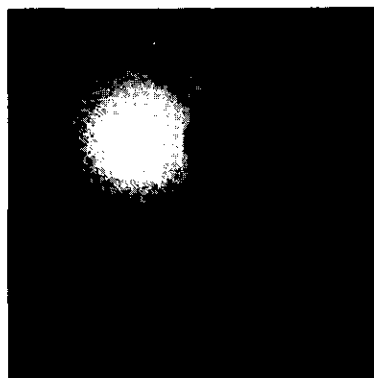


FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



**“El Impuesto Predial y la Autonomía
Fiscal Municipal: El caso de Zapopan, Jalisco.”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS**
Presenta

Lic. Edgar O. Ibarra Morales.
V PROMOCIÓN (2000-2002)

FLACSO

..... SEDE ACADEMICA DE MÉXICO

T 352.197235 I12i

FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



46232

El impuesto predial y la autonomía fiscal municipal



**“El Impuesto Predial y la Autonomía
Fiscal Municipal: El caso de Zapopan, Jalisco.”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS**

Presenta

Lic. Edgar O. Ibarra Morales.
V PROMOCIÓN (2000-2002)

Director de Tesis: Doctora Irma Manrique

T
352.197235
I12i

México, D. F., Septiembre de 2002.

46232

Índice

Abstract	1
Introducción	3
Capítulo 1 Autonomía y Corresponsabilidad	
Descentralización	8
Problemas de la Descentralización del gasto	13
Revelación de Preferencias	13
Efectos Externos	17
Principios Tributarios	20
Capítulo 2 Características del Municipio de Zapopan	
Generalidades	24
Hacienda Municipal	30
Capítulo 3 Comparaciones en el Grado de Autonomía	
Comparaciones Internacionales	40
Valoración de la Autonomía Fiscal	42
Autonomía Fiscal por Entidad Federativa	43
Autonomía Fiscal por Municipio	46
Capítulo 4 Marco Teórico y Normativo de los Impuestos	
Imposición Inmobiliaria	49
Impuesto Predial	49
Impuesto sobre Traslación de Dominio	59
Otros Impuestos	64
Marco Jurídico del Impuesto Predial	69
Normatividad Federal	70
Normatividad Estatal	78
Normatividad Municipal	80
Convenios de Colaboración Administrativa	82
Capítulo 5 Determinantes de la Autonomía Fiscal	
Aspectos de Política Fiscal	84
Objetivo de los Gravámenes Inmobiliarios	85
Aspectos Administrativos	88
Funciones de la Administración Tributaria	90
Factores que Condicionan el Cumplimiento	114
Aspectos Políticos	121
Aspectos Económicos	127
Propuesta	133
Conclusiones	141
Bibliografía	145
Anexo	

EL IMPUESTO PREDIAL Y LA AUTONOMIA FISCAL MUNICIPAL: El caso de Zapopan, Jalisco

ABSTRACT

Dentro de los regímenes federales de gobierno, una de las características deseables es la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales (de ámbito "intermedio" y local). Esta autonomía se define como la capacidad de generar una buena parte de sus ingresos a partir del cobro de impuestos y contribuciones propias. Si la autonomía financiera existe, de acuerdo con diversos autores, se fortalece el vínculo local entre el ingreso y el gasto públicos, se refuerza el proceso de rendición de cuentas (*accountability*), se fortalece la autonomía política de las administraciones estatales y municipales y se eleva la responsabilidad que los gobiernos asumen con sus electores.

El federalismo fiscal mexicano ha concentrado la mayor parte de los impuestos de alto rendimiento en el Gobierno Federal, dejando pocos impuestos relevantes para los estados y municipios. Por ello, el sistema de transferencias intergubernamental (participaciones, aportaciones, apoyos y otras) constituye el principal medio de financiamiento subnacional, lo que significa que, históricamente, la autonomía fiscal ha sido muy reducida. Sin embargo, esto no debe considerarse como una fatalidad irreversible, ya que los gobiernos municipales y el Distrito Federal (DF) tienen, constitucionalmente, la atribución de percibir el rendimiento de las contribuciones inmobiliarias, la más importante de las cuales es el impuesto predial. De modo que, si aplicaran un mayor cobro por el impuesto predial, podrían revertirse las tendencias actuales.

El propósito fundamental de la presente tesis es analizar las razones que han impedido que el impuesto predial se convierta en el principal instrumento de autonomía financiera de los gobiernos locales, tal como ha ocurrido en un buen número de países del mundo y, en consecuencia, proponer medidas de política pública que contribuyan a revertir esta situación.

Para realizar un análisis más específico, se ha elegido como estudio de caso, el municipio de Zapopan, Jalisco, que forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la segunda metrópoli del país. Este municipio se caracteriza por un gran crecimiento poblacional y un acelerado proceso de urbanización, rasgo que comparte con muchos otros municipios del país. Por ello, se considera un caso ideal para analizar el grado de autonomía financiera y los obstáculos para fortalecer la recaudación del impuesto predial.

La hipótesis de trabajo de esta tesis es que la recaudación del impuesto predial no ha crecido suficientemente por razones de índole política, económica, de política fiscal y de administración tributaria. Las razones políticas han sido que no se tienen los incentivos suficientes para que los municipios eleven la recaudación de sus ingresos propios; es decir, los agentes locales no quieren asumir el "costo político" de aumentar el impuesto. Por razones económicas, se ha considerado que un impuesto predial elevado, desalienta la inversión en nuevas viviendas y establecimientos de negocios. El uso de la política fiscal en el impuesto predial ha sido muy limitado, se cobra a tasas muy bajas, se aplican numerosos subsidios y exenciones y se tiende a la uniformidad entre todos los municipios de un estado. Por último, la administración tributaria ha sido en general deficiente, con un catastro desactualizado; un sistema de recaudación inconveniente; la ausencia de mecanismos para el control del cumplimiento tributario (fiscalización) y la inoperancia del cobro coactivo.