

## EL IMPUESTO PREDIAL COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.

David Villalobos Torres

El impuesto predial grava la propiedad inmueble urbana por ser ésta la que se beneficia con la prestación de servicios públicos, así como por obras que realizan los gobiernos estatal, federal o municipal. El impuesto predial es un impuesto sobre los terrenos y las edificaciones y no es progresivo ya que no toma en cuenta el ingreso del propietario, por ello se manifiesta como objetivo e impersonal. Se plantea como impuesto regresivo porque a mayor riqueza económica de la persona, la proporción que deberá de cubrir por concepto de impuesto será menor. Para el cobro de dicho impuesto no se toman en cuenta factores económicos o sociales del propietario, ya que eso haría más difícil su administración, puesto que se tendrían que clasificar las situaciones particulares de cada individuo que posee bienes inmuebles a fin de darle un trato especial con base en sus características.

El impuesto predial no puede ser trasladado cuando su propietario habita en el inmueble. Sin embargo, cuando la propiedad se alquila, se buscará trasladar el impuesto al arrendatario, con la finalidad de que el impuesto no represente un costo que disminuya la rentabilidad para el propietario.

A partir de 1984 cuando el gravamen a la propiedad raíz pasa al ámbito municipal, se continúa aplicando la misma política fiscal predial que en años anteriores. Únicamente se realiza el derogamiento de los artículos correspondientes en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco y se incluyen en la Ley de Ingresos para el Municipio, sin sufrir modificación alguna.

### CRITERIOS PARA DETERMINAR EL IMPUESTO PREDIAL

El establecimiento de un criterio básico para la determinación del impuesto predial tiene múltiples problemas, ya que se debe establecer el valor de la propiedad y para ello existe gran heterogeneidad de crite-

rios. Por ello, en cada municipio y estado existe un departamento o dirección de catastro cuya función primordial es contar con información para la identificación de cada predio; dicha información debe estar actualizada utilizando los sistemas e innovaciones tecnológicas que continuamente están surgiendo, lo cual permite hacer las valuaciones catastrales de acuerdo con las características que presenta cada predio.

Por lo anterior el catastro se constituye en la piedra angular del gravamen a la propiedad. Es la institución que cuenta con la información indispensable respecto a los bienes inmuebles, como son los padrones gráficos, numéricos, alfabéticos, cartografías y mapas de distribución del suelo urbano; así como de ubicación y de indicadores estadísticos que facilitan la asignación de las valorizaciones catastrales con mayor precisión.

### LOS VALORES CATASTRALES Y SU ACTUALIZACION

En la valorización de los bienes inmuebles se han establecido sistemas que permiten agilizar sus cálculos. Se determinan los precios de los terrenos por metro cuadrado por calle de acuerdo a la zonificación realizada, dichos precios se modifican de acuerdo con los incrementos que se realizan a las tablas de valores catastrales las cuales se deben actualizar cada dos años. Otros factores que se toman en cuenta son los niveles socioeconómicos de las zonas, el costo promedio del mercado, las edificaciones de los alrededores, los servicios con que cuentan y la política hacia la propiedad establecida para cada ejercicio fiscal. También se establecen tablas de valores de la construcción, las cuales se actualizan al igual que los valores de los terrenos.

Para el año de 1990 la actualización del impuesto predial en Jalisco (tablas de valores catastrales de

1989) presentan un enorme rezago; ya que los incrementos en los bienes previos no rebasaron el 40 por ciento, lo cual quedó muy lejos de la realidad puesto que las alzas en los valores de la construcción y los terrenos en ningún bienio fueron inferiores al 100 por ciento.

Sin embargo, en las tablas para el año de 1989 el incremento mínimo fue de 100 por ciento, correspondiendo éste a las construcciones de tipo moderno, el máximo se dio a los valores de la construcción de tipo antiguo, los cuales oscilaron entre 158 y 250 por ciento y en el tipo industrial, los aumentos fueron de 100 hasta 300 por ciento. Si a ello se agrega la elevación en los valores de los terrenos (los cuales a partir de 1990 se agrupan en rangos de acuerdo con las características y no por calle y por cuadra como se cotizaban anteriormente), resultaron finalmente incrementos muy superiores a los que se declararon inicialmente como oficiales.

Una de las ventajas de la actualización de los valores catastrales en 1989 fue la clasificación de las plazas y centros comerciales, las cuales pagaban cuotas fuera de la realidad por contemplarse dentro de la categoría de predios normales. No obstante, se observan ciertas deficiencias, ya que se consideran los mismos valores para plazas con ubicaciones muy distintas y, por lo tanto, con características diferentes como es el caso de las plazas Atemajac, Belenes y Tuzanía, que se pueden considerar en áreas periféricas, y las plazas más céntricas como La Normal, Florencia, Tepeyac, Río San Juan de Dios, que se encuentran enclavadas en áreas de estratos económicos más elevados y cuentan con más y mejores servicios.

Hasta el año de 1983, para la determinación del impuesto predial se tomaba como base fiscal el valor catastral del inmueble o terreno, aplicándose lo enmarcado en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco. A partir de 1984 entró en vigor la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado donde se especifican las tasas aplicables para cada tipo de predio. Un factor de importancia para el establecimiento de la carga fiscal sobre la propiedad lo constituye la planeación del desarrollo urbano, a fin de buscar el crecimiento armónico y poder otorgar adecuadamente los servicios públicos.

Por otra parte, de acuerdo con lo que establece el Artículo 115 de la Constitución, dentro de la fracción IV existen exenciones para el cobro de este impuesto a los bienes inmuebles pertenecientes al gobierno federal, estatal y municipal. Asimismo, se establece que la federación no deberá limitar la facultad de las entidades federativas para que establezcan tasas adicionales sobre la propiedad raíz.

Al conferir la facultad del cobro del impuesto predial a los municipios se logra que estos tomen las riendas sobre su desarrollo urbano; cada ayuntamiento podrá realizar planes para inducir y controlar el uso de la propiedad urbana así como la realización de obras (de acuerdo con los planes municipales de desarrollo); también podrán incrementar los valores de la propiedad inmobiliaria.

Contar con sistemas catastrales eficientes y adecuados a la situación de cada municipio les permitirá aplicar el impuesto predial sobre una base real equitativa, ello redundaría en un mejor control sobre los predios que deben estar exentos así como los que se deben gravar, y lograr con ello incrementar los recursos que se percibirán por este concepto en beneficio de la propia comunidad.

#### *RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA*

Dentro de la estructura y evolución de la recaudación del impuesto predial, la Dirección de Catastro juega un papel muy importante ya que constituye la base para lograr la justicia fiscal al proporcionar los inventarios necesarios, tanto técnicos como administrativos, sobre el uso y potencialidad del suelo, que permiten la aplicación eficiente de la política fiscal predial.

A pesar de que se otorga poder a los municipios para recaudar el impuesto predial, esto lo sigue haciendo directamente el gobierno del estado, debido a que existen convenios administrativos. Por ello, la Dirección de Catastro del Estado se ve en la necesidad de reorganizarse administrativamente a fin de prestar eficientemente sus servicios, ya que los municipios manifestaron no contar con la infraestructura técnica.

ca y administrativa para absorber este gravamen en el momento en que pasó legalmente a su ámbito.

En los convenios se establece que el estado recibirá una contraprestación por los servicios que otorga al municipio; ésta se integrará con un porcentaje de lo recaudado por los impuestos a la propiedad raíz, más las multas, los recargos y los gastos de ejecución e indemnizaciones. Para el caso del municipio de Guadalajara este porcentaje se fijó en 20 por ciento de la recaudación. Si el municipio se hiciera cargo del gravamen tendría una erogación menor por concepto de gastos de administración y estaría paulatinamente creando la infraestructura que requiere para ejercer las funciones de su competencia.

En los ingresos del municipio de Guadalajara, a partir del año de 1984 se observa que el rubro de impuestos comienza a recobrar la importancia que había perdido en años anteriores. En ese año fue el 8.5 por ciento de los ingresos totales; para 1985 y 1986 alcanza aproximadamente el 14 por ciento del total de ingresos; sin embargo, baja nuevamente en 1987 a 10.5 por ciento de la recaudación total.

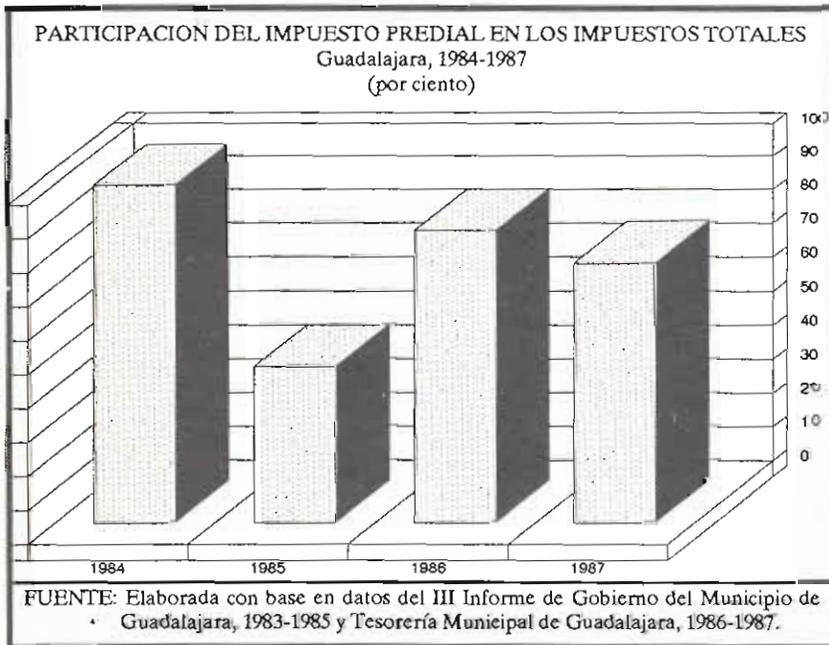
El rubro de participaciones es el ingreso de mayor importancia del municipio de Guadalajara, ya que más del 50 por ciento de sus recursos provienen de éste. Le sigue en importancia los impuestos que, aunque distan mucho de representar un ingreso impor-

tante, se puede aumentar a través de la eficiente aplicación de la política fiscal predial.

En 1984 el impuesto predial representó el 99.8 por ciento del total de los ingresos por concepto de impuestos; en el año siguiente sufre un descenso drástico y participa sólo con 46.3 por ciento; sin embargo para el año de 1986 se incrementa su participación a 86.4 por ciento y baja a 76.8 por ciento en 1987.

Estas variaciones tienen su causa en que las tasas impositivas que gravan la propiedad inmueble no se incrementan debido a la estabilidad de los valores catastrales, que son la base fiscal para la aplicación de este impuesto. Y aunque se ajusten, ello no es suficiente para que los valores fiscales representen el valor real de las propiedades en el mercado.

Otro factor que influye es que la actualización de las tablas de valores catastrales no tienen una periodicidad definida; ya que los valores que se tenían en 1977 predominaron hasta 1981, entonces se actualizan y entran en vigor en el año de 1982, manteniéndose hasta 1985, cuando se aprueba un nuevo ajuste a estos valores, mismos que se aplican a partir de 1986. Hasta 1987 es cuando se observa una actualización más continua y más apegada a la realidad, con incrementos notables en los valores catastrales, lo cual disminuye las diferencias entre estos y los valores comerciales.



Para el Ayuntamiento de Guadalajara esto implica la autonomía política, administrativa y financiera, reduciendo el fuerte centralismo que había venido imperando, proporcionando al municipio un importante papel como promotor de su propio desarrollo dando con ello vigencia a lo establecido en la Carta Magna.

La celebración del convenio administrativo citado entre los municipios y el gobierno del estado es una medida transitoria, mientras que los municipios no se puedan hacer cargo del impuesto predial, lo cual se ha atribuido a que no disponen de los recursos necesarios, tanto financieros como humanos. Empero, después de varios años no se han preocupado por abatir este pro-

blema, se observa que han aprobado por mera comodidad el hecho que otro nivel de gobierno se haga cargo de este impuesto de competencia netamente municipal y tranquilamente esté recibiendo los ingresos que por este concepto se obtengan aunque para ello tengan que pagar un costo que parece excesivo (20 por ciento de los ingresos por este gravamen) ya que de hacerse cargo de la tributación del impuesto predial lograrían incrementar sus ingresos.

### CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El impuesto predial puede representar una importante fuente tributaria y de gran trascendencia para el municipio, siempre y cuando éste sea capaz de prever el cúmulo de adaptaciones que deberán realizar a sus sistemas operativos y administrativos. La mayoría de los municipios no se encontraban dispuestos a llevar este gravamen por carecer de la estructura orgánica necesaria, por lo que deciden realizar convenios con el estado para que éste los auxilie en la recaudación del impuesto.

La actual política fiscal predial se ha ejercido durante años de forma normal por parte del gobierno del estado, ello no implica que se haya tenido un manejo óptimo puesto que ha dejado de lado muchas ca-

racterísticas de los inmuebles, lo cual no le permite lograr mayor eficiencia.

Un ejemplo de lo anterior son las actividades comerciales que se han desarrollado en algunas zonas de la ciudad de Guadalajara, convirtiendo casas habitación en comercio, los cuales pagan cuotas ínfimas en vista de que las tablas de valores catastrales no contemplan un rubro para el comercio que se ejerce fuera de plazas comerciales.

Para evitar estas incongruencias y lograr incrementar los niveles de ingreso por concepto de impuesto predial, se hace necesario la constante actualización de las bases fiscales.

El impuesto a la propiedad inmueble se debe convertir en una verdadera fuente de ingresos para el municipio y buscar disminuir la fuerte dependencia de los ingresos por participaciones. De lo contrario se seguirá manteniendo la subordinación financiera del municipio, por no ser capaz de administrar las fuentes tributarias propias. Es cierto que la recaudación del impuesto predial no será la solución completa a sus problemas financieros, sin embargo puede ser ésta la base para que el municipio se preocupe por obtener por sí mismo sus recursos. □

