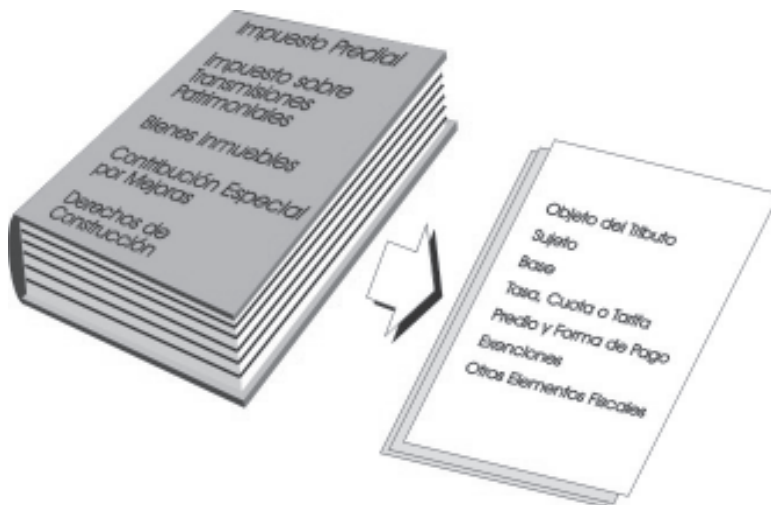
CAPITULO 7

Bases Normativas del Esquema Tributario Propuesto

El propósito central de este capítulo es el de describir las bases normativas que como mínimo, son las que debieran sustentar y caracterizar, tanto la estructura, como el funcionamiento de un sistema tributario inmobiliario, particularmente de aquel cuyos planteamientos de cambio hemos venido referenciando en el presente trabajo.

7.1 Claridad en la definición legal de los elementos fiscales de los tributos.

Un aspecto fundamental para el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, es que exista claridad en la definición legal de los elementos fiscales de los tributos. Esto significa que la norma tributaria debe precisarnos en forma transparente y asequible, todos y cada uno de los elementos que, en términos de ley, conforman o debieran conformar a un tributo, sea éste un impuesto, un derecho o una contribución especial.



En el ámbito de los tributos, la figura de los impuestos es la que generalmente observa en ley una descripción completa y detallada de los elementos fiscales que la conforman. Sin embargo, tratándose de los derechos e incluso de las contribuciones especiales, las cuales normalmente requieren de la expedición de Decretos específicos que les dé vida jurídica es, hasta cierto punto, común que la legislación fiscal que los establece se caracterice por la falta de definición legal de uno o más de los elementos fiscales que lo configuran, elementos que la doctrina jurídica nos señala que son necesarios para una mejor aplicación de las leyes tributarias y para una mejor observancia de las obligaciones que derivan de las mismas.

Ahora bien, no basta que las leyes fiscales definan a todos y cada uno de los elementos de cada tributo; es necesario además, el que dicha conceptualización sea clara, es decir, que no se preste a interpretaciones erróneas o ambiguas; asimismo, y considerando que la complejidad de la norma no necesariamente estriba en su definición o conceptualización, sino en el hecho de que en ocasiones se remite de una ley a otra, ocasionando con ello contratiempos e inconveniencias, tanto para quien aplica la ley, como para las personas a quienes se les apli-

ca (contribuyentes), es recomendable que en las propias leyes de la materia se precisen los elementos fundamentales para la determinación de los tributos.

7.2 Congruencia en las disposiciones legales locales y federales que inciden en la materia inmobiliaria.

La materia inmobiliaria es en nuestro país un campo impositivo concurrente, en donde algunos conceptos como la enajenación o transmisión de inmuebles son gravados, tanto por el gobierno federal, como por los gobiernos de los Estados, situación que en la práctica aumenta considerablemente la carga impositiva en aquellos contribuyentes que se ubican en los supuestos jurídicos que las leyes establecen como objeto de los gravámenes correspondientes.

Esta excesiva carga fiscal conduce a un buen número de contribuyentes hacia el incumplimiento de sus obligaciones fiscales. En algunos casos, dicho incumplimiento se manifiesta, simple y sencillamente, en el no pago de las contribuciones, debido precisamente a la "ausencia de capacidad de pago" de las personas obligadas a contribuir.

En otros de los casos, las personas se ven prácticamente obligadas a disfrazar el monto real de las operaciones de traslación de inmuebles que realizan, a fin de atenuar la excesiva carga fiscal de que son objeto en un momento dado.

Sobre este mismo punto, cabe señalar además, que con cierta frecuencia las políticas fiscales y extrafiscales que se buscan en la configuración de tributos federales y locales que inciden sobre la misma materia, no sólo no son coincidentes entre sí, sino hasta contradictorios, que es la peor.

A veces, lo que más caracteriza en materia de Tributación Inmobiliaria no es tanto la excesiva carga fiscal que podría observarse con la aplicación de gravámenes federales y locales sobre la misma materia, sino la excesiva reglamentación o normatividad que debe atenderse por el

hecho de ser propietario o poseedor de un bien inmueble, por ser un arrendatario de ese tipo de bienes, o por ser un fraccionador.

Este escenario en donde cada esfera de gobierno marcha por su lado tratándose de impuestos y de políticas fiscales, complica indudablemente el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues se crea en el contribuyente una imagen de un gobierno burócrata, desarticulado e ineficiente.

En virtud de todo lo anterior, un adecuado sistema impositivo en materia mobiliaria deberá caracterizarse, por lo menos, por congruencia y armonía entre las diversas disposiciones legales que de carácter federal y local inciden en la misma; esto se lograría en gran medida si se reexpresaran los espacios Tributarios "efectivos" de cada nivel de gobierno.

Dicho en otras palabras, sería recomendable - desde nuestro punto de vista - que el gobierno federal cediera a los gobiernos locales, potestad plena para gravar, administrar y regular totalmente (salvo casos específicos que, verdaderamente, requieran de una ordenación federal) a aquellos conceptos que, por un lado, están siendo gravados por los gobiernos locales, pero que por otro, están simultáneamente condicionados, exentados y/o regulados fiscalmente por el gobierno federal, impidiendo, de esta manera, la observancia de una política tributaria única e integral sobre la materia.

7.3 Claro soporte jurídico de la política tributaria en la materia.

Toda política tributaria debe quedar plasmada o reflejada en la legislación fiscal correspondiente; sólo así se podrían alcanzar mejor los diversos objetivos que se pretendan con el establecimiento de gravámenes sobre determinada materia o con la modificación de algunos de los elementos fiscales (base, tasa, exenciones, etc.) que configuran a los tributos ya existentes.

En este orden de ideas, las disposiciones legales que definen y caracterizan los elementos de los tributos, la forma de calcularlos y determinarlos, la mecánica de pago, los procedimientos de cobro, las prerrogativas de los contribuyentes, los estímulos fiscales, los períodos y fechas para el pago de los tributos, etc., deben quedar plena y claramente establecidos en los ordenamientos fiscales correspondientes; siendo conveniente, además, que año con año se emitan y publiquen los criterios de política tributaria y económica que fundamentan y orientan a los proyectos de leyes de ingresos, a los proyectos de reformas a la Ley de Hacienda Municipal en otros cuerpos legales de carácter fiscal, tal y como acontece cuando se envía al Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), el Proyecto de Ley de Ingresos Federal.

Si esta política se convirtiera en una regla aceptada por los gobiernos municipales, facilitaría la labor de formulación y aplicación de las leyes fiscales por parte de funcionarios de nuevo ingreso y/o sin experiencia en la Administración Tributaria Municipal, pues comprenderían fácil y rápidamente las intenciones-objetivos- que el legislador aprueba a través de las leyes fiscales correspondientes.

Para el contribuyente, también sería muy benéfico el que hubiese claridad en los objetivos de política tributaria, pues ello contribuiría a "aceptar" de mejor manera el sistema impositivo que se le aplica, ya que el contribuyente estaría en condiciones suficientes de reclamar, en su caso, las desviaciones en que incurren las autoridades fiscales en perjuicio de sus intereses.

De hecho, una política tributaria clara, realista y debidamente soportada en la ley, conllevaría entre la población a una mayor certidumbre y confianza en los propósitos que persigue el gobierno; asimismo, se entenderían mejor los cambios que en determinado momento las autoridades necesariamente tienen que implementar, y que otro lado, los contribuyentes están obligados a acatar.

7.4 Homogeneidad o diferenciación en los elementos fiscales de los tributos inmobiliarios en las entidades federativas.

En los sistemas impositivos locales (de Estados y Municipios) es hasta cierto punto una regla generalizada el que cada Entidad o Municipio defina de acuerdo a sus propias necesidades y condiciones, los elementos fiscales que configuran a sus tributos. Esta política da como resultado el que en una jurisdicción y otra del mismo nivel de competencia se apliquen impuestos o derechos que, si bien por un lado, coinciden en recaer sobre idénticos conceptos gravables, por otro son totalmente diferentes en cuanto a tasas, exenciones, estímulos fiscales, períodos y fechas de pago.

Ante esta realidad, cabe la reflexión sobre ¿cuál será la política más idónea de entre tener homogeneizados los elementos de los tributos inmobiliarios en todas y cada una de las Entidades Federativas o de que cada Entidad establezca y defina las características de sus propios tributos, sin importar lo que al respecto precisen las otras Entidades?

Al respecto, creemos que una u otra política llevada al extremo no es del todo conveniente, pues si bien, por un lado es recomendable el que cada Estado defina los elementos de sus tributos, de acuerdo a sus muy particulares condiciones y objetivos, por otro lado también es recomendable que exista al menos algunos puntos de congruencia que permitan uniformar criterios que conlleven a evaluar y a sistematizar, con mayor grado de objetividad, la información relativa a la estructura de los tributos y a los rendimientos que estos generan, entre otros aspectos.

En este orden de ideas, consideramos conveniente que para la tributación inmobiliaria local exista al menos:

- Una clasificación "tipo" de fraccionamientos.
- Un mismo tipo de base fiscal en materias, tales como predial y adquisición de inmuebles; siendo dicha base el valor comercial de los inmuebles o una proporción de este valor.

-
- Un criterio uniforme en las tasas o cuotas a considerar: sea que se trate de tasas proporcionales, de tarifas progresivas o de cuotas en pesos o en número de salarios mínimos generales vigentes en la zona.
 - Uniformidad en cuanto a los conceptos impositivos susceptibles de darse y de gravarse en una entidad y en otra.

Lo que se pretende con esto, es de que dentro de la diferenciación o heterogeneidad de políticas coexistan elementos o aspectos homogéneos susceptibles de considerarse y aplicarse en una Entidad y en otra, si es que las conclusiones, necesidades y propósitos se dan por igual en cada una de ellas.

7.5 Suficiencia normativa.

Un adecuado sistema impositivo debe estar sustentado en un cuerpo normativo suficiente, claro y preciso, caracterizado además por:

- Permitir a las autoridades fiscales actuar con certidumbre en la aplicación de la ley.
- Identificar todos los posibles supuestos de causación tributaria de los gravámenes que contemple.
- Definir ampliamente no sólo las obligaciones de los contribuyentes, sino sus derechos también.
- Definir con amplitud no sólo las facultades de las autoridades fiscales, sino también sus responsabilidades en cuanto al ejercicio de sus atribuciones.
- Contemplar un sistema sancionatorio cuya aplicación, verdaderamente pueda contribuir a inducir un cambio en la conducta evasora de aquellos contribuyentes que infringen la ley por considerar que, difícilmente, son detectados por las autoridades fiscales y que cuando éste es el caso, las sanciones correspondientes no son gravosas de acuerdo a las infracciones que cometen ni tampoco responden a su capacidad tributaria.

-
- Facilitar la comprensión e interpretación de las normas tributarias que contempla.
 - Reflejar claramente la política tributaria que se persigue con la configuración y aplicación de los tributos que establece.

7.6 Los ámbitos de competencia de las leyes sobre la materia y la coparticipación de las autoridades de distinto nivel administrativo en asuntos de mutuo interés.

Nuestro máximo ordenamiento legal que es la Constitución General, no prohíbe la concurrencia impositiva, toda vez que, en algunos casos, define fuentes impositivas exclusivas para uno u otro nivel de gobierno; en otros casos, posibilita la doble o triple imposición fiscal sobre las mismas materias, es decir, faculta tanto al Congreso Federal como a los Congresos Locales, a ejercer libremente sus potestades tributarias para crear las fuentes de ingresos que sean necesarias para solventar los gastos públicos, ya sea de la Federación, de los Estados o de los Municipios.

En relación a lo anterior, actualmente existen tributos federales y locales que inciden sobre la misma materia, tal es el caso de la transmisión de inmuebles que es gravada en el ámbito federal por el IVA y por el ISR, y a nivel local por el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

Lo anterior, ha dado como resultado la ausencia de una política fiscal integral en torno a los mismos conceptos gravables, ya que cada nivel de gobierno fija su propia política en la materia, situación que, en algunos casos (cuando no en la mayoría) hace que la carga fiscal que tenga que soportar el sujeto del impuesto, sea excesiva, a tal grado de que un gran número de contribuyentes se dan a la tarea de buscar la forma de disfrazar el valor real de las operaciones de traslado que realicen o de no manifestar dichas operaciones en otros actos que den lugar a un tributo inmobiliario de carácter concurrente.

Este esquema de tributación que actualmente caracteriza, en gran medida, a la materia inmobiliaria, se ve impactado aún más en perjuicio no sólo de los intereses del gobierno, sino también del propio particular, cuando las autoridades fiscales de cada nivel de gobierno "marcan" cada una por su lado, no obstante se trate de asuntos de mutuo interés.

En este contexto, sugerimos que un sistema de tributación inmobiliaria debe estar fundado y regulado por un conjunto de leyes, cuyas disposiciones normativas:

- Delimiten claramente el ámbito de competencia de cada nivel de gobierno.
- Definan criterios homogéneos en la determinación de gravámenes de naturaleza igual o semejante.
- Corresponsabilicen a las autoridades fiscales de cada nivel de gobierno en aquellas operaciones o asuntos inmobiliarios, que resulten de interés mutuo para efectos impositivos.
- Conlleven a la creación de un sistema único de información fiscal inmobiliario.
- Contribuyan a que los propósitos de la imposición inmobiliaria tengan una misma orientación.

CAPITULO 8

Principales Políticas y Lineamientos de Administración del Esquema Tributario Propuesto

Las bondades de un sistema impositivo dependen no sólo de la suficiencia y claridad del marco legal que lo fundamenta, estructura y regula, sino también de un esquema de administración que facilite el cumplimiento y control de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y que, además, contribuya a lograr una mayor equidad y justicia tributaria.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto esbozar algunas de las principales políticas y estrategias de administración en que debe sustentarse la operación de un sistema de tributación inmobiliaria local.

8.1 Autodeclaración de los Impuestos.

La autodeclaración de los impuestos implica que sean los propios contribuyentes quienes calculen y determinen las contribuciones a su cargo. Esta modalidad operativa de los sistemas impositivos es común tratándose de gravámenes federales, no así en lo que concierne a los esquemas de tributación local en donde, salvo excepciones, en la mayoría de las entidades son las propias autoridades hacendarias las que determinan el monto de los impuestos que deben cubrir los contribuyentes.

Esta modalidad que consiste en dejar que el propio contribuyente sea quien manifieste a las autoridades fiscales "lo que le corresponde pagar" no sólo es un esquema que simplifica la función recaudatoria de la Administración Tributaria, sino que, además, ayuda a mejorar las relaciones fisco-contribuyentes que, en un gran número de casos, se tornan conflictivas sobre todo cuando las determinaciones tributarias por parte de la autoridad inciden fuertemente en la capacidad contributiva de las personas, lesionando además, su economía y bienestar social.

Por otro lado, se podría decir que la autodeterminación de los impuestos coadyuva a fortalecer la aplicación integral de los sistemas de Administración Tributaria, en particular, dicho esquema contribuye a que la función fiscalizadora del gobierno revista una singular importancia, pues justifica ampliamente el que las autoridades correspondientes tengan que realizar actividades orientadas a comprobar el correcto y cabal cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. Dicho de otra forma, la función fiscalizadora en el ámbito municipal es prácticamente inexistente cuando se trata de contribuciones locales determinadas por la propia autoridad.

8.2 Manejo de una "cuenta corriente" exclusiva para los contribuyentes inmobiliarios de causación periódica.

La riqueza natural de nuestro país y la diversidad de sus actividades económicas, hacen de éste una entidad que ofrece un gran potencial tributario; sin embargo, los índices de recaudación efectiva contrastados con los índices generales del Producto Interno Bruto hacen parecer que existe un bajo rendimiento recaudatorio, lo cual es cierto.

Este bajo rendimiento recaudatorio se origina en gran medida por el alto grado de incumplimiento fiscal de un sector importante de contribuyentes, siendo varias las causales del incumplimiento tributario, como son:

-
- Excesiva carga Tributaria
 - Complejidad del Sistema Tributario
 - Escasa cultura Tributaria del contribuyente
 - Desconocimiento de las obligaciones fiscales
 - Insuficiencia, complejidad y desactualización de la legislación Tributaria
 - Falta de una Administración Tributaria expedita
 - Inexistencia del Factor Riesgo Subjetivo

Cada una de estas causales o factores que inciden en el cumplimiento "voluntario" de las obligaciones fiscales, puede ser combatida mediante el diseño e instrumentación de políticas y estrategias de diversa índole: económicas, administrativas, legales, socio-culturales, etc.

Sin embargo, creemos que como un primer paso de la Administración Tributaria es menester que ésta conozca, en todo momento de su registro de contribuyentes, quiénes le deben, cuánto le deben y por qué concepto le deben. Esta situación es de vital importancia para los fines recaudatorios que normalmente pretende un gobierno, toda vez que si la administración no conoce a los contribuyentes o que conociéndolos no identifique su deuda o no reclame su pago, crea una imagen negativa de sí misma ante el propio contribuyente evasor o contribuyente cumplido, incidiendo así en los niveles generales de cumplimiento fiscal.

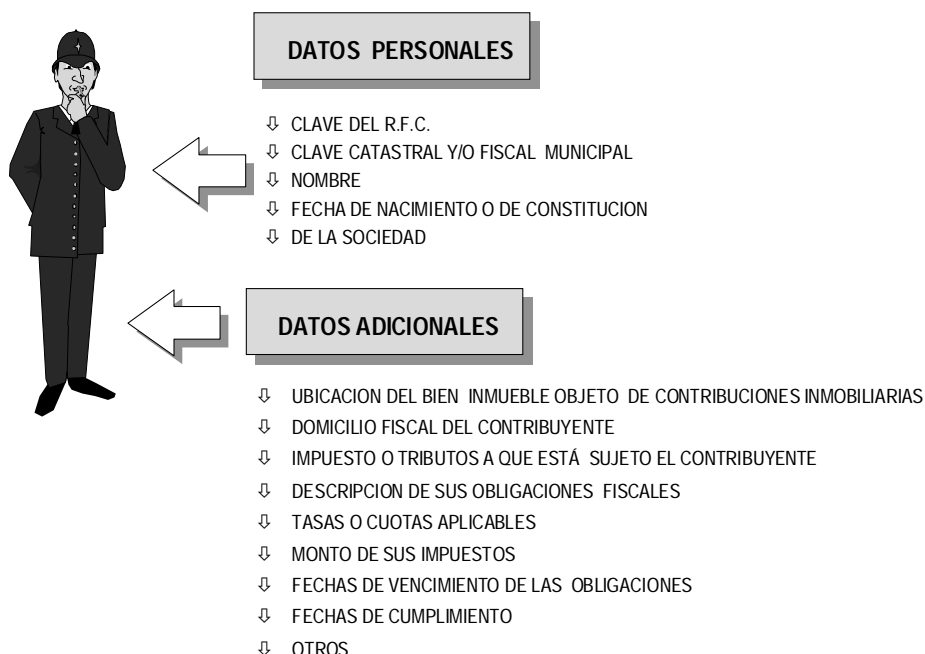
Ese conocimiento integral de la situación que guardan todos y cada uno de los contribuyentes inscritos en el sistema de registro correspondiente, así como de las obligaciones fiscales que, en su caso, les resulten con motivo del ejercicio de las funciones de fiscalización y cobranza por parte de las autoridades competentes, se logra en gran medida a través de la implementación de una "Cuenta Corriente" para cada contribuyente que, por un lado, lo identifique plenamente, señale sus obligaciones por cada concepto tributario, así como sus respectivos vencimientos y que, por otro lado, permita el acreditamiento de los pagos y demás obligaciones fiscales conforme se vayan cumpliendo.

La "Cuenta Corriente" constituye en sí un instrumento de control tributario que permite llevar un seguimiento integral del cumplimiento de las obligaciones fiscales de cada contribuyente. En materia de tributos inmobiliarios de carácter local, la Cuenta Corriente podría quedar integrada por un conjunto de datos relativos a:

- La identificación de cada contribuyente
- Las operaciones que tienen que ver con:
 - Las obligaciones fiscales y catastrales que determinen las leyes de la materia
 - El cumplimiento de sus obligaciones
 - La determinación de los tributos
 - El monto de las contribuciones
 - Las acciones de cobranza
 - La interposición de recursos
 - Los actos de fiscalización y comprobación de las obligaciones fiscales y catastrales
 - Las solicitudes de prórroga y/o de pago en parcialidades
 - Los procedimientos de cancelación de los créditos fiscales
 - La determinación y pago de los accesorios y gastos de ejecución

Cabe señalar que para la identificación plena de los contribuyentes es necesario que la cuenta corriente contemple una serie de datos personales y adicionales de dichos sujetos, a efecto de que la administración esté en posibilidad de poder individualizar sus obligaciones inequívocamente. Estos datos serán, entre otros, los siguientes: (Figura N° 1)

FIG. N° 1.- DATOS DE IDENTIFICACION DE LOS CONTRIBUYENTES



8.3 Consejos ciudadanos de justicia fiscal en materia inmobiliaria.

Uno de los aspectos más importantes con relación a la determinación de los principales tributos inmobiliarios locales, lo constituye la valoración de los inmuebles, función que, en alguna medida, tiene un carácter subjetivo que le otorga el concepto mismo de "valor", el cual precisamente goza de esa naturaleza.

La valoración de los inmuebles para efectos fiscales, no obstante de llevarse a cabo en apego a leyes y reglamentos catastrales, a tablas de valores unitarios para suelo y construcción, elaborados en base a instructivos o manuales de valoración, es siempre objeto de discusión y en algunos casos hasta de conflicto con los contribuyentes del Impuesto Predial y/o del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

El problema que surge entre las autoridades fiscales y/o catastrales y los contribuyentes de tributos inmobiliarios que tienen como base el valor de la propiedad, se agudiza cuando dichas autoridades, o no informan acerca de los nuevos valores sobre los cuales habrán de tributar los particulares o informan insuficientemente sobre los criterios y procedimientos que se sirven de base para determinar los nuevos valores de la propiedad inmueble.

Indudablemente, que cuando situaciones de este tipo se presentan con frecuencia, más de algún contribuyente afectado en sus intereses interpone el recurso necesario que la propia ley le permite para hacer valer sus derechos y sus inconformidades; sin embargo, son realmente pocos los contribuyentes que asumen esa actitud y que la desarrollan procedimentalmente hasta sus últimas consecuencias, debido a que, para tal efecto, se requiere de tiempo, de dinero y de asesoría legal en materia fiscal: Vr. Gr. "Puede resultar más caro el caldo que las albóndigas".

En este contexto se propone la creación de "Consejos Ciudadanos de Justicia Fiscal en Materia Inmobiliaria", cuyo cometido principal consista en disminuir las controversias que se susciten entre los contribuyentes de los tributos inmobiliarios y el gobierno, con motivo de la determinación de los valores inmobiliarios por parte de este último.

Dichos "Consejos" serían constituidos como organismos de carácter civil auxiliares de la Administración Pública Estatal o Municipal, según sea el caso del nivel de gobierno que tenga la competencia en materia de valoración catastral.

Las bases para la integración y funcionamiento de los Consejos se darían a través de la propia Ley Orgánica Municipal o de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de los Estados, según el caso, siendo conveniente considerar, entre otros, algunos de los siguientes aspectos:

- Que se integre un Consejo por cada Municipio.

-
- Que el número de sus integrantes se determine en alguna medida proporcionalmente en función del número de inmuebles o cuentas catastrales de cada Municipio. Se considera prudente que no sean menos de siete ni más de quince los miembros integrantes de cada Consejo.
 - Deberían sesionar por lo menos cuatro veces en el año.
 - La mitad de sus miembros deberían ser cambiados anualmente y cada dos años todo el Consejo.
 - Las decisiones tomadas por el Consejo deben de prevalecer sobre las determinaciones elaboradas por la propia administración.
 - Los requisitos que, como mínimo, deben reunir los integrantes del Consejo serían: saber leer y escribir, ser propietarios o poseedores (contribuyentes del Impuesto Predial) de uno o más inmuebles ubicados en el Municipio, radicar en la localidad y tener reconocida honestidad y solvencia moral.
 - Cada Consejo estaría presidido por un Presidente o Vocal Ejecutivo, el resto de los miembros del Consejo serían considerados simplemente como vocales; todos con derecho a voz y voto.

8.4 Mejoramiento de los servicios de orientación y asesoría a contribuyentes

El éxito de un sistema impositivo depende en gran medida del desarrollo eficiente de su administración, la cual tiene como propósito fundamental la percepción correcta y oportuna de los tributos dentro de un régimen de cumplimiento voluntario. Para lograr este propósito, es necesario desarrollar un conjunto de operaciones que van desde la preparación de formularios sencillos y únicos para la declaración de impuestos y manifestación de operaciones que modifiquen el registro de contribuyentes, hasta el diseño y operación de procedimientos simples que permitan una percepción efectiva del pago de los tributos.

Bajo estas consideraciones, a continuación describiremos algunas políticas y acciones de tipo administrativo, cuyo desarrollo juzgamos conveniente en relación a un sistema de tributación inmobiliaria local.

8.4.1 Difusión Adecuada.

Uno de los problemas que generalmente incide en los objetivos de la Administración Tributaria, es el referente al desconocimiento que un gran número de contribuyentes observa con respecto a sus obligaciones y derechos fiscales. En este sentido, es importante que las autoridades competentes emprendan diversas acciones que tiendan a corregir esa situación que repercute en la recaudación de los impuestos.

En la medida en que el contribuyente conozca sus obligaciones, más fácil podrá cumplirlas, aminorándose, de esta manera, una de las causas de la evasión fiscal; toda vez que el desconocimiento de la obligación tributaria constituye en sí una forma de incentivar la evasión, aún en los casos en que no exista una intención directa de evadir al fisco.

La información permanente y sistemática al contribuyente, tanto sobre el contenido y alcance como sobre la forma en que debe cumplir sus obligaciones, facilitará el obtener el "cumplimiento voluntario", el cual en los sistemas impositivos modernos depende en un grado muy importante de la iniciativa del propio contribuyente; esta situación hace imprescindible el que los contribuyentes dispongan de la mejor y más completa información sobre sus obligaciones y la forma de cumplirlas.

8.4.2 Calidad y suficiencia de los servicios de orientación y asesoría a los contribuyentes.

Esta función de la Administración Tributaria es también de suma importancia para el logro de sus objetivos, pues por sencillo que sea el impuesto o el sistema impositivo de que se trate, siempre habrá individualmente grado de dificultad distinto para el entendimiento y cumplimiento de las obligaciones fiscales, por lo tanto, la Administración Tributaria debe estar en todo momento al servicio del contribuyente, facilitándole a éste -a través de diversos medios- la interpretación de la norma y el cumplimiento correcto y oportuno de sus obligaciones fiscales.

En ocasiones, el incumplimiento fiscal tiene su origen en la ausencia de dicha función, o lo que es peor, en la falta de capacitación de los funcionarios que, precisamente, tienen como encargo el orientar y dar apoyo fiscal a las personas y contribuyentes que requieren de sus servicios.

Al respecto, y en torno a un sistema de tributación inmobiliaria local es recomendable que:

- En toda Tesorería Municipal se establezca un módulo de atención al contribuyente, en el cual se brinde información suficiente y confiable.
- El personal adscrito a dicha área esté permanentemente actualizado en materia legal y administrativa de los impuestos y derechos correspondientes.

8.5 Simplificación administrativa.

Esta función debe tener como propósito fundamental facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, principalmente a través de: la implantación de sistemas de ventanilla única, de reducción de trámites administrativos, de la utilización de formularios únicos, así como mediante el establecimiento de un régimen especial de tributación para contribuyentes cuya base fiscal sea baja.

8.5.1 Sistemas de ventanilla única.

La instrumentación de ventanillas únicas para la realización de trámites fiscales u operaciones diversas vinculadas con tributos inmobiliarios locales tendría ventajas muy significativas, tanto para la Administración Pública, como para el propio contribuyente:

- Ahorro de tiempo al agilizarse los trámites fiscales y al disminuirse las áreas administrativas a las que debe acudir el contribuyente para realizar tal o cual trámite.

-
- Se causarían menos molestias al contribuyente.
 - Se reducirían los costos por administración de los tributos.
 - Se estaría dando una mejor atención e imagen al contribuyente.

En este orden de ideas, los principales propósitos de la función en cuestión debieran ser:

- Comodidad y rapidez en la atención al contribuyente.
- Dar respuesta rápida a sus consultas y peticiones en general.
- Prestar la asistencia necesaria para asegurar que la determinación de las obligaciones tributarias se realice en forma correcta.

8.5.2 Reducción de trámites administrativos.

8.5.3 Formularios únicos.

Se recomienda el manejo de "formularios únicos" para el trámite de diversos asuntos en operaciones fiscales que tengan que ver con la propiedad inmobiliaria, pues ello facilita el manejo de la información correspondiente, además de permitir un ahorro en los costos de administración y una mayor simplificación y claridad para los contribuyentes o usuarios de servicios que acuden a las dependencias gubernamentales para presentar una solicitud o aviso de inscripción o modificación al padrón fiscal catastral correspondiente, o bien para pagar impuestos o derechos relacionados en la misma materia.

8.6 Régimen especial de tributación para contribuyentes cuya base fiscal es baja.

En teoría todo sistema tributario debería de orientarse hacia la simplificación administrativa, caracterizada ésta por facilidades para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, por la sencillez en la mecánica de cálculo y determinación de los tributos, por la reducción de trámites administrativos, tanto para inscripción o modificación al registro de contribuyentes como para la autorización de soli-

citudes de construcción, por una mayor rapidez y eficiencia en el cobro de los impuestos y por una determinación de obligaciones fiscales acorde a las condiciones y características de los contribuyentes.

Sin embargo, la realidad generalmente contrasta con lo anterior pues nos encontramos ante sistemas tributarios que más que facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y el pago de los tributos, cada día se vuelven más complejos para poder responder a la dinámica que presentan las características de los contribuyentes, la versatilidad de sus operaciones y la complejidad de su estructura jurídica, organizacional y económico-social. Dichos esquemas tasan por igual a todo tipo de contribuyentes, no obstante éstos tengan distinta capacidad económica y contributiva.

En este contexto se propone que el esquema de tributación inmobiliaria local contemple un régimen especial de tributación para contribuyentes cuya base fiscal es baja, caracterizado por:

- a) Facilitarles el cumplimiento de pago de los tributos, evitando condicionarles con requisito administrativo alguno.
- b) Establecer obligaciones fiscales diferentes de aquellas que señale la ley tratándose de contribuyentes del "régimen general de tributación".
- c) El establecimiento de mecánicas sumamente sencillas para que los propios contribuyentes calculen y determinen sus contribuciones: Vr. Gr. que los contribuyentes manifiesten lo que a su juicio representa el valor "comercial" de sus inmuebles para efectos del impuesto predial.
- d) Asegurarles a ese tipo de contribuyentes que los incrementos anuales en sus contribuciones no serán mayores al porcentaje que representa la inflación o el incremento a los salarios mínimos (lo que resulte más bajo).