



**UNIVERSIDAD MICHUACANA
DE SAN NICOLAS DE
HIDALGO**

**ESCUELA DE CIENCIAS
AGROPECUARIAS**

**“EL IMPUESTO PREDIAL EN EL
MUNICIPIO DE APATZINGÁN”**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
DE EMPRESAS AGROPECUARIAS**

**PRESENTA:
GLORIA ESTELA SÁNCHEZ DIMAS**

APATZINGÁN, MICHUACAN, NOVIEMBRE DEL 2006





“EL IMPUESTO PREDIAL EN EL MUNICIPIO DE APATZINGÁN”

**DIRECTOR DE TESIS
L. E. JUAN MANUEL JIMENEZ CHAVEZ**

T E S I N A

**QUE SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL H. JURADO
COMO REQUISITO PARA OBTENER EL**

**T Í T U L O D E

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
AGROPECUARIAS**

**P R E S E N T A
GLORIA ESTELA SÁNCHEZ DIMAS**



DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por permitirme seguir adelante

A MIS PADRES

Por el amor y constante apoyo que siempre me han brindado

A MIS HERMANOS

Por su apoyo incondicional

A MI ASESOR

L. E. JUAN MANUEL JIMENEZ CHAVEZ

Por su ayuda y colaboración

**M. A. MARISOL PALMERIN CERNA
DR. HORACIO MERCADO VARGAS**

Por su contribución para la realización de esta tesina

ESCUELA DE CIENCIAS AGROPECUARIAS

Un agradecimiento especial por la oportunidad que nos brinda

DIRECCION DE CATASTRO MUNICIPAL

Por la información proporcionada para la realización de esta tesina

A MIS SINODALES

RESUMEN

Una de las fuentes de recursos económicos que necesita un gobierno para cumplir con las tareas básicas que regulan la convivencia de los miembros de la sociedad, como son la seguridad pública, la educación, entre otras, deriva de la recaudación de impuestos a cargo de los contribuyentes. El objetivo principal de esta tesina es analizar la determinación, recaudación y aplicación del impuesto predial en el municipio de Apatzingán del estado de Michoacán.

Con la presente investigación se logró determinar que el estado atiende al gasto público mediante la captación de recursos de diversa índole, esencialmente los impuestos, que constituyen la base principal del ingreso público, no obstante debido a la falta de actualización catastral y evasión fiscal, el estado no logra una captación total de lo que anualmente se espera.

Es una obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público a través del pago oportuno y efectivo de los impuestos que le corresponden. A nivel estatal el impuesto a la propiedad es el más importante, sobre todo el impuesto predial cuya captación corresponde íntegramente a los municipios. El cobro del mismo contribuye a que los municipios puedan atender en forma eficiente al gasto público (Servicios de limpieza, alumbrado público. Etc.)

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
REVISION DE LITERATURA	11
JUSTIFICACION	13
TIPO DE INVESTIGACION	14

CAPÍTULO I GENERALIDADES DE LOS IMPUESTOS

1.1 MARCO DE REFERENCIA	15
1.1.1 Conceptos	16
1.1.2 Antecedentes Históricos	19
1.1.3 Clasificación	19
1.1.4 Principios	22
1.2 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS COMO INGRESOS PUBLICOS	24
1.3 LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y LOS EGRESOS O GASTO PUBLICO	26
1.4 OTROS INGRESOS DEL ESTADO	30
1.5 PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS ESTADOS EN LA OBTENCION DE INGRESOS VÍA IMPUESTOS, PARA CUBRIR LOS EGRESOS Y GASTO PUBLICO	31
1.6 EL IMPUESTO PREDIAL EN GENERAL	34
1.6.1 Modalidades	35
1.6.2 Efectos	39
1.6.3 Desigualdad	43
1.7 EL IMPUESTO PREDIAL RURAL Y SU ADMINISTRACIÓN	44

CAPÍTULO II

LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO

	pág.
2.1 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS EN EL ESTADO MEXICANO	49
2.2 LOS IMPUESTOS EN MÉXICO Y SU ADMINISTRACIÓN	51
2.2.1 Su legitimación ante la sociedad	55
2.2.2 Las dificultades de su recaudación (fisco)	57
2.2.3 Los problemas en la administración de los impuestos	59
2.3 LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS IMPUESTOS EN MEXICO	61
2.3.1 Federación	62
2.3.2 Estado	64
2.3.3. Municipio	66
2.4 LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL	68
2.5 EL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO Y SUS DIFERENCIAS CON OTROS PAISES	70

CAPÍTULO III

EL IMPUESTO PREDIAL COMO RECURSO IMPORTANTE DEL MUNICIPIO DE APATZINGÁN

3.1 IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL	74
3.2 FUNCIONES QUE REALIZA EL MUNICIPIO	75
3.3 TRASLADO DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS ESTADOS AL MUNICIPIO	78
3.4 IMPACTO ECONÓMICO DEL IMPUESTO PREDIAL	82
3.5 PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA RECAUDACIÓN PREDIAL	85
3.5.1 Valuación catastral	88
3.5.2 Infraestructura para la recaudación	96
3.5.3 Capacitación de personal	100
3.5.4 Fiscalización	102
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	108

INDICE DE FIGURAS

	pág.
1. Objetivos y funciones del catastro municipal	46
2. Monto del impuesto predial cobrado en los últimos años	87
3. Monto de los tres últimos años desglosados por mes	88
4. Ingresos que pueden percibir los municipios en Michoacán	92
5. Tasas aplicables del impuesto predial en Michoacán	93
6. Cuotas mínimas aplicadas en los últimos años	94

INTRODUCCIÓN

Para cumplir con sus funciones, el Estado necesita allegarse de recursos, lo cual le permite en un momento dado, atender a las necesidades de la colectividad, esto es, la prestación de servicios indispensables como son: limpia pública, alumbrado, pavimentación, construcción de escuelas y centros recreativos, etcétera.

Ahora bien, todos los ciudadanos mexicanos están obligados a contribuir al gasto público, en la medida que permitan sus ingresos, independientemente de donde provengan los mismos. Al efecto, la legislación mexicana provee normas aplicables de carácter obligatorio, atentas al mandato constitucional que así lo establece y que constituye la norma suprema del Estado Mexicano: “Son obligaciones de los mexicanos: ...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” (Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En este contexto las contribuciones son el medio por el cual el Estado se allega de recursos para atender a las necesidades públicas. Entre las contribuciones se distinguen diversas variedades, resaltando el concepto de impuesto, el cual se aplica en distintos parámetros de acuerdo al hecho que se esté gravando; de aquí que los impuestos se diversifiquen; siendo los más comunes el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y a nivel municipal, el Impuesto Predial, de cuya captación depende la cantidad y calidad de los servicios públicos municipales.

La imposición tributaria a la propiedad depende del tipo de la misma (residencial, agrícola, destinada al comercio o industria), en su caso los bienes inmuebles cuyo giro sea el agropecuario, tienden a obtener beneficios o exenciones y, en ocasiones, pueden trasladar el impuesto a los consumidores; no obstante, es un hecho que existe diversidad de jurisdicciones y por lo mismo varían las tasas, lo que provoca complejidad en el tratamiento de los mismos y problemas de índole económica. En la medida en la que los impuestos a la propiedad, entre los que se encuentra el impuesto predial, limitan la tasa de rendimiento de sus propietarios, pueden alterar la tasa de ahorro y la existencia de éste, el mercado de trabajo y su remuneración.

El impuesto predial se considera uno de los más importantes en cualquier Estado, puesto que tiende a gravar la propiedad raíz o inmueble y su captación beneficia, primordialmente, a los sujetos pasivos de la relación tributaria, puesto que su administración se basa en el gasto público de los municipios, permitiendo su desarrollo, tanto económico como social. Sin embargo, su recaudación presenta problemas de índole técnico y de capacitación que es urgente resolver con el fin de atender a la multitud de necesidades sociales que presenta el vivir en comunidad.

Debido a la importancia que el impuesto predial representa en el desarrollo integral de un país, es que se hace necesario llevar a efecto una investigación que permita proponer soluciones a los problemas de captación y administración que presenta, para lo cual el presente trabajo de investigación se divide en tres capítulos:

El capítulo primero tiene por objeto analizar los impuestos a nivel general, contemplando concepto, antecedentes, clasificación y principios, asimismo, su importancia como ingresos públicos, su recaudación y los egresos o gasto público, otros ingresos del Estado y los problemas que

éstos enfrentan en la obtención de ingresos para cubrir el gasto público; también se contempla el análisis del impuesto predial en general: modalidades, efectos y desigualdad; y, el impuesto rural y su administración.

El capítulo segundo determina la recaudación de impuestos en México, considerando: la importancia de los impuestos en el Estado mexicano, los impuestos en México y su administración, incluyendo su legitimidad ante la sociedad, las dificultades de su recaudación y los problemas en la administración de los impuestos; asimismo, la división administrativa de los impuestos en México: Federación, Estado y Municipio; la importancia del impuesto predial y, por último, el impuesto predial en México y sus diferencias con otros países.

El capítulo tercero analiza al impuesto predial como recurso importante en el Municipio de Apatzingán, contemplando: traslado del impuesto predial de los Estados al Municipio, impacto económico del impuesto predial, problemas que enfrenta la recaudación predial (valuación catastral, infraestructura para la recaudación, capacitación de personal y fiscalización), para terminar con las conclusiones y recomendaciones derivadas de la presente investigación.

REVISIÓN DE LITERATURA:

En principio, se puede afirmar que existe muy poca información bibliográfica sobre el impuesto predial, de hecho no fue posible encontrar un tratado sistemático y actualizado sobre el mismo, los diversos autores que han hecho referencia al mismo, lo hacen en un apartado denominado “impuesto a la propiedad” y como parte de un tratado general del impuesto (a la riqueza, a los ingresos, al consumo, etc.), por lo cual, el presente trabajo de investigación hubo de adaptarse a la bibliografía existente y a la investigación que, en forma personal, se llevó a cabo directamente en el Ayuntamiento Municipal de Apatzingán, Mich., donde únicamente se nos proporcionó información del año 2000 a la fecha.

Entre los tratados generales sobre contribuciones encontramos:

1. “Derechos de los contribuyentes”, de García-López Guerrero, Luis (1ª ed., 2000), quien establece en forma sencilla los derechos que asisten a los sujetos pasivos del impuesto, explicando lo que son las contribuciones, clasificación de las mismas, legislación actual federal, principios aplicables a los impuestos así como las garantías constitucionales de los contribuyentes.

2. “Finanzas nacionales y finanzas estatales”, “Imposición a la riqueza en México” y “Programación y presupuestación” todos de Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (1992, 1998 y 2003 respectivamente); cuya autora se ha caracterizado por tratar sobre los temas referentes a la finanzas públicas nacionales y estatales, así como de las contribuciones y quien propone el

establecimiento de un impuesto único que grave en forma proporcional y equitativa a los sujetos pasivos del impuesto.

Es una autora que hace referencia al impuesto predial en “Imposición a la riqueza”, estableciendo las deficiencias y ventajas que se desprenden del mismo y su importancia, la cual deviene de que se trata de un impuesto que es captado y administrado por las autoridades municipales.

3. Sobre administración pública se consultaron diversos autores, destacando Fraga, Gabino, “Derecho administrativo” (27^a ed., 1992), Osornio Corres, Francisco Javier, “Aspectos jurídicos de la administración financiera en México” (1^a ed., 1992), entre otros, quienes nos permitieron determinar la política económica y fiscal del Estado mexicano, la división administrativa para la recaudación del impuesto y otros rubros de interés para el presente trabajo.

Toda la bibliografía revisada coincide en establecer que los impuestos son el tipo más importante de las contribuciones, que actualmente posee deficiencias de carácter administrativo para su recaudación, pero que se contempla como uno de los recursos de mayor importancia en los ingresos públicos para poder solventar las necesidades colectivas y permitir la actuación de la administración pública en aras del desarrollo integral del país.

JUSTIFICACIÓN:

De acuerdo a la división jurisdiccional en México, corresponde a los municipios de las entidades federativas atender a las necesidades de la colectividad en sus propios territorios.

Para lograrlo el Municipio mexicano cuenta con recursos propios provenientes de diferentes ámbitos: aportaciones federales (que se traducen en la mayor cantidad de ingresos), impuestos, derechos, etc., de esta diversidad de contribuciones, la que representa una importante fuente de ingresos es el impuesto sobre la propiedad o predial. Su importancia es innegable, ya que de su recaudación depende que la actividad del Municipio no se paralice, es decir, gracias a las contribuciones, el Municipio puede atender al gasto público que en términos generales se aboca a cubrir las erogaciones provocadas por la prestación de los servicios públicos: alumbrado, parques y jardines, agua potable, pavimentación de calles y caminos rurales, establecimiento de planteles educativos, servicios de limpia pública, etcétera.

De aquí que se considere importante, investigar acerca de los ingresos públicos municipales y su administración para detectar los posibles problemas o deficiencias que puede presentar su recaudación y administración.

TIPO DE INVESTIGACIÓN:

En la presente investigación se utiliza un método de investigación descriptivo analítico, utilizándose técnicas de investigación documental, atendiendo a la bibliografía existente sobre el tema y la legislación civil mexicana.

El método descriptivo analítico, tiene por objeto describir los hechos o sucesos que acaecen en la realidad y que dan a la institución que se está analizando sus características específicas, el método descriptivo permitirá determinar con precisión los alcances y efectos jurídicos de la captación de contribuciones por parte de las autoridades administrativas del Municipio de Apatzingán, Michoacán.

Al tratarse de un estudio analítico descriptivo, la metodología se basará en instrumentos de investigación bibliográfica tales como libros, revistas y todo tipo de información escrita que incluyen información del tema que nos ocupa.

Por lo tanto se puede decir que esta investigación es principalmente bibliográfica y analiza la determinación, recaudación y administración del impuesto predial, para determinar si se han cumplido los logros y objetivos que dieron origen dicha imposición tributaria.

CAPÍTULO I GENERALIDADES DE LOS IMPUESTOS

1.1 MARCO DE REFERENCIA.

El derecho constitucional es la base y fundamento de las organizaciones políticas, gubernamentales y sociales. De aquí que, la Constitución Política de los Estados, se considere la Ley primordial del país, ya que configura al Estado así como las atribuciones y facultades de los Poderes gubernamentales, cualquiera que sea su régimen de gobierno. De esta manera, la administración pública se convierte en instrumento de la Constitución para la ejecución y cumplimiento de sus disposiciones, siempre en la búsqueda del estado de derecho y el bien social.

Dentro de la actividad financiera que realiza un Estado cotidianamente, la recaudación de contribuciones es un elemento indispensable y de gran importancia como medio para desarrollar su función pública; constituye una de las fuentes de recursos económicos del gobierno para cumplir con las tareas básicas que regulan la convivencia de los miembros de la sociedad, como son: impartición de justicia a través de los tribunales, seguridad pública, educación y, fundamentalmente, las relativas a la promoción del crecimiento y desarrollo económico, social e integral, entre otras.

Existen diferentes fuentes para financiar el gasto público: los que provienen de los ingresos tributarios, los que derivan de otras fuentes de financiamiento distintas a las contribuciones como la emisión de valores y, los que provienen de organismos descentralizados y paraestatales.

De estas fuentes, las contribuciones son: "...los ingresos que percibe el Estado, reconocidas en la ley, mediante aportaciones pecuniarias que en forma obligatoria son exigidas a los particulares, y que sirven para que el gobierno del país pueda cumplir con su función pública o, dicho de otra manera, para que satisfaga las necesidades colectivas."¹

La justificación en el cobro de contribuciones atiende: "...a la existencia de una serie de gastos a cargo del Estado para prestar servicios de gran importancia a la sociedad. El Estado deberá obtener recursos económicos para tales fines, preferentemente de las aportaciones que hagan los gobernados a través de las contribuciones."² De esta forma, la actividad financiera del Estado consiste en la determinación de necesidades públicas; la obtención de medios económicos; su administración y la inversión en el gasto público.

1.1.1 Conceptos.

El impuesto se considera el más importante de los ingresos que reciben los entes públicos, resultando así ser la principal figura tributaria, económica y doctrinariamente; por su medio, el estado obtiene la mayor parte de ingresos y es mediante la cual que el particular hace la más importante contribución de una parte de su patrimonio para los gastos de la comunidad.

Carlos M. Giulinaí Fonrouge establece los impuestos son: "...las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del

¹ GARCÍA-LÓPEZ Guerrero. Luis. (2000). *Derechos de los contribuyentes*. s/e, UNAM, México, D.F., p. 4.

² *Ibíd*em, p. 7.

Poder de imperio a quienes se hallen en situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles.”³

Eheberg afirma: los impuestos son “...prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de todo derecho público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer necesidades colectivas.”⁴

Nitti lo define como: “...una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible.”⁵

De las anteriores definiciones se desprenden las características de los impuestos:

- a) Se trata de una prestación en la que el particular no recibe nada determinado o determinable a cambio. “Tal vez se inviertan los impuestos en servicios públicos, pero no hay una relación directa y perceptible, inmediata, entre el pago del particular y la actividad del Estado.”⁶
- b) Los sujetos a pagarlo serán personas físicas y morales; en ocasiones las llamadas unidades económicas podrán ser sujetos pasivos del impuesto.

³ MARTÍN Mateo, Ramón. (1982). *Manual de Derecho Administrativo*. s/e, Bosch, Madrid, España, p. 53.

⁴ OSORNIO Corres, Francisco Javier. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. 1ª ed., IIJ, México, D.F., p. 65.

⁵ Idem.

⁶ Ibídem, p. 66.

- c) Es general, la carga tributaria debe estar prevista para aplicarse a cualquier individuo sin discriminación.
- d) Es obligatorio, esto es, cubrir el importe del impuesto es totalmente obligatorio y de ninguna manera optativo u opcional.
- e) Debe cubrirse en dinero y, excepcionalmente, en especie.

Son elementos de los impuestos: sujeto, objeto, fuente y cuota.

a) Sujetos: En el impuesto existen sujetos activos y sujetos pasivos; los primeros son los que lo establecen, liquidan y recaudan; mientras que los sujetos pasivos son las personas físicas o morales que se ubican en el supuesto señalado por la ley como hecho generador del crédito fiscal, esto es, las personas obligadas al pago del impuesto.

b) Objeto: El objeto del impuesto consiste en las circunstancias de hecho que motivan el que una persona (sujeto pasivo), sea obligada a pagar. En sí, el objeto es el hecho generador del crédito fiscal, generalmente se considera el capital, la renta, la propiedad y el consumo entre otros.

c) Cuota: Es la cantidad líquida que el sujeto pasivo tendrá que aportar una vez que se haya colocado en el supuesto señalado por la ley. También se considera como cuota el importe fijo por pagar establecido por la ley. Cabe aclarar que este elemento difiere de los porcentajes variables que la ley pudiera fijar como parte de la obligación tributaria.

d) Fuente: Consiste en la actividad económica gravada por el legislador, de donde se obtendrán las cantidades necesarias para cubrir el impuesto. Una misma fuente puede implicar la presencia de diversos objetos tributarios y de varios sujetos activos.

1.1.2 Antecedentes Históricos.

El impuesto ha representado un papel primordial en la historia, sobre ello existen varias tesis:

Una de ellas sustenta que el impuesto ha sido para el individuo una coacción, en el sentido de confiscación de bienes. El parteaguas surge en el Estado moderno de Derecho. Antes de éste el único fundamento para la fijación de un impuesto era la necesidad política y financiera del Estado, sin que existieran para ello normas fijas y reguladoras de la exacción que ofrecieran garantía suficiente al deudor del impuesto. El impuesto aparece como un dato económico y obtiene vida como categoría jurídica con el Estado moderno de Derecho. En resumen, el impuesto ha existido de antaño como un instrumento económico; sin embargo, adquiere relevancia jurídica con el surgimiento del Estado moderno de derecho.⁷

De aquí que a partir de la construcción del Estado moderno de derecho; es decir, del Estado limitado por la ley, se establece el impuesto como una relación jurídica tributaria.

El poder de imposición del Estado es controlado por la ley y como consecuencia de este acontecer, el Estado debe fundamentar todas sus actuaciones y facultades en una ley conforme a la Constitución. En tal sentido, el impuesto además de ser el instrumento de las necesidades políticas del Estado, se convierte en una relación jurídica entre el contribuyente y el Estado, relación que nace y se detalla en la ley.

1.1.3 Clasificación de los impuestos.

Atendiendo a diversos puntos de vista, se tiene la siguiente clasificación de los impuestos:

⁷ DICCIONARIO Jurídico Mexicano. pp. 1939-1940.

1) impuestos Directos e indirectos:

a) Basada en la incidencia: Directos (los que el sujeto pasivo no puede trasladar a otras personas, sino que incide en su propio patrimonio, por ejemplo el impuesto sobre la renta a los productos del trabajo); e, Indirectos (el sujeto pasivo puede trasladar a otras personas por lo cual no sufre el impacto económico en su patrimonio, por ejemplo el impuesto al valor agregado).

b) Criterio administrativo o del padrón: Directos (se grava periódicamente por situaciones que presentan permanencia y estabilidad, de tal manera que pueden formarse listas de contribuyentes, por ejemplo el impuesto predial); e, Indirectos (tiene como hecho generador situaciones aisladas, accidentales, por lo que resulta difícil mantener un padrón de contribuyentes, por ejemplo la adquisición de inmuebles).

c) Criterio basado en la forma de manifestarse la capacidad contributiva: Directos (recaen sobre manifestaciones directas de la capacidad contributiva, entendiéndose por tal, aquella donde la riqueza se evidencia por sus elementos ciertos: renta y patrimonio); e, Indirectos (aquellas que no toman como base la imposición de la riqueza, sino otras manifestaciones, como los consumos, las transferencias).

2) Impuestos reales y personales:

a) Reales: “En éstos se prescinde de las condiciones personales del contribuyente, y del total de su patrimonio o renta, aplicándose sólo el impuesto sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva, por ejemplo el impuesto sobre el uso o tenencia de vehículos.”⁸

⁸ OSORNIO C., F. J., op. cit., p. 69.

b) Personales: “Éste recae sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación y cargas de familia, por ejemplo el impuesto sobre la renta.”⁹

3) Impuestos objetivos y subjetivos:

Se consideran impuestos objetivos los que gravan una determinada riqueza sin tener en cuenta la situación personal del sujeto pasivo, los subjetivos, por su parte, tienen en cuenta la situación personal del contribuyente a la hora de determinar su existencia y cuantía.

Impuesto objetivo: No define quién es el sujeto que estará obligado al pago del impuesto, sino que precisa únicamente la materia imponible siendo ésta la que da origen al supuesto legal de la obligación tributaria.

Impuesto subjetivo: Designa con precisión quién es el sujeto pasivo de la relación tributaria.¹⁰

4) Impuesto sobre el capital, la renta y el consumo:

a) Sobre el capital: Gravan la riqueza ya adquirida por los contribuyentes. “El capital puede ser materia imponible, por ejemplo el impuesto predial o el impuesto sobre uso o tenencia de vehículos. El capital como base del impuesto puede tener como fuente el propio capital o la renta que produce ese capital.”¹¹

b) Sobre la renta: Grava la riqueza en formación, en términos generales, la renta está constituida por los ingresos del contribuyente (de su trabajo, capital o ambos).

c) Sobre los gastos o consumos: “Comprende los impuestos indirectos sobre la circulación, el consumo y los impuestos sobre los ingresos brutos

⁹ Idem.

¹⁰ Ibidem pp. 69-70.

¹¹ Ibídem, p. 70.

de los negocios. Ejemplo: impuesto a la producción.”¹² Generalmente este tipo de impuesto es de los denominados indirectos.

5) Impuestos fijos: proporcionales, progresivos o regresivos:

En los fijos se paga una suma fija por cada contribuyente; en los proporcionales se aplica una misma alícuota o tasa; en los progresivos a medida que aumenta el monto sujeto a impuesto se aplica una tasa creciente y en los regresivos a medida que aumenta el monto sujeto a impuesto se aplica una tasa decreciente (este último ya no se contempla como aceptable en la actualidad).

1.1.4 Principios.

En la creación de contribuciones, especialmente de impuestos, el Poder Legislativo tiene que sujetarse a determinados principios:

a) Principio de proporcionalidad: Los gobernados deben contribuir para los gastos públicos en proporción directa de su capacidad económica:

Este principio se fundamenta en una base de igualdad fiscal por la cual diversos causantes con diferentes capacidades de pago serán gravados con diferentes porcentajes en proporción de su capacidad económica, de modo que el impacto en los bolsillos de los causantes no sea el mismo entre un sujeto que gana más respecto de otro que gana menos.¹³

b) Principio de certeza: Las contribuciones deben poseer los elementos suficientes para señalar con claridad las obligaciones fiscales del contribuyente sin que lo coloque en un estado de indefensión:

¹² Idem.

¹³ GARCÍA-LÓPEZ G., L., op. cit., pp. 15-16.

Es decir, cada contribución debe establecer con claridad y certidumbre: quién es el sujeto pasivo o causante de la contribución; el objeto que se grava o el hecho que genera la obligación fiscal; la tasa, cuota o tarifa correspondiente; la base gravable o porción de la riqueza que se tasará; la forma de pago, es decir, condiciones, fechas y lugares, así como las sanciones para caso de incumplimiento.¹⁴

c) Principio de comodidad: Este principio consiste en que las leyes fiscales deben establecer las condiciones más sencillas y prácticas para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones en una forma eficiente.

Es decir, la normatividad fiscal debe ir orientada a simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, creando los medios más sencillos para que al contribuyente no le resulte molesto el pago de un impuesto, formular una declaración, presentar un aviso, etcétera. Lo que se busca con este principio es que el cumplimiento de las obligaciones fiscales resulte cómodo para el contribuyente, de tal manera que simplificando las formas de pago, estableciendo más lugares para la recaudación, reduciendo los requisitos para la presentación de información, etcétera, se le otorgue al gobernado un trato no como un simple deudor, sino como un verdadero causante que en forma digna contribuye a que el Estado cumpla con su función pública.¹⁵

d) Principio de economía: Consiste en tratar que el costo financiero que implica la recaudación de contribuciones no sea excesivo.

...el costo financiero que implica la recaudación de contribuciones nunca debe ser tan excesivo o tan alto con relación a la contribución total que se pretende recaudar, de tal manera que resulte incosteable para el Fisco; es decir, la cantidad que debe sufragar la hacienda pública por el hecho de recaudar impuestos debe ser la menor posible con relación a la recaudación

¹⁴ Ibídem, p. 16.

¹⁵ Ibídem, pp. 16-17.

total, con el fin de aprovechar la mayor cantidad de recursos para el gasto público.¹⁶

e) Principio de equidad: Consiste en la igualdad de los sujetos pasivos obligados al pago del impuesto que se encuentra establecida en la ley de la materia.

Se entiende como una igualdad en la que el contribuyente deberá ser obligado a tributar en proporción a sus medios, aplicándose una conocida máxima del derecho tributario: “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”, se puede aplicar el impuesto personalizado a dicho contribuyente con las deducciones y la aplicación de la base gravable que le corresponda, pero buscando no lesionar la fuente de riqueza que produce la utilidad de la que deriva el tributo, ya que si se destruye esa fuente de riqueza, se afectará tanto al erario público, como las garantías del contribuyente, al establecer un tributo que lesiona la capacidad contributiva en una forma que ya no será proporcional ni equitativa.¹⁷

1.2 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS COMO INGRESOS PUBLICOS.

El estado puede obtener por dos medios diferentes los recursos pecuniarios indispensables para su sostenimiento: por virtud de un acto de colaboración voluntaria de los particulares, o por un acto unilateral del poder público, obligatorio para los particulares.

En el acto de colaboración voluntaria, el particular por medio de un contrato proporciona al Estado los recursos que éste necesita, Pero además de que el contrato impone al Estado obligaciones a favor del particular, de pagarle intereses, de reembolsarle el empréstito, etc., obligaciones que suponen otras fuentes de ingresos con que atenderlas, el Estado no puede estar atendido a la voluntad de los particulares

¹⁶ Ibídem, p. 17.

¹⁷ URBINA Nandayapa, Arturo de Jesús. (2004). Los delitos fiscales en México, Pac, México, D.F., p. 7.

para obtener los medios necesarios a su subsistencia, encontrándose por lo tanto obligado a recurrir a la colaboración forzosa que se realiza mediante un acto unilateral que impone al particular una prestación pecuniaria.¹⁸

Así se puede decir que la segunda forma corresponde al impuesto que constituye la forma normal de que el estado se provea de fondos, el empréstito constituye una forma excepcional. Los ingresos del Estado también pueden provenir de fuente diversa:

...pueden provenir de una fuente diversa a las dos señaladas: bien de la prestación de servicios públicos o bien de la explotación y aprovechamiento de los bienes de dominio público y privado del estado, que sean susceptibles de producir un rendimiento. Los ingresos provenientes del primer concepto reciben el nombre de derechos o tasas; los que se originan en el segundo, el de productos aprovechamientos.¹⁹

Los impuestos son pues, la forma primordial de obtención de ingresos del Estado, en cualquier régimen político o forma de gobierno. Sin embargo, aunque el impuesto signifique un ingreso estatal, para el contribuyente puede significar una carga inconveniente:

Etimológicamente, el concepto ingreso, proviene del latín y significa entrada, que se relaciona directamente con las entradas de recursos que hacen factible la prestación de servicios públicos por parte del Estado. “El Estado requiere una inmensa masa de recursos pecuniarios para hacer Frente a los gastos públicos y para lograr la realización de los fines que, como organización política le son inherentes.”²⁰

Por otra parte, se denomina imposición al sistema de contribuciones obligatorias impuestas por los gobiernos sobre las personas, las

¹⁸ FRAGA, Gabino. (1992). *Derecho administrativo*. 27ª ed., Porrúa, México, D.F., p. 269.

¹⁹ Idem.

²⁰ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. (1997). *Derecho Administrativo*. s/e, Harla, México, D.F., p. 135.

corporaciones y las propiedades, como fuente de ingresos para atender los gastos gubernamentales y hacer frente a otras necesidades públicas.

Sin embargo, la imposición puede servir también para conseguir otros objetivos económicos y sociales, como fomentar el desarrollo de una economía de forma equilibrada, favoreciendo o penalizando determinadas actividades o ciertos negocios, o bien para realizar reformas sociales variando la distribución de la renta o de la riqueza. “El gobernado, por su parte, es el que debe proporcionar esos recursos monetarios a efecto de que los gastos de la sociedad política, a la que pertenece, sean cubiertos. Esta aportación del administrado representa un sacrificio, pero es la forma como las necesidades derivadas de la vida societaria son satisfechas.”²¹

La efectividad de la acción gubernamental depende de que las personas sometidas a su poder estén dispuestas a ceder parte de su soberanía personal o de sus propiedades a cambio de protección y de otro tipo de servicios. La imposición es una forma de realizar este intercambio. “Dentro de la actividad financiera que cotidianamente un Estado realiza, la recaudación de contribuciones constituye un elemento indispensable y de gran importancia como un medio para desarrollar su función pública.”²²

1.3 LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y LOS EGRESOS O GASTO PÚBLICO

Debido a la existencia de necesidades colectivas, el Estado debe encargarse de producir bienes y servicios para satisfacerlas y puesto que ello significa una financiación, a ese conjunto de medios financieros utilizados para satisfacer las necesidades públicas se le denomina ingreso

²¹ Idem.

²² GARCÍA-LÓPEZ G., L., op. cit., p 3.

público. Estos ingresos el Estado los capta a través de la Hacienda Pública mediante las contribuciones.

Por ello: “La necesidad financiera del Estado consiste en la determinación de necesidades públicas; la obtención de medios económicos; su administración y la inversión en el gasto público.”²³ Para lograrlo, el Estado posee un atributo específico denominado “Poder Tributario del Estado” el cual le es concedido en virtud de un acto de soberanía otorgado por el pueblo, mismo que le permite llevar a efecto su actividad financiera en beneficio de la sociedad.

Por otra parte, la actividad financiera del Estado para cubrir las necesidades públicas se desarrolla a través de una política económica, esto es, los instrumentos necesarios que planifiquen la obtención, administración e inversión de los recursos, pero dirigida a lograr el bienestar del país: “La política económica es una herramienta planificadora que plasmada en la ley orienta la forma de obtención, administración e inversión de los recursos que obtenga el Estado con un objetivo principal: el bienestar social.”²⁴

Programar significa establecer las acciones que han de realizarse para alcanzar los fines previstos, y determinar los medios para conseguir dichas metas. “Los objetivos, las políticas y las acciones de la estrategia de desarrollo se definen a través de programas que de acuerdo con las condiciones internas y externas de la jurisdicción de que se trate, establecen las previsiones a largo, mediano y corto plazo, necesarias para crear y mantener las condiciones para su progreso.”²⁵ Una administración eficaz depende de los programas que para cada función deben realizarse

²³ Ibídem, p. 9.

²⁴ Idem.

²⁵ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. 1ª ed., UNAM, México, D.F., p.121.

Planeación, programación y presupuestación se relacionan interactuando entre sí, la planeación conduce necesariamente a la implantación de programas y éstos, a su vez, necesitan de recursos para funcionar, recursos que, cuando le son asignados, se convierten en presupuesto.

La administración pública a través de los órganos correspondientes, debe atender a la planeación de un programa anual de trabajo, que debe fincarse en el análisis de todas y cada una de las necesidades colectivas que necesitan satisfacerse.

A su vez el programa anual de trabajo del gobierno es la base para la elaboración del presupuesto que consiste en la ejecución de las acciones encaminadas a desarrollar lo que se conoce propiamente como la presupuestación. En esta etapa se realizan todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastarán los recursos disponibles durante el periodo para el cual se prepara el presupuesto, tomando en cuenta la situación financiera del gobierno y la posibilidad de la participación de los interesados en la satisfacción de sus propias necesidades.²⁶

De esta manera, mediante el presupuesto se distribuyen los recursos humanos, materiales y financieros entre los diversos programas y proyectos incluidos en el plan de trabajo, individualizándose los instrumentos de política económica y administrativa para movilizar dichos recursos destinados a alcanzar los objetivos de los planes mencionados. “La coordinación de los planes a mediano y largo plazo, a través de los planes anuales de trabajo, es condición indispensable para llevar a la práctica los primeros.”²⁷ Se puede decir que el presupuesto constituye la licencia necesaria para que el Ejecutivo efectúe la erogación de los

²⁶ Ibidem, p. 124.

²⁷ Ibidem, p. 126.

recursos públicos, el fundamento legal para la rendición de cuentas que debe hacer al Poder Legislativo.

Los pasos que se siguen son la planeación, que consiste en el análisis de los propósitos y de los fines de cada sector de la administración pública, y en la jerarquización de sus programas; la formulación, que implica diversas acciones: el establecimiento de normas de capacitación, la preparación de los proyectos de presupuesto en cada dependencia, la estructuración del proyecto de presupuesto de cada nivel de gobierno, así como el estudio, discusión y aprobación de dicho proyecto en el nivel administrativo y en el nivel legislativo. La reformulación que consiste en la distribución a las distintas entidades de los medios autorizados por el Poder Legislativo, una vez hechos los concomitantes ajustes a las metas de cada uno de los proyectos para ajustarlos a los recursos disponibles; la operación, constituida por la erogación de los fondos y la realización de las actividades con ellos financiadas; y el control y la evaluación que comprenden el estudio de los registros, la detección de las irregularidades, la investigación y análisis de sus causas, y en su caso la propuesta de recomendaciones para corregirlas.²⁸

Una eficaz gestión presupuestaria es posible sólo si la administración pública cuenta con los elementos necesarios para tomar decisiones adecuadas, y hacer congruentes, las acciones que planea realizar con los objetivos y metas del desarrollo; lo que implica preparar programas específicos para cada una de las funciones acordes con el propósito de la estrategia del desarrollo que el Estado debe cumplir así como contar con el apoyo de administradores eficientes.

²⁸ Ibídem, p. 130.

1.4 OTROS INGRESOS DEL ESTADO.

Se ha establecido que el Estado obtiene ingresos por vía del derecho público y por vía del derecho privado. Para obtener los primeros actúa como ente soberano, y para el particular significa uno de los fundamentales sacrificios que le impone la vida en sociedad; los de derecho privado los obtiene cuando se sujeta a reglas que lo colocan en una situación de relativa igualdad con los propios gobernados.

Son ejemplos por vía de derecho privado aquellos que provienen de su actividad industrial y comercial mediante empresas públicas cuando realiza contratos, como la compraventa; los que obtiene por regalías derivadas de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor; así como los que recibe en calidad de dividendos por acciones en sociedades mercantiles, o bien cuando es beneficiado con un legado. En estos supuestos y en términos generales, la legislación ordinaria será la aplicable aunque siempre existirán reglas que le confieran un trato especial a la intervención del Estado.

Es difícil dar un concepto de ingresos obtenidos por vía de derecho público ya que en este rubro se incluyen diversos renglones, como los empréstitos, cuya naturaleza no implica su captación coercible, lo mismo que tributos recaudables normalmente o de manera extraordinaria, en los que si existe la obligatoriedad y la posible coacción.

Tal vez por ello suele estudiarse y adoptarse con más frecuencia la noción de tributo y no la de ingreso de derecho público, que es más amplia, de aquí que se pueda decir que es un aporte económico que los gobernados hacen al estado de manera obligatoria para sufragar los gastos públicos.²⁹

²⁹ MARTÍN M., R., op. cit., pp. 15-37.

Para Ernest Blumenstein el ingreso público o tributo es la “...prestación pecuniaria que el estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial exige de sujetos económicos sometidos a la misma.”³⁰

Además de los ingresos por vía de derecho público y por vía del derecho privado, se tienen los ingresos extraordinarios que son los ingresos que el poder público eventualmente llega a fijar, ante una situación de urgencia, para hacer frente a ésta. Para algunos autores los ingresos extraordinarios son los empréstitos, las multas, la emisión de moneda y la expropiación.

1.5 PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS ESTADOS EN LA OBTENCIÓN DE INGRESOS VÍA IMPUESTOS, PARA CUBRIR LOS EGRESOS Y GASTO PÚBLICO

Se establece que de la naturaleza misma de los impuestos derivan dificultades para que las subdivisiones políticas de un país puedan establecer sistemas fiscales efectivos.

Los tributos que se aplican sobre los ingresos o ventas globales provenientes del total de las operaciones de un contribuyente, independientemente de la fuente geográfica de donde derivan, son mejor administrados por una autoridad central. De no ser así, es imposible que una jurisdicción ejerza control sobre

las operaciones realizadas en otra, y en caso de que el propio contribuyente las manifieste, es necesario determinar de acuerdo con la importancia de las actividades realizadas en cada estado que proporción de los ingresos corresponde gravar a cada uno, para lo cual sería necesario que las entidades celebraran convenios, entre sí, cosa que la Constitución les prohíbe. Por consiguiente lo que ocurre es que tanto la circunscripción en la que está situada la fuente del

³⁰ Ibídem, p. 41.

ingreso, como aquella en la que reside el contribuyente, proceden a aplicar tributos a la operación, lo que implica los inconvenientes de una doble imposición aunque uno o ambos estados establezcan sus cargas en forma mínima para no desalentar la inversión.³¹

Es por ello que las autoridades estatales al estructurar sus sistemas fiscales deben tomar en cuenta que el hecho de que no haya trabas al libre movimiento de los contribuyentes y de los capitales, permite que los residentes en poblaciones colindantes de entidades diferentes, trabajen o adquieran artículos en otra, si hay una ventaja económica en hacerlo así; pues es innegable que independientemente de la distancia entre el sitio de residencia y el de inversión, el capital emigra fácilmente hacia donde no es objeto de tributación, o siéndolo, es menos gravado.

Una adecuada recaudación depende de que exista un desarrollo económico que origine transacciones sujetas a gravamen. Dicho desarrollo, a su vez, depende de diversos aspectos: existencia y aprovechamiento de recursos explotables, disponibilidad de mano de obra calificada, acceso al mercado de los productos fabricados, red de comunicaciones que permita llevar los bienes del lugar de producción al de consumo, estabilidad política, confianza en la protección jurídica, puesto que un sistema fiscal por sí solo, por bien estructurado que esté, no puede operar efectivamente donde el desarrollo económico es embrionario o inexistente.

Por otra parte, el problema primordial que enfrentan los Estados en la recaudación de impuestos es el propio contribuyente. Toda persona, dentro del ámbito de la libertad, tiene la prerrogativa de disponer, producir y acrecentar su patrimonio, en beneficio propio y de los suyos, que

³¹ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (1992). Finanzas nacionales y finanzas estatales mecanismos de conciliación , 1ª ed., UNAM , Mexico, D.F., pp. 122-123.

también se traduce en un beneficio del país, al incidir en el desarrollo económico del mismo.

Esta libertad, no obstante, se ve limitada por las leyes fiscales, civiles, mercantiles, etcétera; lo que no significa que el particular se vea obligado a adecuar su actividad productiva en beneficio del Estado. Es un hecho que el particular tratará de pagar al Estado en la forma menos onerosa con el fin de acrecentar su propio beneficio.

El particular puede disponer libremente de su hacienda y patrimonio, es cierto que se encuentra obligado a contribuir con una parte proporcional y equitativa de su riqueza al Estado ya que éste le proporciona el beneficio económico necesario para la obtención de dicha riqueza, pero dentro de la anterior premisa, el contribuyente puede escoger libremente la forma en que le resulte menos gravosa esa participación directa de su patrimonio a los fines constitucionales de los tributos. Un principio básico en beneficio de la productividad de toda empresa es la eficiencia, la agilización de su organización en la búsqueda de la productividad dentro de la competencia económica que se da en el libre mercado, desarrollo productivo que se ve frenado ante el alud de disposiciones tributarias, que por su redacción pueden llevarnos fácilmente a interpretarlas erróneamente, con las consecuencias legales que se derivan de la anterior situación.³²

De aquí que se presenten continuamente violaciones a las normas tributarias, ya sea como defraudación o evasión fiscal, situación presente en todos los Estados, sobre todo aquellos que no han fomentado una cultura fiscal adecuada.

³² URBINA N., A. J., op. cit., p. 38.

1.6 EL IMPUESTO PREDIAL EN GENERAL

Como medida de las posibilidades económicas que originan la capacidad contributiva de una persona debe atenderse tanto al flujo del ingreso (sujeto al impuesto sobre la renta), a la porción que de él es gastada (gravadas por los tributos al consumo), y al valor de los bienes y derechos poseídos en un momento determinado (objeto de la imposición a la riqueza).

Los bienes sometidos a esta forma de tributación incluyen la propiedad raíz —las tierras y sus mejoras permanentes—; la propiedad tangible no ligada en forma permanente a la propiedad raíz —inventarios, utensilios caseros, vehículos, obras de arte, colecciones, dinero, joyas y animales—; y la propiedad intangible, constituida por activos inmateriales cuyo valor radica en el derecho que representan sobre la propiedad raíz o tangible —acciones, bonos, hipotecas—. ³³

Se puede establecer que, desde el punto de vista de la equidad, atendiendo a que la posición de riqueza proporciona por sí misma una medida de bienestar económico, independientemente de los rendimientos que pueda producir, un gravamen sobre ella complementa al impuesto sobre la renta en la medida en la que coloca una mayor carga fiscal sobre las personas que poseen bienes.

Al mismo tiempo, el impuesto sobre los bienes patrimoniales hace factible alcanzar con gravámenes el capital destinado al atesoramiento improductivo —acumulación de tierras ociosas, dinero en efectivo, muebles valiosos—, y permite someter a tributación el patrimonio representado por casa habitación, que a menos que el impuesto sobre la renta considere en su base el ingreso imputado, no es gravado. Completando así el impuesto sobre la renta, se hace más justo el sistema fiscal considerado integralmente. ³⁴

³³ FERNÁNDEZ y Cuevas, José Mauricio. (1991). *Derecho Fiscal*. 1ª ed., UNAM, México, D.F., p. 99.

³⁴ *Ibíd*em, pp. 99-100.

Generalmente el impuesto a la riqueza se considera prácticamente la única fuente de recursos fiscales propios del nivel impositivo local.

Los impuestos a la riqueza pueden tener por objeto la posesión del título de propiedad o su transmisión. La traslación de dominio es afectada por tres tipos de impuestos diferentes, según se trate de la transmisión o adquisición de dominio a título oneroso, gratuito, o por circunstancias fortuitas. El impuesto a la propiedad puede adoptar la forma de un impuesto sobre el patrimonio neto, la riqueza neta, o la fortuna neta, que grava a los propietarios según el monto de su caudal neto total; o puede aplicarse por separado a los distintos bienes según su valor individual.³⁵

La imposición a la riqueza, específicamente a la propiedad inmueble o raíz se objetiviza en el denominado impuesto predial, cuya recaudación corresponde exclusivamente al ámbito municipal.

1.6.1 Modalidades.

El impuesto a la propiedad puede establecerse incorporando diversas características con relación a cada uno de los elementos del mismo:

1) Respecto al objeto: “El objeto imponible puede limitarse a la propiedad del terreno o a la de éste con las construcciones en él levantadas. Puede abarcar también la propiedad de instalaciones, vehículos, maquinaria y menaje de casa.”³⁶

2) Respecto al sujeto: El impuesto puede establecerse en forma igual para todos los contribuyentes o puede dar cabida a disposiciones que

³⁵ Ibídem, p. 100.

³⁶ CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (1998). *Imposición a la riqueza en México*. 11ª ed., UNAM, México, D.F., p. 38.

atiendan a las condiciones particulares de los mismos; por ejemplo: cuando se disminuye el gravamen en caso de jubilados o incapacitados.

Con frecuencia los jubilados e incapacitados propietarios de sus domicilios, tienen gran parte de su haber invertido en su habitación y pocos activos líquidos, pues en su mayoría se sostienen de sus pensiones de jubilación o incapacidad —por lo general sumas relativamente pequeñas— continuamente depreciadas por la inflación, lo que hace que la presión del impuesto sea mayor sobre ellos que sobre otros contribuyentes. Tomando en cuenta que la capacidad de pago depende de tres factores, ingreso, propiedad y consumo, el tratamiento especial consiste en hacer de la carga del impuesto a la propiedad una función tanto del ingreso como de la propiedad poseída. La ayuda a las personas de que se trata puede ser la exención, el diferimiento, el congelamiento del impuesto en la fecha en que el privilegio es solicitado o la utilización de interruptores del impuesto.³⁷

El interruptor es una forma de ayuda fiscal respecto del impuesto a la propiedad raíz condicionada al ingreso; los sistemas para determinar este beneficio son el porcentaje fijo y el de escala móvil.

El primero consiste en establecer un porcentaje fijo del ingreso como carga fiscal aceptable por concepto de impuesto a la propiedad raíz, el gravamen que exceda de dicho porcentaje se considera excesivo y da derecho al remedio fiscal. El segundo consiste en rebajar un porcentaje del impuesto a los causantes elegibles dentro de cada renglón de ingresos; dicho porcentaje disminuye a medida que el ingreso aumenta.

Aunque dar un tratamiento preferente a jubilados e incapacitados es plausible, para concederlo hay que tomar en cuenta que contribuyendo este impuesto al pilar de los recursos locales, cualquier erosión en su base es de gran importancia, porque implica o bien una reducción en los servicios públicos, o un aumento en otros impuestos, o en la tasa del propio impuesto sobre

³⁷ Ibídem, pp. 38-39.

la propiedad aplicable al resto de los contribuyentes, para poder mantener el nivel de aquéllos.³⁸

3) Respecto a las exenciones: Las exenciones pueden ser concedidas a individuos atendiendo a su situación económica, pero pueden ser concedidas también a instituciones de asistencia social, educativas y religiosas; asimismo es posible no gravarse a los propietarios que tienen su domicilio en el único inmueble que poseen; también se encuentran exenciones a las propiedades federales. En este último caso se considera deseable que la Federación compense a las localidades en las que están situadas sus propiedades, por la erosión que provocan a su base fiscal, contemplándose los siguientes métodos:

a) Compensación atendiendo al costo de los servicios: Según el cual, la Federación debería compensar por el costo real de todos los servicios consumidos directamente por sus propiedades. “La jurisdicción debería estimar el costo marginal de los servicios proporcionados directamente a las propiedades federales para que el gobierno federal compensara a la localidad por los costos incurridos más allá del costo de proporcionar esos servicios a sus residentes.”³⁹

b) Compensación atendiendo a los impuestos que causarían las propiedades si pertenecieran a particulares y no al gobierno federal: Se computaría el adeudo fiscal hipotético que debería pagarse si no se tratase de bienes exentos. “Siguiendo este sistema el gobierno federal pagaría una suma fija que transferiría al gobierno local, sin tratar de correlacionar el nivel de pagos con las cargas fiscales soportadas por éste por la presencia de la federación.”⁴⁰

³⁸ Ibídem, pp. 39-40.

³⁹ Ibídem, p. 41.

⁴⁰ Idem.

4) Respecto a la base: Generalmente la base del impuesto a la propiedad suele ser el total del valor estimado o una fracción de éste:

La base del impuesto a la propiedad puede ser el total del valor estimado o una fracción de éste, y puede establecerse permitiendo la compensación de las deudas contra los activos —gravando al acreedor y al deudor hipotecarios por la parte que les corresponde— relacionando así el valor de los activos con el de las deudas garantizados con ellos para hacer el gravamen más congruente con el principio de la capacidad de pago.

Una base alternativa es la rentabilidad anual de la propiedad, atendiendo a que el impuesto se paga del flujo del ingreso y no de la riqueza existente. La base en ese caso está constituida por valores iguales —o muy aproximados— al valor de las rentas brutas de acuerdo con los usos existentes de la propiedad.⁴¹

Se puede establecer que la diferencia en el rendimiento de ambos métodos es mínima porque el valor estimado del capital es igual al ingreso anual neto capitalizado a la tasa de interés del mercado, y se supone que los propietarios usan sus propiedades maximizando el ingreso neto.

5) Respecto a la tasa: “El impuesto puede establecerse aplicando tasas proporcionales o progresivas, otorgando el mismo tratamiento a los predios rústicos o urbanos, y de éstos a los predios residenciales o industriales, o señalando procedimientos diferentes en cada caso.”⁴²

En todo caso, el sistema fijado puede ser uniforme o señalar diferencias entre las distintas subdivisiones:

Dentro de las zonas urbanas el régimen puede ser igual para todos los predios, fincados o no, y dentro de las zonas rústicas igual para todos los predios, sembrados o no, o ser más oneroso para los predios sin construcciones y sin cultivar para desanimar la acumulación de tierras ociosas que propicia el encarecimiento de las propiedades.⁴³

⁴¹ Idem.

⁴² Ibídem, p. 43.

⁴³ Idem.

1.6.2 Efectos.

El impuesto a la propiedad presenta efectos diversos conforme a los distintos tipos de propiedad, por lo cual no se trata de un impuesto uniforme, máxime que se concibe como un impuesto local:

Aunque se habla del impuesto a la propiedad no se trata de un gravamen uniforme. Siendo un impuesto local, cada jurisdicción tiene sus propias leyes al respecto. La base del impuesto es variable y el proceso para estimarla puede serlo también. Las tasas difieren no sólo de jurisdicción a jurisdicción, sino también en las subdivisiones de éstas, y pueden inclusive variar dentro de una misma ciudad.

Las diferencias interregionales en la composición de la base —no el valor de mercado, sino el valor estimado realmente sujeto a gravamen— se deben tanto a la selección de la política fiscal como a las discrepancias económicas de las distintas circunscripciones. La razón entre capital privado —especialmente en bienes raíces— e ingreso aumenta a medida que los recursos se incrementan, de aquí que las comarcas en las que existe una mayor proporción de personas de alto nivel económico tengan también mayores cantidades de propiedad gravable. Por eso las regiones más ricas y urbanizadas tienden a depender más de este impuesto.⁴⁴

a) Propiedad residencial: La mayor modificación que ocurre en el mercado de habitación es el cambio de casa rentada a casa propia; en virtud de que los impuestos son más aparentes para los propietarios que para los arrendatarios.

b) Propiedad agrícola:

Las diferencias de impuestos difícilmente pueden modificar la localización de la actividad agrícola. Aun en el caso de gran divergencia entre jurisdicciones vecinas, la reacción al impacto adverso del triunfo en la inversión y producción de las tierras está limitado por la

⁴⁴ Ibídem, pp. 51-52.

inmovilidad relativa de los agricultores. Al no poder mudar sus fuentes de recursos soportan ingresos más reducidos —especialmente si su producción no se consume localmente, pues esto dificulta la traslación del impuesto— a menos que puedan trabajar más intensivamente la tierra para compensar ese decremento con un mayor rendimiento. En todo caso el impuesto se capitaliza en el valor de la propiedad reduciendo el precio de la tierra, una consecuencia que no afecta la producción agrícola.⁴⁵

No obstante se hace necesario resaltar que los agricultores asentados cerca de centros urbanos en expansión, se ven especialmente afectados por la elevación del precio de la tierra y deben ser protegidos de alguna manera; por ejemplo, valuando la tierra de acuerdo con su uso y no con su valor de mercado, así como fijando tasas inferiores para este tipo de propiedad o difiriendo el pago de los impuestos hasta el momento en que el predio se vende. Si no se toma algún tipo de medida, es posible de que al ser demasiado gravoso el impuesto, los agricultores se vean forzados a deshacerse de sus propiedades agravando la especulación con los terrenos urbanos.

c) Propiedad destinada al comercio o a la industria: Se puede establecer que las diferencias de impuestos entre comarcas no afectan la localización de las empresas que sirven sólo al mercado regional, en tanto los artículos locales no compitan con mercadería similar proveniente de regiones con impuestos menores; en el caso, el impuesto es trasladado a los consumidores y los cambios de la producción son determinados por la elasticidad de la demanda de los bienes y servicios de que se trate. Sin embargo, la decisión de localización de las empresas si puede ser influida por el impuesto, cuando se trata de empresas que producen para el mercado nacional o regional que no pueden trasladar el gravamen a

⁴⁵ Ibídem, p. 52.

menos que en la región para la que producen exista el mismo tributo o que por ser líderes en el ramo puedan fijar el valor del producto.

Por otra parte, “Si la industria local tiene que absorber el impuesto, la utilidad en una jurisdicción de alto gravamen será más baja que en otros distritos, y en igualdad de circunstancias una diferencia importante puede afectar su localización, pues existe un incentivo a trasladar las actividades hacia áreas menos gravadas o a expandirse en ellas.”⁴⁶

Asimismo se pueden detectar efectos del impuesto atendiendo a la localización dentro de una urbe.

Existe la posibilidad de que el impuesto más alto en el centro de las ciudades —sea por el mayor valor asignado a las propiedades de esa zona, sea porque se establezcan tasas más elevadas— pueda detener la inversión en propiedades en los grandes y viejos distritos céntricos, aunque los efectos adversos puedan ser balanceados con otros factores, como los alquileres más caros de los inmuebles en esas demarcaciones.

En igualdad de circunstancias el impuesto más gravoso en el centro de las ciudades proporciona un incentivo a adquirir o construir inmuebles en las áreas suburbanas. Por la falta de liquidez que entraña el capital representado por propiedad raíz, quien opta por esa forma de ahorro persigue altas tasas de ganancia, por lo que a medida que los impuestos se elevan, si no logran incrementar sus rendimientos brutos, busca aumentar su utilidad desviando su capital a regiones menos gravadas.⁴⁷

En las grandes ciudades el especulador o propietario puede adquirir y utilizar las construcciones existentes en el estado en que se encuentran al comprarlas, o puede reemplazar los edificios viejos por nuevos e inclusive remodelarlos. La diferencia de trato fiscal en relación con las zonas suburbanas influye en la selección, pues a medida que el valor nominal de la propiedad se eleva, la inversión en mejoras importantes en la zona

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 53.

⁴⁷ *Idem.*

central genera grandes aumentos en la deuda fiscal, lo que obstaculiza la remodelación.

En este aspecto suelen presentarse diversos escenarios, puede suceder que la gente de escasos recursos esté concentrada en el centro de las grandes ciudades, ya como propietarios o arrendatarios, en cuyo caso la rehabilitación de casas habitación se ve limitada porque sus ocupantes no pueden soportar aumentos en sus gastos.

Como puede advertirse, hay múltiples circunstancias —independientemente de la política fiscal— que origina una amplia variación de la base gravable dentro de un área urbana. Mientras más acusada sea esa diferencia, mayor será el impacto en el adeudo fiscal —aun sin contar con tasas diversificadas, porque la desigualdad en la base determina la variación en la carga fiscal.⁴⁸

No obstante, aun cuando la existencia del impuesto sea tomada en cuenta al estudiar las ventajas o desventajas de establecerse en un lugar determinado, existen otros factores de mayor consideración; al respecto se debe considerar que el impuesto a la propiedad, aunque establecido y administrado por los poderes locales, es un impuesto nacional en el sentido de que todas las propiedades en el país quedan sujetas a él.

En la medida en la que todos los predios son objeto de gravamen y el mayor impuesto deriva no de tasas más altas determinadas caprichosamente, sino de un mejor control de los predios y de una base estimada que refleja —además de la inflación— ventajas reales de la propiedad, y cada jurisdicción se esfuerza tanto por mejorar el rendimiento del impuesto como por canalizar debidamente los recursos que produce, la influencia del impuesto en la localización geográfica de la actividad económica se reduce, pues su asentamiento ocurre de acuerdo con las características de cada tipo de industria.⁴⁹

⁴⁸ Ibídem, p. 54.

⁴⁹ Ibídem, p. 55.

1.6.3 Desigualdad.

Una de las características primordiales del impuesto a la propiedad, consiste en que su base no responde a las alteraciones en la economía (especialmente en cambios rápidos de nivel de precios); ello se debe a que las liquidaciones del impuesto no se hace por el propio contribuyente, como sucede con otros tipos de impuestos, por ejemplo el impuesto sobre la renta, sino que es estimado por valuadores del gobierno; de donde se puede establecer que al no cuantificarse la base por transacciones económicas (como la venta de bienes y servicios o la percepción del ingreso), se dificulta la administración equitativa del tributo.

A pesar de que sólo una mínima parte de la propiedad del país cambia de mano en un periodo determinado, los valores de mercado de los bienes se modifican continuamente, aunque no se reflejen en la base gravable. Dado que en el momento de una transacción hay una revaluación, si a ésta se dan efectos fiscales puede haber divergencia en el valor de propiedades en idénticas circunstancias, pues la base fiscal del predio objeto de la operación diferirá del resto de las propiedades, valuadas a distintas fechas, posiblemente con un retraso de decenios.⁵⁰

De aquí que la base legal del impuesto (valor estimado) y la base económica del mismo (valor de mercado), no varían proporcionalmente entre sí, sino que pueden ser ajustadas y manipuladas por la autoridad fiscal según su conveniencia.

Aún dentro de una misma jurisdicción la valuación no es uniforme sino que varía de acuerdo con los tipos de propiedad y su localización. Esto se debe tanto a la ya mencionada ausencia de operaciones de mercado como a la variada naturaleza de los inmuebles. Además las construcciones son heterogéneas respecto a edad, vecindario y características de uso. Dentro de cada

⁵⁰ Ibídem, p. 56.

clase de bienes, en principio se aplican las mismas normas de valuación.⁵¹

En este contexto, existen dos tipos básicos de desigualdad: intencional y no intencional:

a) Desigualdades intencionales: Surgen cuando las autoridades reducen a propósito la estimación de la base para algunos contribuyentes, generalmente este tipo de desigualdad se da en las localidades que desean incrementar sus fuentes de trabajo, reduciendo los impuestos a las empresas o industrias que decidan establecerse en dicha localidad. Esta subvaluación tiene como finalidad incrementar el valor de la propiedad y el ingreso local, al abrirse más fuentes de trabajo.

b) Desigualdades no intencionales: Estas provienen generalmente debido a que la determinación de los valores de mercado no es una ciencia exacta aunque existan directrices uniformes. “El grado de desigualdad en este caso depende de la precisión de la valuación, de la modificación de las tasas de crecimiento de los valores de la propiedad y del período transcurrido entre una y otra tasación.”⁵²

De aquí que se establezca que la dificultad de llevar un registro adecuado con los valores actualizados de las propiedades impide que el impuesto no produzca el alto rendimiento que es capaz de producir.

1.7 EL IMPUESTO PREDIAL RURAL Y SU ADMINISTRACIÓN

Uno de los impuestos principales que corresponde recaudar a los municipios es el predial, tanto el de carácter urbano como rústico; en ambos casos, con sendas regulaciones que van desde la precisión de la

⁵¹ Idem.

⁵² Ibídem, p. 57.

base del impuesto, así como los porcentajes y tarifas a cobrar. El municipio, constituye una de las divisiones territoriales más importantes a nivel universal y como tal, se encarga de la recaudación del impuesto a la propiedad, conocido comúnmente como impuesto predial cuando se trata de bienes inmuebles o raíz.

Aún con diferentes denominaciones, el municipio es una organización vecinal de carácter universal característico del sedentarismo humano, producto ineludible del sentido gregario de la humanidad, que puede entenderse como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.⁵³

Al municipio se le atribuye la función administrativa tanto de su territorio, población como hacienda, esta última para efectos de atender a la prestación de los servicios públicos, de tal forma que se considera una necesidad pública la que tiene el municipio de cobrar impuestos para cubrir los gastos municipales; mismos que administra y utiliza de acuerdo a la planeación del gasto público a través de la tesorería o hacienda municipal. Para la recaudación de impuestos se auxilia del catastro municipal, quien tiene como función elaborar las listas o padrón municipal de los bienes inmuebles o raíz para que el municipio pueda cobrar impuestos sobre la propiedad o tenencia de la tierra.

⁵³ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. (2005). "Los servicios públicos municipales", en: *El municipio en México y en el mundo*. Salvador Valencia Carmona, coord., 1ª ed., UNAM, México, D.F., p. 57.

Figura 1
Objetivos y funciones del catastro municipal

OBJETIVOS	FUNCIONES
Determinar y gestionar el cobro del impuesto predial	Administración del impuesto predial
Mantener actualizados los datos y registros catastrales	Actualización de registros catastrales
Apoyar las acciones de planeación municipal y de desarrollo de la comunidad	Apoyos a la comunidad y gobierno del Estado
Establecer y apoyar los acuerdos de coordinación en la materia con el gobierno del Estado	

Una de las funciones más importantes del catastro municipal es administrar los recursos del impuesto predial, que tiene como etapa decisiva la valuación catastral. En algunos municipios, la valuación de los bienes es efectuada por las autoridades estatales (dependiendo de los convenios que cada Estado de la Federación establezca con sus municipios). En las zonas rurales el valor catastral depende de su potencial productivo, o sea de la capacidad de producción y de las cercanías que el bien inmueble tenga con respecto a los centros de consumo.

La administración del impuesto predial no se limita al cobro de las contribuciones respectivas, sino que comprende el registro de las propiedades así como de los propietarios, datos que son anotados en un documento llamado ficha catastral. Esta ficha es la clave de entrada al sistema de procedimiento de datos que forman los registros catastrales, mediante el cual se genera el avalúo catastral y se notifica al propietario el valor catastral y el impuesto predial asignados a su propiedad, documento que servirá como comprobante de que el predio está inscrito en el catastro. Este documento es modificado por cualquier cambio que sufran los datos catastrales.

Es importante hacer notar que los registros catastrales, tales como la ficha y la clave catastral, deben estar apegados a los lineamientos y normas técnicas que las autoridades catastrales estipulen, con el objeto de que toda la información generada tenga uniformidad y sea captada e interpretada con un mismo criterio.⁵⁴

El impuesto predial rural, generalmente es afectado a la infraestructura y servicios que tienen dicha característica: rural, esto es, se administra atendiendo a los gastos derivados de los servicios públicos indispensables en el medio rural: caminos, puentes, innovación tecnológica, escuelas, centros de salud, etcétera. Puede considerarse que en la actualidad, el ser y el deber ser del municipio es impulsar el desarrollo sustentable, para lo cual requiere del fortalecimiento hacendario y constituirse en una institución que evolucione continuamente. En él, la dinámica social demanda la introducción de innovaciones que permitan sustentar una actividad gubernamental y administrativa eficiente. Hoy, más que nunca, se requiere que la orientación de los municipios apunte hacia la modernización y el uso de tecnologías que atiendan de manera creativa los problemas cotidianos de la vida en comunidad. Se vuelve indispensable fortalecer la capacidad de los ayuntamientos para actuar y decidir, a través de la instrumentación de nuevas y mejores prácticas administrativas.

⁵⁴ *La administración del catastro municipal*. (2005 Disp.: <http://www.e-local.gob.mx>).

CAPÍTULO II

LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN MÉXICO

La obligación fundamental de cualquier administración sin importar el nivel de gobierno es satisfacer las necesidades de su población; pero la necesidad de mantener su hacienda pública saneada le impide contar con más de lo que está planeado que va a percibir, emprender acciones no programadas, o gastar más de lo presupuestado.

Los estados y sus municipios deben recurrir para su financiamiento en primer lugar a sus fuentes ordinarias de ingresos: impuestos recaudados por sus propias autoridades o percibidos como participaciones en impuestos cobrados a nivel federal, derechos, productos y aprovechamientos; así como a las transferencias de otros niveles de gobierno consistentes en apoyos otorgados por la Federación para el desarrollo de los gobiernos subnacionales, o en ayuda otorgada por los estados para el desarrollo de sus municipios. Si estos recursos resultan insuficientes para financiar los programas previstos en sus planes de trabajo, pueden entonces acudir a los ingresos extraordinarios provenientes del crédito.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

2.1 LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS EN EL ESTADO

MEXICANO.

Una de las principales funciones del Estado en las sociedades modernas es la de procurar el bienestar de sus ciudadanos, mediante el impuesto y el gasto público, los Estados pueden hacer transferencia entre los grupos de mayores ingresos y los grupos menos favorecidos para efectos de fomentar la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad, a través de un sistema impositivo equitativo e igual, así como de establecer políticas económicas y fiscales adecuadas.

La política económica de un Estado está estrechamente relacionada con su política fiscal (imposición y gasto público). Dependiendo de diversos factores, el Estado puede variar su sistema impositivo (cantidad de impuestos que cobra) para favorecer algunas actividades y frenar otras, ya sean los gastos o nivel de inversión. Igualmente puede aumentar (o reducir) su propio nivel de gastos. De esta forma, cuando se reducen los impuestos o se aumenta el gasto público para estimular la demanda agregada, se dice que la política fiscal es expansiva y, cuando se aumentan los impuestos o se reduce el gasto público se dice que la política fiscal es restrictiva.

De aquí que se establezca que las dos actividades más importantes de la política económica global de un gobierno son, precisamente, la política fiscal y la política monetaria. Por ello, para diseñar la política fiscal, el gobierno debe tomar una serie de decisiones sobre la cuantía de los impuestos directos, (como el impuesto sobre la renta) y de los impuestos indirectos (como el impuesto al valor agregado); asimismo, debe determinar la suma de gastos corrientes de la administración (salarios de los funcionarios públicos) y cuánto hay que gastar en los distintos bienes y servicios (construcción de centros de salud, carreteras, etcétera).

La importancia del impuesto radica primordialmente en los objetivos de la política fiscal de un Estado como puede ser la generación de empleos, disminuir la inflación y lograr un crecimiento estable. En otras palabras, estar en posibilidad de atender a los gastos que devienen de las necesidades sociales, esencialmente los servicios y políticas públicas (PROGRESA, Oportunidades, seguro popular, etcétera). Por lo anterior, los ingresos y egresos del Estado, es decir, la captación y gasto de los elementos pecuniarios de la organización política soberana, dada su trascendencia para la comunidad son objeto de estudio de diversas disciplinas jurídicas y no jurídicas.

Se ha hecho referencia a los ingresos y gastos de estado como dos piezas en cierto modo aisladas, como dos instrumentos en manos del estado y que éste utiliza separadamente, pero esto no es así, el nexo lógico entre ingresos y gastos es el presupuesto.

Todo el procedimiento puede describirse como un "...desarrollo del plan que anualmente sirve de pauta para adoptar decisiones financieras, y es por ello que la Hacienda Pública denomina presupuesto al plan económico del grupo político que ostenta el poder."⁵⁵ Los presupuestos se confeccionan generalmente cada año, y en ellos se determinan las cantidades que se han de destinar a las distintas necesidades del estado y demás entes públicos. De esta forma, el presupuesto encierra en sí, una decisión política de indudable importancia. "Es la base económica de gobierno para un año, y determina la forma como entiende el gobierno que se han de utilizar los ingresos y gastos públicos para dirigir la economía hacia los objetivos deseables."⁵⁶

⁵⁵ ENCICLOPEDIA de las Ciencias Sociales. Tomo 2, p. 308.

⁵⁶ Ibídem, p. 309.

Así se tiene que las finanzas públicas han servido como uno de los más eficaces instrumentos de control político del gobierno mexicano; a pesar de lo cual, también se considera que éstas asociadas a políticas de recaudación, distribución y supervisión del gasto son los recursos con los que el gobierno proyecta sus actividades, desarrolla sus proyectos y controla o por lo menos pretende, la economía nacional, que influye en todo los sectores sociales del país, de donde se desprende la importancia de la recaudación de impuestos para el Estado mexicano.

2.2 LOS IMPUESTOS EN MÉXICO Y SU ADMINISTRACIÓN.

El Estado atiende a la obtención de recursos a través, primordialmente, de las contribuciones que hacen los gobernados; y mediante los organismos específicos para ello, esto es, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el SAT. Dichos organismos y en general, todos los encargados de llevar a efecto el cobro de las contribuciones han recibido a lo largo de la historia el nombre genérico de Fisco, de aquí la denominación de Derecho Fiscal, que se da a esta rama del Derecho.

Etimológicamente Fisco proviene del latín *Fiscus* cuyo significado es: caja de caudales, erario, cesta de junco, dinero, fisco, cuyos datos históricos parecen ser los siguientes:

...fue *fiscus* la cesta, bolsa o caja en que se depositaban los dineros de los tributos que los obligados pagaban al soberano; ese objeto en que se contenían los dineros estaba a cargo de un funcionario, al que un día se le dio como apodo el nombre de dicho objeto, por lo que se le designó "fisco".⁵⁷

⁵⁷ RODRÍGUEZ Mejía, Gregorio. (1998). El Fisco. UNAM, México. D.F., P. 105

De esta forma, se le denominó fisco, tanto al funcionario encargado de recaudar las contribuciones y guardarlas así como a lo recaudado y el lugar (cajas, cestas, etc.) en que se conservaban. También de esta forma surgió el nombre de una dependencia estatal encargada tanto de recaudar como de administrar los tributos. “A la aludida dependencia hoy llamamos fisco. En los Estados de todo el mundo existe el órgano que cumple la mencionada función. En México, ese órgano existe en tres territorios: el federal, el estatal y el municipal.”⁵⁸

De aquí que se conceptúe al fisco como: “...el órgano del Estado encargado de obtener los ingresos de aquél para la integración de la hacienda pública, la administración y la disposición de tales bienes.”⁵⁹ Conviene aclarar que el término hacienda pública es el conjunto de elementos económicos de que el Estado dispone para el cumplimiento de sus fines o sea sinónimo de erario o tesoro público, ya que generalmente se tiende a concebir como un organismo estatal, lo cual no es correcto.

Su función primaria consiste en obtener, en lo económico, lo necesario para que el Estado-gobierno cumpla con sus finalidades. Como complemento el fisco debe realizar diversas acciones que permitan que la función primaria se cumpla con eficacia, como por ejemplo llevar control de las actividades que sean el hecho generador de contribuciones y de toda conducta de los contribuyentes relacionada con esas actividades.

Entre sus funciones destacan:

a) Formulación de proyectos de leyes fiscales y de ingresos: Para lo cual, el fisco reúne técnicos especialistas dedicados específicamente a esta actividad.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Ibídem, p. 99.

b) Cobro de contribuciones y demás cantidades que como ingreso debe percibir el Estado: La mayoría de las personas tienen la idea de que esta es la única función que el fisco debe realizar, lo cual constituye una equivocación.

c) Organización y dirección de los servicios aduanales y de inspección fiscal: Que tiene como propósito evitar la evasión del pago de las contribuciones relativas al comercio internacional.

d) Representación de la Federación en controversias fiscales.

e) Programar el gasto público.

f) Los demás asuntos que le atribuyan las leyes o reglamentos.

Sin embargo, se debe aclarar que muchas de estas funciones le han sido otorgadas al SAT, el cual, según la Ley del Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria; de tal manera que la parte medular de las funciones del fisco federal han sido entregadas al SAT.

Por otra parte, le corresponde programar el gasto público, de acuerdo a la Ley, a la Secretaría de Hacienda tal y como lo señala el artículo 31 en su fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando indica que corresponde a esta Secretaría: Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, a la consideración del Presidente de la

República. No obstante en la formulación del programa de gasto público habrá de sujetarse a las necesidades reales que devienen de la comunidad. Jurídicamente el fundamento constitucional del sistema impositivo en México, es el artículo 31, fracción IV que dice:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.⁶⁰

Jurídicamente, el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, en su fracción primera establece que: “Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.”⁶¹ (Las fracciones mencionadas se refieren a las aportaciones de seguridad social, contribuciones y derechos).

Las finanzas públicas en México están caracterizadas por la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir las necesidades de gasto en sus tres niveles de gobierno; especialmente en la municipal, debido a diversos factores:

México tiene un serio problema de administración tributaria. Por cada 2 pesos que debieran ingresar a las arcas públicas, el Servicio de Administración Tributaria (SAT –la agencia encargada de cobrar los impuestos-) sólo recauda poco más de un peso. Es decir, casi el 50% del potencial recaudatorio de México se pierde en

⁶⁰ CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 31.

⁶¹ CÓDIGO Fiscal de la Federación. Artículo 2º.

evasión, elusión, fraudes, y otros tipos de incumplimientos tributarios.⁶²

En este contexto se ha llevado a los Estados a establecer políticas de racionalización en los últimos años, principalmente 2002-2003, aunque es necesario aclarar que la insuficiencia de los recursos fiscales no es justificante para postergar la satisfacción de las demandas de la sociedad, de aquí que la Federación tenga que otorgar mayor financiación a los Estados, por ello se contempla que de cada peso recaudado por la federación, 80 centavos le corresponden, 16 centavos a los Estados y 4 a los municipios, lo que se considera por los estados de la federación y el municipio, injusto y no equitativo.

2.2.1 Su legitimación ante la sociedad.

La legitimación de la recaudación de impuestos así como de su administración ante la sociedad deviene primordialmente de la legislación mexicana, su fundamento se encuentra en la Constitución Política y las leyes fiscales que de ella se derivan. La sociedad, como parte integral de un estado de derecho, consciente de la importancia de un sistema jurídico estructurado en una norma fundamental de la cual derivan las demás leyes y reglamentos, reconoce la legitimación del sistema tributario mexicano, que devenga de los procesos legislativos formalmente establecidos.

El poder tributario como tal consiste en la creación de impuestos a través del Poder Legislativo; con relación a los impuestos corresponde a la Cámara de Diputados, por mandato constitucional, la creación de los

⁶² BERGMAN, Marcelo. *La capacidad de recaudar impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?* Programa de presupuesto y gasto público del CIDE. p. 2. Presentación en pdf. (2005 Disp.: www.transparencia.org.mex).

mismos, en otras palabras: “La Cámara de Diputados, por mandato constitucional, es la facultada para examinar, discutir y aprobar el gasto anual del país, pero primero deberá discutir sobre las contribuciones que a su juicio deban crearse para cubrir el Presupuesto Anual de Egresos.”⁶³

Para efectuar la creación de leyes relativas a las contribuciones, el Poder Legislativo debe seguir el proceso formal de creación de leyes: “El proceso de creación de contribuciones, es decir la reglamentación de los ingresos que el Estado va a recaudar a través de los tributos, debe realizarse de acuerdo con un acto de carácter legislativo que concluya en una ley que les de validez.”⁶⁴

El proceso legislativo en materia de leyes fiscales se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser ésta la Ley Suprema de toda la Unión y, además, por establecer las facultades del Congreso o Poder Legislativo en materia tributaria.

Comienza con una iniciativa de ley que propiamente es un proyecto en materia tributaria que presenta: ya sea el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados, ante la Cámara de Diputados, la cual por disposición constitucional en materia fiscal será siempre la cámara de origen o la que conocerá primero del proyecto legal.

Posteriormente, la iniciativa, una vez aprobada por la Cámara de Diputados, pasa a la Cámara de Senadores o revisora para su discusión y si ésta la aprueba será remitida al Poder Ejecutivo para su publicación. Claro está que la iniciativa de Ley Tributaria podrá sufrir múltiples modificaciones que harán que el proyecto se vuelva a revisar y discutir o en su caso hasta desechar.⁶⁵

Para finalizar, el acto de promulgación y publicación de la ley constituyen un acto de difusión oficial para todos los gobernados pero

⁶³ GARCÍA-LÓPEZ G., L., op. cit., p. 12.

⁶⁴ Ibídem, p. 13.

⁶⁵ Idem.

antes de ello, por mandato constitucional y siguiendo al artículo 92 constitucional será necesario que el Decreto que emita el presidente de la República a través del cual se da a conocer la ley esté refrendado (en caso de leyes fiscales) por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El poder tributario corresponde tanto a la federación como a los estados federativos, asimismo se denomina potestad tributaria, a esta facultad de ejercer el poder soberano para la creación y cobro de contribuciones esto es, que ambos conceptos son sinónimos.

De esta forma se legitima la imposición tributaria en la sociedad, asimismo, un segundo método de legitimación consiste en la prestación de servicios públicos y atención a los requerimientos ciudadanos que se hace, precisamente con los recursos obtenidos por la recaudación. Es decir, la sociedad actual ya no permanece inactiva ante las políticas públicas implementadas por el gobierno, sino que se vuelve parte activa de las mismas, calificándolas y tomando conciencia de cómo y en qué se gastan los recursos obtenidos mediante el impuesto.

2.2.2 Las dificultades de su recaudación.

Las deficiencias administrativas a nivel local —sobre todo municipal— disminuyen notablemente la aptitud de sus gobiernos para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, porque su recaudación está muy por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos. Existen varios factores que inciden en la baja recaudación de los impuestos como son la evasión de impuestos, la defraudación fiscal, la amplitud del sector informal, entre otros.

La recaudación es una de las actividades que realiza la administración pública durante el periodo de gestión del tributo, su función primordial consiste en el cobro efectivo del mismo, sin embargo existen problemas de índole administrativa y estructural en su recaudación.

Los problemas de recaudación que presenta el sistema fiscal mexicano, no permite obtener los recursos necesarios para el gasto público y representan una mínima parte de los ingresos públicos, por lo cual, el Estado ha venido cubriendo dicho gasto a través de otro tipo de ingresos como los petroleros.

En estudios llevados a efectos por diversos organismos educacionales se ha llegado a la conclusión de que los impuestos corresponden a una mínima parte, si acaso un 10 % del PIB nacional.

Lo anterior lleva a considerar que es rasgo característico de las finanzas públicas en México la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir las necesidades de gasto, sobre todo por la escasa recaudación tributaria. De aquí que, últimamente, se venga estableciendo la necesidad de una reforma hacendaría integral.

Una reforma fiscal debe ir más allá de lo que hasta ahora aparece como tema central: la necesidad de ingresos adicionales para atender los requerimientos en materia de educación, salud, vivienda, promoción del empleo, pensiones y jubilaciones, fortalecimiento de la infraestructura para el desarrollo, etcétera.

Las presiones sobre la deuda, los rezagos en inversión social y las evidentes fallas de nuestra política de gasto público obligan (antes de discutir qué instrumentos serán aplicados para obtener mayores ingresos) a consensar un gran acuerdo entre la sociedad y el gobierno sobre el destino de esa mayor recaudación. En este contexto, la primera tarea por realizar es respondernos ¿por qué queremos recaudar más? y ¿en qué y cómo queremos gastar más? Al contestar estas preguntas, implícitamente estaremos hablando de una reforma que no sólo incluya el incremento de los ingresos, sino que optimice y

redimensione los mecanismos del ejercicio del gasto, incluyendo, por consiguiente, el tratamiento de la deuda pública y del pacto federal con los Estados y municipios. En otras palabras, la discusión debe centrarse en una reforma hacendaría y no sólo fiscal.⁶⁶

2.2.3 Los problemas en la administración de los impuestos.

Políticamente, en las últimas décadas, el paso de un sistema hegemónico al sistema multipartidista, ha traído como consecuencia el cambio del proceso presupuestario, teniéndose la idea de que los cambios políticos influirían en las urgencias económico-sociales de la población y que, por lo tanto, existiría una mejor redistribución del ingreso público, lo cual aún no termina de concretarse. La función redistributiva gubernamental es un proceso bastante complejo para analizar, ya que la distribución interregional de recursos públicos tiene razón de ser solamente cuando la distribución interpersonal es desigual. Se considera que el sistema fiscal mexicano, no cumple con su potencial redistributivo por tres razones:

1. No logra recaudar los recursos necesarios para atender las necesidades del gasto público.
2. No logra canalizar los recursos en forma prioritaria hacia los sectores más pobres.
3. No existen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ante los beneficiarios que garanticen la calidad de los servicios.

En México existe una desproporción en la distribución del gasto social derivada primordialmente de una deficiente administración tributaria, no obstante la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en principio el costo de la administración es bastante alto y los problemas

⁶⁶ TORRES Mercado, Tomás. (2002) "Federalismo fiscal" en *Conceptos de reforma fiscal*. Gabriela Ríos Granados, coord., 1ª ed., UNAM-IIJ, México, D. F. pp. 137-138.

operativos propios de la administración central dificultan que las instituciones jurídicas diseñadas de acuerdo con las formas tradicionales realicen sus funciones. “El SAT es una organización débil que ha mostrado poca capacidad para combatir la evasión y el fraude. Parte de sus penurias obedece al legado institucional de la política mexicana. Pero parte también a la falta de una política clara y sostenida que apunte a la detección y sanción del fraude.”⁶⁷

De aquí, que las reformas deban pensarse desde el aspecto de la ejecución, pues de lo contrario están destinadas al fracaso. Siendo innegable que una buena administración conlleva un mejor servicio público y la prestación de servicios y mejoras para el Ayuntamiento de que se trate.

La administración deficiente de los impuestos trae como consecuencia dificultades para su recaudación y por consiguiente baja cantidad recaudada en los tres niveles de gobierno. Aunado a ello, existen problemas políticos y administrativos que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el tiempo que se emplea son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, inciden la provisión de bienes y servicios públicos de cuestionada calidad asociada con la alta corrupción y falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Lo anterior es reflejo de una mala administración tributaria, si a esto se suma la centralización excesiva de los impuestos, podemos establecer una visión general del sistema fiscal mexicano.

De aquí que se considere urgente una reforma hacendaría que permita la modernización administrativa del sistema tributario para elevar

⁶⁷ BERGMAN, M., op. cit., p. 14.

los ingresos tributarios, y donde se contemple al Servicio de Administración Tributaria como un organismo eficaz que defina y eficiente los procesos de revisión, recaudación y administración tributaria.

2.3 LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS IMPUESTOS EN MEXICO.

El federalismo es un sistema de gobierno adoptado por diversos Estados, en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas como provincias o estados, por lo general, bajo los términos de una Constitución.

Un estado federal es aquél en el que la norma suprema crea dos órdenes delegados y subordinados a ella, que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federadas, y en el que éstas gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno con independencia de las autoridades federales, cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades, e intervienen en el proceso de reforma constitucional. Estas características pueden no darse simultáneamente en un determinado Estado, y pueden no cumplirse en todos los países en el mismo grado.

Aunque en ambos casos la unidad del Estado es la constitución, en tanto que en el Estado unitario las divisiones territoriales son meramente administrativas, en el estado federal su existencia implica descentralización política y se les dota de autonomía constitucional. Tanto el régimen federal como el de las entidades federadas emanan de un mandato constitucional, y ningún nivel de gobierno pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora que les otorga competencia y expresa las facultades del sistema federal y las atribuciones de las entidades federativas,

cuyas autoridades no se encuentran subordinadas a aquél, sino que dentro de su competencia son libres.⁶⁸

Dentro de esta división de potestades o atribuciones que realiza la ley fundamental, una reviste gran importancia, la económica que se revela en la potestad tributaria, esto es: para satisfacer sus necesidades las entidades federativas pueden imponer contribuciones, es decir, allegarse recursos cuya posesión debe darles independencia de decisión y de acción dentro del marco constitucional.

El sistema de competencia entre los niveles de gobierno federal y estatal, está sustentado en el principio de facultades expresas establecido por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que: “las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

En materia tributaria, encontramos que en nuestro país el gobierno federal posee una concentración muy elevada de facultades tributarias, alrededor del 95 %; y la diferencia, 5 % corresponde a los estados y municipios.

Las participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, representan más del 90 % de su ingreso.⁶⁹

En las últimas décadas se ha estado llevando a cabo un proceso de descentralización con relación al gasto público, para disminuir la influencia del gobierno federal en la determinación del monto y la asignación territorial del gasto.

2.3.1 Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades y atribuciones tributarios de la Federación, así, el artículo 73 de

⁶⁸ CHAPOY B., D. B., “Finanzas...” op. cit., p. 26.

⁶⁹ TORRES M., T., op. cit., p. 142.

la legislación mencionada, establece las facultades del Congreso de la Unión, entre ellas la potestad tributaria de la federación.

La fracción XXIX del artículo 73 constitucional, establece una lista enunciativa de las materias en que, expresamente la federación, puede imponer contribuciones y en las cuales los estados federativos no pueden legislar en materia hacendaria, es decir, los estados federativos carecen de potestad tributaria para legislar al respecto en dichas materias, atentos al contenido del artículo 124 constitucional y a que las mismas son materia exclusiva de la Federación.

Por otra parte, la misma fracción XXIX en su última parte, establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Asimismo establece que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; estas materias especiales además de la energía eléctrica son: producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, producción y consumo de cerveza, y explotación forestal.

Para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia fiscal, se establece la Fiscalización Superior de la Federación que de acuerdo al artículo 79 constitucional: tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

2. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

3. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

4. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

La fiscalización superior para llevar a cabo sus fines, necesita el auxilio de los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización quienes tienen el deber, por mandato constitucional de facilitar los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

2.3.2 Estado.

El artículo 115 de la Constitución mexicana establece que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial al

municipio libre, estableciendo a continuación las bases de funcionamiento de dichas divisiones.

Por otro lado, el artículo 124 constitucional fundamenta la distribución de atribuciones entre los estados federativos y la Federación. Las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados establece dicho artículo, por lo tanto, éstos pueden establecer todos los gravámenes excepto los que la propia constitución asigna en forma exclusiva a la Federación y los que expresamente les prohíbe. Los estados poseen diversas limitaciones o prohibiciones constitucionales en cuanto a materia de impuestos.

De esta manera la potestad tributaria de los Estados deviene de la propia Constitución, pero únicamente sobre aquellas materias que le autoriza expresamente, es decir, aquellas que no están reservadas esencialmente a la Federación.

En cuanto a las facultades en materia tributaria de los municipios, el artículo 115 en su fracción IV dispone que:

Fracción IV. 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 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.

Asimismo, las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

2.3.3 Municipio.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal

serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

De acuerdo al artículo 115 constitucional, los municipios carecen de potestad tributaria, ya que únicamente pueden tener acceso a la participación que señalan las leyes federales y estatales de los ingresos totales de la federación y la entidad federativa correspondiente.

En los últimos años se ha optado por integrarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no obstante la participación de los municipios en esta organización es muy reducida, por lo cual se hace necesario, dar mayor participación e intervención a los municipios para efectos de que puedan en un momento determinado, obtener los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades sociales, pues de acuerdo al artículo 115 constitucional les corresponde atender a los servicios más usuales como son panteones, limpia, alumbrado, pavimentación, entre otros.

En términos generales, se puede establecer que el fisco federal se identifica con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyas funciones se enuncian en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por su parte, los de las entidades federativas, en el territorio de cada una, disponen de las facultades que el federal ejerce en el territorio nacional.

El artículo 117 constitucional prohíbe a las entidades federativas establecer diversas contribuciones, reservadas al ámbito federal; por su parte, el artículo 118 prohíbe a los Estados imponer derechos u obligaciones sobre importaciones o exportaciones.

En cuanto a los fiscos municipales, el artículo 115 constitucional dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenecen así como

de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; asimismo tendrán percepciones por participaciones federales que establece la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y las derivadas de los convenios de coordinación fiscal que se celebren entre la Federación y las entidades federativas. Por lo cual, la administración de la hacienda pública municipal corresponde al fisco de cada Municipio quienes al no contar con un Poder Legislativo, dependerán de las leyes que dicte el Congreso del Estado para integrar el régimen legal de su fisco.

2.4 LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL

Los gobiernos municipales de México recaudan dos tipos de ingresos: ordinarios o convencionales y extraordinarios o complementarios. En su totalidad los recursos del municipio provienen de las participaciones los impuestos, los derechos cobrados por los servicios públicos, el ingreso derivado de los activos gubernamentales (productos) y otros ingresos derivados de los servicios o los activos públicos que no se clasifican como derechos ni como productos (aprovechamientos). Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos constituyen los ingresos propios del municipio. Estos recursos, sumado a las participaciones conforman los ingresos ordinarios, o sea, el ingreso sobre el cual este nivel de gobierno tiene margen de decisión propia para aprobar su gasto público.

Los ingresos extraordinarios incluyen los fondos que reciben los ayuntamientos del gobierno federal y el gobierno estatal bajo la forma de subsidios y otras contribuciones para ejecución de obras públicas, la cobertura de los déficit de operación y las situaciones de urgencia. Esto implica naturalmente, que el municipio esta sujeto a las prioridades del gobierno estatal y del gobierno federal. Estos ingresos son recaudados

irregularmente por el municipio, de modo que no representan una fuente constante de ingresos sin embargo los ingresos extraordinarios cobraron importancia con el advenimiento de solidaridad.

La importancia del impuesto a la propiedad, específicamente el impuesto predial, deriva de que constituye la fuente más importante de recursos para los gobiernos locales, especialmente el municipal. “La recaudación que obtienen de este impuesto es un índice de la importancia relativa de cada uno de los gobiernos estatales que lo aplican.”⁷⁰ De aquí que se considere que los gobiernos estatales serán más fuertes cuanto más descansen en sus propios impuestos.

Esto plantea la necesidad de que los estados mejoren su capacidad de administración para controlar adecuadamente esa fuente de ingresos a manera de adaptarla a sus necesidades internas y obtener de ella una mayor proporción de los fondos que necesitan para financiar su gasto público. Esto no significa que —como ocurre en algunas entidades—, según dichas necesidades el valor de los predios ya catastrados, se incremente arbitrariamente o se eleven las tasas a ellos aplicables, sino que dada la importancia —sobre todo potencial— de este impuesto en la organización fiscal de cada estado, se emprenda seriamente su reestructuración técnica ampliando el registro hasta alcanzar todos los predios en cada jurisdicción, valuándolos según su precio de mercado y manteniendo al día su tasación.⁷¹

Es necesaria, por lo tanto, llevar a efecto una modificación en la actualización de las listas catastrales de cada entidad, para efectos de actualizar y revaluar los predios, esencialmente los urbanos, ya que los agrícolas deben obtener un trato preferencial al respecto, todo ello con el fin de establecer la base real del impuesto, pues es común realizar transacciones sobre propiedades cuyo valor de mercado es bastante alto,

⁷⁰ CHAPOY B., D. B., “Imposición...” op. cit., p. 62.

⁷¹ Idem.

pero que en las escrituras respectivas se asienta el valor catastral para disminuir el pago de impuestos.

Por lo anterior, de los ingresos propios municipales el renglón más importante lo constituye el impuesto predial, no sólo por la propia recaudación del tributo, sino también porque algunos de los fondos federales que se reparten a los municipios consideran la recaudación del predial como uno de los criterios de distribución.

Cabe destacar que, a pesar de su importancia, la recaudación del impuesto predial en nuestro país es sumamente baja. Por ejemplo, mientras que en 1999 los ingresos por impuesto predial en México apenas representaron 0.2% del PIB nacional, la proporción promedio en los países de la OCDE se ubicó en 1.9% del PIB. Asimismo, mientras que en México el predial representó únicamente 1.6% de los ingresos tributarios en 1999, el promedio de la OCDE rebasó el 5.4%. No obstante, no se puede negar que los gravámenes a la propiedad raíz (base de la imposición municipal) pueden producir copiosa recaudación si están bien administrados.

2.5 EL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO Y SUS DIFERENCIAS CON OTROS PAISES.

Las comparaciones internacionales de cargas tributarias han adquirido gran importancia en el análisis de los regímenes fiscales, puesto que permiten identificar las fortalezas y debilidades de los diversos sistemas:

Una de las diferencias más características de los países industrializados con respecto a su sistema tributario, consiste en que la carga tributaria se concentra en un número limitado de impuestos que generalmente incluyen: ISR, IVA, algunos impuestos especiales y las contribuciones a la seguridad social.

No se puede negar que los países europeos constituyen un conjunto de sistemas políticos y administrativos muy diversos, todos ellos se

diferencian por su organización territorial pero también por su organización tributaria y presupuestaria.

El impuesto sobre la propiedad raíz es de carácter local en los países de Europa; por su parte, en Latinoamérica, el impuesto sobre la propiedad inmueble también es asignado a los municipios, con algunas excepciones:

En Bolivia, Ecuador y Nicaragua, el impuesto de propiedad de bienes inmuebles (o impuesto predial) es asignado a los gobiernos municipales, pero éste no es el caso en El Salvador. Adicionalmente, los gobiernos locales en Nicaragua cuentan con el impuesto sobre ventas, el cual representa el mayor porcentaje de ingresos municipales en ese país; mientras que los gobiernos locales en Ecuador y El Salvador reciben recursos del impuesto sobre activos locales.

Existe también una diferencia importante en cómo se estructuran las asignaciones de ingresos. Mientras que en Bolivia, Ecuador y Nicaragua las fuentes de ingresos municipales son fijas y están listadas en la ley, en El Salvador cada municipio puede solicitar un plan de impuestos locales específico a la Asamblea Legislativa en el ámbito nacional. Así, por ejemplo, en El Salvador el impuesto de activos de las empresas es muy común, pero no todos los municipios lo tienen.⁷²

Se puede observar que los municipios latinoamericanos, obtienen recursos vía impuestos, los cuales pueden ser sobre las ventas o al activo, independientemente del impuesto sobre la propiedad urbana y rural (predial), sin embargo también se establecen impuestos adicionales sobre estos rubros:

En Ecuador existen algunos impuestos adicionales sobre la propiedad urbana y rural principal. Pero al contrario del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales, el cual se aplica a escala nacional, estos impuestos adicionales se aplican únicamente en ciertos municipios. Asimismo, existen

⁷² ARZE F., Javier y Jorge Martínez Vázquez. (2004). "Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños", en: *Gestión y Políticas Públicas*, Volumen XIII, número 3, segundo semestre. pp. 639-640.

impuestos adicionales sobre la propiedad rural que son destinados a financiar otros servicios y que no forman parte de los ingresos del municipio. Otro impuesto utilizado en Ecuador es el de traspaso de dominio y registros de bienes raíces y buques, también llamado Impuesto de Alcabalas. Para este impuesto, al igual que el impuesto sobre la propiedad, la recaudación es baja en comparación con su potencial. Ello se debe a que el cálculo de dicho impuesto se basa en avalúos y catastros desactualizados que, en muchos casos, no son ni siquiera certificados por un organismo oficial.

Es interesante también notar que, en algunos municipios de Ecuador, principalmente en los de alta densidad de población, también se aplican impuestos y contribuciones especiales por mejoras en una variedad de servicios municipales, como pavimentación, adoquinado, alcantarillado y alumbrado público.⁷³

Con relación al impuesto predial, se puede establecer que la recaudación a nivel nacional es deficiente con relación a otros países que obtienen mayor captación.

Para los municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. La recaudación del predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%. Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB.⁷⁴

⁷³ Ibídem, p. 641.

⁷⁴ MERINO, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuesta*. Centro de Investigación de Políticas Públicas del ITAM. p. 157. (Presentación pdf).

Lo anterior, debido a la deficiencia en la recaudación de contribuciones en el municipio mexicano. En otros países existe un sistema de administración tributaria que parece ser más efectivo que el del país, al mismo tiempo que existe un gravamen mucho más actualizado atendiendo a la plusvalía que tienen los bienes inmuebles por las mejoras o precios de mercado.

Es indiscutible que es necesario en principio establecer organizaciones administrativas que provean a una mejor recaudación de impuestos a nivel municipal, pues en definitiva, son la base del desarrollo tanto rural como urbano de los diversos municipios mexicanos.

CAPÍTULO III

EL IMPUESTO PREDIAL COMO RECURSO IMPORTANTE DEL MUNICIPIO DE APATZINGÁN

3.1 IMPORTANCIA DEL IMPUESTO PREDIAL.

El Municipio ha sido considerado como una de las divisiones territoriales, administrativas y políticas de mayor importancia para el país, con finalidades específicas definidas atiende a la prestación de los servicios públicos necesarios para la convivencia humana:

Todo municipio tiene un *telos*, un fin, que en mi opinión es doble, pues en primer término consiste en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; y en segundo lugar estriba en prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

La prestación de tales servicios, satisfactores de las necesidades elementales de carácter general generadas por la convivencia vecinal, se insertan en el *telos* del municipio, porque éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, pues, por vocación, es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal; tales son, entre otros, los de suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, transporte urbano y estacionamiento público de vehículos.⁷⁵

⁷⁵ FERNÁNDEZ R., J., op. cit., p. 60.

3.2 FUNCIONES QUE REALIZA EL MUNICIPIO.

Para el logro de sus fines, el municipio realiza una serie de actividades, las que se pueden agrupar en:

1. Funciones públicas: La función pública se considera la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio y autoridad, destacando las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa. Al Ayuntamiento se le atribuye funciones administrativas.

En el ámbito municipal, el ayuntamiento tiene atribuidas, formal y materialmente, funciones administrativas, cuales son las de seguridad pública, incluida la ordenación y el control del tránsito vehicular, la de administrar libremente su hacienda, la de otorgar licencias y permisos para construcciones, la de aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; y si bien carece de la función formalmente legislativa de expedir leyes en sentido formal, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En lo concerniente a la función jurisdiccional, el ayuntamiento carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, ejerciéndola por medio del juez calificador que tiene a su cargo la llamada justicia municipal de barandilla.⁷⁶

2. Servicios Públicos: Es una actividad bastante importante, destinada a la satisfacción de necesidades generales que puede realizar directamente o indirectamente mediante particulares.

3. Obra Pública: Se explica como la modificación realizada por el Ayuntamiento, o en su nombre, de un inmueble del que dispone

⁷⁶ Ibídem, pp. 61-62.

lícitamente con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

4. Otras actividades socioeconómicas residuales: Pueden ser de dos tipos:

a) Las de interés público, carentes de prestación de servicio al público pero de carácter prioritario dado el interés de la comunidad de realizarlas.

b) Simples, aquellas desempeñadas ordinariamente por los particulares pero que el municipio puede desempeñar subsidiariamente ante la ausencia, ineficiencia o insuficiencia de los particulares.

Para llevar a cabo estas actividades, el municipio debe contar con los recursos necesarios al efecto: humanos (conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas necesarias para tal efecto), materiales (bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensable) y financieros (cobro de impuestos municipales, aportaciones estatales y federales, aprovechamientos, derechos, etcétera). El impuesto municipal por excelencia es el predial, esto es, la imposición a los bienes inmuebles o raíz asentados en el territorio del municipio de que se trate.

En términos generales una entidad federativa se divide territorial, política y administrativamente en municipios, cuya cantidad no depende del tamaño del Estado sino de otras características sociales y culturales del mismo, así, por ejemplo, el estado con mayor cantidad de municipios en el país es Oaxaca (570).

Por su parte, actualmente, el Estado de Michoacán de Ocampo, se caracteriza en la desigualdad distributiva geográfico-municipal de los asentamientos humanos, esto es, se incrementa la población urbana en unas cuantas ciudades y permanece la dispersión de los asentamientos rurales: La población está distribuida en las 9,686 localidades de los 113

municipios del Estado, cuya población varía desde los 2,705 a los 684,145 habitantes. El Estado cuenta con una superficie de 58,200 Km² y más de 3 millones de habitantes.

Con relación al Municipio de Apatzingán se puede decir que cuenta con una superficie territorial de 1,656.67 Km² que representa el 2.81 % de la totalidad del Estado de Michoacán: “En el municipio la distribución territorial de la población registra una gran concentración y una gran dispersión ya que en el 72.17 % de las localidades se ubica el 1.67 % de la población, el 2.89 % de la población habita en 186 localidades menores de cien habitantes que representan el 80.86 % del total de las localidades.”⁷⁷ Es de resaltar que la población urbana siempre ha sido mayor que la rural, concentrándose la mayoría en la cabecera municipal, sin que esto reste importancia al sector agrario.

Así, en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2007 de Apatzingán, se asienta que:

El 23.38% de la superficie del municipio es agrícola y de ésta el 43.9% es de riego el resto es de temporal. Los principales cultivos según datos del 2001 en las áreas de temporal son sorgo grano, maíz grano y ajonjolí los cultivos de riego son sorgo forrajero, maíz grano, arroz palay, pepino y sorgo escobero, respecto a los cultivos perennes se encuentran los frutícolas que con 12,169 hectáreas de riego sembradas en el 2001 representan el 31.4% de superficie agrícola y el 71.5% de la de riego del municipio, destaca el limón agrio, que representa el 69.8% de la superficie de riego y que concentra el 28% de la producción estatal, con un valor de mas de 88 millones de pesos al año, también destaca el mango y los pastos en superficie y en valor de la producción la papaya y plátano.

Los problemas que enfrenta la agricultura entre otros son los generados por la transformación por décadas de los grandes cultivos que han impulsado la economía del municipio pero que también ha

⁷⁷ PERIÓDICO Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXXXVI, jueves 30 de junio del 2005, número 49. (Presentación en pdf). p. 6.

empobrecido los suelos por la falta de un estudio que determine su degradación, por otra parte también se enfrenta a problemas como falta de tecnología de punta, falta de organización de productores, falta de comercialización, falta de sanidad, falta de mantenimiento del equipo y de infraestructura hidroagrícola, falta de infraestructura y abasto de agua, falta de apoyos crediticio accesibles y contaminación⁷⁸

De donde se estableció la necesidad de atender a: Fomentar la producción, equipar para el desarrollo agrícola, desarrollo de tecnología, conservar y desarrollar las áreas de riego y desarrollar el sector pecuario. Pero para cumplir dichos objetivos el Municipio de Apatzingán necesita contar con los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes.

Por lo anterior, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán establece en su artículo 1º que la hacienda pública de los municipios del Estado percibirá en cada ejercicio fiscal ingresos por concepto de impuestos, derechos, contribuciones especiales, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones en ingresos federales, para poder cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo.

3.3 TRASLADO DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS ESTADOS AL MUNICIPIO.

La facultad de imposición, según lo que se ha podido observar, le corresponde a la Federación y a las Entidades Federativa, más no al municipio, y las facultades de aplicación, gestión y control al Poder Ejecutivo (Presidente de la República o Gobernadores de las entidades federativas), a través de sus organismos especializados, no obstante, a los

⁷⁸ Ibídem, p. 14.

municipios se les atribuye facultades de gestión y cobro de contribuciones por mandato constitucional.

En el caso de México, los municipios tienen facultades de gestión y cobro de las contribuciones por mandato constitucional. El derecho a la autonomía de las Haciendas locales se basa en una premisa categórica: la valoración de la organización democrática de los servicios públicos locales. Pero en cualquier caso, los municipios carecen de la autonomía financiera que compete a la entidad estatal. Por un lado, porque no tienen capacidad legislativa, y, por otro, porque están subordinadas, en modo fronterizo, tanto a la Federación como a la propia entidad estatal, y, tendencialmente, deberán someterse, en definitiva, a la tutela financiera de aquélla.⁷⁹

Durante varias décadas fue el Estado Federal quien imponía las contribuciones aún las de los Estados, sin embargo, las entidades federativas, fueron accediendo a establecer imposiciones tras una larga evolución histórica, en principio el impuesto a la propiedad denominado de rentas correspondía a las entidades federativas; así, por ejemplo, en el Estado de Michoacán, en su Decreto número 26 del 21 de Diciembre de 1824 constituye 10 Administraciones de Rentas en todo el Estado, constituyéndose en cabeceras para todas las localidades cercanas; estas fueron: Pátzcuaro, Zamora, Jiquilpan, La Piedad, Ario, Puruándiro, Maravatío, Zitácuaro, Huétamo y Apatzingán. En dicho tiempo y en materia predial, las fincas urbanas pagaban el 4 % sobre su valor real y el cobro se hacía directamente por visitadores.

En esta evolución se puede señalar que el 27 de febrero de 1864 se emitió un Decreto sobre Fincas Rústicas y Urbanas donde ya no se admitía a los causantes el pago del predial con la mitad en papel, sino que se exigía en dinero en efectivo la mensualidad correspondiente. De 1815 a

⁷⁹ RÍOS Granados, Gabriela. (2005). "Federalismo tributario", en: *El municipio en México y en el mundo*. Salvador Valencia Carmona, coord., 1ª ed., UNAM, México, D.F., p. 414.

1914, los gobiernos y el Congreso del Estado desarrollaron una política tendiente a eximir de impuesto predial a quienes cultivaran cacao, vainilla, algodón, vid y otros productos, así como a quienes construyeran fábricas, industrias y nuevas colonias; el 10 de agosto de 1916 se establece en el Estado de Michoacán la Dirección Técnica de Catastro.⁸⁰

Posteriormente al triunfo de la Revolución Mexicana y con la promulgación de la Constitución Política de 1917, se centralizan las funciones administrativas en el Ejecutivo Federal, quien deja a los estados de la federación el cobro del impuesto predial, ello conllevó a que las entidades federativas legislaran sobre el mismo, trayendo como consecuencia una profunda desigualdad en su cobro en todo el país; algunos estados consintieron en otorgar participaciones a sus municipios, sin embargo, unos pocos les señalaron un impuesto predial propio, principalmente urbano, ya que el impuesto predial rústico era determinado y administrado por la hacienda estatal; teniéndose al respecto los siguientes datos:

En Veracruz y Tabasco, sobre la base gravable determinada para efectos del impuesto estatal se cobra para los municipios una cuota idéntica a la aplicable a dicho nivel estatal.

En el Estado de México, Guerrero, San Luis Potosí, Campeche y Coahuila el gravamen municipal se cobra en forma independiente del impuesto estatal. En Campeche sobre la misma base que dicho tributo; en Guerrero, San Luis Potosí, el Estado de México y Coahuila sobre tipos de propiedad distintos a los gravados a nivel estatal —excepto la propiedad rústica en Coahuila, que soporta ambos impuestos—, Guerrero y el Estado de México además perciben participación en el impuesto estatal.

El municipio de Acapulco, en Guerrero, grava a nivel municipal los predios no incluidos en el catastro estatal y el Estado de México los terrenos de común repartimiento no sujetos a censo, en los municipios que

⁸⁰ Antecedentes. (2004 Disp.: tesoreria.michoacan.gob.mx/catastro/antecedentes.htm).

no se hayan adherido al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.⁸¹

Esta situación cambió en 1983 cuando se reformó el artículo 115 constitucional, abordándose diversos aspectos entre los que sobresale el cobro del impuesto predial por los ayuntamientos, fecha desde la cual se convierte en un impuesto de carácter municipal.(El municipio de Apatzingan se hace cargo del cobro de este impuesto en el año de 1994).

Así, nos dimos cuenta que durante el periodo Delamadrista, los programas de ajuste impactaron negativamente en los sistemas de distribución de las participaciones hacia los gobiernos locales. La estrategia empleada fue trasladar el cobro y administración del rendimiento del impuesto predial a los municipios, lo que funcionó como un paliativo a la merma de recursos que la recesión económica produjo en las estructuras económicas de todo el país.

Quienes salieron perjudicadas fueron las entidades federativas, ya que estos recursos les pertenecían y, consecuentemente, al verse privadas de los mismos, sus ingresos sufrieron mermas reales significativas. No obstante el crecimiento real de las participaciones canalizadas hacia ellas, sus ingresos propios, en términos reales, disminuyeron.⁸²

A pesar de lo anterior no se logró terminar con el centralismo fiscal existente, por lo cual se empezaron a realizar congresos y convenciones para establecer un eficaz sistema fiscal y cuya finalidad pretendía una mayor participación de los estados en las recaudaciones federales. Para finalizar, en 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de administración y gestión de los servicios públicos.

⁸¹ CHAPOY B., D. B., "Imposición..." op. cit., p. 124.

⁸² INSTITUTO Nacional de Administración Pública, A. C. (1996). *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*. INAP, México, D. F., p. 243.

A partir de 1988 la federación intensifica la creación de convenios de colaboración administrativa con las entidades, quienes renunciando al cobro de ciertos impuestos y derechos, ceden espacios tributarios a la primera en aras de ser posteriormente recompensadas. Así, la federación se vuelve más concentradora de los rendimientos tributarios trasladando a cambio más participación a estados y municipios.⁸³

Actualmente se tiende hacia un verdadero federalismo fiscal, dotando de mayor autonomía en materia fiscal tanto a las entidades federativas como a los municipios, motivo por el cual, las finanzas locales constituyen un punto central en la agenda de los cambios necesarios en las administraciones municipales, ya que resulta innegable que de la disponibilidad de recursos y de su correcto manejo dependerá el papel que juegue lo local en un sistema de gobierno federal.

3.4 IMPACTO ECONÓMICO DEL IMPUESTO PREDIAL.

Es innegable que existe un impacto económico del impuesto predial, mismo que se refleja en dos vertientes: para el sujeto pasivo y para el sujeto activo de la relación tributaria.

1. Sobre el sujeto pasivo del impuesto: Quien al tener que realizar la erogación anual o semestral, sufre la disminución de sus ingresos, pues no siempre ve materializado el resultado de la contribución, esto es, se queja de la mala calidad y deficiencia de los servicios públicos, pensando generalmente que sólo engruesa los bolsillos de las autoridades administrativas.

Este es un problema de repercusión en el ámbito de las contribuciones, el sujeto pasivo de la relación fiscal, generalmente tratará

⁸³ Ibídem, p. 244.

de evitar el pago de las mismas, no obstante, en materia predial resulta más difícil evadir dicho pago, puesto que existe un padrón catastral que lo delimita, a diferencia de otros impuestos como el de la renta o el IVA, que presentan mayor facilidad para la evasión y defraudación fiscal, sobre todo por tratarse de impuestos autodeterminables (que el propio sujeto pasivo los determina), que se dan a conocer a través de la declaración anual respectiva.

2. Impacto económico por el bajo nivel de recaudación: La fuente principal para la obtención de recursos municipales son las contribuciones de la población, sin embargo, como lo muestran los datos arrojados por los diferentes diagnósticos generados por diversas instituciones de carácter nacional y estatal, la falta de información confiable y actualizada, la carencia de tecnologías de información y la compleja cultura de la autoridad hacendaría de “no cobro”, provocan que la obtención de recursos tributarios municipales se desarrolle en forma ineficiente.

A pesar de lo anterior, la literatura económica ha acentuado lo óptimo del impuesto a la propiedad para ser administrado localmente; lo cual se explica si se comprende la dificultad de exportar este impuesto hacia otras jurisdicciones y el principio de que tratándose de un impuesto local debe ser cubierto por los residentes locales, quienes son los beneficiarios de los servicios públicos que se prestan gracias a sus contribuciones. Aunado a ello, se presenta la certeza de que el impuesto que es susceptible de obtener mayor cantidad de ingresos es, precisamente, el impuesto predial.

De los tributos que a nivel local se encuentran establecidos, el que produce la mayor recaudación es el impuesto predial, del que podría obtenerse un rendimiento muy superior si estuviera bien administrado; obviamente no lo está, pues en ese caso no sería necesario establecer tratamientos diferentes para predios catastrados y sin catastrar, y con

valuaciones actualizadas o retrasadas. Le sigue en importancia el impuesto sobre adquisición de inmuebles, homogéneo en sus elementos esenciales en todas las entidades, lo que garantiza un tratamiento igual a todos los contribuyentes que en el país quedan sujetos a él.⁸⁴

De lo anterior se puede establecer que si bien la imposición a la riqueza no es piedra angular del sistema fiscal de la Federación, si constituye la mayor fuente de financiamiento para sus partes integrantes. Sin embargo, como acertadamente afirma Dolores B. Chapoy no es fácil vincular la posesión de bienes raíces con el principio del beneficio:

No es fácil establecer una relación directa entre el impuesto pagado por cada contribuyente y los beneficios que recibe de los gastos públicos que coadyuva a financiar —salvo donde se establece específicamente este impuesto para solventar determinados servicios—, ya que el impuesto entra a formar parte del conjunto local de recursos destinados a cubrir dichas erogaciones. Por lo demás, quienes se benefician de los servicios públicos de salud, educación y transporte son generalmente las personas de recursos económicos más bajos que los de aquellas de quienes se recauda el impuesto. Sin embargo, estos servicios, y aquellos más directamente relacionados con las propiedades —agua potable, drenaje, vías de comunicación—, elevan el valor de las mismas y las hacen atractivas tanto para habitarlas como para especular con ellas. Empero, la distribución de las cargas de este impuesto no necesariamente guarda proporción con los servicios que las propiedades requieren, ni hay correlación entre éstos y las rentas netas de la propiedad.⁸⁵

⁸⁴ FERNÁNDEZ C., J. M., op. cit., p. 119.

⁸⁵ CHAPOY B., D. B., "Imposición..." op. cit., p. 38.

3.5 PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA RECAUDACIÓN PREDIAL.

Más que en otros tributos en los que el aumento del consumo del ingreso automáticamente ocasiona un aumento del gravamen, la importancia del impacto del impuesto a la propiedad depende de la actividad de la administración fiscal; esto debido a que este impuesto se recauda sobre valores estimados, no sobre operaciones de mercado, por lo que los cambios de los precios de éste, repercuten en un aumento en el adeudo fiscal sólo después de que la autoridad administradora ha modificado el valor fiscal, procedimiento que en algunos casos puede dilatar décadas, motivo por el cual, el impuesto predial rara vez presenta aumentos considerables.

Por otra parte, la imposición a la propiedad, sobre todo raíz ha correspondido tradicionalmente a la esfera local de competencia y, desde 1983, pertenece en forma exclusiva a los municipios, los ingresos derivados de las contribuciones (incluyendo tasas adicionales) que establezcan los estados a que pertenezcan sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, traslación y mejoras; así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

A pesar de las ventajas que posee el impuesto predial (ser un impuesto local que recauda, administra y gasta la hacienda municipal, ser un impuesto que produce bienes y servicios tangibles como es el alumbrado, limpia, etc., y ser un impuesto que presenta una baja elasticidad debido al ciclo económico); su recaudación no es óptima, siendo el impuestos que presenta la más baja recaudación a nivel nacional.

Al igual que la recaudación fiscal federal, el ámbito de la recaudación municipal observa niveles de recaudación muy bajos, especialmente en las dos contribuciones

básicas a saber: impuesto predial y derechos de agua. En el primero, se observa en 2002 una recaudación de 14 mil 940 millones de pesos en todo el país, con un índice de eficiencia recaudatoria de alrededor del 55%, en tanto que para derechos de agua, se registra en el mismo año una recaudación de 20 mil 840 millones de pesos con una eficiencia aproximada del 45%. En el contexto internacional, esto significa que en nuestro país los ingresos obtenidos derivados de la recaudación del impuesto predial representa apenas el 0.2% del PIB, en tanto que el promedio para los países de la OCDE se ubican en el 1% del PIB.

Acerca de las causas que inciden en este bajo desempeño tributario en el ámbito municipal, ya existe un diagnóstico general, elaborado por la Comisión Técnica de la cuarta Convención Nacional Hacendaria, donde se enumera y destacan los factores que han impedido el crecimiento de la Administración Hacendaria Municipal en el ámbito de la planeación, organización, dirección y control, registro de contribuyentes, recepción de pagos, control de obligaciones fiscales, cobro coactivo, contabilidad de la recaudación y colaboración administrativa en la recaudación de contribuciones de otro nivel de gobierno.⁸⁶

Esta baja recaudación también se contempla en el municipio de Apatzingán, debido a que el padrón catastral no se ha actualizado en algunos años, aunque anualmente se actualiza para efectos del cobro del impuesto, por lo que el valor base de los predios se encuentra muy por debajo del precio real o de mercado.

Según datos proporcionados por la oficina de Catastro en el Ayuntamiento de Apatzingán, existe un padrón catastral en donde únicamente se encuentran registrados 32,500 predios, de los cuales, 800 corresponden a predios rústicos o al área rural y 31,700 están caracterizados como predios urbanos.

⁸⁶ GOBIERNO del Estado de Sinaloa. *Propuesta: Modernización del sistema de recaudación municipal*. Fecha de recepción 19/abril/2004, México, D. F., Oficinas Centrales del SAT. pp. 1-2. (Presentación pdf).

Asimismo, por datos proporcionados en la oficina de Catastro Municipal de Apatzingán se logró establecer que no existe un historial público de los ingresos municipales, sin embargo se tuvo acceso a la siguiente información:

Durante el año 2005, se recaudó, entre impuesto predial, traslado de dominio, multas, recargos, gastos de ejecución y pago de servicios (certificados de catastro, etc.), la cantidad de nueve millones diecisiete mil setecientos cuarenta y un pesos 86/100 m.n. (\$ 9,017,741.86), siendo superior a lo recaudado, por los mismos conceptos durante el año 2004: siete millones, setenta y nueve mil setecientos setenta y seis pesos 10/100 M.N. (\$ 7,079,776.10). Actualmente, en lo que va del año, se han recaudado ocho millones trescientos sesenta y tres mil pesos setecientos setenta pesos 00/100 M.N. (\$ 8,363,770.00), por concepto de impuesto predial, traslado de dominio, multas y servicios.

Figura 2

Monto del impuesto predial cobrado en los últimos años

AÑO	MONTO (EN PESOS)
2000	3 208 300.00
2001	3 901 003.00
2002	4 531 057.00
2003	5 663 821.00
2004	7 079 776.10
2005	9 017 741.86
2006	8 363 770.00

Figura 3
Monto de los últimos tres años desglosados por mes

	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006
ENERO	2,106,599.99	2,350,804.94	2,601,247.50
FEBRERO	1,337,580.53	1,857,511.736	1,951,327.50
MARZO	861,916.30	952,875.78	1,134,996.50
ABRIL	438,083.57	587,546.00	390,386.50
MAYO	277,762.71	451,138.00	517,765.50
JUNIO	282,057.28	446,463.00	356,351.50
JULIO	363,209.16	287,399.00	324,541.00
AGOSTO	281,398.38	288,063.00	345,337.50
SEPTIEMBRE	285,595.38	290,851.41	449,895.50
OCTUBRE	292,596.53	288,713.00	291,291.00
NOVIEMBRE	207,490.00	261,628.00	418,188.00 Promedio
DICIEMBRE	345,486.27	954,748.00	418,188.00 Promedio
TOTAL	7, 079,776.10	9, 017, 741.86	8, 363,770.00

Como se puede observar, los ingresos propios, captados anualmente por el municipio son escasos, por lo cual tiende a depender más de la participación en los recursos federales y estatales. Siendo de resaltar que la captación de impuesto predial en el presente año, tomando en consideración los estimados de noviembre y diciembre, es menor (8 363 770.00) a la recaudada durante el año inmediato anterior (9 017 741.86).

Asimismo se puede notar que los meses de mayor captación son enero, febrero y marzo de cada año, probablemente debido a que son los meses en que el pago anual del impuesto conlleva descuentos o disminuciones favorables al sujeto pasivo de la obligación tributaria.

3.5.1 Valuación catastral.

Es innegable que la aplicación racional de este gravamen exige el reconocimiento exacto de los bienes que constituyen la fuente potencial de ingresos fiscales. Por lo cual, siempre y cuando refleje el valor comercial

de los predios y se encuentre debidamente actualizado, el valor catastral representa la base más equitativa para el cobro del impuesto.

De la lectura de los textos legales referidos a la base gravable, o de la mención a ella en los capítulos relativos a las tasas fiscales —en varias entidades se consideran bases distintas, se aplican tasas diferentes o se combinan ambas medidas según los predios hayan o no hayan sido revaluados, y atendiendo al tiempo transcurrido desde la última tasación—, se deduce que las circunstancias mencionadas al principio no prevalecen en la práctica y que existe una situación irregular en los padrones fiscales, en los que hay deficiencias de registro, de valuación o de ambas, y que la valuación no está hecha conforme a bases técnicas, y que, por lo tanto, el monto al que se aplica el impuesto está determinado en forma más o menos arbitraria. Las deficiencias son aún más graves tratándose de predios rústicos. En muchos estados los padrones concernientes a éstos están todavía en función de las declaraciones que sobre los antecedentes físicos y de valor de sus parcelas presentan los propietarios a las autoridades fiscales.⁸⁷

El artículo 2º de la Ley de Catastro del Estado de Michoacán define al catastro como el inventario analítico y registro de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado. Dicha ley fue promulgada con el objeto de establecer criterios de valuación unificados en todo el Estado, teniendo como objetivo establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se realizarán las funciones catastrales en el Estado, así como establecer las normas para la formulación del inventario de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del Estado de Michoacán, tendente a su identificación, registro y valuación. (Artículo 1º).

De aquí que el catastro, en términos generales, se considere el censo analítico de la propiedad inmobiliaria, que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble con el

⁸⁷ CHAPOY B., D. B., “Imposición...” op. cit., p. 64.

fin de detectar sus particularidades intrínsecas que lo definen tanto material como especialmente; asimismo, la administración pública del catastro tiene por objeto detectar las características de los bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio, conocer quiénes son los propietarios de dichos bienes y registrar su situación jurídica-económica para fines tanto legales como impositivos.

ARTÍCULO 3o. El catastro tiene como objeto el registro de los datos que permiten conocer las características cuantitativas y cualitativas de los bienes inmuebles mediante la formación y conservación de los padrones catastrales con aplicación multifinalitaria.

Todos los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado de Michoacán, deberán inscribirse en el Catastro y estar contenidos en los padrones catastrales que se señalen en el Reglamento de esta ley.⁸⁸

Además del reconocimiento exacto de los bienes inmuebles que deben inscribirse en el padrón catastral, Catastro tiene la obligación de mantener actualizado dicho registro, sobre todo en lo que zonificación y planos catastrales se refiere, tal y como se asienta en el artículo 8º de la Ley de Catastro: “Con base en los elementos físicos del predio y datos obtenidos, se formarán y mantendrán actualizados los planos catastrales que se requieran, mediante los procedimientos técnicos que garanticen mayor exactitud, para un conocimiento objetivo de las áreas...”⁸⁹, así como de las demás características del terreno y construcciones que se localicen en un predio

Sin embargo, a pesar de que la ley establece que el Congreso del Estado aprobará los valores unitarios de terreno y construcción que servirán de base para determinar el valor catastral de los predios del Estado, teniendo como referencia los valores reales al momento de

⁸⁸ LEY de Catastro del Estado de Michoacán. Artículo 3º.

⁸⁹ Ibídem, artículo 8º.

elaborarse su estudio; esto, pocas veces se lleva a efecto, siendo más probable encontrar que los catastros municipales del Estado no se encuentran actualizados en cuanto al valor de los predios, por lo cual se presenta un enorme desajuste entre el valor real del inmueble y el valor señalado en el padrón catastral; mismo que se debe actualizar, según el artículo 11 de la Ley de Catastro, multiplicando los valores vigentes durante el año de calendario anterior, por el factor que se obtenga de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de noviembre de dicho año, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre del año precedente que publique el Banco de México. Desfavorablemente al no actualizarse el padrón catastral con valores reales, vigentes actualmente, se están trabajando las actualizaciones anuales con los valores catastrales que aparecen en las escrituras públicas de los predios de hace varios años, ya que es costumbre que en las compraventas de inmuebles se asienta el valor catastral (el que ha venido conservando durante décadas) en lugar del valor real de venta.

La valuación catastral tiene por objeto asignar valores a los bienes inmuebles ubicados dentro del Estado; dicho valor (valor catastral) se determinará mediante cualquiera de los procedimientos técnicos que se señalan en el Reglamento de la Ley Catastral. La valuación catastral debe considerar tanto el terreno como las construcciones adheridas a él tomando como base los valores unitarios aprobados por el Congreso, en las zonas rurales, la valuación debe considerar el tipo o clase de tierra, calidad, ubicación, excesos, condiciones hidrológicas y demás factores que incidan en dichos predios.

Otro problema, además de la falta de actualización del valor catastral, es el relativo a que se deja al sujeto pasivo del impuesto predial, el

informar de los cambios estructurales de los mismos, es decir, deben notificar las construcciones que realicen, se trate de ampliaciones, nuevas construcciones o cualquier tipo de modificación que pueda elevar el precio del inmueble, sin embargo es algo que los propietarios o poseedores omiten hacer.

Por su parte la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Michoacán establece, en su artículo 1º, los ingresos que pueden percibir los municipios, destacando entre ellos, los impuestos sobre diversos aspectos, pero sobre todo, el impuesto predial correspondiente en el municipio de Apatzingán a 32,500 predios.

Figura 4
Ingresos que pueden percibir los municipios en Michoacán

INGRESOS	
Impuestos	Predial (urbano, rústico, comunal y ejidal) Sobre adquisición de bienes inmuebles Sobre espectáculos públicos Adicional para fomento educativo Sobre lotes baldíos sin bardear o falta de banquetas Sobre rifas, loterías, concursos o sorteos
Otros ingresos	Derechos Contribuciones especiales Aportaciones de mejoras Productos Participación en ingresos federales y estatales Aprovechamientos Aportaciones de ingresos federales

De conformidad con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán la base del impuesto predial, tanto de predios rústicos como urbanos será el valor catastral registrado (artículo 6º), misma que podrá modificarse por el valor determinado mediante avalúo practicado por la Tesorería General del Estado, o en su caso, con base en convenio con la

autoridad municipal correspondiente; o, el valor determinado para efectos del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Asimismo cuando surjan nuevos predios por la constitución de condominios, conjuntos habitacionales, fraccionamientos o subdivisiones, la Tesorería General del Estado determinará la base del impuesto mediante avalúos que practique conforme a la Ley Catastral. Por otra parte, de acuerdo al artículo 7º de la Ley de Hacienda Municipal, el impuesto se incrementara anualmente, sin que ello constituya revaluación de los predios. Dicho incremento se determinará de acuerdo con lo que establece la Ley de Catastro del Estado.

Figura 5
Tasas aplicables del impuesto predial en Michoacán

CONCEPTO	TASA ANUAL	
	RURAL	URBANA
I. A los registrados hasta 1980	3.0 %	2.0 %
II. Registrados de 1981 a 1983	0.8 %	0.8 %
III. Registrados durante 1984 y 1985	0.3 %	0.6 %
IV. Registrados a partir de 1986	0.2 %	0.2 %
V. De construcciones en sitios ejidales y comunales		0.1 %

Con relación a la tasa, el impuesto predial se determinará y pagará aplicando a la base del impuesto las tasas que señale la Ley de Ingresos para los Municipios para el Estado de Michoacán. De esta forma, el impuesto predial de los predios rústicos, en el Estado de Michoacán, se determinará sobre el valor catastral registral más reciente aplicándose las tasas consignadas en la tabla anterior.

Por su parte, los predios ejidales y comunales tendrán una tasa del 0.2 % sobre el valor catastral, independientemente de las tasas anteriores, la cuota anual del impuesto jamás será inferior a dos salarios mínimos. La recaudación del impuesto predial tanto urbano como rural, corresponde al catastro municipal mediante la Tesorería Municipal.

Figura 6
Cuotas mínimas aplicadas en los últimos años

AÑO	MONTO (EN PESOS)
2002	96.00
2003	99.00
2004	104.00
2005	110.00
2006	115.00

Independientemente de la valuación catastral se pagarán cuotas mínimas, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Michoacán, en los siguientes casos:

1. Predios destinados a planteles escolares donde se imparte enseñanza preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior que estén comprendidos dentro del Sistema Educativo Nacional, siempre y cuando el predio sea propio.

2. Los predios que aún perteneciendo a particulares, estén destinados a un servicio público gratuito autorizado por el Estado o por el Gobierno Municipal, siempre que por los mismos, sus propietarios no perciban rentas.

3. Los predios propiedad de asociaciones, fundaciones e instituciones de beneficencia pública o privada y asociaciones deportivas o sociales que no tengan fines lucrativos y siempre que los inmuebles estén destinados directamente a los fines de las mismas.

4. Los predios que pertenezcan a: veteranos de la revolución o a su cónyuge; personas incapacitadas físicamente para trabajar; y, jubilados y pensionados o su cónyuge, siempre y cuando no perciban ingresos por otros conceptos. En estos casos la cuota mínima anual procederá siempre y cuando posean un solo predio.

5. Predios con restricciones de uso de suelo por disposición oficial.

6. Los predios destinados totalmente a la instalación de nuevas industrias, ya sean micros, pequeñas, medianas y grandes, por el término de 10 años a partir de la fecha de inicio de la construcción.

Por otro lado, están exentos del pago del impuesto predial, los bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, Estados o Municipios (artículo 25).

Asimismo por datos proporcionados por la Oficina de Catastro del Municipio de Apatzingán, Mich., se llegó a conocer que los predios con valor de \$ 20,000.00 (Veinte mil pesos 00/100 M.N.) hacia abajo pagan cuota mínima y de \$ 20,001.00 (Veinte mil un pesos 00/100 M.N.) hacia arriba, pagan conforme al avalúo. Independientemente de lo que establezca la legislación fiscal en el ámbito municipal del Estado, es innegable que la valuación catastral resulta un aspecto importante de la recaudación del impuesto.

El catastro en Michoacán ha tenido incrementos significativos, al pasar de 250,000 predios a poco más de un millón en menos de 10 años; el crecimiento urbano acelerado de las distintas localidades ha traído como consecuencia la mayor incorporación de suelo rústico a urbano; por su parte el catastro de los predios rústicos ha experimentado un crecimiento significativo al tener en la actualidad un padrón de cerca de 250,000 predios de éste tipo.⁹⁰

⁹⁰ Antecedentes, op. cit.

3.5.2 Infraestructura para la recaudación.

En principio, el impuesto predial en los municipios del Estado de Michoacán, tiene como objeto:

1. La propiedad o copropiedad de predios rústicos, urbanos y las construcciones adheridas a ellas, así como la propiedad de condominios.
2. Los derechos sobre la propiedad o posesión de terrenos ejidales o comunales y de parcelamiento, así como la posesión de construcciones permanentes en zonas urbanas, ejidales o comunales.
3. La posesión de predios rústicos o urbanos y las construcciones adheridas a ellas.
4. Cuando por cualquier título se tenga la concesión, uso o goce de predios rústicos o urbanos del dominio del Estado, Municipio o Federación.
5. El usufructo; y, la propiedad o concesión de plantas de beneficio y establecimientos mineros o metalúrgicos, comprendiendo el terreno y las mejoras o construcciones.

Con relación a los sujetos del impuesto predial, estos son:

1. Los propietarios, copropietarios, condóminos y poseedores de predios.
 2. Los titulares de los derechos de propiedad o de posesión de los predios fidecomitados.
 3. Los titulares de derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal así como los poseedores de construcciones permanentes en zonas urbanas, ejidales o comunales.
 4. Los poseedores que por cualquier título tengan la concesión, uso o goce de predios del dominio del Estado, del Municipio o de la Federación.
 5. Los usufructuarios.
 6. Los propietarios de empresas mineras o metalúrgicas.
-

La determinación y recaudación se efectúa a través de la infraestructura municipal correspondiente, que según la Ley Orgánica Municipal en el Estado de Michoacán corresponde estructurar a la Comisión de Hacienda, Financiamiento y Patrimonio que estará a cargo del Síndico, que de acuerdo al artículo 36 del ordenamiento citado, corresponde:

- o Vigilar la contabilidad de los ingresos y egresos municipales.
- o Participar en la revisión del Proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en los términos de la Constitución del Estado.
- o Cuidar que se publique el corte de caja de la tesorería conforme a lo dispuesto en la ley.
- o Proponer los proyectos para contraer obligaciones que puedan ser satisfechas durante el periodo de su ejercicio, conforme al presupuesto de egresos del Municipio.
- o Vigilar el cumplimiento de las disposiciones hacendarias del Municipio.
- o Firmar, junto con el Tesorero, los informes de la tesorería.
- o Vigilar la conservación y mantenimiento de los bienes municipales.
- o Vigilar la formación de los inventarios de los bienes municipales.

Independientemente de lo anterior es responsabilidad del Presidente Municipal vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda municipal y que la inversión de fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto (artículo 54 fracción XII), para auxiliarse en sus funciones de carácter administrativo, el Presidente Municipal nombrará un Secretario y un Tesorero encargado de la Tesorería municipal y

responsable del manejo de los valores a su cuidado, debiendo otorgar caución para el desempeño de su cargo (artículo 64), teniendo como obligaciones de conformidad con el artículo 67:

- o Recaudar los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al municipio, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales.
- o Cuidar que el cobro de los ingresos municipales se haga en su debida oportunidad.
- o Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales.
- o Practicar el último día de cada mes, la cuenta del mismo para su glosa y revisión por el Síndico, el Presidente y para autorización del Ayuntamiento a fin de que lo remita a la Contaduría General de Glosa dentro de los primeros diez días del mes siguiente.
- o Programar y presupuestar anualmente los ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.
- o Hacer los pagos de acuerdo con el presupuesto de egresos y las órdenes que reciba, excepto los referentes a sueldos, no podrá hacer ningún otro pago sin autorización expresa del Ayuntamiento o del Presidente Municipal.
- o Proponer al Presidente Municipal el nombramiento o remoción de los empleados a sus órdenes (los cuales serán en número proporcional a las necesidades y requerimientos del Ayuntamiento, esto es, de acuerdo a su tamaño).

-
- o Cuidar que los empleados que manejen los fondos del municipio caucionen debidamente su manejo.
 - o Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del mismo.
 - o Llevar la administración y control de los mercados, rastros y otros servicios municipales.
 - o Intervenir con el Síndico en juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la hacienda pública municipal.
 - o Efectuar auditorías a causantes y garantizar el interés fiscal municipal.
 - o Pagar las nóminas del personal que labora en el gobierno municipal.

Por otro lado, además de los recursos humanos para llevar a efecto la recaudación fiscal, la Hacienda municipal necesita contar con recursos materiales: oficinas, computadoras, etc., para ello, en el marco de la modernización fiscal se han adquirido equipos de cómputo que facilitan el cobro del impuesto; sin embargo, a pesar de ello, se puede establecer que existe un desequilibrio entre la cantidad recaudada y el costo de la operación (pago de salarios de empleados, equipo de cómputo, papelería, etc.), por lo cual, en la mayoría de los casos, los municipios sólo perciben una mínima parte de lo que se recauda.

Dentro de la infraestructura para la recaudación se considera de vital importancia el papel que desempeña la oficina catastral, quien proporciona a la Tesorería del Ayuntamiento, los padrones catastrales, urbanos y rurales, sobre los que se efectuará la facturación y cobro del impuesto predial, sin embargo como se ha podido observar la falta de actualización

de los padrones y sobre todo, de una valuación catastral impide que la Tesorería del Ayuntamiento cumpla eficientemente con la recaudación del impuesto. Actualmente se tiende a la modernización y actualización catastral, gasto que ha corrido a cargo del Estado, pero aún no se ha logrado establecer un sistema de valuación que proporcione los datos concretos que puedan llevar a una revaloración de los predios, tanto rústicos como urbanos de los municipios en el Estado de Michoacán.

3.5.3 Capacitación de personal.

En el Estado de Michoacán se contempla un programa de capacitación y desarrollo del personal que labora en las distintas dependencias gubernamentales, incluyendo al personal de los municipios, la capacitación:

Es un proceso continuo y permanente de enseñanza y actualización de los servidores públicos mediante la transmisión de conocimientos, que contribuyan al ejercicio de un cargo o puesto de una organización o institución determinada.

Dentro de la administración municipal es la herramienta de actualización y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el cumplimiento de las tareas y funciones que tienen asignadas.⁹¹

Dicho programa de capacitación está orientado a mejorar y ampliar los conocimientos de los servidores públicos en las tareas que se encuentran a su cargo, asimismo tiende a desarrollar las habilidades técnicas y profesionales del personal para efectos de elevar la eficiencia de la función pública de los Ayuntamientos.

⁹¹ Capacitación. (2006 Disp.: www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC).

En el área administrativa, la capacitación: "...aporta beneficios en las técnicas y procedimientos del trabajo cotidiano desarrollado en la administración municipal, mejorando las habilidades y conocimientos del personal en las áreas fundamentales del ayuntamiento, tales como obras y servicios públicos, tesorería, servicios al público, seguridad pública y recursos materiales."⁹²

De acuerdo con lo anterior, las autoridades municipales tienen la obligación y responsabilidad de proporcionar a sus servidores los medios para su capacitación y actualización, para lo cual deberán programarse cursos, seminarios, talleres, conferencias, pláticas, películas y grabaciones entre otros.

La responsabilidad del ayuntamiento consiste en apoyar el desarrollo individual y colectivo del personal, para lo cual la ley obliga a realizar sus propios programas y en su caso promover ante diversas instancias del estado y la federación, los apoyos técnicos y asesorías en materia de capacitación, tales como: programas, cursos, material didáctico, instructores y conferencistas.

El cumplimiento de la capacitación contribuye a la integración armónica del personal en su trabajo y el mejoramiento del mismo, así como de una adecuada colaboración con las autoridades municipales que convierte la relación laboral en el propósito común de servir mejor a la comunidad.⁹³

No obstante que el gobierno estatal del Estado ha implementado diversos cursos de actualización y capacitación de personal, éstos, generalmente van dirigidos a los niveles altos y medios, por lo que el personal en sí, sólo recibe capacitación a través de sus respectivos jefes o encargados de área.

⁹² Idem.

⁹³ Idem.

3.5.4 Fiscalización.

En el Estado de Michoacán, la Ley Orgánica Municipal establece que cuando a juicio del Ayuntamiento se considere necesario inspeccionar la Hacienda Municipal, solicitará al Congreso del Estado la práctica de la auditoria correspondiente (artículo 29, fracción X); por su parte, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán, establece que la Auditoria Superior, tiene por objeto regular la fiscalización superior de las entidades, así como su organización y funcionamiento de la Auditoria Superior de Michoacán.

La misma ley en su artículo 1º, segundo párrafo establece los principios bajo los cuales se regirán las actividades de la misma: legalidad, celeridad, eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, la vigilancia, la fiscalización técnica oportuna y estricta de los recursos públicos, así como la promoción y aplicación de las sanciones que resulten.

La Auditoria Superior se considera un Órgano Técnico del Congreso del Estado, con plena autonomía técnica y de gestión como lo establece el artículo 3º de dicha ley:

Artículo 3º. Para el óptimo e imparcial desempeño de sus funciones, la Auditoria Superior del Estado actuará con plena autonomía técnica y de gestión, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en apoyo del Congreso. Tendrá la responsabilidad de elaborar y emitir manuales en debida observancia del Reglamento correspondiente, para el aseguramiento de la eficacia de sus funciones.⁹⁴

Entre las múltiples atribuciones que le atribuye el artículo 6º a la Auditoria Superior del Estado se encuentra la revisión y fiscalización de la

⁹⁴ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán. Artículo 3º.



cuenta pública de las entidades que manejen o administren fondos o valores públicos.

No obstante las facultades y atribuciones de la Auditoria Superior del Estado, en términos generales orienta sus actividades a la revisión del gasto o actos administrativos, pero jamás tiende a revisar el nivel de cobertura de la hacienda municipal, esto es, de su nivel de eficiencia recaudatoria.

CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

1. El Estado moderno realiza sus funciones a través de la administración pública; atiende a las necesidades sociales, establece leyes y reglamentos que permitan una mejor y armónica convivencia; realiza los servicios públicos necesarios y estructura políticas públicas que lleven al desarrollo integral del país.
2. Para atender a sus funciones, la administración pública necesita allegarse de recursos que permitan atender a todas y cada una de las urgencias que presenta la vida en comunidad, especialmente los servicios públicos necesarios: carreteras, luz, agua, drenaje, parques, etcétera.
3. El gasto público sólo puede efectuarse de conformidad con el presupuesto anual que establecen los Congresos estatales y el Congreso de la Unión, mismo que se realiza de conformidad con los ingresos captados por el Estado a través del SAT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
4. El Estado se hace de recursos a través de las contribuciones, entre las que se puede distinguir el impuesto como una de las formas más importantes y que genera mayor captación de recursos, en todos sus tipos. Es una obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público, por lo cual los impuestos que gravan los distintos factores productivos son relevantes para la subsistencia del Estado y el cumplimiento de sus funciones.

5. El impuesto a la propiedad es el más relevante a nivel estatal, mediante él se grava la propiedad de bienes muebles e inmuebles, no obstante a nivel estatal sólo se contempla el impuesto a la propiedad de bienes muebles como es el caso de la adquisición de vehículos usados.
6. El impuesto a la propiedad inmueble o raíz es el predial, que consiste en la mayor captación de recursos de los municipios, ya que es un impuesto municipal por excelencia, en el Estado de Michoacán, se encuentra reglamentado por la Ley de Hacienda Municipal, que establece el objeto, sujetos y base gravable.
7. El impuesto se aplica homogéneamente sin importar la función o destino de los predios, sin embargo existen exenciones tratándose de bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios; asimismo se decretan disminuciones para el caso de jubilados y pensionados.
8. En el Estado de Michoacán existen deficiencias administrativas que generan como consecuencia un bajo nivel recaudatorio, debido primordialmente a la falta de actualización y modernización del padrón catastral.
9. El problema de la falta de actualización se debe primordialmente a que las personas que hacen transferencias de bienes inmuebles, no asientan los valores reales o de mercado de los mismos, sino que minimizan su valor, por lo cual las oficinas de Catastro asientan los datos contenidos en las escrituras públicas correspondientes, pero jamás inspeccionan de forma personal que los predios, tanto urbanos como rurales, tengan realmente, el valor asentado en las escrituras correspondientes.

-
10. Asimismo, se hace necesario llevar a cabo programas continuos de capacitación de personal y de concientización de los contribuyentes quienes hacen lo imposible por evadir el pago del impuesto
 11. Es posible incrementar los ingresos propios del Municipio de Apatzingán siempre y cuando se atienda a la reestructuración del padrón catastral y se lleve a efecto una reforma integral para una eficiente administración de la hacienda municipal.
 12. Resulta recomendable se establezcan procedimientos de evaluación de eficiencia en los organismos públicos del Municipio a través de las legislaturas locales para efectos de que revisen el cumplimiento de las áreas de tesorería estableciéndose un mínimo de eficiencia recaudatoria en cada municipio.
 13. Por otro lado, las autoridades fiscales deben impedir que los créditos fiscales prescriban, iniciando oportunamente los procedimientos de ejecución correspondientes a fin de hacer efectivo el crédito fiscal, pues solo así se podrá tener una posibilidad de incrementar los ingresos fiscales del municipio.
 14. Sin embargo, se establece como causa primordial de la baja recaudación el deficiente manejo del impuesto predial por el rezago en la catastración y el incumplimiento de los contribuyentes al no inscribir sus predios en el padrón catastral o minimizar el valor de los mismos, hecho factible, puesto que el personal de catastro jamás inspecciona personalmente los predios del padrón, por ejemplo es posible que alguien construya o mejore su predio, omitiendo dar la información correspondiente, en tal caso, el predio seguirá conservando en
-

el padrón el valor registrado antes de las mejoras o construcción.

15. Por todo ello se recomienda que la Tesorería municipal cuente con una estructura administrativa mínima que les permita cumplir con las obligaciones encomendadas en los ordenamientos de la materia, capacitar al personal operativo, responsabilizarlo de sus funciones y metas, motivar el servicio civil de carrera y en definitiva acotar la cultura de no cobro de contribuciones.
16. Asimismo, se considera conveniente la mecanización y modernización de los instrumentos de control y recaudación mediante la instalación de un sistema de cómputo que permita eficientar las labores del personal operativo y mejorar la presencia de la autoridad fiscal ante los contribuyentes. Por otro lado se propone se lleven a cabo programas de concientización fiscal que permita dar a conocer a la ciudadanía los buenos resultados que genera el cumplimiento tributario, materializándolos en mejores servicios públicos.
17. Para lograr lo anterior es necesario en principio equipar los valores catastrales con los valores de mercado, es decir, atender a la actualización del padrón catastral.

BIBLIOGRAFÍA

- ARZE F., Javier y Jorge Martínez Vázquez. (2004). "Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños", en: *Gestión y Políticas Públicas*, Volumen XIII, número 3, segundo semestre.
- BERGMAN, Marcelo. *La capacidad de recaudar impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?* Programa de presupuesto y gasto público del CIDE. p. 2. Presentación en pdf. (2004 Disp.: www.transparencia.org.mx).
- CÓDIGO Fiscal de la Federación.
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (1992). *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*. 1ª ed., UNAM, México, D.F.
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (1998). *Imposición a la riqueza en México*. UNAM, México, D.F.
- CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. 1ª ed., UNAM, México, D.F.
- DICCIONARIO Jurídico Mexicano, (1997). Porrúa-UNAM, México, D.F.
- ENCICLOPEDIA de las Ciencias Sociales. Tomo 2. (2002). Océano, Barcelona, Esp
- FERNÁNDEZ y Cuevas, José Mauricio. (1991). *Derecho Fiscal*. 1ª ed., UNAM, México, D.F.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. (2005). "Los servicios públicos municipales", en: *El municipio en México y en el mundo*. Salvador Valencia Carmona, coord., 1ª ed., UNAM, México, D.F.
- FRAGA, Gabino. (1992). *Derecho administrativo*. 27ª ed., Porrúa, México, D.F.



GARCÍA-LÓPEZ Guerrero. Luis. (2000). *Derechos de los contribuyentes*. s/e, UNAM, México, D.F.

GOBIERNO del Estado de Sinaloa. *Propuesta: Modernización del sistema de recaudación municipal*. Fecha de recepción 19/abril/2004, México, D. F., Oficinas Centrales del SAT. pp. 1-2. (Presentación pdf).

La administración del catastro municipal. (2006 Disp.: <http://www.e-local.gob.mx>).

La capacitación del personal municipal. (2006 Disp.: <http://www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC>).

Antecedentes. (2004 Disp.: www.tesoreria.michoacan.gob.mx/catastro/antecedentes).

INSTITUTO Nacional de Administración Pública, A. C. (1996). *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*. INAP, México, D. F.

LEY de catastro del estado de Michoacán de Ocampo

LEY de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán de Ocampo.

LEY de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

MARTÍN Mateo, Ramón. (1982). *Manual de Derecho Administrativo*. s/e, Bosch, Madrid, España.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. (1997). *Derecho Administrativo*. s/e, Harla, México, D.F.

MERINO, Gustavo. *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuesta*. Centro de Investigación de Políticas Públicas del ITAM. (Presentación pdf).

OSORNIO Corres, Francisco Javier. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. 1ª ed., IIJ, México, D.F.

PERIÓDICO Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXXXVI, jueves 30 de junio del 2005, número 49.



RÍOS Granados, Gabriela. (2005). "Federalismo tributario", en: *El municipio en México y en el mundo*. Salvador Valencia Carmona, coord., 1ª ed., UNAM, México, D.F.

RODRÍGUEZ Mejía, Gregorio. (1998). *El Fisco*. UNAM. México, D.F.

TORRES Mercado, Tomás. (2002). "Federalismo fiscal" en *Conceptos de reforma fiscal*. Gabriela Ríos Granados, coord., 1ª ed., UNAM-IIIJ, México, D.F.

URBINA NANDAYAPA, Arturo de Jesús. (2004). *Los delitos fiscales en México*. Pac, México, D.F.