

Exenciones del impuesto predial

Autores:

Adán Larracilla Márquez

Miguel Amador Hernández

Diyinitza Martínez Peralta

Saúl Alejandro Rivera Juárez



Exenciones

Derechos reservados, 2021

Prolocal

Adolfo Prieto 1253 Col. Del Valle Centro
Alc. Benito Juárez C.P.03100 CDMX

Konrad Adenauer México A.C.

Río Guadiana No.3 Col. Cuauhtémoc, 06500, Ciudad de México
01(55) 55 66 45 99, kasmex@kas.de, www.kasmex.org

La reproducción total o parcial no autorizada vulnera derechos reservados.

Cualquier uso de la presente obra debe ser previamente consensuado.

IMPRESO EN MÉXICO

| | |
|---|-----------|
| Prólogo | 09 |
| Introducción | 11 |
| Capítulo 1. Federalismo fiscal y gasto federalizado en México | 17 |
| 1. Evolución de la coordinación fiscal (1917-1980) | 20 |
| 2. La reforma fiscal de 2007 | 23 |
| 3. Alcances de la reforma a la Ley de Coordinación fiscal de 2013 | 24 |
| 4. Gasto federalizado | 27 |
| 1. Participaciones federales del Ramo 28 | 27 |
| 2. Aportaciones federales del Ramo 33 | 30 |
| 5. Ingresos propios de los municipios: impuestos, derechos y aprovechamientos | 32 |

Capítulo 2. Caracterización del impuesto predial en México 37

- 1. Definición del impuesto predial 38
- 2. Perspectiva internacional del impuesto predial 42
- 3. Normatividad del impuesto predial en México 45
- 4. La gestión del impuesto predial en los municipios 49

Capítulo 3. Exenciones al impuesto predial en las leyes de Hacienda Municipal 55

- 1. Análisis comparativo de las legislaciones locales 56
- 2. La legislación del Estado de Morelos como excepción 64
- 3. Casos exitosos de recaudación del impuesto predial 67
 - a) Ciudad de México 67
 - b) Los municipios de Tulum, Isla Mujeres y Puerto Morelos 68
 - c) San Pedro Garza García, Nuevo León 70

| | |
|--|------------|
| Capítulo 4. Impacto a la hacienda municipal generado por las exenciones a inmuebles gubernamentales | 77 |
| 1.El predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios | 79 |
| 2.Recaudación del predial como porcentaje del PIB estatal | 85 |
| 3. Estimación de una recaudación potencial del predial | 87 |
| 4.Análisis comparado de las exenciones en cinco municipios | 93 |
| a) Municipios y seguridad pública | 95 |
| b) Los municipios frente al COVID-19 | 98 |
| Conclusiones | 105 |
| Bibliografía | 113 |

Prólogo

El municipio es la unidad básica de la organización política en México y la primera organización jurídica de la sociedad civil, por lo tanto, se constituye como espacio primigenio en donde se gestiona el bien común y la libertad individual. Este espíritu municipalista es uno de los ejes de trabajo cotidiano de Prolocal , toda vez que los gobiernos locales atienden las necesidades primarias de la ciudadanía mediante la prestación de servicios básicos y son fuente de las libertades políticas, por lo tanto, un municipio verdaderamente autónomo exige la participación y la vigilancia constantes de sus ciudadanos. Únicamente la más amplia autonomía municipal garantizara un Desarrollo Humano Sustentable del país, entendido como el proceso mediante el cual se desarrollan de manera libre y digna todas las personas sin comprometer los recursos y oportunidades de las generaciones venideras.

La consolidación de la autonomía municipal requiere necesariamente de una suficiencia económica que hoy se ve comprometida por la crisis sanitaria que aqueja a México y al mundo. La respuesta de la Federación frente a los efectos provocados por el virus SARS-CoV-2, han exacerbado el centralismo fiscal y hacendario en detrimento de las haciendas públicas locales. La pandemia impactó gravemente en los ingresos propios de los municipios y al mismo tiempo, las aportaciones, participaciones y transferencias federales también disminuyeron considerablemente durante 2020.

Frente a la crisis sanitaria es necesario pensar en nuevas estrategias que garanticen el financiamiento de los municipios. Se requiere de una reingeniería fiscal que tome en cuenta los principios de solidaridad, subsidiariedad, respeto a la dignidad humana y bien común. Pensar en un correcto aprovechamiento de los ingresos propios de los municipios implica terminar con privilegios como los que condonan el pago del impuesto predial a los inmuebles públicos. Eliminar ese tipo de exenciones sería el primer paso para consolidar la autonomía económica de los municipios.

Introducción

Una definición concisa del impuesto predial es la que explica esta contribución como un “gravamen directo que se genera por la tenencia, posesión u ocupación de una propiedad inmobiliaria”¹ y que de manera natural corresponde gestionar a los gobiernos locales, en tanto existe una relación estrecha entre el territorio, la propiedad y los servicios públicos administrados por las autoridades municipales.

El municipio, como base del sistema federal requiere, para su correcto funcionamiento, de la autonomía más plena, esto quiere decir que no es suficiente con el reconocimiento político y jurídico de autoridades electas popularmente con facultades ejecutivas y reglamentarias, sino que resulta necesario que el municipio cuente con los recursos económicos necesarios para lograr sus objetivos en materia de gobernabilidad. La autonomía económica de los municipios implica el reconocimiento de su propia facultad recaudatoria y la aplicación subsidiaria de los recursos provenientes de los estados y la Federación.

A lo largo de la historia reciente han existido intentos legislativos por ampliar la autonomía de los municipios. Los cambios más relevantes tuvieron lugar con las reformas al artículo 15 constitucional de 1983 y 1999, mediante las cuales el legislador buscó limitar la dependencia del municipio respecto a los otros órdenes de gobierno. En materia hacendaria y fiscal, la primera de esas reformas permitió la capacidad de los municipios para generar sus propios recursos económicos a través del cobro de impuestos, como el predial; sin embargo, las dos reformas mantuvieron vigentes mecanismos de control sobre los municipios, como el reconocimiento de exenciones del impuesto predial a inmuebles públicos.

El reconocimiento constitucional de dichas exenciones se traduce en un mantenimiento de una lógica centralista del poder público, que favorece las prácticas del régimen presidencial y limita la autonomía jurídica, política y sobre todo, hacendaria, de los municipios. Las exenciones, como imposición del orden de gobierno federal, se suman a una serie de incapacidades técnicas y administrativas de los ayuntamientos que impiden el correcto aprovechamiento de

¹Rodrigo Bolaños y Arturo Franco, El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar, Ethos. Laboratorio de políticas pública, México, 2021, p. 9.

las capacidades de la hacienda pública municipal y refuerzan la relación de dependencia casi absoluta de los recursos provenientes de la Federación.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020 fueron recaudados a nivel nacional alrededor de 61 mil 300 millones de pesos en impuestos. Del conjunto de contribuciones, los impuestos sobre el patrimonio representaron 74 centavos de cada peso recaudado. Por sí misma, la recaudación del impuesto predial a nivel nacional es equivalente a 43 centavos de cada peso proveniente de las contribuciones. A pesar de constituir la principal fuente de ingresos propios de los municipios, no ha sido aprovechado todo el potencial recaudatorio del predial. Tan solo en 2018, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria representaron en México apenas el 0.3 por ciento de su propio Producto Interno Bruto (PIB), siendo el promedio internacional de 1.9 por ciento.

De esta manera cabe preguntarse: cuáles son los principales obstáculos que impiden una mayor recaudación del impuesto predial en México y qué efectos causan las exenciones en ese fenómeno de bajos índices recaudatorios. Por lo tanto, el objetivo general de esta investigación consiste en identificar los efectos inmediatos que en la hacienda pública municipal tienen las excepciones del impuesto predial contenidas en el artículo 15 constitucional. Para lograr este objetivo es necesario pensar qué es lo que hace posible la existencia de este tipo de condonaciones. Una vez reconocidas sus condiciones de posibilidad, se intentará calcular los costos reales que las exenciones tienen en los municipios mexicanos, o al menos tener una noción aproximada de esos costos.

Para este propósito plateamos la realización de un doble diagnóstico. En primer lugar, es necesario realizar un análisis del marco normativo que hace posible la aplicación de este tipo de exenciones mediante la revisión del texto constitucional y las leyes locales, además de los contextos sociopolíticos en los cuales fue producida la norma y en los que, por lo tanto, son aplicadas. En segundo lugar, el diagnóstico que proponemos busca identificar los costos que generan las exenciones, es decir, que en la segunda parte de nuestro análisis nos concentramos en identificar el valor real y potencial del impuesto predial en México, para ello recurrimos a la metodología utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) para medir y comparar la recaudación de impuestos de sus países miembros utilizando como referencia el porcentaje de las contribuciones respecto al Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de esos países. En este caso aplicamos la misma metodología para conocer la recaudación real y potencial del impuesto predial pero a nivel local, es decir, de las 32 entidades federativas.

Finalmente, para contar con un panorama aproximado del costo que las exenciones tienen en los municipios, proponemos el diseño de un estudio de caso que nos permitió comparar los hallazgos respecto al número de inmuebles obligados a cubrir el impuesto predial, la cantidad de predios exentos de ese cobro, además de los montos de la recaudación efectiva y exenta registrados en 2020 en cinco de los 20 municipios con mayor recaudación reportada a nivel nacional: Zapopan, Guadalajara, Querétaro, Culiacán y Puebla.

Dividida en cuatro capítulos, nuestra investigación comienza con una revisión del funcionamiento del sistema de coordinación fiscal, como la organización hacendaria propia de la Federación prevista originalmente en el texto constitucional de 1917 y adaptada paulatinamente a las necesidades del país en los años sucesivos a la promulgación de la Carta Magna, hasta llegar a la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1979 y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. En este primer capítulo continuamos con la revisión de las reformas en materia fiscal y hacendaria de 2007 y 2013, las cuales concentran las reglas y fórmulas vigentes mediante las cuales se calculan los montos y se determina la distribución de los fondos de aportaciones y participaciones que integran el gasto federalizado. Finalmente, en el último apartado del capítulo se exponen la recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos como ingresos propios de los gobiernos locales y complemento del financiamiento de origen federal.

La primera parte de la investigación resulta indispensable para el resto del análisis, toda vez que conocer la operación de la coordinación fiscal implica comprender las reglas que dan sentido a la relación entre los tres órdenes de gobierno. Si bien con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y mediante sus acuerdos delimitados por el pacto federal se logró simplificar el

sistema fiscal nacional y de los estados, así como evitar la duplicidad tributaria, también se dio paso al fenómeno de la dependencia cada vez mayor que las haciendas locales tienen respecto a los recursos de origen federal.

En el segundo capítulo realizamos una conceptualización del impuesto predial y una descripción de sus características, con el propósito de contar con un marco conceptual adecuado para nuestro análisis. En este mismo sentido consideramos pertinente revisar brevemente las condiciones generales de gestión y recaudación del impuesto predial en otros países, centrando la atención en el contexto latinoamericano, puesto que una dimensión comparativa ayuda a comprender de manera más precisa las condiciones de México en materia tributaria. Para concluir, describimos la forma en que se gestiona el impuesto predial en los municipios mexicanos, concentrándonos en el concepto de valor catastral como aquella medida básica e indispensable para establecer las tarifas de la contribución, además de dar cuenta de las obligaciones y derechos con los que cuentan los contribuyentes.

El objetivo del tercer capítulo consiste en analizar el marco jurídico local que posibilita la existencia de las exenciones del impuesto predial, teniendo en cuenta que la norma no es el único obstáculo que limita un mejor aprovechamiento de la contribución, de manera que también analizamos algunos los casos exitosos de recaudación de la Ciudad de México, de los municipios de Tulum, Isla Mujeres y Puerto Morelos, en Quintana Roo, además de San Pedro Garza García, en Nuevo León, y la manera en que coexisten o han superado las limitantes producidas por las exenciones legales.

De esta manera, en el primer apartado del capítulo hacemos un recuento detallado de las leyes estatales que obligan a los municipios a exentar del cobro predial a las propiedades públicas, posteriormente, revisamos el caso excepcional del estado de Morelos, en donde no son reconocidas las exenciones de este tipo. Si bien la legislación morelense debe ser referente para el resto de las Leyes de Hacienda estatales, la derogación de las exenciones no garantiza una mejor o mayor recaudación del predial. En este orden de ideas es que revisamos algunos casos exitosos en materia de recaudación con la finalidad de conocer aquellos elementos que hacen posible esa eficacia.

En la última parte de la investigación ofrecemos un diagnóstico detallado del

impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios, y al mismo tiempo proponemos una medición de la recaudación potencial de esta contribución, es decir, la estimación de un aproximado al monto de recaudación ideal para cada una de las entidades federativas según el porcentaje de su respectivo PIB. A través del cálculo de una recaudación potencial pretendemos hacer más evidentes las oportunidades recaudatorias que, por diferentes razones, los municipios no están aprovechando.

En el último apartado presentamos algunas estimaciones del costo real de las exenciones del impuesto predial en cinco de los municipios que mayor recaudación de este impuesto lograron durante 2020. Con la información obtenida a través de las Oficinas de Transparencia de esos ayuntamientos es posible tener una noción de las pérdidas financieras de los municipios y lo que estas representan en otras áreas prioritarias, como seguridad pública y las acciones emprendidas por los municipios en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a partir de febrero de 2020.

Capítulo 1. Federalismo fiscal y gasto federalizado en México

Al adoptar la forma de una República Federal, el Estado mexicano está organizado en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El funcionamiento del sistema federal requiere de un equilibrio entre los tres órdenes, independientes entre sí, pero siempre coordinados. De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos México establece, en sus Títulos Segundo y Quinto, las facultades y obligaciones de cada uno de los tres órdenes de gobierno. Además de reconocer la facultad de imponer contribuciones a los habitantes del país, el texto constitucional distribuye las distintas atribuciones entre la Federación y los gobiernos, locales, sentando las bases del ejercicio del gasto público. En este orden de ideas, cabe recuperar la definición de federalismo fiscal de Braulio Quevedo:

El federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias (la facultad de cobrar determinados impuestos o derechos) y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal y cuáles tienen los gobiernos estatales o locales. También trata de dar respuesta al problema de cuál es la distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre gobierno nacional y gobiernos locales más eficiente¹.

La determinación de qué impuestos se cobran, en qué territorio y qué autoridad cuenta con la autoridad para recaudarlos es la principal materia del federalismo fiscal. Además de la Constitución, la Ley de Coordinación Fiscal, como legislación secundaria, es el aparato jurídico en donde están delimitados las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada orden de gobierno. Es en esta ley donde están definidas las reglas y condiciones del llamado gasto federalizado; es decir, de las transferencias que cada año realiza la Federación a los gobiernos locales con el objetivo de cumplir sus

¹ Braulio Quevedo, "Para entender el federalismo fiscal mexicano", Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Disponible en línea: <https://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano/>

obligaciones, además de resarcir y compensar la merma económica de las finanzas locales que significa ceder a la Federación el cobro de determinados impuestos. El gasto federalizado en México está compuesto de los siguientes conceptos:

- a) Participaciones Federales de los estados, municipios y Ciudad de México en ingresos federales, mejor conocido como Ramo 28.
- b) Aportaciones Federales, conocidas como Ramo 33, además del Ramo 25 o Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal Tecnológica y de Adultos.
- c) Programas del gasto federalizado, también conocido como Ramo 23.
- d) Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal².

De los conceptos anteriormente descritos, solo el Ramo 28 y Ramo 33 aparecen desagregados y distribuidos entre las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021, mientras que el gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal, depende de la firma de esos convenios entre los gobiernos estatales y las secretarías de Estado durante el transcurso del año fiscal, por tal motivo no es posible determinar de manera previa los montos y su destino³.

Por supuesto, el modelo anteriormente descrito ha cambiado a lo largo del tiempo según las condiciones y necesidades político-económicas. En este capítulo hacemos una revisión del sistema de coordinación fiscal, partiendo de su concepción original plasmada en el texto constitucional de 1917, para continuar después con los intentos de consolidar una coordinación fiscal que culminan, en un primer momento, con la creación una Ley de Coordinación Fiscal y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980. Posteriormente, se analizan el contenido y los efectos inmediatos de las reformas de 2007 y 2013, explicando después las reglas y fórmulas vigentes de los fondos de aportaciones y participaciones que integran el gasto federalizado. Finalmente, en el último apartado del capítulo se exponen la recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos como ingresos propios de los gobiernos locales y complemento del financiamiento de origen federal.

² Senado de la República, "Análisis de los recursos federales identificados para la entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021", Dirección General de Finanzas, febrero 2021, p.3.

³ Ibid.

1.1 Evolución de la coordinación fiscal (1917-1980)

El texto constitucional de 1917 estableció de origen la concurrencia de facultades de los tres órdenes de gobierno para imponer contribuciones que permitieran financiar al gasto público. El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de todos los habitantes del país de:

[...] contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

El reconocimiento de esta concurrencia de facultades generó la coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas sobre las mismas fuentes de ingreso, riqueza, patrimonio, personas y actividades económicas para financiar funciones básicas de los tres órdenes de gobierno, dando origen a la tributación múltiple, afectando la economía del país durante las primeras décadas del régimen posrevolucionario⁴.

Para resolver esta problemática y delimitar las facultades y gravámenes entre la Federación y las entidades federativas se realizaron en 1925 y 1933 las primeras convenciones fiscales. Para 1947 se llevó a cabo otro encuentro de este tipo con la finalidad de definir las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno, modificando las políticas de distribución de fuentes impositivas de la Federación, los Estados y municipios a través de una armonización fiscal de los ordenamientos jurídicos y hacendarios. Entre 1957 y 1977 operó una Comisión Nacional de Arbitrios que tenía la función de servir como consultoría técnica, al mismo tiempo de vigilar el pago de las participaciones federales. Esta Comisión dio origen a otros órganos de coordinación, como la Comisión Permanente y las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵.

Sin embargo, estos esfuerzos no dieron los resultados esperados, debido, en parte, a que hasta 1970 prácticamente la mitad de los gobiernos estatales

⁴ Auditoría Superior de la Federación, Distribución de las participaciones federales. Marco de referencia, octubre de 2017, p. 13

⁵ Rigoberto Soria Romo, La Construcción del Sistema de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, Tesis doctoral en Economía, UAM Iztapalapa, México, 2004, p.155.

⁶ Entre las entidades que no optaron por participar en esta coordinación fiscal se encontraban aquellas que destacaban por su desarrollo económico y fiscal como el Estado de México o Nuevo León, cuyos gobiernos estatales veían más beneficios al cobrar sus impuestos que coordinarse con la Federación. Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., p. 14.

se resistían a aceptar la coordinación fiscal propuesta por la Federación⁶. Una manera de incentivar la tan anhelada coordinación fue a través del otorgamiento de participaciones a los estados a cambio del reconocimiento de facultades tributarias exclusivas del Gobierno Federal. De esta manera, en 1970, a cambio de una tasa de 10 por ciento que los estados imponían a los artículos de lujo, la Federación ofreció el 40 por ciento de lo recaudado por ese concepto a cambio de que los gobiernos de los estados aceptaran la coordinación. Este tipo de intercambios e incentivos facilitaron la integración de las entidades federativas al Sistema de Coordinación Fiscal, al que finalmente se integraron todos los estados en 1979. Ese mismo año fue aprobada la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor un año después.

La nueva ley ordenó la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y otros impuestos de carácter estatal, creó el Impuesto al valor Agregado (IVA). En total desaparecieron 18 impuestos federales y 458 estatales, dando un paso importante en materia de coordinación y armonización fiscal. En 1980, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entraron en vigor una serie de convenios suscritos entre la Federación y las entidades federativas. Por medio de estos acuerdos, los estados cedieron al Gobierno Federal sus facultades de recaudación a cambio de la obtención de una participación en los ingresos fiscales federales, según los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal⁷.

A través de todo este esfuerzo se buscó limitar la potestad tributaria de las entidades federativas. La mejor manera para lograr la coordinación, respetando la soberanía de los estados y sin violentar el pacto federal, fue a través de incentivos como la obtención de mayores recursos mediante las participaciones federales. En un primer momento los acuerdos lograron la simplificación del sistema fiscal nacional, evitando la duplicidad de funciones de la administración tributaria y de impuestos, lo que se tradujo en una menor carga fiscal, así como un sistema más igualitario para los contribuyentes. Sin embargo, el resultado inmediato fue una dependencia cada vez mayor de las haciendas locales respecto del gasto federalizado⁸.

El éxito de la Ley de Coordinación Fiscal está en que pudo ser el instrumento jurídico idóneo para lograr la armonización y coherencia del federalismo fiscal. Antes de su promulgación existían 30 leyes fiscales diferentes que

⁷ Auditoría Superior de la Federación, Op. Cit., p.13.

⁸ Ibid., p. 15.

⁹ Miguel Ortiz Ruiz, Evolución del sistema de participaciones 1980-1997, Indetec, Guadalajara, 1998.

determinaban impuestos, obligaciones y responsabilidades distintas⁹. Con el nuevo sistema adoptado, las entidades federativas pudieron sumarse voluntariamente al Sistema de Coordinación Fiscal mediante convenios que, como ya se mencionó líneas arriba, suspendían el cobro de impuestos y derechos a nivel local para ser reconocida la potestad del Gobierno Federal en esas materias. Los Estados cedían ciertos derechos recaudatorios a cambio de un resarcimiento mediante la obtención de participaciones del Ramo 28, es decir, transferencias de recursos del gobierno federal a los estados como medida compensatoria de las pérdidas causadas por la suspensión del cobro de determinados impuestos.

Cabe añadir que las participaciones están integradas por fondos producto de la recaudación federal de impuestos, la principal fuente es la Recaudación Federal Participable (RFP), que está compuesta por ingresos del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el IVA, además de derechos sobre la explotación de hidrocarburos. Por otro lado, para garantizar el libre ejercicio y disposición de los recursos, la Ley de Coordinación Fiscal estableció desde el principio que estos se otorgaran en efectivo, sin condicionamientos para su inversión y que estuvieran exentos de cualquier tipo de deducciones¹⁰.

Con el fenómeno de descentralización de los servicios públicos como los educativos y de salud, se realizaron diversas modificaciones para adaptar la coordinación fiscal con el nuevo modelo administrativo. La descentralización de funciones a los gobiernos estatales implicó la necesidad de transferir recursos desde la Federación para el cumplimiento de las nuevas tareas asignadas a nivel local. Hasta 1997 esas transferencias se organizaron en distintos fondos y finalmente, un año después, fue creado el Ramo 33 como apartado presupuestal que concentró esos fondos¹¹.

Estas transferencias, a diferencia de los fondos del Ramo 28, no tienen una naturaleza resarcitoria sino que buscan compensar a las entidades federativas para cumplir con las funciones que les corresponden y proveer de la manera más eficiente de los servicios públicos que están obligados a brindar, por lo tanto, estos recursos no pueden ser utilizados libremente sino que su uso está condicionado al cumplimiento de los objetivos que cada fondo establece. En los siguientes apartados se detalla cuáles son esos fondos, cómo se calcula su monto y cuáles son las reglas para su asignación y distribución entre las

¹⁰ Braulio Quevedo, Op. Cit.

¹¹ Ibid.

entidades federativas. Por supuesto, las reglas del federalismo fiscal han sido transformadas por el legislador de acuerdo al contexto y las necesidades económicas y políticas¹². A continuación abordamos dos reformas relevantes a la Ley de Coordinación Fiscal, la de 2007 y 2013.

1.2 La reforma fiscal de 2007

Una de las modificaciones más relevantes de la Ley de Coordinación Fiscal fue la de 2007. Con esta reforma las fórmulas de distribución han sido diseñadas, desde entonces, con el propósito de incentivar la recaudación local y que las finanzas de las entidades federativas dependan menos del gasto federalizado. La reforma implicó el cambio de reglas mediante las cuales se distribuyen los recursos a los estados, priorizando en su diseño, variables como crecimiento económico, población y recaudación local.

Entre los cambios de las fórmulas de asignación destacan las del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal; de las participaciones por el 3.17 por ciento de derecho adicional sobre extracción de petróleo, del Fondo de Aportaciones para la Nómina educativa y Gasto Operativo, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, y del Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los Estados y el Distrito Federal.

Otras modificaciones implicaron la creación de un Fondo de Compensación, incentivos a la venta de gasolina y diésel y se estableció que a partir del 1 de enero de 2012 la recaudación del Impuesto sobre Tenencia y uso de Vehículos quedaría a cargo de los estados¹³.

La reforma de ese mismo año también modificó las fórmulas de algunas de las participaciones federales, otras permanecieron intactas, se crearon algunos fondos nuevos, mientras que otros desaparecieron. La finalidad de la reforma fue incrementar la recaudación local, estimular el crecimiento económico y compensar el crecimiento poblacional. De esta manera las modificaciones de las fórmulas de asignación implicaron, en el caso del Fondo General de Participaciones, que dependiera un 40 por ciento de la recaudación local y 60 por ciento del crecimiento del PIB estatal. De esta manera, entre 2007

¹² AEn los primeros años de la década de 1980 inició un proceso de descentralización en México, es decir, que la Federación no solo transfirió recursos a estados y municipios, sino también facultades. En este proceso fue reformado el artículo 115 constitucional, fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se realizaron los primeros esfuerzos por descentralizar los servicios de educación y salud.

¹³ Auditoría Superior de la Federación, "El nuevo federalismo fiscal", Apuntes Didácticos, enero 2016, p.7.

y 2016 los recursos destinados a este fondo crecieron 27.95 por ciento, siendo los estados de Oaxaca, Michoacán, Estado de México, Guerrero y Guanajuato los más beneficiados¹⁴. En ese mismo sentido, la ley incluyó que las asignaciones del Fondo de Fomento Municipal dependieran de la capacidad recaudatoria del impuesto predial y del agua.

Cabe señalar que a partir de esta reforma fueron creados los Fondos de Fiscalización y Recaudación, el Fondo de Compensación, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos y de los incentivos a la venta final de gasolinas y diésel.

Por otro lado, la reforma de 2007 también modificó las fórmulas de algunas aportaciones, las más significativas fueron el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Los efectos de la reforma de 2007 fueron ambivalentes, mientras algunas entidades federativas como Campeche, Tabasco, San Luis Potosí, Yucatán y Puebla lograron incrementar su recaudación local a partir de 2005, los recursos obtenidos por el Fondo General de Participaciones de estos mismos estados no aumentaron al mismo ritmo. Por otro lado, si bien la reforma buscó mediante la creación de un Fondo de Compensación otorgar más recursos a los estados más pobres, las entidades federativas favorecidas con este fondo descuidaron su recaudación local entre 2005 y 2014¹⁵.

En suma, uno de los objetivos de la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal de 2007 fue incentivar la recaudación local y reducir paulatinamente la dependencia de los estados a las transferencias de recursos del Gobierno Federal. Para conseguir ese fin fueron modificadas algunas fórmulas de distribución de algunos fondos y así otorgar mayores recursos a los estados que lograran incrementar la recaudación de sus impuestos locales.

1.3 Alcances de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 2013

En octubre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Reforma

¹⁴ Ibid., p.18.

¹⁵ Ibid., p.42.

Hacendaria presentada por el titular del Poder Ejecutivo en septiembre de ese mismo año, la cual fue presentada como una alternativa frente al recorte del gasto público provocado, en parte, por la disminución sostenida de ingresos públicos dependiente de la explotación petrolera¹⁶. Esta reforma representó un cambio profundo de la política tributaria a partir de enero de 2014, además, en febrero de ese año, el Presidente de la República suscribió el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, por medio del cual se asumió el compromiso de no modificar la estructura tributaria recién aprobada sino hasta noviembre de 2018.

Con el objetivo general de aprovechar las fuentes de ingresos para la Federación, la reforma hacendaria de 2013 tuvo como horizonte fortalecer los ingresos públicos simplificando el sistema tributario, para ello se plantearon como objetivos particulares:

1. Aumentar la capacidad financiera del Estado y la disponibilidad de recursos públicos
2. Reducir la dependencia del petróleo como principal fuente de financiamiento.
3. Garantizar la equidad de las contribuciones eliminando privilegios.
4. Reducir la informalidad y la evasión fiscal mediante la simplificación del sistema tributario.
5. Crear impuestos con responsabilidad social¹⁷.

De manera paralela a esta reforma hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal también fue modificada. Esta ley resulta fundamental en la estructura del federalismo fiscal mexicano, toda vez que por medio de ella se establecen las reglas y los métodos de asignación del gasto federalizado compuesto por las participaciones del Ramo 28, que forman parte del primer capítulo de dicha ley, así como las aportaciones del Ramo 33, estipuladas en el quinto capítulo del mismo ordenamiento jurídico¹⁸.

¹⁶ Entre 2004 y 2013 la producción de crudo en México disminuyó 25.4 por ciento. Para 2012, los ingresos tributarios como proporción del PIB del país promediaron 13.9 por ciento, mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE fue de 33.4 por ciento. La escasez de ingresos en esos años afectó principalmente el gasto en infraestructura y seguridad social, por tal motivo, el Poder Ejecutivo planteó la necesidad de una reforma hacendaria.

¹⁷ Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Evaluación Ex Post de la reforma hacendaria de 2014, México, diciembre de 2016, p.6.

¹⁸ El artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento".

Los recursos de origen federal, es decir las aportaciones y participaciones que reciben las entidades federativas y municipios representan alrededor del 73 por ciento del total de sus ingresos. Esta dependencia de este tipo de recursos de origen federal se ha acentuado con el paso de los años. Entre 1994 y 2015, los ingresos municipales crecieron 260.8 por ciento, de los cuales 209.2 se debe a transferencias federales y estatales¹⁹. Esto quiere decir que, si bien se buscó reducir la dependencia de estados y municipios a las transferencias federales mediante la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 2007, esas modificaciones no reflejaron un cambio sustancial.

Esta tendencia pretendió ser revertida con la reforma fiscal de 2013. De esta manera la recaudación de impuestos locales fue incluida como variable en las fórmulas de asignación de diversos fondos federales. El mecanismo, como se ha explicado con anterioridad, consiste en recompensar a los gobiernos locales que mejoren sus capacidades recaudatorias, lo que constituye una doble compensación. Por ejemplo, los municipios que aumentan la recaudación del impuesto predial, por un lado aumentan sus ingresos propios y por el otro, incrementan sus coeficientes en las fórmulas de distribución de las participaciones federales.

Con la reforma de 2013 este principio fue incorporado al Fondo General de Participaciones que los estados distribuyen a los municipios. De esta manera, cada entidad federativa, de manera opcional, puede realizar transferencias siguiendo los mismos criterios que fomentan la actividad económica y estimulan la recaudación.

Entre las modificaciones más relevantes a la Ley de Coordinación Fiscal está la sustitución del Fondo de Fiscalización por un Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), constituido por el 1.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable. La fórmula de distribución de este nuevo fondo también tuvo cambios al ser reemplazadas las variables relacionadas con el Régimen de Pequeños Contribuyentes por los indicadores de eficiencia y fortaleza recaudatoria escalados por población. Por otro lado, la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal incluyó un incentivo por la recaudación del impuesto predial, consistente en distribuir el 30 por ciento del excedente del Fondo respecto al monto otorgado en 2013 entre

¹⁹ En 2017 las transferencias federales fueron de 267 mil 540.4 millones de pesos, lo que equivale al gasto total de mil 950 municipios. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Índice de Información Presupuestal. Novena edición, 20 de marzo de 2018. Disponible en línea: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/>

²⁰ Auditoría Superior de la Federación, "El nuevo federalismo fiscal", Apuntes Didácticos, enero 2016, p.18.

aquellas entidades que coordinaron con sus municipios la recaudación y que registren un aumento en el impuesto predial²⁰.

Finalmente, la reforma fiscal también dispuso que a partir de 2015 los gobiernos locales obtengan participaciones provenientes del total del Impuesto Sobre la Renta (ISR) causado por sus empleados. La Ley de Coordinación Fiscal señala que se excluye de la Recaudación federal Participable el ISR por concepto de salarios y prestación de servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y municipales. Tal medida, señalan los expertos, provocó un mayor ordenamiento y cumplimiento del impuesto²¹.

4. Gasto federalizado

En los siguientes apartados se detalla la definición, los fondos y las reglas de distribución de las participaciones federales del Ramo 28, así como de las aportaciones del Ramo 33, ambas contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

1. Participaciones federales del Ramo 28

Los recursos que reciben las entidades federativas y los municipios de parte de la Federación y que son de libre disposición, se denominan Participaciones Federales y forman parte del Ramo 28. Este tipo de ingresos representan la segunda fuente de mayores ingresos de los Estados. Se estima que 31 de cada 100 pesos de las entidades federativas provienen de este concepto²².

La naturaleza de los recursos del Ramo 28 es resarcitoria, es decir que, al no estar etiquetados no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, por lo tanto su distribución es proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica. En este sentido, el objetivo de la asignación de este tipo de recursos es generar incentivos para dar continuidad a las actividades económicas y al esfuerzo recaudatorio.

Como ya se mencionó, las Participaciones Federales son fondos constituidos

²¹ Ibid., p.19.

²² Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Estrategia Programática. Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

a través de la recaudación de impuestos federales y su asignación depende de una serie de fórmulas de distribución que toman en cuenta una serie de variables e indicadores que brindan un panorama de las condiciones reales de desarrollo y la participación de cada una de las entidades federativas. Así, por ejemplo, el Fondo Monetario Municipal incentiva la recaudación del impuesto predial mediante una fórmula de asignación que toma en cuenta la eficacia en el cobro de ese impuesto. A continuación se detallan las participaciones que forman parte del Ramo 28 y las reglas para su asignación:

a) Fondo General de Participaciones (FGP): se constituye con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se distribuye entre las entidades federativas según el monto asignado al mismo FGP durante el año 2007, además de los índices de crecimiento económico, la recaudación obtenida y la población de cada una de las entidades federativas.

b) Fondo de Fomento Municipal (FFM): Se calcula del 1 por ciento del RFP y es distribuido entre las entidades federativas según el monto asignado al FFM en 2013. El excedente respecto a ese año se asigna según el crecimiento de la recaudación del impuesto predial, derechos de agua y la población de la entidad.

c) Participaciones Específicas en el impuesto Especial sobre Producción y Servicios: Lo constituye el 20 por ciento de la recaudación del Impuestos sobre Producción y Servicios (IEPS), el impuesto a bebidas alcohólicas y cervezas, así como el 8 por ciento a tabacos. Este fondo se distribuye de acuerdo a la participación de cada estado en la recaudación de dichos impuestos.

d) Fondo de Fiscalización y Recaudación: Está constituido por el 1.25 por ciento de la RFP y es distribuido entre las entidades federativas tomando en cuenta el excedente de ese mismo Fondo del año 2013, el cual se asigna según la evolución de diferentes indicadores de fiscalización y al crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada entidad federativa.

e) Fondo de Extracción de Hidrocarburos: Se constituye de los ingresos

petroleros aprobados en la Ley de Ingresos multiplicados por 0.00087 y es distribuido entre las entidades federativas productoras de petróleo de acuerdo con su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos y el valor de la extracción de gas.

f)Fondo de Compensación: Está compuesto por los dos onceavos del IEPS de las ventas de diésel y gasolinas, se distribuye entre las diez entidades federativas que, de acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con los menores niveles de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no minero y petrolero.

g)Incentivos por el IEPS sobre ventas de diésel y gasolina: Se refiere a los nueve onceavos de la recaudación del IEPS sobre las ventas de esos hidrocarburos y se distribuye según la participación de cada entidad federativa en el consumo de diésel y gasolina.

h)Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior: Lo constituye el 0.136 por ciento de la RFP y se destina únicamente a los municipios fronterizos o litorales donde se llevan a cabo la importación y exportación de bienes.

i)Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos: Es el resultado de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por el factor de 0.00051. Este se distribuye entre los municipios colindantes con las fronteras o litorales por donde salen del país los hidrocarburos.

j)Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: Tiene el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de sus ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.

k)Impuesto sobre la Renta por salarios de las entidades Federativas: lo constituye el 100 por ciento de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado a las dependencias de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, de los organismos autónomos y entidades paraestatales.

Por otro lado, las Participaciones del Ramo 28 incluyen otros incentivos relacionados con la fiscalización de diferentes impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre, los créditos fiscales federales y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros. Las participaciones se transfieren de acuerdo a la reglamentación dispuesta en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instrumentos en donde se advierte que estos incentivos económicos “se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la Federación”.

1.4.2 Aportaciones Federales del Ramo 33

Los recursos transferidos por la Federación a las entidades federativas y los municipios reciben el nombre de Aportaciones Federales, las cuales forman parte del gasto programable y están incluidas en el Ramo 33. Este tipo de transferencias son la primera fuente de ingresos de las entidades de federativas, se estima que 54 de cada 100 pesos de su presupuesto provienen de este tipo de ingresos. Cabe señalar que este tipo de recursos están etiquetados, es decir, no pueden ser utilizados libremente como las Participaciones Federales y solamente pueden ser aplicados para financiar actividades como educación, salud y combate a la pobreza a través de ocho fondos que especifican un concepto general. Estos fondos son los siguientes:

a)Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE): Se calcula tomando en cuenta las plazas registradas, ampliaciones presupuestarias, creación de plazas y los gastos de operación.

b)Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): El monto se determina tomando en cuenta el inventario de la infraestructura médica; gastos en servicios personales; gastos de operación; gastos de inversión, y otros que promuevan la equidad en los servicios de salud.

c)Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): Lo constituye el 2.5294 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución depende del financiamiento de obras, acciones sociales básicas y de inversiones que benefician a la población que se encuentra en pobreza extrema. Su distribución entre los Estados depende del

monto de 2013 y un componente adicional conformado por el 80 por ciento por la proporción de carencias y el 20 por ciento por la variación en pobreza extrema.

d)Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN): El monto se determina por el 2.35 por ciento de la recaudación federal participable para las entidades federativas sin incluir a la Ciudad de México, y por el 0.2123 por ciento de la misma recaudación federal participable para la capital del país. Su distribución depende de los niveles de población.

e)Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Está constituido por el 0.814 por ciento de la recaudación federal participable y su distribución depende de las fórmulas diseñadas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, a más tardar el 31 de enero de cada año fiscal.

f)Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA): Se calcula tomando en cuenta el registro de los planteles, ampliaciones presupuestarias, rezago de alfabetización, entre otras.

g)Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP): El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública diseña las fórmulas para distribuir los recursos entre las entidades federativas. Para su distribución se toma en cuenta la población, la ocupación penitenciaria, programas de prevención del delito, equipamiento, modernización tecnológica, entre otros.

h)Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF): Está constituido por el 1.40 por ciento de la recaudación federal participable. Desde 2008 su distribución entre las entidades federativas depende de los recursos otorgados en 2007 y de un componente adicional que está constituido del inverso del PIB per cápita²³.

²³ La definición de cada una de las aportaciones, el cálculo de sus respectivos montos y las reglas para su distribución están contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal, para los fines de esta investigación se utilizó la descripción de la Auditoría Superior de la Federación, "El Nuevo Federalismo Fiscal", Apuntes Didácticos, Enero 2016, pp.12-14.

1.5. Ingresos propios de los municipios: impuestos, derechos y aprovechamientos

Como hemos visto antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina las facultades tributarias para cada uno de los tres órdenes de gobierno, señalando, en primer término, las materias impositivas que son exclusivas de la Federación y los municipios, dejando una capacidad residual a las entidades federativas:

De este modo, el entramado constitucional permite la concurrencia impositiva en aquellas materias no exclusivas, ni prohibidas para alguno de los tres órdenes de gobierno, y entre las cuales se hallan varias contribuciones de enorme potencial recaudatorio (como son los impuestos al consumo y la renta)²⁴.

Las facultades impositivas de la Federación contempladas en el artículo 73, fracción XXIX se refieren a materias de comercio exterior; recursos naturales como minerales, salinas, petróleo, hidrocarburos, agua; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados; energía eléctrica; diversos productos como tabaco, cerillos, fermentados y cerveza, entre otros; gasolina y otros derivados del petróleo; así como la explotación forestal.

Por otro lado, las fuentes no reservadas para la federación o los municipios, es decir, las atribuciones de las entidades federativas, se encuentran establecidas en los artículos 15, 17 y 18 de la Constitución²⁵. Entre estos impuestos exclusivos de los gobiernos estatales destacan los impuestos sobre los ingresos y los impuestos sobre nóminas. Entre los primeros están los impuestos sobre ingresos derivados por la obtención de premios; sobre el patrimonio, como la tenencia vehicular; el impuesto por la prestación de servicios de hospedaje; por la prestación de servicios de juegos con apuestas y concursos; el impuesto general al comercio, industria y prestación de servicios, entre otros. Por otro lado, los impuestos sobre nóminas y asimilables son el impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal y el impuesto al ejercicio de profesiones.

Respecto al municipio, el artículo 15 reconoce la facultad de este nivel de gobierno para gravar materias relacionadas con la propiedad inmobiliaria, obtener ingresos por el cobro de los servicios públicos que preste y gozar de los rendimientos obtenidos por la explotación de su patrimonio. El

²⁴ Peña, 84

²⁵ Estos artículos también prohíben a los Estados gravar el libre tránsito de personas y mercancías, realizar exportaciones e importaciones, así como emitir moneda propia o estampillas.

mismo artículo otorga a las legislaturas locales la facultad de determinar otros ingresos y contribuciones a favor de los municipios. A excepción de la Ciudad de México, en donde las alcaldías no tienen la facultad de cobrarlo, el impuesto predial es recaudado por los municipios.

Además de la Constitución Federal, cada municipio cuenta con su propia Ley de Ingresos y Ley de Hacienda Municipal, como instrumentos jurídicos que facultan a los ayuntamientos a cobrar los ingresos a que tienen derecho. Es en esta legislación en dónde se establecen los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de los mismos. Por otro lado, cabe señalar que los ingresos de los municipios pueden ser ordinarios y extraordinarios. Estos últimos se refiere a los créditos o contribuciones especiales, mientras que los primeros se refieren a los ingresos que se perciben de manera constante y regular, es decir: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Los impuestos se definen como las prestaciones en dinero o en especie, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Ayuntamiento. Los derechos, son contraprestaciones derivadas de los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del mismo municipio. Por otro lado, los productos pueden definirse como los ingresos que percibe el municipio por actividades que no corresponden a sus funciones propias de derechos públicos, así como la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado. Los aprovechamientos se refieren a las multas, recargos y demás ingresos que percibe el municipio, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, de derechos, productos y participaciones²⁶.

Algunos de los impuestos municipales más comunes son el impuesto predial; el impuesto sobre compra-venta de bienes inmuebles; el impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos; el impuesto por el ejercicio de profesiones y el impuesto por el mantenimiento de vías públicas como banquetas, pavimentación, entre otros.

Los derechos, como vimos, son pagos que recibe el municipio por la

²⁶ La definición de estos conceptos corresponde a la redacción contenida en la Ley de Hacienda del Municipio del Aguascalientes, sin embargo no son exclusivas de esta localidad sino que es similar a las definiciones contenidas en otras leyes hacendarias de los municipios o leyes de ingresos municipales, las cuales pueden aplicarse de manera general para los fines de esta investigación.

prestación de un servicio administrativo como la expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas; por servicios propios del Registro Civil; expedición de licencias o permisos; abastecimiento de agua potable y drenaje, alumbrado público y recolección de basura; ocupación de la vía pública y servicios de mercado, así como los servicios de los panteones.

Como ejemplos de los productos podemos mencionar aquellos derivados de concesiones, explotación o arrendamiento de bienes inmuebles, también la venta de muebles e inmuebles. Los aprovechamientos, como ya se mencionó, son desde multas y recargos, hasta reintegros, donativos e indemnizaciones por daños a bienes municipales.

En el siguiente capítulo nos concentramos en definir el concepto del impuesto predial, su naturaleza y la normatividad que hace posible su recaudación en los municipios mexicanos.

Capítulo 2. Caracterización del impuesto predial en México

Después de revisar en el capítulo anterior la organización y las reglas del federalismo fiscal y hacendario en México, en esta segunda parte de la investigación nos concentramos en describir la naturaleza jurídica del impuesto predial y sus características, con el objetivo de proponer una definición funcional para los fines de nuestro análisis de las exenciones descritas en el artículo 15 constitucional.

Posteriormente, revisamos brevemente las condiciones de recaudación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en los países desarrollados y su comparación con el contexto latinoamericano. Sin ser uno de los objetivos de este trabajo, consideramos que una descripción desde una dimensión internacional ayuda a entender en dónde está situado el país en materia tributaria, así como contar con un panorama más amplio del efecto de las reformas constitucionales y los cambios que ha tenido la hacienda municipal en México, específicamente después de 1983 y 1999.

Finalmente, se hace una descripción de la manera en que se gestiona el impuesto predial desde los municipios, mediante la explicación de cómo se calcula el valor catastral de los inmuebles como base para establecer tarifas, así como las obligaciones y derechos con los que cuentan los contribuyentes.

2.1 Definición del impuesto predial

El impuesto es la manera más común en que un Estado obtiene recursos para financiar sus actividades. Una definición concreta del concepto de impuesto la ofrece Adam Smith cuando advierte que se trata de contribuciones realizadas por “el pueblo con parte de sus ingresos privados para pagar las rentas públicas del Soberano”²⁷. Podemos afirmar que los impuestos son reclamaciones que hace el Estado, gracias a su poder coactivo y legítimo. Si bien es cierto que son tributos o imposiciones “determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial”²⁸, los impuestos están regulados por el derecho público y su exigencia se justifica en función de la administración del bien común.

²⁷ Adam Smith, Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.726.

²⁸ Erick de Jesús Cano Alvarado, “La colaboración administrativa para la recaudación del impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas municipales. El caso de Chimalhuacán, Estado de México”, Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, 2021, p. 28.

Una definición que recupera el espíritu y características de la teoría clásica se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, vigente en México en 1967 que describía los impuestos como “las prestaciones en dinero o en especie, que fija la ley con carácter general y obligatorio”²⁹. Uno de los tributos que se ciñen a esta caracterización son los impuestos sobre el patrimonio o la propiedad, los cuales normalmente son gravados en los Estados modernos y tienen como base imponible el valor del patrimonio de las personas o del algún activo que forme parte de esa propiedad.

En este sentido, la teoría de la tributación son dos principios los que se consideran para determinar qué impuestos y cuál es el monto de los impuestos: el beneficio y capacidad de pago. El primero de estos principios considera que el impuesto debe ser proporcional a los beneficios que recibe la persona de parte del Estado. El segundo principio, considera la capacidad de pago de cada individuo como medida del monto del gravamen:

[...] no es sencillo medir la capacidad de pago de una persona. Normalmente se recurre a tres indicadores: la renta, el consumo y el patrimonio. A cada uno de ellos se puede asociar un impuesto de base amplia, como son, respectivamente, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre el patrimonio propio³⁰.

Por otro lado, los impuestos también se clasifican como ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que se aplican regularmente, normalmente cada año, mientras que los segundos obedecen a excepcionalidades y son utilizados para hacer frente a contextos de crisis nacional como conflictos armados, desastres naturales o epidemias. Los impuestos a la tenencia y a la transferencia de la propiedad son ordinarios. De los impuestos ordinarios a la tenencia destacan el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas y el impuesto a los bienes inmuebles.

El impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas es un impuesto ordinario que grava el patrimonio de las personas y se define “como la diferencia entre el valor de todos los bienes y derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos)”³¹. La tasa de este tipo de impuesto es inferior al 2 por ciento y se cubre con las rentas generadas por el patrimonio, sin tener que recurrir a la venta parcial del mismo³².

Por su parte, el impuesto a la propiedad de los bienes inmuebles, mejor conocido como impuesto predial, tiene como base imponible el valor de cada propiedad. Este

²⁹ Ibid., p.29.

³⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19, Publicación de las Naciones Unidas, 2021, p. 70.

³¹ Ibid., p.71.

³² Hasta inicios de la década de 1990, alrededor de diez países integrantes de la OCDE tenían vigente ese impuesto, actualmente solo continúa gravándose en Colombia, España, Noruega y Suiza.

tipo de impuesto se cataloga como impuesto real, debido a que depende del valor de cada inmueble sin tomar en cuenta, al menos en principio, la capacidad de pago de su propietario, es decir, que grava el valor del activo bruto. Regularmente este impuesto es aplicado por los gobiernos locales, teniendo como principal objetivo que “ciudadanos contribuyan a financiar los servicios que reciben de los municipios, los que se puede entender que guardan cierta relación con el valor de los bienes inmuebles”³³.

Si bien el impuesto predial no es un impuesto personal (como el Impuesto Sobre la Renta), sí es un impuesto de carácter progresivo, es decir, que al ser tasado según montos de avalúo de la propiedad, se supondría que las personas de mayores ingresos y por lo tanto con viviendas de mayor valor catastral o del mercado inmobiliario, tendrían que pagar más por el concepto de este inmueble, es decir que también se trata de una condición redistributiva del impuesto. Además de su carácter progresivo y redistributivo, el impuesto predial también resulta en una fuente de ingresos estable para los municipios, dado que el valor de las propiedades inmobiliarias no es tan fluctuante como el ingreso de las personas y puede ser determinado mediante los análisis catastrales que las mismas autoridades locales se encargan de realizar.

En este mismo sentido, cabe señalar que un diseño idóneo del impuesto predial requiere de una correcta construcción del catastro y de una definición de la tasa³⁴. El catastro, es aquel registro estatal de los bienes inmuebles y la identificación de las propiedades puede hacerse mediante la auto-declaración de los contribuyentes o por medio de un censo oficial. Identificadas las propiedades se realiza la estimación de su valor. Ya sea considerando el valor del capital de la propiedad mediante el cálculo del valor del suelo y tomando como referencia la ubicación del inmueble, los niveles y la superficie construidas, así como su antigüedad³⁵.

Todos los impuestos cuentan con una serie de categorías de la carga impositiva, es decir, los elementos que permiten determinar la proporción o monto que sobre los conceptos será cobrado. Estas categorías o elementos son: el sujeto, el objeto, la base, la tasa, la cuota y la tarifa³⁶.

³³ CEPAL, Op. Cit., p. 71.

³⁴ Ethos, p.20

³⁵ Ibid.

³⁶ El contenido de las categorías del impuesto predial en México se examinan y detallan en el último de los apartados de este segundo capítulo.

El sujeto, se refiere a la persona física o moral obligada a pagar el impuesto. Existen dos tipos de sujeto, un activo y otro pasivo. El primero se refiere a la autoridad que tiene el derecho a exigir el pago de ese tributo, ya sea la Federación, los gobiernos estatales o los municipios, en el caso mexicano. El sujeto pasivo se refiere a los contribuyentes, es decir, las personas que legalmente están obligadas a pagar ese impuesto.

El objeto es aquel concepto o situación que genera el impuesto. En el caso de las propiedades puede tratarse de un mueble o un inmueble, pero también un acto, documento o una persona. Por otro lado, la base se refiere a la cantidad sobre la que se determina el impuesto. En el caso del predial es el valor catastral del inmueble.

La tasa es el porcentaje fijo de la base que señala la ley para un determinado objeto tributario, mientras que la cuota es la cantidad de dinero o en especie que se exige para cubrir el costo de algún concepto. Un ejemplo de cuota es la que se cobra por el derecho por consumo de agua potable, la cual se fija según el uso (doméstico o comercial) y la cantidad utilizada. Finalmente, la tarifa se refiere a los costos máximos y mínimos que pueden ser cobrados.

Para recapitular, podemos señalar que el predial es un impuesto que se cobra de manera directa y se genera por la tenencia, posesión u ocupación de una propiedad inmobiliaria. El cobro de dicho impuesto varía de acuerdo con las características de la propiedad. Es un gravamen estable, en tanto el valor de las propiedades inmobiliarias permanece durante largos periodos de tiempo; es redistributivo debido a que solo quienes son propietarios y los recursos obtenidos por su cobro son utilizados para cubrir los gastos que generan los servicios públicos de una localidad y que por lo tanto benefician a toda la población. También se trata de un impuesto progresivo, toda vez que las tarifas de dependen del tamaño y valor de la propiedad.

Las características del predial han hecho de este impuesto el principal ingreso propio de los municipios en México. Sin embargo, su potencial no ha sido aprovechado correctamente. Desde hace varios años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha insistido que la recaudación del predial en México es de las más bajas entre los países que integran a ese organismo. Las principales limitaciones están en la falta

de modernización de los registros de la propiedad, los valores catastrales obsoletos y la poca eficiencia administrativa en los municipios³⁷.

2.2 Perspectiva internacional del impuesto predial

El impuesto predial es el impuesto local por excelencia, si se compara con otro tipo de impuestos, tiene la ventaja de ser recaudado con relativa facilidad. Por un lado, su base, es decir, la propiedad inmobiliaria, es visible e inamovible, por lo que por sí misma refleja la capacidad de pago del contribuyente. Además, el catastro, como la base administrativa y legal que sustenta el cobro del predial, también es útil para calcular el costo y proveer servicios públicos asociados a cada predio según el uso de suelo³⁸.

Por su parte, la OCDE define el impuesto predial o el impuesto sobre la propiedad como un:

Impuesto recurrente y no recurrente sobre el uso, la propiedad o la transferencia de la propiedad. Este, incluye los impuestos sobre los bienes inmuebles o la riqueza neta, impuestos sobre el cambio de titularidad de la propiedad por herencia o regalo y los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. Este indicado se refiere al gobierno en su conjunto (todos los órdenes de gobierno) y se mide en porcentaje tanto del Producto Interno Bruto (PIB) como de la tributación total³⁹.

La definición de la OCDE ofrece, además, una propuesta para medir y comparar el desempeño recaudatorio del impuesto predial entre los países que integran dicha organización mediante el porcentaje respecto a su propio PIB. De esta manera, en la medición más actualizada de la propia OCDE, Reino Unido y Francia encabezan la lista de los países con mayor recaudación del impuesto predial al con un 4.1 por ciento respecto a su respectivo PIB. En la lista de los países que mayores ingresos obtienen por el cobro del impuesto predial también están Luxemburgo, Canadá, Bélgica, Corea, Israel, Grecia, Estados Unidos, Australia, Italia, Japón, España, Suiza e Islandia. Todos estos países cuentan con promedio de recaudación superior al promedio de 1.9 por ciento⁴⁰.

³⁷ OCDE, Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible, octubre 2010, p.15.

³⁸ José Larios, "Cómo fortalecer la ciudadanía y la moral tributaria a través del cumplimiento del impuesto predial" Recaudando bienestar, 25 de junio de 2020. Disponible en línea: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/la-importancia-del-impuesto-predial-para-la-ciudadania/>

³⁹ OCDE, Tax on property. Israel, 2015, pp. 16-16. Citado por INEGI, Perfil del Catastro municipal en México, 2015, p. 91. Disponible en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

⁴⁰ OCDE, Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, 2019. Disponible en línea: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

Por debajo de este promedio se ubican algunos países europeos como Dinamarca, Portugal y Noruega, además del conjunto de naciones que integran América Latina. De los países latinoamericanos que mayor recaudación del predial reportan está Argentina, con un 2.8 por ciento respecto de su PIB; Uruguay, con 2.1 por ciento; Brasil, 2 por ciento; Colombia, 1.9 por ciento; Barbados, 1.8 por ciento, y Chile 1 por ciento. El resto de los países de la región están por debajo de ese uno por ciento, incluyendo México, que cuenta registra un 0.3 por ciento⁴¹.

La evidente diferencia entre los índices de recaudación del impuesto predial entre los países desarrollados y las economías emergentes latinoamericanas puede explicarse de diversas maneras y tomando en cuenta diversas causas, desde el nivel de desarrollo institucional de cada uno de esos países, los niveles de autonomía de los gobiernos locales, la cultura política o la eficacia de un sistema de incentivos y sanciones que obligan al contribuyente a cumplir con sus obligaciones, sin embargo esta problemática ese no es el propósito de la presente investigación

Por ahora podemos mencionar una diferencia notable entre ambas regiones respecto al cobro del impuesto predial. En países como Dinamarca, Suecia, Reino Unido y Alemania, los impuestos a la propiedad inmobiliaria se calcula según el valor del mercado de dicha propiedad, o también mediante un valor de arrendamiento, muy distintos a los avalúos catastrales que se aplican generalmente en los países latinoamericanos y que arrojan un valor menor de la propiedad que el valor de mercado⁴².

Por otro lado, no todos los países gravan un único impuesto. Si bien en Holanda y Suecia sí se cobra una sola tributación, en Reino Unido existen dos impuestos distintos, uno municipal que es atribución de los gobiernos locales, y el otro una tasa comercial que se encarga de recaudar la autoridad central. Un caso interesante es Dinamarca, que cuenta con tres tipos distintos de impuesto predial, todos ellos locales: un impuesto sobre el suelo, un impuesto sobre el servicio y un impuesto sobre el valor de la propiedad inmobiliaria⁴³.

⁴¹ Ibid.

⁴² Alena Holmes y Eva Sovrova, "La imposición a la Propiedad Inmobiliaria: Perspectivas internacionales. Europa Central-República Checa", en Nuevas Tendencias y Experiencias en Tributación Inmobiliaria y Catastro. Tomo II, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 2006, p.465. ⁴³ Ibid., p.466.

Con relación a América Latina, resulta imposible no tomar en cuenta la profunda desigualdad y las contradicciones que caracterizan a la región para realizar una correcta interpretación de la realidad política y económica de los países que la integran. Por un lado, la pobreza y la informalidad económica parecen ser la norma en la mayoría de los países pero, por el otro, se registra en la región un sostenido incremento de inversiones públicas en políticas sociales, al mismo tiempo que existe un sistema tributario regresivo con dependencia en los impuestos al consumo⁴⁴.

El promedio de recaudación en la región de los impuestos a la propiedad inmobiliaria es menor al 1 por ciento del PIB y no existe una estricta relación entre la recaudación tributaria y la riqueza de un país. Por ejemplo, la recaudación de México es más baja que en Bolivia, “lo que deja en evidencia que la intensidad con la que se tributa el patrimonio inmobiliario es una cuestión de elección”⁴⁵. Si bien es cierto que entre 2000 y 2010 el promedio de recaudación fue del 0.28 por ciento respecto del PIB de la región, lo cual constata una incapacidad institucional para aprovechar su valor potencial, el impuesto sobre la propiedad es una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos locales al constituir alrededor del 45 por ciento del total de los ingresos tributarios.

En este mismo sentido cabe señalar que el aprovechamiento de la tributación inmobiliaria no solo se traduce en mayores ingresos para los gobiernos locales sino que también se trata de un indicador de la calidad de la gobernabilidad local, toda vez que:

*[...] una sólida gestión del impuesto predial podría promover una mayor rendición de cuentas sobre los resultados del gasto público y el desempeño de los gobiernos locales. Igualmente, un manejo adecuado del impuesto podría tener un favorable impacto sobre el uso eficiente del suelo, siendo que el impuesto determina la naturaleza, ubicación y densidad del desarrollo sostenible de las ciudades*⁴⁶.

⁴⁴ Si bien la magnitud de la carga tributaria ha aumentado en los últimos años, “la estructura de los sistemas tributarios todavía continúa siendo una gran fuente de preocupación. La tributación al consumo sigue representando el 51 por ciento de la carga tributaria”. Cláudia M. De Cesare, *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, Lincoln Institute, Massachusetts, 2016, p.1.

⁴⁵ Cláudia M. De Cesare, *Op. Cit.*, p.3.

⁴⁶ Jaime Bonet, Andrés Muñoz y Carlos Pineda Mannheim (Eds.), *El potencial oculto. Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2014, p. 12.

En este sentido, se recuperan a continuación las recomendaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el correcto aprovechamiento del impuesto a la propiedad inmobiliaria en el contexto latinoamericano:

- a) Aplicar una política tributaria según las dimensiones y propiedades de los municipios para gestionar de manera correcta el impuesto predial.
- b) Diseñar sistemas de transferencias que promuevan el esfuerzo fiscal local.
- c) Gestionar de manera eficiente el impuesto través de oficinas o agencias especializadas en su administración.
- d) Establecer un marco normativo claro desde los gobiernos nacionales con reglas del juego válidas y transparentes para todos los gobiernos locales.
- e) Crear mecanismos alternativos de captura de plusvalías que permitan dinamizar la recaudación de ingresos propios e los gobiernos locales⁴⁷.

En los siguientes apartados del presente capítulo abordamos el marco normativo del impuesto predial en México, sus transformaciones y las reformas que han posibilitado su administración por los municipios, así como las condiciones con las que es tributado por los gobiernos locales.

2.3 Normatividad del impuesto predial en México

En enero de 1917 el Constituyente de Querétaro estableció que el Municipio libre fuera la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados, de acuerdo con los siguientes principios:

- Que cada municipio fuera administrado por un ayuntamiento elegido popularmente.
- Que el municipio administrara libremente su hacienda.
- Que los municipios contaran con personalidad jurídica⁴⁸.

De esta manera, el artículo 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce no solo la libertad política y administrativa del municipio, lo cual implica la ausencia de una autoridad intermedia entre el

⁴⁷ Ibid., p. 8.

⁴⁸ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, "En 1917, se aprueba el artículo 115 Constitucional, que instituye el Municipio Libre en México". Disponible en línea: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/24-de-enero-de-1917-se-aprueba-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico>

ayuntamiento y el gobierno estatal, sino también su autonomía económica o financiera⁴⁹, con ello la facultad de obtener sus propios fondos y recursos para atender sus necesidades particulares. Por otro lado, en su artículo 31, el texto constitucional establece la obligación de todos los habitantes del país de contribuir al gasto público de los tres órdenes de gobierno, es decir, que esta disposición otorga la facultad a la Federación, estados y municipios de recaudar impuestos.

Como vimos en el primer capítulo de esta investigación, el Poder Ejecutivo determinó que fueran los gobiernos locales quienes tuvieran la potestad de gravar con impuestos la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, mientras la Federación y los estados pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus necesidades presupuestarias, los municipios tienen imposibilitada la facultad de fijar por sí mismos los impuestos municipales, estos son fijados por las legislaturas de los estados, limitando las facultades del municipio a la recaudación⁵⁰.

Resumiendo lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que, de acuerdo con las leyes mexicanas, los tres órdenes de gobierno cuentan con la facultad de exigir el pago de impuestos, sin embargo ese derecho no es el mismo para los tres. Por un lado, la Federación y los gobiernos estatales tienen legalmente reconocida la autoridad para diseñar, fijar cuotas, tarifas y cobrar impuestos, mientras que los municipios solo cuentan con la facultad de recaudar los gravámenes fijados por los congresos locales. En esta distribución de atribuciones fiscales característica del federalismo mexicano, los municipios (con excepción de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) tienen la facultad de recaudar los impuestos a la propiedad de los bienes inmuebles, es decir aquellos que se relacionan con su adquisición, uso y venta.

Esta facultad tributaria de los municipios fue reconocida, sin embargo, hasta 1983, luego de la reforma al artículo 15 constitucional, mediante la cual el legislador reconoció la necesidad de fortalecer financieramente al municipio

⁴⁹ Se entiende por autonomía como la facultad de una comunidad política (ya sea el municipio, una región, incluso órganos del propio gobierno) de darse sus propias normas. La Constitución mexicana reconoce la autonomía de las entidades federativas, se trata de una de las condiciones que hacen posible la existencia del pacto federal. La autonomía de los municipios también está reconocida en el texto constitucional y abarca tanto la autonomía política, administrativa y jurídica, como la fiscal en tanto el municipio cuenta con su propio patrimonio y hacienda pública.

⁵⁰ De acuerdo con Hortensia Rodríguez Sánchez: "los Municipios no disponen de autoridad para establecer sus contribuciones, la propia Constitución Federal Mexicana no los dota de potestad tributaria, y por ello, carecen de autonomía política y financiera, razón por la cual hablar de Municipio Libre, resulta irrelevante", Hortensia Rodríguez Sánchez, "El entorno jurídico del impuesto predial en México", p.3.

como condición fundamental para consolidar su autonomía⁵¹. La reforma constitucional de ese año otorgó a los municipios el derecho exclusivo sobre las contribuciones inmobiliarias que antes eran compartidas con los gobiernos estatales.

De esta manera, la reforma determinó que la hacienda municipal se conformara, entre otras fuentes de ingreso, con las contribuciones determinadas por los congresos de los estados, así como por la recaudación propia de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras⁵².

De acuerdo con Adán Larracilla Márquez, la que más amplia e importante de las reformas al artículo 15 constitucional es la de 1983, debido a que solo a partir de la misma los municipios obtuvieron el reconocimiento de una personalidad jurídica y patrimonio propios, condiciones para poder expedir sus propios bandos de policía y de gobierno. Además, la reforma adicionó una serie de servicios públicos para su administración a cargo de los municipios, así como la facultad para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano, reservas territoriales y ecológicas, vigilar el uso de suelo en su territorio, regular la tenencia de la tierra, expedir licencias y permisos de construcción y la posibilidad de crear convenios con los gobiernos estatales para la prestación de servicios. Entre los cambios más relevantes, destaca, el reconocimiento de la libertad de los municipios para administrar su hacienda y la capacidad de aprobar su propio Presupuesto de Egresos⁵³.

Ahora bien, el reconocimiento de la potestad tributaria de los municipios en materia de contribuciones de la propiedad inmobiliaria, como el predial, no se tradujo en una oportunidad financiera, debido a la incapacidad técnica y administrativa de los municipios para realizar una correcta recaudación, por lo que el cobro de estos impuestos siguió estando, por necesidad, en manos de los gobiernos estatales durante un tiempo.

⁵¹ Hortensia Rodríguez Sánchez, "El entorno jurídico del impuesto predial en México", Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, p. 6. Disponible en línea: http://cesmdfa.fja.gob.mx/investigaciones/pdf/r27_trabajo-5.pdf

⁵² Ibid.

⁵³ Adán Larracilla Márquez, Elementos para la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 115

Otro cambio significativo tuvo lugar en 1999 con la aprobación de una nueva reforma del artículo 15 constitucional. De acuerdo con Hortensia Rodríguez, las legislaciones locales tuvieron que ser armonizadas con dicha reforma, y en ese proceso se abrió la posibilidad de nuevas facultades para los municipios, como la de proponer cuotas y tarifas a sus contribuciones; diseñar las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, los cuales deben ser equiparables a los valores del mercado⁵⁴. La reforma constitucional otorgó mayor participación y reconoció la toma de decisiones de los municipios respecto al diseño de sus propios impuestos, derechos y contribuciones.

La reforma de diciembre de 1999 es la más trascendente en cuanto a la ampliación de facultades reglamentarias para los municipios⁵⁵. Por un lado, el ayuntamiento fue reconocido como órgano de gobierno del municipio y no como un sistema de administración, por el otro amplió la gama de servicios públicos a cargo de este orden de gobierno. Desde ese momento son competencia del municipio el drenaje y el tratamiento de aguas residuales; la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; así como el equipamiento de calles, parques y jardines, además de las tareas de seguridad pública.

La reforma de 1999 facultó a los municipios metropolitanos para coordinarse en la prestación de servicios públicos. También limitó la participación del gobierno estatal en materia de seguridad pública dejando a cargo del municipio a la policía preventiva, también reconoció el derecho de los municipios de presentar controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía no fue completo. La misma reforma de 1999 ordenó la exención del pago del impuesto predial a los inmuebles públicos utilizados por cualquiera de los tres órdenes de gobierno. En este sentido resulta necesario recuperar las palabras de Adán respecto a los alcances de estas reformas:

“[...] es posible apreciar cómo el municipio, a pesar del debate sobre su debilidad institucional y precariedad económica, ha venido recibiendo más

⁵⁴ Hortensia Rodríguez Sánchez, Op. Cit., p. 12.

⁵⁵ Adán Larracilla Márquez, Op. Cit., p.25

potestades y atribuciones desde 1983 a la fecha, generando así la conclusión parcial de que con esto podría crecer. La realidad es que uno de los defectos más serios de este arreglo constitucional es el tema de los recursos: el predial, como se verá más adelante, no se cobra, pero tampoco existen las condiciones sociopolíticas para que los residentes de los municipios lo paguen y, por lo tanto, el financiamiento a los servicios que prestan no es suficiente⁵⁶.

Al respecto, debemos agregar que el predial, como cualquier otro impuesto tiene una doble dimensión, o si se prefiere dos fines distintos, es decir, una finalidad fiscal y la otra extrafiscal. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario distinguir los medios utilizados por el Estado para hacerse de recursos sin llegar a confundir las herramientas que posibilitan la recaudación con el producto de dicha actividad recaudatoria. De este modo, los medios tributarios, es decir, las contribuciones, cuentan necesariamente con un fin fiscal, sin embargo sus objetivos tienen una naturaleza extrafiscal, en otras palabras, “la recaudación en sí no constituye un fin, sino que es un medio para obtener ingresos encaminados a satisfacer las necesidades sociales, dentro del tazo establecido en el texto constitucional”⁵⁷.

En este orden de ideas el impuesto predial cuenta con esta doble dimensión fiscal y extrafiscal. Por un lado su finalidad es reunir los fondos necesarios para costear el gasto público de los municipios, por el otro, su aplicación también tiene el propósito de regularizar la tenencia de la tierra y dar certeza o seguridad jurídica a los propietarios de los inmuebles mediante la exigencia de su pago.

2.4 La gestión del impuesto predial en los municipios

El impuesto predial, en México, es aquella contribución que todos los propietarios de un bien inmueble están obligados a pagar cada año. Para el caso mexicano, una completa caracterización de este impuesto, es la que ofrece Hortensia Rodríguez:

El impuesto predial se delimita como aquella contribución de carácter local que tiene injerencia sobre el derecho de propiedad, posesión y/o tenencia de un bien inmueble, que grava tanto el terreno como lo que en él se edifique, a cargo de personas físicas o morales titulares de dichos derechos,

⁵⁶ Adán Larracilla Márquez, Op. Cit., p.31.

⁵⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 6 Tesis 1ª./J. 107/2011, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p.506.

*independientemente del uso que éste tenga. Es decir, es el impuesto gravamen a la propiedad raíz y a todo tipo de construcción permanente que se encuentre sobre un predio*⁵⁸.

Partiendo de esta descripción, podemos precisar que el predial en México es un impuesto que todas las personas propietarias o poseedoras de un bien inmueble deben pagar al municipio, el cual tiene como objeto no solo el suelo sino las construcciones asentadas en ese terreno, sin importar si se trata de propiedad privada, ejidal o comunal. Como revisamos en la primera parte de este capítulo, la obligación fiscal recae en el sujeto pasivo, en este caso se trata de aquella persona que se acredita como propietario o poseedor del inmueble.

A manera de ejemplo podemos citar a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, en donde se considera como objeto del impuesto predial la propiedad o posesión de predios urbanos y rústicos y las construcciones existentes en ellos, entendiendo por predio aquella porción de terreno, con o sin construcción, limitada por un perímetro y que constituya una sola propiedad, copropiedad, posesión o usufructo⁵⁹.

La base del impuesto predial se obtiene del valor catastral que resulte de la aplicación de valores preestablecidos en las tablas elaboradas por las autoridades catastrales de cada una de las entidades federativas. Esos valores se calculan una vez que han sido identificadas todas las propiedades de un municipio o localidad determinada. Existen distintos métodos para determinar el valor de una propiedad, en México se determina, primero, calculando el valor del suelo, tomando como referencia la ubicación del inmueble. Posteriormente, se agrega el valor del inmueble con base el tamaño del terreno, el volumen de la edificación, el tipo de materiales de construcción, la antigüedad de inmuebles, entre otras variables⁶⁰.

De esta manera, el valor catastral de un inmueble se obtiene de los valores unitarios del suelo donde está asentada la propiedad y del valor de la construcción, ambos multiplicados por la superficie de la edificación o rango. Este último se refiere al límite inferior y al límite superior de los precios

⁵⁸ Hortensia Rodríguez Sánchez, Op. Cit., p.19. También se puede consultar: Rodolfo Montoya Retta, Impuestos locales. Impuesto predial, México, UANL-Centro de Investigaciones Económicas, parte II, p.30.

⁵⁹ Artículo 75 Bis-A de la Ley de Hacienda municipal del Estado de Baja California. Disponible en línea: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_II/30112018_LEYHAMUN.PDF

⁶⁰ INEGI, Perfil del Catastro municipal en México, 2015, p. 91. Disponible en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

inmobiliarios estratificados por zonas. Por ejemplo, si uno de los rangos de un municipio determinara abarcara a las viviendas entre un peso y cien mil pesos, y la propiedad del contribuyente A cuenta con un valor catastral de 50 mil pesos y la de su vecino, el contribuyente B, tiene un valor de 30 mil pesos, ambos estarán obligados a pagar la misma cuota única. Entonces, los resultados del cálculo para determinar el monto del impuesto predial no dependen únicamente de la superficie del inmueble, sino también de la zona en la que se ubica, el tipo de construcción, las condiciones topográficas, equipamiento y servicios urbanos con los que cuente, por lo tanto, el monto del impuesto predial será diferente para cada contribuyente⁶¹.

El artículo 15 constitucional, así como las leyes de hacienda de los municipios reconocen la exención del impuesto predial únicamente a los bienes de dominio público de la Federación, los estados y municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, ya sea con fines administrativos o cualquier otro propósito distinto a su objeto público⁶².

En México el impuesto predial se calcula y paga cada año, específicamente durante los primeros dos o tres meses. Cada entidad federativa se encarga de definir las fechas de pago, además de establecer cuotas mínimas para personas jubiladas, pensionadas o mayores de sesenta años. Los descuentos también aplican para aquellos contribuyentes que realizan el pago de todo el año en los primeros años. Si bien los descuentos varían según la entidad federativa, las reducciones son, por lo general, del 5 al 15 por ciento del total a pagar⁶³.

Además de este tipo de descuentos, que tienen el propósito de incentivar la recaudación del predial entre los contribuyentes, existen subsidios fiscales, mediante los cuales se busca apoyar o no afectar económicamente a determinados contribuyentes. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México los subsidios se aplican a favor de “propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional mixto, cuyo valor catastral se encuentre entre los rangos 25, 35 y 50% de la tarifa prevista en la fracción I del Artículo 130 del Código Fiscal de la Ciudad de México”⁶⁴.

⁶¹ Finanzas prácticas, “El pago del impuesto predial”. Disponible en línea: <https://finanzaspracticadas.com.mx/finanzas-personales/etapas-de-la-vida/alquiler-o-compra-de-vivienda/el-pago-de-impuesto-predial?print=y>

⁶² En el tercer capítulo de esta investigación se aborda el tema de las exenciones del impuesto predial en las leyes de los estados, así como el caso excepcional de Morelos, como la única entidad federativa que no reconoce exenciones de ningún tipo.

⁶³ Hortensia Rodríguez Sánchez, Op. Cit., p.27.

⁶⁴ Ibid., p.28.

A manera de conclusión de este capítulo podemos señalar que el impuesto predial, en México, es potestad de los municipios, según lo establecido en el artículo 15 constitucional, y que corresponde a las legislaturas locales de cada una de las entidades federativas regular dicha contribución, a favor, siempre, del municipio.

El predial es un impuesto directo a la riqueza o al capital y su objeto es el valor de predios e inmuebles, por lo tanto, el sujeto pasivo de este impuesto es el propietario o poseedor. Otra de sus características es que, con independencia de las condiciones económicas del propietario, el gravamen y la obligación fiscal tienen su base en el inmueble respectivo. También se trata de un impuesto con fines fiscales y extrafiscales, aunque su principal objetivo es otorgar recursos a las finanzas municipales. En ese sentido, el predial es la principal fuente de los ingresos propios de los municipios, no obstante que no ha sido aprovechado completamente su potencial fiscal por diversas razones, entre ellas se encuentran las exenciones que el texto constitucional y las leyes locales otorgan a los inmuebles públicos. En general, la hacienda municipal depende en gran medida del gasto federalizado y los recursos de los estados, situación que en lugar de compensar, ha profundizado la incapacidad de los gobiernos municipales de llevar a cabo una administración eficaz del gasto público.

En el siguiente capítulo analizamos las leyes locales que hacen posible la exención del impuesto predial a los inmuebles públicos asentados en los municipios y se revisan, a pesar de las exenciones legalmente reconocidas, algunos casos exitosos de recaudación

Capítulo 3. Exenciones al impuesto predial en las leyes de Hacienda Municipal

Las reformas al artículo 15 Constitucional de 1983 y 1999 tenían el propósito de ampliar la autonomía municipal, limitando su dependencia respecto a los estados y la Federación, sentado así la base normativa que posibilitara la capacidad de generar sus propios recursos a través del cobro de impuestos, como el predial. Sin embargo, en ambas reformas el legislador decidió mantener vigentes las exenciones a inmuebles públicos.

El reconocimiento constitucional de dichas exenciones significa la continuidad de una lógica centralista en la administración del poder público, que por un lado, limita la autonomía jurídica, política y hacendaria de los municipios a favor de los estados y la Federación. Por otro lado, las exenciones se suman a la incapacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos como obstáculos que inhiben un efectivo aprovechamiento del potencial recaudatorio de ese impuesto.

De esta manera, el objetivo de este tercer capítulo consiste en identificar la condición de posibilidad de las exenciones del impuesto predial en las legislaciones locales, así como la forma en que algunos casos exitosos de recaudación local coexisten con este ordenamiento legal restrictivo. Es así que en el primer apartado realizamos un análisis completo de las leyes estatales que reconocen al impuesto predial en los municipios.

Posteriormente, revisamos el caso excepcional del estado de Morelos, en donde no son reconocidas las exenciones para inmuebles públicos. Este caso sirve como modelo para el resto de los estados, no obstante que, por sí misma, la modificación de la ley no garantiza una mejor o mayor recaudación del predial. En ese sentido, revisamos algunos casos exitosos en materia de recaudación con la finalidad de conocer aquellos elementos que hacen posible esa eficacia.

3.1 Análisis comparativo de las legislaciones locales

Si bien con la reforma de 1999 se buscó corregir el asunto de las exenciones, desechando la posibilidad de que las empresas paraestatales quedaran exentas del impuesto predial, el texto constitucional continuó reconociendo de manera expresa como exentos a los bienes de dominio público:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a 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 público⁶⁵.

En los meses que siguieron a la publicación de esta reforma Constitucional, los congresos locales realizaron un trabajo de armonización con sus respectivas constituciones, códigos fiscales y leyes hacendarias municipales. En dicho ejercicio, la normatividad de las entidades federativas, a excepción del Estado de Morelos, reconoció las exenciones al impuesto predial previstas en el artículo 15 Constitucional como se muestra a continuación:

| Entidad federativa | Ley | Artículo | Tipo de propiedades exentas | Condiciones para hacer efectiva la exención |
|---------------------|---|----------|--|---|
| Aguascalientes | Leyes de Hacienda de los once municipios ⁶⁶ | | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Baja California | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California | 75 Bis-A | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Baja California Sur | Leyes de hacienda Municipal de los cinco ⁶⁷ | | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |

⁶⁵ "Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1999.

⁶⁶ En el caso de Aguascalientes las exenciones no están contempladas ni en la Ley de Hacienda ni en el Código Fiscal del Estado y sus municipios, es en las Leyes de Hacienda de cada uno de los once municipios en donde se establece la exención del impuesto predial a inmuebles públicos. Para la elaboración de tabla se utiliza como referencia la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, la redacción del artículo 57 de dicha ley es prácticamente la misma que en el resto de las leyes hacendarias de los municipios de ese Estado.

⁶⁷ Como en el caso de Aguascalientes, la legislación de Baja California Sur establece la exención del impuesto predial en la respectiva Ley de Hacienda de sus cinco municipios. Para la elaboración la tabla comparativa se utilizó como referencia el artículo 35 de la Ley de Hacienda del Municipio de la Paz.

| | | | | |
|------------------|--|---------|---|--|
| Campeche | Ley de Hacienda de los Municipios de Campeche | 32 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Chiapas | Ley de Hacienda Municipal | 13 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Mediante su comprobación ante la Tesorería municipal |
| Chihuahua | Código Municipal para el Estado de Chihuahua | 150 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | A requerimiento de la autoridad el Contribuyente deberá acreditar dicha condición pública ^a |
| Ciudad de México | Código Fiscal de la Ciudad de México | 133 | Inmuebles de dominio público y de organismos descentralizados de la administración pública de la ciudad de México, de la federación, de representaciones diplomáticas de Estados extranjeros y de los organismos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. | Mediante declaratoria de exención del impuesto predial que tendrá que ser ratificada cada dos años |
| Coahuila | Código Financiero para los Municipios del estado de Coahuila de Zaragoza | 34 y 37 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Durango | Ley Hacendaria para los Municipios del Estado de Durango | 20 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, Propiedades de Estados extranjeros, además de ejidos y solares urbanos cuyo uso sea de interés social o popular | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |

| | | | | |
|------------------|--|----------|---|---|
| Guanajuato | Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato | 161 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Guerrero | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero | 19 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Hidalgo | Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo | 12 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, siempre y cuando estén destinados a prestar un servicio público | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Jalisco | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco | 104 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Estado de México | Ley de Hacienda Municipal del Estado de México | 5 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Comprobación mediante una acreditación |
| Michoacán | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo | 34 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Morelos | Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos | 93 Ter-2 | No reconoce exenciones de ningún tipo | |
| Nayarit | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit | 16 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Siempre y cuando los inmuebles sean explotados directamente por la Federación, el Estado o los municipios |

| | | | | |
|-----------------|---|--------|---|---|
| Nuevo León | Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León | 21 Bis | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Oaxaca | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca | 5 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Mediante una solicitud al Ayuntamiento o las autoridades fiscales estatales |
| Puebla | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla | 13 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Querétaro | Ley de hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro | 6 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Quintana Roo | Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo | 6 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que sean utilizados directamente por la Federación, el Estado o los municipios de acuerdo con la Ley de Bienes Nacionales |
| San Luis Potosí | Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de San Luis Potosí | 18 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Sinaloa | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa | 38 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno ,además de la deducción a inmuebles sede de sindicatos | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |

| | | | | |
|------------|---|-----|---|--|
| Sonora | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora | 24 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | En caso de duda las autoridades municipales podrán comprobar el dominio público de la propiedad |
| Tabasco | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tabasco | 104 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Siempre y cuando sean parte del Registro Nacional de la Propiedad Federal y se solicite la exención a la Tesorería municipal |
| Tamaulipas | Código Municipal para el Estado de Tamaulipas | 123 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Tlaxcala | Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus municipios | 200 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, así como instituciones de educación pública | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Veracruz | Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz | 119 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | Que no sean utilizados para fines distintos a su objeto público |
| Yucatán | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Yucatán | 24 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno | En caso de duda las autoridades municipales podrán comprobar el dominio público de la propiedad |

| | | | | |
|-----------|---|----|---|--|
| Zacatecas | Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas | 13 | Inmuebles de dominio público propiedad de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, de organismos descentralizados y de partidos políticos. | Las autoridades estatales del Catastro podrán apoyar con la localización y cuantificación de esos bienes |
|-----------|---|----|---|--|

Podemos observar que, de acuerdo con el análisis realizado a las 32 legislaciones estatales, la mayoría de las mismas reproduce una redacción similar a la de la Constitución Federal respecto a los bienes inmuebles que pueden ser exentos del impuesto predial mediante condiciones mínimas o prácticamente nulas. Las Leyes de Hacienda Municipal o en su caso, Códigos Fiscales de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz, comparten prácticamente las mismas disposiciones respecto al tipo de inmuebles exentos del impuesto predial:

Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y municipios están exentos del pago del impuesto predial a excepción de aquellos bienes que por cualquier título se encuentren en posesión de entidades paraestatales o personas físicas y morales destinados a fines administrativos o propósito distinto a los de su objeto público⁶⁸.

En dicha disposición solo se advierte que no gozarán de la exención aquellos bienes que se encuentren en posesión de entidades paraestatales o que su uso no corresponda a su objeto público, sin embargo no se advierten las reglas o mecanismos mediante los cuales las autoridades estatales o municipales lo confirmarán o validarán. En algunos casos, como los de Chihuahua o Chiapas sí se señala como condición previa a la exención una comprobación de la Tesorería o la obligación del contribuyente a acreditar la condición pública del inmueble.

⁶⁸ Se utilizó como referencia de la redacción generalmente utilizada en las legislaciones el artículo 32 de la ley de Hacienda de los Municipios de Campeche.

Por otro lado, cabe hacer mención del Código Fiscal de la Ciudad de México que además de los inmuebles públicos exenta del pago del predial a las oficinas de las representaciones diplomáticas de Estados extranjeros y de los organismos internacionales de los que México forma parte. En este caso se hace explícito el procedimiento mediante el cual se haga efectiva la exención y se especifican las facultades de la autoridad local para otorgarla o retirarla, además de establecer que serán los propios contribuyentes los que soliciten cada dos años la exención a la Secretaría de Finanzas. Del mismo modo la ley local advierte que:

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

La autoridad podrá en todo momento ejercer las facultades de inspección, fiscalización y verificación, para confirmar que la situación jurídica del inmueble por la que se otorgó la exención no ha variado, así como que cumple con los requisitos establecidos en los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría, en caso contrario, quedará sin efecto la declaratoria de exención respectiva⁶⁹.

Llama la atención que además de la Ciudad de México, sea el Estado de Durango la única otra entidad federativa que exente las propiedades de Estados extranjeros, ampliando la oportunidad a ejidos y solares urbanos cuyo uso sea de interés social o popular. Esta ampliación de la excepción del impuesto predial también aplica en el Estado de Sinaloa para los inmuebles que albergan las direcciones o secretarías generales de sindicatos obreros y campesinos; en el caso de Zacatecas aplica también para las sedes de partidos políticos, y en Tlaxcala a las instituciones de educación pública.

Respecto a otras condiciones para hacer efectiva la exención, la legislación del Estado de Hidalgo advierte que esta será válida siempre y cuando el inmueble público esté destinado a prestar un servicio público. De manera similar, la ley en Nayarit señala como condicionante que el inmueble debe

⁶⁹ Artículo 133 del Código Fiscal de la Ciudad de México.

ser utilizado directamente por la Federación el Estado o los municipios, mientras que en el Estado de México y Oaxaca se exige una acreditación sin especificar el procedimiento o la autoridad competente para otorgarla. La legislación de Quintana Roo pretende ser más concreta al mencionar que los inmuebles públicos deben ser utilizados de acuerdo con la Ley de Bienes Nacionales, mientras que la de Tabasco exige previamente ser parte del Registro Nacional de la Propiedad Federal. Con relación a la colaboración con otras dependencias, la norma en Zacatecas señala a las autoridades del Catastro como apoyo de la Tesorería municipal para localizar y cuantificar los contribuyentes candidatos a exenciones.

A pesar de las diferencias que existen en las leyes locales, los procedimientos y mecanismos para acreditar, otorgar o retirar las exenciones del impuesto predial, todas ellas comparten el mismo sentido expuesto en el artículo 15 Constitucional, a excepción del Estado de Morelos.

3.2 La legislación del Estado de Morelos como excepción

La legislación del Estado de Morelos es una excepción respecto al reconocimiento de dispensas del cobro del impuesto predial a inmuebles de dominio público incluidas en las legislaciones hacendarias municipales del resto de las entidades federativas. El artículo 93 Ter-2 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos señala textualmente: “Es objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio, cualquier que sea su uso o destino”.

De acuerdo con Nicolás Zúñiga, este tipo de redacción tendría que ser la ideal para todas las entidades federativas y los municipios del país, pues de esta manera se garantiza que “sean sujetos de pago todos los inmuebles sin importar quién sea el dueño, lo cual oxigenaría a las finanzas públicas municipales”⁷⁰.

Si bien la redacción de la norma expuesta en los párrafos anteriores sí representa un modelo que debería ser imitado por el resto de las legislaciones hacendarias locales, por sí misma no garantiza una mayor recaudación como veremos más adelante. Sin embargo, resulta pertinente revisar brevemente

⁷⁰ Nicolás Zúñiga Espinoza, “Exenciones al impuesto predial a inmuebles gubernamentales en México”, ponencia para la VI Jornada de Financiación Local de CEPAL y BID, Córdoba, Argentina, 2017, p. 10.

la forma en que el legislador local determinó incluir como sujeto obligado del cobro del impuesto predial a los inmuebles gubernamentales.

En enero de 1984, teniendo como principal objetivo armonizar la Constitución del Estado y leyes locales con la hasta ese momento más reciente reforma constitucional al artículo 15, fueron aprobadas y publicadas la Ley General de Hacienda y la Ley General de Hacienda Municipal, ambas del Estado de Morelos, estableciendo, de esta forma, que la propiedad inmobiliaria dejaba de ser competencia estatal para ser regulada desde entonces por los municipios. En la Ley General de Hacienda el legislador reconoció las exenciones del impuesto predial en el artículo 173, señalando que: “Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y de los Municipios de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos”.

Posteriormente, buscando adecuar la reforma constitucional de 1999 con el marco legal local, el Congreso de Morelos aprobó la derogación de la Ley de Hacienda del Estado de todo el articulado referente al impuesto predial, al impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y los derechos por aprobación, autorización y supervisión de fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales, incorporando dichas contribuciones a la Ley de Hacienda Municipal. De esta manera, todo lo referente al impuesto predial quedó establecido en los artículos 93 Bis al 93 Bis 12⁷¹. En la redacción de dicho articulado quedó establecido de manera taxativa el cobro del impuesto predial sin importar el uso o destino del inmueble, cancelado de esta manera cualquier posibilidad de exentar del cobro de dicho impuesto a los inmuebles gubernamentales.

Finalmente, entre junio y agosto de 2013, el Congreso del Estado de Morelos recibió, discutió y dictaminó un par de iniciativas, por medio de las cuales se adecuó el marco jurídico relativo a la propiedad inmobiliaria, el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, así como todas aquellas disposiciones relacionadas con las facultades y operación de

⁷¹ Decreto 587, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, no. 4014, 17 de noviembre de 1999.

la Dirección General de Catastro municipal. Con esta reforma los artículos relativos al impuesto predial fueron derogados y remplazados por un nuevo articulado que, sin embargo, conservó en el 93 Ter 2 la misma redacción que obliga a todos los inmuebles del municipio, sin importar su destino o uso, a cumplir con el pago del impuesto predial⁷².

Ahora bien, que no existan exenciones contempladas en la legislación hacendaria de Morelos y que todas las propiedades inmobiliarias estén obligadas a tributar desde el año 2000, no se ha traducido en una mayor recaudación del impuesto predial. Entre 2010 y 2020 el ingreso per cápita del impuesto predial de Morelos fue, en promedio, equivalente a 270.19 pesos, mientras que para Quintana Roo fue de 667.50 pesos durante el mismo periodo, es decir, que la recaudación en Quintana Roo, en donde son vigentes las exenciones, la recaudación fue 2.4 veces mayor que en Morelos, donde no lo son.

Por lo tanto, podemos concluir que por sí misma la eliminación de las exenciones en las leyes de hacienda municipal no resuelve el problema de la baja recaudación del impuesto predial, fenómeno que será abordado con mayor detenimiento y detalle en el siguiente capítulo. Por ahora se puede señalar que las reformas hacendarias aprobadas en los últimos años en el Estado de Morelos obedecen también a procesos políticos e intereses partidistas estrictamente locales. Como ejemplo de lo anterior se puede hacer mención de una reforma al artículo 93 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos publicada en 2012, por medio de la cual se buscaba prohibir a los presidentes municipales de las administraciones salientes gastar los recursos recaudados por el cobro anticipado del impuesto predial. La aprobación de la ley ocasionó desencuentros entre los alcaldes electos y aquellos que estaban a punto de terminar sus funciones⁷³. Es así que, el fenómeno recaudatorio no depende únicamente de reformas legislativas y fórmulas que hagan más eficaz el cobro de impuestos, sino que también está determinado por la correlación de fuerzas de cada contexto político local.

⁷² Decreto 952, Periódico Oficial "Tierra y Libertad", no. 5139, 6 de noviembre de 2013.

⁷³ Lola Olivares, "Atan manos a municipes, no podrán gastar dinero del impuesto predial", Conurbados Morelos, 30 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <http://conurbados.com/morelos/2012/atan-manos-a-municipes-no-podran-gastar-dinero-del-impuesto-predial/>

3.3 Casos exitosos de recaudación de impuesto predial

a) Ciudad de México

La naturaleza unitaria de la hacienda pública de la Ciudad de México da una mayor ventaja en la recaudación de impuestos que el resto de las entidades federativas. El artículo 21 de la Constitución de la Ciudad de México establece que la recaudación y administración de los recursos está a cargo de las autoridades fiscales de la Ciudad (Secretaría de Finanzas), abriendo la posibilidad de colaborar con las alcaldías mediante la firma de convenios. Para el ex tesorero capitalino, Emilio Barriga Delgado, la hacienda pública unitaria le ha ofrecido a la Ciudad de México no solo la posibilidad de contar con una posición financiera más sólida que la del resto de las entidades federativas, “sino que también le ha permitido consolidar en el tiempo sus ingresos propios”⁷⁴. Lo anterior quiere decir que el cobro de las contribuciones que normalmente son del orden municipal, como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o los derechos por el suministro de agua, en la Ciudad de México la tributación y el cobro de derechos de este tipo corresponden al gobierno central y no a las alcaldías⁷⁵.

La consecuencia inmediata de este modelo hacendario ha sido una alta recaudación del impuesto predial en la capital del país respecto de las otras 31 entidades federativas. De acuerdo con Guadalupe de Jesús Madrigal-Delgado, entre 1989 y 2018 la Ciudad de México captó cuatro de cada 10 pesos recaudados por concepto del cobro de impuestos al patrimonio a nivel nacional⁷⁶. Por otro lado, se puede observar que durante este mismo periodo en los estados el predial representó el 80 por ciento de la recaudación total de impuestos, mientras que en la Ciudad de México fue del 57 por ciento, es decir, que los ingresos propios de la capital del país no dependen en gran medida del cobro del impuesto predial, sin embargo, cabe señalar que de 2013 a 2017 este tributo registró un incremento del 20 por ciento⁷⁷.

⁷⁴ Emilio Barriga Delgado, “Hacia la consolidación de una Hacienda pública unitaria en la Ciudad de México”, El Financiero, 23 de noviembre de 2016. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Hacia-la-consolidacion-de-una-Hacienda-publica-unitaria-en-la-Ciudad-de-Mexico-20161123-0085.html> ⁷⁵ Por supuesto esta posición ha sido cuestionada en diferentes ocasiones por los gobernantes de las demarcaciones territoriales de la capital con una alta base gravable predial, como Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Álvaro Obregón. Durante el proceso de discusión y redacción de la Constitución de la Ciudad de México, tanto los constituyentes como expertos debatieron acerca de la necesidad de hacer de las delegaciones municipios y descentralizar las facultades tributarias de la Tesorería. Ver: Luis Fernando de la Calle, “Constitución de la Ciudad de México y el impuesto predial”, El Universal, 18 de diciembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/luis-fernando-de-la-calle/cartera/2015/12/18/constitucion-de-la-ciudad-de>

⁷⁶ “Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal del 2019”, Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, 18 de diciembre de 2018, p. 15.

El aumento de los recursos obtenidos por el cobro del impuesto predial coincide con la aprobación de una reforma al Código Fiscal. En diciembre de 2013 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinó cambiar la base del impuesto predial tomando en cuenta el valor de mercado del inmueble y ya no el valor catastral, como continúa determinándose el valor del impuesto en el resto de los municipios del país. El artículo 127 del citado Código Fiscal menciona que:

La base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes conforme a lo siguiente: A través de la determinación del valor de mercado del inmueble, que comprenda las características e instalaciones particulares de éste, incluyendo las construcciones a él adheridas, elementos accesorios, obras complementarias o instalaciones especiales, aún cuando un tercero tenga derecho sobre ellas, mediante la práctica del avalúo [...].

Por otro lado, en materia administrativa, la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México ha establecido una serie de mecanismos para evitar la elusión y evasión fiscal, lo cual, según ha informado la misma dependencia ha resultado en el mejoramiento y ampliación de los medios de recaudación de diferentes impuestos. Entre estas medidas destaca la aplicación, durante el primer bimestre del año fiscal, de descuentos por el pago anual anticipado del impuesto predial, los cuales significan una reducción de 8 por ciento si el pago se realiza durante el mes de enero y de 5 por ciento si se realiza en febrero.

A mitad del año fiscal, el gobierno de la Ciudad de México también implementa otros mecanismos que incentivan la recaudación, ya sea mediante condonaciones parciales o del cien por ciento de recargos, multas y gastos de ejecución generados durante los primeros tres bimestres del año, siempre y cuando se realicen los pagos en una sola exhibición⁷⁸.

b) Los municipios de Tulum, Isla Mujeres y Puerto Morelos
Después de la Ciudad de México, el Estado de Quintana Roo es la entidad federativa que mayores ingresos reporta por el cobro del impuesto predial. La recaudación de este gravamen equivale al 0.52 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de la misma entidad⁷⁹. Tan solo en 2019 los ingresos por el cobro del

⁷⁸ Resolución de Carácter general mediante el cual se condona parcialmente el pago del impuesto predial, así como el 100% de los accesorios que se indican", Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2 de julio de 2021.

⁷⁹ En el siguiente capítulo se aborda de manera detallada la recaudación del impuesto predial de cada entidad federativa tomando en cuenta el porcentaje de su propio PIB.

predial aumentaron 36.8 por ciento respecto a lo reportado en 2018, y si bien durante 2020 la recaudación sufrió un leve descenso, continúa siendo la más alta de todas las entidades federativas al haber registrado entre 2015 y 2020 un incremento del 93.4 por ciento en la recaudación del impuesto predial.

Cuatro de cada 10 pesos recaudados por el cobro del predial en Quintana Roo corresponden a Benito Juárez, municipio en donde se asienta el destino turístico de Cancún, sin embargo, en los últimos cinco años el aumento de la recaudación en dicho municipio ha sido del 16 por ciento, muy por debajo de lo registrado durante ese mismo periodo en Tulum, en donde el incremento fue de 59.7 por ciento e Isla Mujeres, donde el aumento fue de 52.7 por ciento.

Estos dos municipios, junto con Puerto Morelos⁸⁰, comparten un territorio costero realmente privilegiado respecto a otras regiones de la Península de Yucatán, debido a los recursos económicos generados por la actividad turística. Los tres municipios ocupan los primeros lugares de la lista de alcaldías a nivel nacional con mayor recaudación per cápita de impuesto predial. El caso de Isla Mujeres llama especialmente la atención, debido a que se trata de un municipio rural pero cuya economía depende principalmente del turismo y por lo tanto, los inmuebles acondicionados como hoteles aportan importantes ingresos al ayuntamiento en cuanto al cobro del impuesto predial⁸¹.

La explicación del éxito de la recaudación del impuesto predial en estos tres municipios de Quintana Roo no debe limitarse al turismo existente, sino a las potencialidades que esta economía ofrece a las finanzas locales. Al menos desde 2017, el gobierno del Estado ha implementado una política de modernización catastral que implica la incorporación de herramientas novedosas en materia cartográfica, la identificación de predios y la integración de toda la información en una plataforma geográfica estatal. Según información del Instituto Geográfico y Catastral del Estado, hasta octubre de 2020 se habían generado 874 kilómetros de vuelo fotogramétrico en la entidad, principalmente en las cabeceras municipales y sus localidades más importantes.

⁸⁰ Se trata de un municipio de reciente creación. En noviembre de 2015 el Congreso de Quintana Roo lo declaró formalmente constituido luego de fraccionar el municipio de Benito Juárez. El decreto entro en vigor en enero de 2016.

⁸¹ De acuerdo con la Secretaría de Turismo de Quintana Roo, en la entidad federativa existen mil 129 hoteles. Si bien la mayoría de ellos se concentran en los municipios de Solidaridad, Benito Juárez y Tulum, en Isla Mujeres existen 61 hoteles, que se traducen en 5 mil 575 cuartos. Ver: Secretaría de Turismo, "Quintana Roo ¿Cómo vamos en turismo? Enero-diciembre 2019 vs. 2018". Disponible en línea: <http://sedeturqroo.gob.mx/ARCHIVOS/COMO-VAMOS-201912.pdf>

Por otro lado, durante ese mismo año el gobierno del Estado presentó la nueva Plataforma Estatal de Información Catastral y Registral, que tiene el objetivo de intercambiar información con los municipios mediante la firma de convenios de colaboración que implican, además de la actualización de los registros catastrales, la implementación de programas de asesoría técnica, lo que significa una actualización permanente del padrón catastral y de la información cartográfica referenciada⁸³.

La eficiencia de la recaudación del impuesto predial en Tulum, Puerto Morelos e Isla Mujeres está relacionada con el desarrollo económico propiciado por el turismo en la región, y representan un caso excepcional. Para ejemplificar dicha relación baste con señalar que en julio de 2021 el gobierno estatal anunció que iniciaría con el proceso de revisión de cien mil predios ubicados en cinco municipios con potencial desarrollo turístico “a fin de constatar que las propiedades se encuentren registradas en la Plataforma Estatal de Información Catastral y descartar ocupaciones irregulares”⁸⁴.

Los programas de modernización catastral han se han traducido en esta zona territorial en un mejor aprovechamiento de la recaudación del impuesto predial. El éxito de esta política pública depende, en gran medida, del buen entendimiento y la coordinación de las autoridades municipales y del gobierno del estado, en suma, una buena relación materializada en convenios que, por un lado, permiten la actualización de los registros catastrales mediante tecnología (como la fotografía aérea) que solamente puede ser financiada por el estado.

c) San Pedro Garza García, Nuevo León

Después de la Ciudad de México y el Estado de México, la entidad federativa con mayores ingresos netos por la recaudación del impuesto predial es Nuevo León. De los poco más de 3 mil millones de pesos recaudados en la entidad durante 2020, unos 594 millones fueron aportados por el municipio de San Pedro Garza García, es decir, que alrededor de 20 de cada 100 pesos que ingresaron al estado por el cobro del predial, provienen de ese municipio, el cual ocupa el décimo lugar de la entidad en población.

⁸³ Ethos, p. 50.

⁸⁴ Ángela Castilla, “Quintana Roo pone a revisión propiedad de predios con potencial turístico”, Novedades Quintana Roo, 25 de julio de 2021. Disponible en línea: <https://sipse.com/novedades/quintana-roo-revision-propiedad-predios-turisticos-404204.html>

Los 594 millones recaudados por el municipio equivalen al monto autorizado en 2020 por la Secretaría de Hacienda para la compra de equipo médico destinada a paliar los efectos del virus SARS-COV-2 en el Instituto México del Seguro Social (IMSS) a nivel nacional⁸⁵.

Cabe señalar que la recaudación per cápita del predial en San Pedro es la más alta de todo el país y, adicionalmente, se trata de uno de los siete municipios de todo el país en donde más de la mitad de sus ingresos son generados por ellos mismos a través del cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos. El éxito de este caso está relacionado con una estrategia eficaz de recaudación que implica la simplificación de trámites mediante la digitalización de los servicios de la tesorería municipal, la aplicación de una serie de incentivos atractivos para el contribuyente y la confianza de la ciudadanía en las autoridades de dicho ayuntamiento.

San Pedro Garza García es uno de los tres municipios de todo el país que han migrado completamente al formato digital de la cartografía catastral, es decir que toda la información detalla de los inmuebles del municipio, los valores catastrales y los montos del impuesto predial se encuentran disponibles en medios digitales. De acuerdo con el INEGI, “conocer la ubicación espacial de cada uno de los predios [...], así como sus condiciones socioeconómicas, son elementos importantes para las políticas públicas y planes sectoriales”⁸⁶.

Sin embargo, la transición de medios impresos a digitales implica un gasto que no todos los municipios del país pueden cubrir, porque además es necesaria la inversión en la capacitación del personal en el uso de nuevas tecnologías. La capacidad material de San Pedro para lograr esa adecuación le ofrece da ventajas respecto a otros municipios en materia recaudatoria. Por otro lado, la digitalización de los servicios de la tesorería, como el pago vía internet y la utilización de formatos electrónicos, facilita los procesos de cobro y evita incomodidades entre los contribuyentes.

⁸⁵ Infobae, “Secretaría de Hacienda autorizó más de 594 millones de pesos al IMSS para compra de equipo médico”, Infobae México, 9 de mayo de 2020. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/09/secretaria-de-hacienda-autorizo-mas-de-594-millones-de-pesos-al-imss-para-la-compra-de-equipo-medico/>

⁸⁶ INEGI, p.

A propósito de los incentivos que favorecen la recaudación, Rosa María Hinojosa, secretaria de Finanzas y Tesorería de San Pedro Garza García reconoce la eficacia que han tenido las campañas enfocadas a incentivar el pago de impuestos y servicios por medios electrónicos acompañadas de otras medidas que buscan hacer más comfortable la experiencia del contribuyente:

En enero y febrero todos están volcados al predial y se encuentran en la mejor disposición por si se necesita atender a alguien, imprimir una forma, ofrecerles agua, poner más sillas, todo mundo está atento porque el ciudadano viene a pagar y hay que atenderlo muy bien, todos estamos disponibles para ello. Ofrecemos opciones para personas de sectores vulnerables que no pueden realizar su pago, descuentos en recargos. Asimismo, hay un descuento de 15 por ciento en el impuesto predial, en el mes de enero, y en febrero el descuento es del 10 por ciento⁸⁷.

La descripción del servicio público que hace la tesorera, remite a un contexto de confianza de los contribuyentes respecto a las autoridades municipales, de tal forma que los primeros cumplen con sus obligaciones en tiempo y forma sin recelos o la necesidad la aplicación de medios coercitivos como multas o sanciones por el incumplimiento del pago de algún impuesto. Sin embargo, esta relación de confianza solo es posible en comunidades que comparten un nivel de calidad de vida similar y en donde los índices de desigualdad no son tan elevados, como es el caso de San Pedro, municipio que cuenta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.90, el tercero más alto del país y comparable al IDH de Israel⁸⁸.

Una esperanza de vida por encima del promedio nacional, el acceso a servicios públicos de calidad e ingresos altos, hacen de los habitantes del municipio una población más o menos uniforme, con actitudes y valores políticos similares, los cuales se reflejan también en la continuidad de los gobiernos provenientes de un mismo partido político desde 2006. La ausencia de alternancia política garantiza la continuidad de proyectos y

⁸⁷ David Galicia Sánchez, "Más ingresos propios, con ingenio", Alcaldes de México, 3 de agosto de 2020. Disponible en línea: <https://www.alcaldesdemexico.com/agosto-2020/mas-ingresos-propios-con-ingenio/>

⁸⁸ Mario Mendoza, "Benito Juárez, Miguel Hidalgo y San Pedro Garza, con mejor calidad de vida: ONU", Publímetro, 30 de mayo de 2019. Disponible en línea: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2019/05/30/desarrollo-benito-juarez-miguel-hidalgo-san-pedro-garza-mejor-calidad-vida-onu.html> Novedades Quintana Roo, 25 de julio de 2021. Disponible en línea: <https://sipse.com/novedades/quintana-roo-revision-propiedad-predios-turisticos-404204.html>

políticas públicas de largo plazo, en este caso, la continuidad y experiencia administrativa tendrían efecto en el mejoramiento de los procesos de recaudación de impuestos, como el predial.

Como pudimos observar hasta ahora, existen casos exitosos en cuanto a la recaudación del impuesto predial a pesar de la persistencia del reconocimiento de exenciones en el artículo 15 de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la simple eliminación de dichas exenciones de las leyes locales no garantiza una mejor recaudación, como queda demostrado en el estado de Morelos, donde estas no están reconocidas desde 1999 y, aun así, los municipios de esta entidad federativa no han logrado, desde entonces, incrementar sustancialmente la recaudación de predial.

También cabe señalar que los casos exitosos que revisamos en este capítulo obedecen a condiciones muy particulares que hacen posible ese mejoramiento en términos de recaudación y por lo tanto, constituyen ejemplos que no pueden servir como modelos de referencia para la diversidad de municipios que integran el país. Por un lado, la eficacia recaudatoria en la Ciudad de México obedece principalmente al elevado número de bienes inmuebles y al sistema de hacienda unitario que limita la participación de las alcaldías a favor de la Secretaría de Finanzas. Por otro lado, los municipios de Quintana Roo que en los últimos años han registrado un incremento en la recaudación del impuesto predial, tienen economías que dependen en gran medida del boom turístico de la región.

Se trata de un contexto muy específico que ha sido capitalizado por el gobierno estatal y los municipios por medio de una coordinación institucional que busca aprovechar los beneficios del turismo. Se trata, también, en el caso de Quintana Roo, de una de las entidades federativas relativamente más pequeñas en cuanto a población y número de municipios. Todo indica que la coordinación y colaboración mediante convenios entre las tesorerías municipales y el gobierno estatal es posible bajo esas condiciones, tal como sucede en Querétaro o Baja California Sur, los otros dos estados con mayor recaudación del predial.

Finalmente, el caso exitoso de San Pedro Garza García obedece a condiciones aún más focalizadas y están determinadas por los altos índices de desarrollo del municipio, los niveles mínimos de desigualdad de su población y la coincidencia de actitudes y orientaciones políticas de sus ciudadanos que derivan en una mayor confianza en las autoridades locales.

Capítulo 4. Impacto a la hacienda municipal generado por las exenciones a inmuebles gubernamentales

En México, las finanzas de los gobiernos locales, es decir, de estados y municipios, dependen en buena medida de los recursos transferidos año con año por el gobierno federal. Dichas transferencias y aportaciones son conocidas de manera genérica como gasto federalizado. Si bien es cierto que la Constitución mexicana reconoce la autonomía municipal hacendaria, históricamente ha operado un modelo financiero centralizado. De acuerdo con Liliana Ruiz, este tipo de relación entre los distintos órdenes de gobierno obedece a un ejercicio del poder en el que las decisiones dependen de una voluntad centralizada, la cual ha tenido como consecuencia el incremento de la dependencia económica de los estados y municipios respecto de la federación⁸⁹. Por otro lado, también existen posiciones que observan escenarios de riesgo a partir de los recortes al gasto federalizado en contextos de una crisis sanitaria y económica que tienen efectos a nivel internacional⁹⁰.

Más allá de la discusión relacionada con la necesidad de mantener o no un modelo hacendario centralizado, lo cierto es que la dependencia de los gobiernos locales a los recursos federales se ha consolidado en los últimos años a pesar de las reformas que buscan fortalecer la autonomía municipal y en detrimento de la capacidad institucional de los gobiernos municipales para generar y administrar de mejor manera sus propios recursos.

A continuación, presentamos un diagnóstico de esa relación de dependencia hacendaria para después identificar la relevancia que tiene el impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios, no obstante que el potencial recaudatorio de esta contribución no ha sido aprovechado por completo. De esta manera, en nuestro análisis proponemos la medición una recaudación potencial del predial, en otras palabras, la estimación de un monto de recaudación ideal para cada una de las entidades federativas, tomando como referencia la recaudación del predial como porcentaje del Producto Interno Bruto de cada uno de los estados. De esta manera, se puede vislumbrar con mayor detalle las oportunidades recaudatorias que cada estado está dejando pasar.

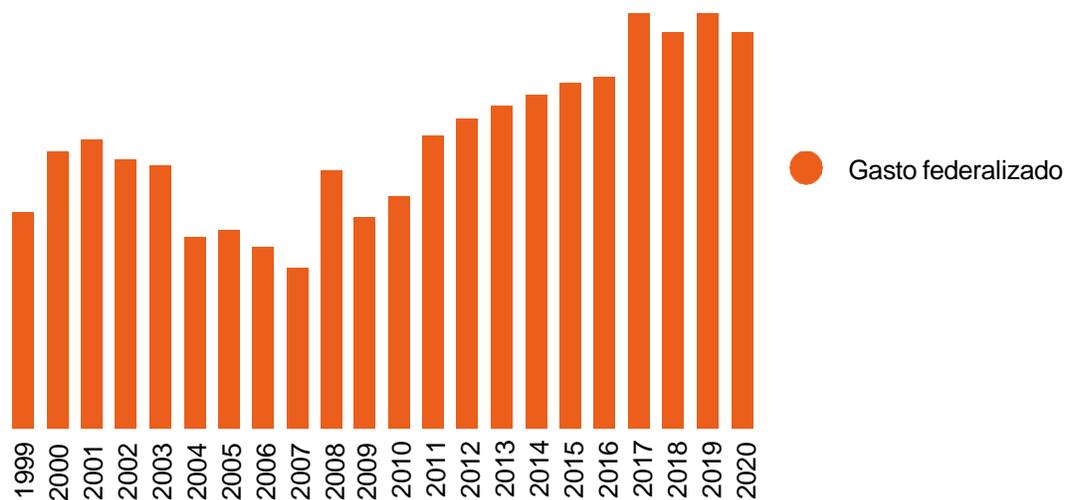
⁸⁹ Liliana Ruiz, "El gasto federalizado: cerrar el espacio para la discrecionalidad", Fundar, México, 2013. Disponible en línea: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastoFederalizadofundar2013.pdf>

⁹⁰ Belén Zaldívar y Marisol Velázquez, Presupuesto avanza en San Lázaro en medio de críticas, El Economista, 11 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Presupuesto-avanza-en-San-Lazaro-en-medio-de-criticas-20201111-0011.html>

4.1 El predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios

La aprobación de la reforma al artículo 15 constitucional de 1999, mediante la cual el ayuntamiento era reconocido, por fin, como órgano de gobierno y ya no como un sistema de administración, prometía a los municipios una ampliación de sus facultades y con ello un fortalecimiento de su autonomía. A partir de entonces las autoridades municipales contaron con la oportunidad de regular y tener control sobre servicios públicos como drenaje, alcantarillado, parques y jardines, seguridad pública, entre otros. De igual forma las modificaciones constitucionales posibilitaron la coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta misma reforma confirmaría la imposición de la Federación sobre el municipio al establecer la exención del pago del impuesto predial a los inmuebles públicos, ya sean federales, de los estados o municipales. Por otro lado, la dependencia financiera de los gobiernos locales se acentuó en los años siguientes.

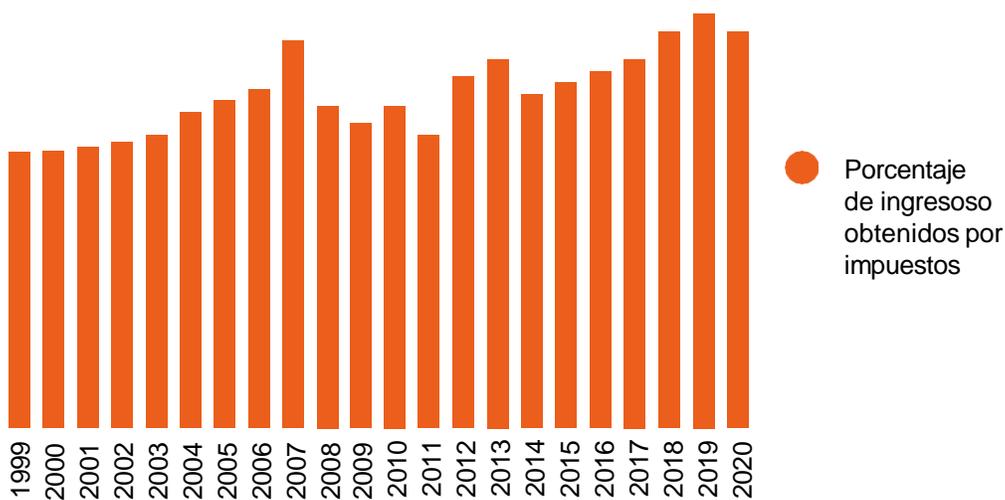
Porcentaje de gasto federalizado respecto a los ingresos de estados y municipios



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI

De acuerdo con la Fig.1, en los últimos diez años las aportaciones y participaciones federales a estados y municipios aumentaron poco más de 6 por ciento. Los datos muestran que a partir de 2006 el aumento se ha dado de manera sostenible hasta 2019, y solo a partir de entonces se registra un ligero descenso debido a los recortes presupuestales⁹¹. La tendencia, sin embargo no ha cambiado sustancialmente, de tal manera que puede afirmarse que de cada peso que ingresa a los municipios alrededor de 70 centavos provienen de la federación y de las aportaciones de los estados, en contraste, los impuestos municipales equivales a 13 centavos de cada peso del total de ingresos municipales.

Porcentaje de ingresos obtenidos por los municipios mediante la recaudación de impuestos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

⁹¹ Lía Álvarez, "Gasto federalizado 2021: 10 puntos para documentar el descontento de los gobiernos locales", Nexos, 19 de octubre de 2020, México. Disponible en línea: <https://www.nexos.com.mx/?p=50752>

Como puede apreciarse en la Fig. 2, entre 1999 y 2020 el porcentaje de ingresos propios de los municipios generados mediante el cobro de impuestos se ha mantenido prácticamente estancado, al pasar de un 9.3 por ciento en el año 2000 al 13.3 por ciento en 2020, es decir, mientras la dependencia del gasto federalizado va en aumento la capacidad recaudatoria de los municipios no se ha visto afectada a lo largo de ese tiempo.

Para ilustrar dicha dependencia de manera más precisa podemos señalar que el municipio de Guadalajara reportó en 2020 poco más de mil 907 millones de pesos por el cobro de diversos impuestos, lo que representa el 21.7 por ciento del total de sus ingresos, una cifra evidentemente más alta que el promedio nacional. Sin embargo, tomando solo en cuenta el monto del Fondo General de Participaciones que el mismo municipio recibió durante ese año, este supera por casi 145 millones de pesos al total de impuestos recaudados por la tesorería municipal de la segunda ciudad más importante del país. En conjunto, los cuatro fondos participables, además de las aportaciones estatales y del Ramo 33, constituyeron el 64.3 por ciento del total de ingresos con los que contó el municipio en 2020.

Con 250 mil habitantes más que el municipio de Guadalajara y un coeficiente de GINI similar⁹² a la capital del Estado de Jalisco, el municipio de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, reportó alrededor de 524 millones de pesos por el cobro de impuestos durante 2020, monto que corresponde al 9.4 por ciento del total de los ingresos del municipio registrados ese año. Por el contrario, las participaciones y aportaciones federales y estatales constituyen el 80 por ciento de sus ingresos.

Cabe señalar que en ambos casos -y de manera generalizada en el resto de los municipios del país- los ingresos obtenidos por aprovechamientos, el cobro de derechos por la prestación de servicios o por el uso, goce y aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público representan menos del 8 por ciento de los ingresos municipales, mientras que el predial es el que mayor

⁹² El coeficiente GINI de Guadalajara es de 0.38, mientras que el de Ecatepec de Morelos es de 0.39. El coeficiente o índice de GINI es una medida estadística utilizada para representar la distribución de los ingresos entre los habitantes de una localidad, es decir, que se trata de una medida para representar la inequidad. Los índices más cercanos a 0 representan más equidad, los más cercanos a 1 una mayor inequidad entre la población de una localidad determinada.

recaudación registra de entre todos los impuestos, lo cual significa que el predial cuenta con un mayor potencial para que los municipios generen sus propios ingresos.

De acuerdo con los datos del INEGI, en 2020 fueron recaudados a nivel nacional poco más de 61 mil 302 millones de pesos en impuestos. De entre los impuestos sobre los ingresos, la producción, consumo y transacciones, los impuestos sobre el patrimonio aportaron 74 centavos de cada peso recaudado. En este orden de ideas, el impuesto predial por sí mismo tiene un valor de 43 centavos por cada peso recaudado.

Impuestos sobre el Patrimonio recaudados en México durante 2020

| Tipo de propiedades exentas | Condiciones para hacer efectiva la exención | Condiciones para hacer efectiva la exención |
|---|---|---|
| Predial | 26,274,754,005 | 57.9% |
| Enajenación de bienes inmuebles y vehículos | 6,848,467 | 0.01% |
| Traslado de dominio de bienes inmuebles | 7,474,970,533 | 16.4% |
| Adquisición de bienes inmuebles | 6,257,063,399 | 13.8% |
| Otros impuestos sobre el patrimonio | 5,319,665,370 | 11.7% |
| Total | 45,333,301,774 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Cabe señalar que la proporción del predial respecto al ingreso total de los impuestos recaudados es muy distinto según la entidad federativa. Así, de acuerdo con la Fig.4, en Tlaxcala el predial representa el 77 por ciento del total de impuestos recaudados. Llama la atención el contraste entre entidades como Durango o Guanajuato, en donde el predial supera el 65 por ciento de la recaudación, mientras que en la Ciudad de México representa apenas el

31 por ciento. En total, 14 entidades federativas tienen números superiores al 50 por ciento, mientras que otros estados, principalmente del norte del país, como Zacatecas, Sonora o Coahuila no superan el 20 por ciento, lo cual podría hablar que los ingresos propios de estas entidades dependen poco de un impuesto como el predial.

La afirmación anterior tendría que ser comprobada mediante la utilización de otras variables que enriquezcan un análisis más complejo del fenómeno recaudatorio, sin embargo, basta por ahora con mencionar que el impuesto predial tiene tratamientos especiales más allá de las exenciones previstas en el artículo 15 constitucional y que son objeto de estudio de esta investigación. Algunas de estas exenciones, de acuerdo con Carlos Tello Macías, tienen que ver con las condonaciones hechas a la propiedad comunal y ejidal, incluso a la propiedad privada previstas en legislaciones locales que exentan dicho gravamen por motivos de desarrollo y competencia económicos. También, comenta el autor, se debe tomar en cuenta la incapacidad administrativa para recaudar correctamente el impuesto, ya sea por la falta de actualización del catastro o las incapacidades técnicas y financieras de las burocracias de los gobiernos locales que finalmente obstaculizan la realización de ese tipo de tareas⁹³.

Recaudación del impuesto predial por entidad federativa durante 2020

| Entidad | Ingreso total por impuestos | Ingreso por impuesto predial | Proporción del predial |
|---------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------|
| Aguascalientes | 738,088,950 | 326,781,253 | 44.2% |
| Baja California | 3,492,253,547 | 1,112,436,571 | 31.8% |
| Baja California Sur | 962,942,574 | 475,687,385 | 49.3% |
| Campeche | 221,556,783 | 118,095,218 | 53.3% |
| Ciudad de México | 55,966,146,100 | 17,499,726,300 | 31.2% |
| Coahuila | 2,009,315,054 | 372,734,030 | 18.5% |

⁹³ Carlos Tello, "Reforma Hacendaria para Bienestar Social", en Revista Economía UNAM, no. 30, septiembre-diciembre 2013, México, p.49.

| | | | |
|------------------|----------------|----------------|-------|
| Colima | 623,381,968 | 277,716,743 | 44.5% |
| Chiapas | 585,347,914 | 432,691,317 | 73.9% |
| Chihuahua | 2,702,529,776 | NA | NA |
| Durango | 45,333,301,774 | 45,333,301,774 | 65.9% |
| Guanajuato | 3,137,072,163 | 2,049,587,965 | 65.3% |
| Guerrero | 1,003,937,516 | 367,214,710 | 36.5% |
| Hidalgo | 848,996,207 | 434,188,443 | 51.1% |
| Jalisco | 6,706,088,468 | 1,325,430,530 | 19.7% |
| Estado de México | 9,230,794,991 | 5,750,450,827 | 62.2% |
| Michoacán | 1,312,230,109 | 771,957,051 | 58.8% |
| Morelos | 1,143,241,838 | 705,231,766 | 61.6% |
| Nayarit | 671,022,509 | 282,952,467 | 42.1% |
| Nuevo León | 5,561,848,135 | 3,035,774,956 | 54.5% |
| Oaxaca | 443,222,503 | 255,178,606 | 57.5% |
| Puebla | 1,317,865,491 | 915,333,908 | 69.4% |
| Querétaro | 5,294,053,588 | 2,136,204,742 | 40.3% |
| Quintana Roo | 2,813,636,765 | 1,525,224,936 | 54.2% |
| San Luis Potosí | 914,500,372 | 333,232,811 | 36.4% |

| | | | |
|------------|---------------|---------------|-------|
| Sinaloa | 2,578,639,208 | 1,280,022,599 | 49.6% |
| Sonora | 1,745,582,226 | 364,140,403 | 20.8% |
| Tabasco | 172,823,746 | 73,322,355 | 42.4% |
| Tamaulipas | 905,765,212 | 275,274,255 | 30.3% |
| Tlaxcala | 145,571,671 | 112,147,681 | 77% |
| Veracruz | 1,587,864,729 | NA | NA |
| Yucatán | 1,211,341,905 | 644,018,877 | 53.1% |
| Zacatecas | 545,740,522 | 76,701,363 | 14% |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI

4.2 Recaudación del predial como porcentaje del PIB estatal

Como hemos visto hasta ahora, el impuesto predial es la principal fuente de ingresos propios de los municipios, sin embargo no ha sido aprovechado todo su potencial recaudatorio. Para observar de manera más clara esta deficiencia se propone hacer una estimación de la recaudación potencial del predial, para ello se deben presentar los montos de recaudación de dicho impuesto como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de cada entidad federativa durante 2019, toda vez que se trata de los datos más actualizados y publicados por el INEGI⁹⁴.

⁹⁴ Es necesario tomar en cuenta una advertencia hecha por el mismo INEGI respecto a los datos publicados. De acuerdo con una respuesta a una solicitud de información realizada en febrero de 2020 por el organización Ethos, la cobertura anual de municipios que ofrecen información para integrar la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI es del 85 por ciento, es decir, que alrededor del 15 por ciento de los gobiernos municipales no ofrecen ningún tipo de información estadística o lo hacen de manera parcial. Respecto a la información relacionada con el cobro del impuesto predial, el INEGI señala que no siempre es posible tener acceso a la misma, por un lado por "la no recaudación efectiva del impuesto, esto es, que si bien en sus leyes de ingreso están facultados para el cobro de este impuesto, no se realiza captación alguna por este concepto; y por otro, la situación en la cual a pesar de que reportó un monto para el capítulo de impuestos, la información no cuenta con desglose a su máximo nivel conceptual (partida), razón por la cual se debe realizar un tratamiento estadístico donde el monto total de impuestos se reporta en la partida de 'otros impuestos' [...] u 'otros impuestos sobre el patrimonio'". Rodrigo Bolaños y Arturo Franco, El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar, Ethos, laboratorio de políticas públicas, México, 2021, p. 24.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de los países miembros de esa organización internacional, México es el tercero que menos recursos recauda en materia de impuestos a la propiedad. En 2018 la recaudación de este tipo de impuestos representaba el 0.3 por ciento del PIB, cuando el promedio internacional era del 1.9 por ciento. En contraste, países como Francia y Reino Unido encabezan la lista con el 4.1 por ciento⁹⁵.

Por otro lado, al comparar la recaudación de México con países con una organización político-administrativa similar los índices continúan estando por debajo del promedio. En un reporte de la OCDE que mide en los países de América Latina y el Caribe la recaudación de impuestos a la propiedad respecto a su PIB, México se encuentra muy atrás de Argentina y Brasil, países que cuentan con 2 y 2.8 por ciento respectivamente. En este índice, los números de México están por debajo del promedio regional, que es de 0.8 por ciento y se encuentran más cercanos a países económicamente más rezagados como Ecuador, Perú o Trinidad y Tobago⁹⁶.

Tomando en cuenta una dimensión local, Ciudad de México es, de todas las entidades federativas del país, la que mayor recaudación de predial registra con un 0.60 por ciento respecto de su propio PIB registrado en 2019. En segundo lugar se ubica Quintana Roo con un promedio de 0.52 por ciento y en tercer lugar, Querétaro, con 0.43 por ciento, mientras que los estados de Baja California Sur, Colima y México coinciden con un 0.41 por ciento.

Por debajo de estas entidades se encuentran Campeche y Chihuahua con 0.36 y 0.30 por ciento, mientras que los porcentajes de Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Yucatán oscilan entre el 0.20 y el 0.26 por ciento de sus respectivos PIB. Las entidades que cuentan con una recaudación que va del 0.10 al 0.17 por ciento de su propio PIB son: Chiapas, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

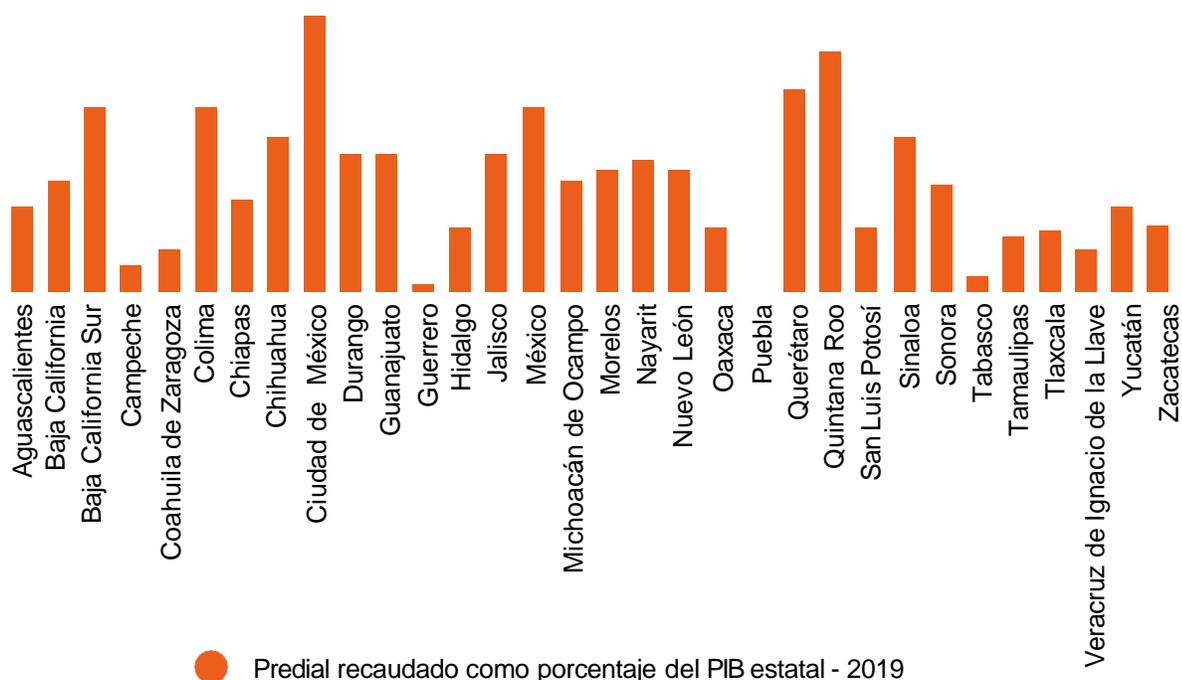
Finalmente los estados que cuentan con un porcentaje menor al 0.10 por ciento son: Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y

⁹⁵ OCDE, Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, 2019. Disponible en línea: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

⁹⁶ Rodrigo Bolaños y Arturo Franco, Op. Cit., p. 23.

Zacatecas. Una mención especial merece el estado de Puebla que cuenta con un 0.001 por ciento de recaudación del impuesto predial respecto de su propio PIB, siendo el más bajo de todo el país.

Predial recaudado como porcentaje del PIB estatal - 2019



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.

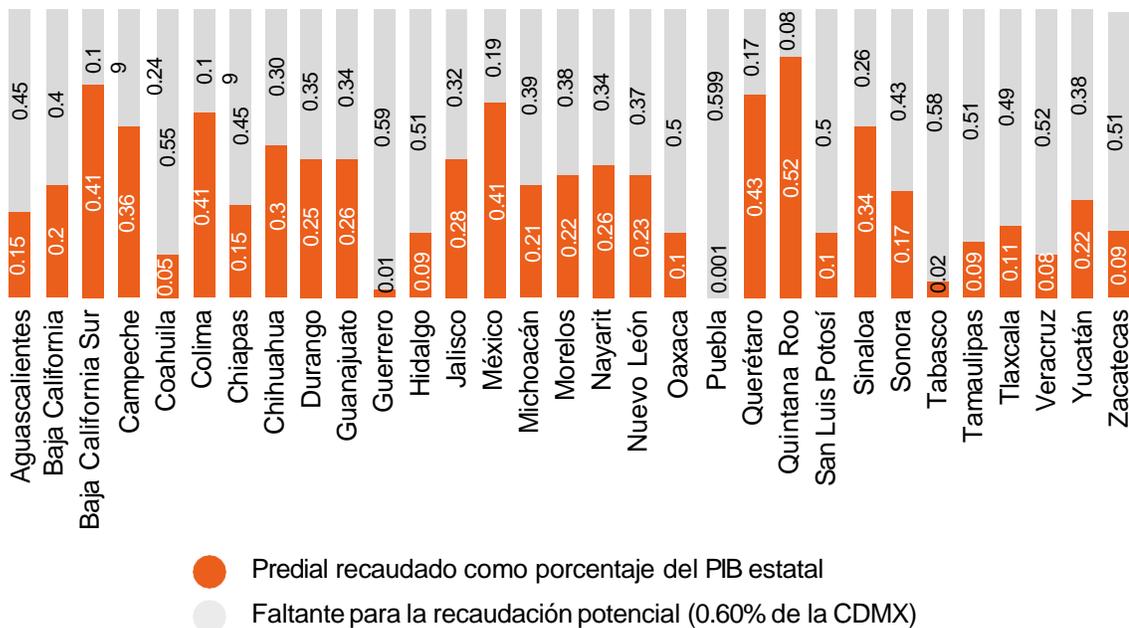
4.3 Estimación de una recaudación potencial del predial

De acuerdo con Christopher Cernichiaro Reyna es posible estimar una medida de recaudación potencial a nivel estatal tomando como referencia la recaudación del impuesto predial de las entidades según los puntos porcentuales de su respectivo PIB. Si tomamos como referencia el porcentaje de recaudación más alto de entre todas las entidades federativas, este puede ser utilizado como referente para determinar la recaudación potencial de

todas las demás mediante la identificación del remanente entre estas y el porcentaje más alto. Por ejemplo, Cernichiaro Reyna en su análisis advierte que en 2018 la Ciudad de México fue la entidad con mayor recaudación de predial (0.57 de su PIB). Si el resto de los estados, advierte el autor, “recolectara este porcentaje de su propio PIB, la recaudación estatal media aumentaría 3.3 veces”⁹⁷.

Para la presente investigación se realizó un ejercicio similar al propuesto por Cernichiaro, utilizando como variables los PIB y las recaudaciones del impuesto predial estatales de 2019.

Recaudación potencial del predial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.

⁹⁷ Christopher Cernichiaro Reyna, “El potencial recaudatorio del impuesto predial en las entidades federativas”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Disponible en línea: <https://ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-del-impuesto-predial-en-las-entidades-federativas/>

De acuerdo con los datos consultados, el registro más alto del predial como porcentaje del PIB corresponde a la Ciudad de México con el 0.60 por ciento, lo que significa que el resto de las entidades federativas podrían llegar a recaudar 2.6 veces más de lo recaudado durante el año fiscal 2019. Como puede constatarse en la Fig.6 cada una de las entidades federativas está más cerca o más lejos de esa recaudación potencial. De esta forma, mientras que Quintana Roo tendría que recaudar solo el equivalente al 0.08 por ciento de su PIB para cumplir con las expectativas recaudatorias aquí expuestas, en los casos de Tabasco o Guerrero el porcentaje ideal tendría que ser superior al 0.55 por ciento del PIB.

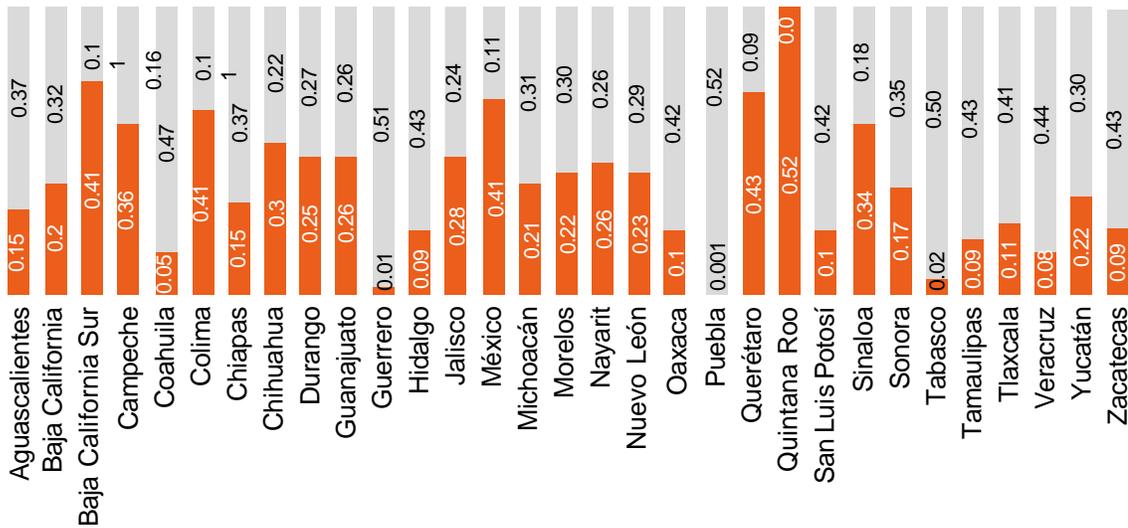
Cabe señalar que la Ciudad de México y sus alcaldías cuentan con un marco normativo muy diferente al resto de las otras 31 entidades federativas y los municipios. Si bien es cierto que desde 2008 el gobierno capitalino implementó un Programa de Modernización y Actualización del Catastro que ha significado una mayor recaudación y que bien podría servir de parámetro para otros gobiernos locales, no deben soslayarse las diversas particularidades políticas, económicas y administrativas que hacen de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) una entidad sui generis y por lo tanto problemática al momento de compararla con el resto de los territorios y gobiernos locales. En este sentido es que resulta conveniente utilizar al estado de Quintana Roo como referente para calcular una recaudación potencial⁹⁸.

Con Quintana Roo como referencia, el predial recaudado equivale a 0.52 por ciento del PIB, es decir, que el predial potencial para el resto de las entidades federativas (exceptuando a la Ciudad de México) es 2.3 veces mayor al recaudado en promedio durante 2019.

Como puede apreciarse en la Fig.7, mientras que para el estado de Querétaro alcanzar esa recaudación potencial significa aumentar sus ingresos en 0.09 por ciento el valor de su PIB, para estados como Aguascalientes y Chiapas significaría un aumento del 0.37 por ciento de su PIB.

⁹⁸ Como se ilustra en el Capítulo 3 de esta investigación el estado de Quintana Roo ofrece a sus contribuyentes una serie de estímulos fiscales para incentivar la recaudación del impuesto predial. Además de descuentos del 50 por ciento que aplican en los pagos realizados en una sola exhibición, los municipios de Benito Juárez y Puerto Morelos han implementado desde 2016 condonaciones importantes a cambio de cubrir las obligaciones del año fiscal.

Recaudación potencial del predial por entidad federativa



- Predial recaudado como porcentaje del PIB estatal
- Faltante para la recaudación potencial (0.52% de Quintana Roo)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.

De manera concreta significa que, por ejemplo, los municipios que integran el estado de Querétaro tendrían que aumentar de manera conjunta la recaudación del impuesto predial en 362.8 millones de pesos, mientras que para los municipios de Aguascalientes el incremento tendría que ser de 823 millones, y para los de Chiapas de 964 millones.

| Entidad federativa | Faltante para cumplir con el 0.52% del PIB | Faltante en millones de pesos | Predial recaudado en millones de pesos durante 2019 | Recaudación potencial en millones de pesos |
|---------------------|--|-------------------------------|---|--|
| Aguascalientes | 0.37 | 823,810,820.10 | 347,238,130.00 | 1,171,048,950.10 |
| Baja California | 0.32 | 1,842,508,841.60 | 1,185,910,028 | 3,028,418,869.60 |
| Baja California Sur | 0.11 | 174,910,766.80 | 664,267,206.00 | 839,177,972.80 |
| Campeche | 0.16 | 827,893,041.60 | 187,712,294.00 | 1,015,605,335.60 |
| Coahuila | 0.47 | 2,839,704,106.10 | 335,001,841 | 3,174,705,947.10 |
| Colima | 0.11 | 120,520,495.70 | 454,808,767 | 575,329,262.70 |
| Chiapas | 0.37 | 964,266,050.20 | 401,675,061 | 1,365,941,111.20 |
| Chihuahua | 0.22 | 1,260,131,890.60 | 1,756,713,837 | 3,016,845,727.60 |
| Durango | 0.27 | 551,000,132.10 | 525,328,023 | 1,076,328,155.10 |
| Guanajuato | 0.26 | 1,826,845,308.60 | 1,894,126,083 | 3,720,971,391.60 |
| Guerrero | 0.51 | 1,227,128,605.20 | 37,848,181.00 | 1,264,976,786.20 |
| Hidalgo | 0.43 | 1,174,566,203.30 | 270,168,335.00 | 1,444,734,538.30 |
| Jalisco | 0.24 | 2,922,119,640.00 | 3,432,141,007 | 6,354,260,647.00 |
| México | 0.11 | 1,735,400,183.00 | 6,562,393,218 | 8,297,793,401.00 |
| Michoacán | 0.31 | 1,317,420,410.60 | 900,254,838 | 2,217,675,248.60 |
| Morelos | 0.30 | 603,250,500.00 | 448,449,566 | 1,051,700,066.00 |

| | | | | |
|-----------------|------|------------------|------------------|------------------|
| Nayarit | 0.26 | 314,458,565.20 | 317,179,817 | 631,638,382.20 |
| Nuevo León | 0.29 | 3,983,419,282.40 | 3,267,625,317.00 | 7,251,044,599.40 |
| Oaxaca | 0.42 | 1,061,010,594.00 | 254,361,894.00 | 1,315,372,488.00 |
| Puebla | 0.52 | 3,094,892,542.71 | 7,585,326 | 3,102,477,868.71 |
| Querétaro | 0.09 | 362,845,342.80 | 1,766,703,105 | 2,129,548,447.80 |
| San Luis Potosí | 0.42 | 1,548,543,372.60 | 386,987,441.00 | 1,935,530,813.60 |
| Sinaloa | 0.18 | 718,209,705.60 | 1,366,217,972.00 | 2,084,427,677.60 |
| Sonora | 0.35 | 2,031,682,037.00 | 1,009,099,953.00 | 3,040,781,990.00 |
| Tabasco | 0.50 | 2,240,453,600.00 | 95,470,109.00 | 2,335,923,709.00 |
| Tamaulipas | 0.43 | 2,226,411,675.10 | 494,666,295.00 | 2,721,077,970.10 |
| Tlaxcala | 0.41 | 425,674,345.10 | 123,600,926.00 | 549,275,271.10 |
| Veracruz | 0.44 | 3,526,625,088.80 | 699,147,579.00 | 4,225,772,667.80 |
| Yucatán | 0.30 | 793,322,010.00 | 604,288,941.00 | 1,397,610,951.00 |
| Zacatecas | 0.43 | 652,532,344.40 | 151,058,369.00 | 803,590,713.40 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.

4.4 Análisis comparado de las exenciones en cinco municipios

Para la realización del siguiente estudio comparativo fue requerida información pública de los 20 municipios con mayor recaudación de impuesto predial registrada durante 2020⁹⁹. A través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se solicitó a las tesorerías de cada uno de los municipios cuatro datos:

- La cantidad de predios asentados en el municipio sujetos al cobro del impuesto predial.
- La cantidad de predios asentados en el municipio exentos del cobro del impuesto predial.
- El monto o valor total de la recaudación exenta del impuesto.
- El monto total de la recaudación efectiva.

Las respuestas recibidas a través del portal de la PNT, así como por correo electrónico arrojaron información distinta según lo interpretado por los funcionarios de la tesorería de cada municipio consultado. En general, de las 20 solicitudes realizadas solamente cinco municipios respondieron cabalmente a las preguntas formuladas, otros siete lo hicieron de manera parcial y ocho más no respondieron¹⁰⁰.

| Municipio | Entidad federativa | Total de predios sujetos al impuesto predial | Total de predios exentos | Monto de la recaudación exenta | Monto de recaudación efectiva |
|-------------|--------------------|--|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Zapopan | Jalisco | 500,356 | 5,414 | \$487,097,535.27 | \$1,399,720,568.51 |
| Guadalajara | Jalisco | 474,369 | 4,079 | \$958,713,182.06 | \$1,210,212,410.79 |
| Querétaro | Querétaro | 386,505 | 1,759 | \$234,120,280 | \$1,208,579,497.78 |
| Monterrey | Nuevo León | 408,813 | 5,794 | \$0.00 | \$1,187,210,404.10 |

⁹⁹La Ciudad de México, apesar de ser la entidad con mayor recaudación no fue contemplada por los mismos motivos que se han expuesto con anterioridad, sin embargo se consultó a la Secretaría de Finanzas sobre la cantidad de predios exentos del impuesto predial y el monto de esas exenciones. A través de la PNT, dicha dependencia respondió que “se encuentra imposibilitada para proporcionar dicha información conforme al interés particular del solicitante, toda vez que el solicitante no se constituyó como interesado o como representante legal en específico. Cabe reiterar, que esta Unidad Administrativa cumple con la obligación de publicar las exenciones en el Portal de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Administración y Finanzas”, No. de Folio: 90162821000172. Sin embargo, en la revisión del portal de internet que menciona esa dependencia no se encontró la información requerida.

¹⁰⁰A través del portal de la PNT, el Ayuntamiento de Mérida declaró la inexistencia de esa información. No. de Folio: 310579121000075. En los casos de los municipios de Naucalpan, Huixquilucan, Tlalnepantla y Atizapán de Zaragoza, coincidentemente municipios todos del Estado de México, las respectivas solicitudes de información realizadas el 30 de septiembre de 2021, desaparecieron del sistema e historial del PNT. Por otro lado, los ayuntamientos de Benito Juárez, en Quintana Roo, así como Acapulco, Guerrero, no habían ofrecido ninguna respuesta hasta el 18 de noviembre de 2021, último día que se revisó el portal.

| | | | | | |
|------------------------|-----------------|------------|------------|-----------------|------------------|
| León | Guanajuato | 571,420 | 12,960 | No informó | \$967,582,003.54 |
| Juárez | Chihuahua | 514,493 | 5,595 | \$0.00 | \$897,546,432.84 |
| Chihuahua | Chihuahua | 399,185 | 7,622 | No informó | \$812,584,212 |
| Tijuana | Baja California | 630,149 | 3,898 | No informó | \$538,593,485.56 |
| Culiacán | Sinaloa | 370,770 | 9,507 | \$118,443,368 | \$1,086,238,153 |
| Puebla | Puebla | 463,245 | 5,757 | \$56,555,432.57 | \$705,501,955.81 |
| San Pedro Garza García | Nuevo León | 65,676 | 963 | \$0.00 | \$594,012,021 |
| Solidaridad | Quintana Roo | 146,940 | 1 | No informó | \$552,235,899.67 |
| Hermosillo | Sonora | No informó | No informó | No informó | \$478,937,941.95 |

Como resultado de un primer análisis de la información proporcionada por los municipios podemos concluir que el costo de las exenciones previstas en el artículo 15 constitucional varía según la relación existente entre el total de predios sujetos al cobro del impuesto predial y el número de predios exentos de esta contribución, así como el valor catastral de los mismos. Por ejemplo, para las finanzas del municipio de Zapopan, los poco más de 487 millones de pesos que deja de percibir por la exención del impuesto predial equivalen al 34.7 por ciento de la recaudación total efectiva del impuesto predial en 2020. En cambio, para Guadalajara el monto total de las exenciones equivale al 79.2 por ciento de la recaudación efectiva.

Si bien la cantidad de inmuebles exentos en ambos municipios representa aproximadamente el uno por ciento del total de predios asentados en dichos municipios, el valor catastral de los 4 mil 79 inmuebles exentos en Guadalajara es 2 veces mayor que el de los 5 mil 414 predios exentos de Zapopan. Lo más probable es que tanto las dimensiones o el valor artístico o histórico de los edificios públicos de la capital del estado de Jalisco agreguen un valor catastral extra a los mismos.

Sin embargo, no en todos los municipios que son al mismo tiempo capital de alguna entidad federativa es la misma magnitud de recursos que se deja de percibir por las exenciones al impuesto predial. En el caso de Puebla, por ejemplo, los recursos que deja de percibir el municipio por la exención del predial a 5 mil 757 inmuebles equivale al 8 por ciento de la recaudación total efectiva. De manera similar, el municipio de Culiacán, no recaudó el equivalente al 10 por ciento del impuesto predial recaudado en 2020. Para el municipio de Querétaro, los poco más de 234 millones producto de las exenciones equivalen al 19 por ciento.

De esta manera, no hay un promedio recurrente en los montos no recaudados en estos municipios que permita hacer una estimación de las pérdidas por exenciones en aquellos municipios con niveles de recaudación similar pero que no informaron a través de sus oficinas de Transparencia el monto exacto del predial exento, como en el caso del municipio de Tijuana, donde informaron el total de la recaudación del impuesto predial, el número de inmuebles sujetos al cobro de dicho impuesto, así como la cantidad de inmuebles exentos, más no los recursos, en términos reales, de lo que se dejó de cobrar por la aplicación de dichas exenciones.

A continuación realizamos un análisis comparativo, tomando como base los montos de las exenciones con algunos temas presupuestales relacionados con seguridad pública y las atribuciones de los municipios ante la emergencia por el COVID-19 que inició a finales de febrero de 2020.

a) Municipios y seguridad pública

La inseguridad se ha convertido desde hace algunos años en la principal preocupación de la ciudadanía en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), elaborada por el INEGI en 2020, el 68.2 por ciento de las personas consultadas considera el fenómeno delictivo como el principal problema que aqueja al país. Por otro lado, los homicidios dolosos, como principal indicador de la violencia, mantienen una tendencia a la alza desde 2014. En 2020 la tasa de homicidios alcanzó el record histórico de 23.43 carpetas de investigación por cada cien mil habitantes.

En este orden de ideas, una de las atribuciones de los ayuntamientos es organizar y proveer de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia. De esta manera los municipios tienen, entre sus principales tareas, expedir reglamentos en materia de seguridad pública municipal, así como dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales necesarios para realizar sus funciones.

En octubre de 2020 el gobierno municipal de Zapopan anunció la compra de 94 vehículos destinados para la policía del municipio. Al comienzo de la administración del alcalde Pablo Lemus, el parque vehicular de la corporación era de 153 patrullas. Desde entonces, señala un boletín informativo del municipio, se adquirieron 485 patrullas, además de 105 bicicletas, 74 motocicletas, nueva cuatrimotos, dos autobuses y dos remolques, todo con una inversión de 447 millones de pesos provenientes de los ingresos propios de Zapopan¹⁰¹. Llama la atención que el costo del parque vehicular en ese municipio es cercano a los 487 millones de pesos que dejó de recibir la tesorería de Zapopan por el concepto de exenciones del impuesto predial.

Como hemos visto hasta ahora, las exenciones del impuesto predial limitan la autonomía fiscal y hacendaria de los municipios, al mismo tiempo que representan pérdidas de importantes fuentes de ingreso que bien podrían ser invertidas en programas y políticas públicas esenciales como la seguridad pública. En el Presupuesto de Egresos 2020 para municipio de Guadalajara, fueron destinados mil 797 millones 786 pesos en el apartado de seguridad ciudadana, es decir que de cada 100 pesos del presupuesto municipal, 18 pesos fueron invertidos en seguridad¹⁰². Por otro lado, las exenciones por el predial equivalen al 53.3 por ciento de ese presupuesto.

Si bien el presupuesto federal en materia de seguridad se incrementa año con año, existe una asimetría presupuestaria entre las fuerzas del orden federales y las policías locales. En el presupuesto del año 2022 serán asignados a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana unos 235 mil millones de pesos, mientras que en conjunto las policías municipales obtendrán 7 mil

¹⁰¹ Gobierno de Zapopan, "Entrega Zapopan nuevas patrullas a la Comisaría General de Seguridad Pública", 7 de octubre de 2020. Disponible en línea: <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/entrega-zapopan-nuevas-patrullas-la-comisaria-general-de-seguridad-publica>

¹⁰² Municipio de Guadalajara, Jalisco. Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en línea: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/imco73>

988 millones de pesos, es decir el 3.3 por ciento de los recursos destinados a la fuerza federal, sin contar los recursos destinados a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina¹⁰³.

Los recortes al presupuesto de los gobiernos locales es una tendencia que debilita la autonomía municipal y reduce los márgenes de acción de los ayuntamientos para entender problemas prioritarios como la seguridad. En 2020, el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, vieron reducidos sus presupuestos, mientras que en 2021 desapareció el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública¹⁰⁴. Al respecto, la organización de la sociedad civil, México Evalúa ha pronosticado:

Esto significa que los estados y los municipios tendrán menos recursos para programas de prevención de la violencia y de profesionalización y certificación policial, así como para la infraestructura y equipo de apoyo necesario para la realización de sus labores [.], se traducirá en menos recursos destinados a la generación de capacidades de inteligencia e investigación de las policías municipales, así como a la implementación y desarrollo del sistema de justicia penal¹⁰⁵.

Los recortes presupuestales y desaparición de subsidios dejaron como consecuencia que una buena parte de los municipios no pudieran contar en 2021 con fuentes de recursos adicionales para fortalecer sus capacidades en materia de seguridad. El problema se acrecienta, por supuesto, en aquellos municipios con alta presencia del crimen organizado, como Culiacán¹⁰⁶, donde las autoridades locales han hecho llamados reiterados, tanto al gobierno de Sinaloa, como al gobierno federal, para ofrecer herramientas institucionales al municipio en materia de seguridad y procuración de justicia.

¹⁰³ Ricardo Raphael, "La irreversible centralización militar de la seguridad pública", Milenio, 11 de noviembre de 2021. Disponible en línea: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-raphael/politica-zoom/la-irreversible-centralizacion-militar-de-la-seguridad-publica>

¹⁰⁴ El subsidio, originalmente denominado Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) fue creado en 2008 con el propósito de prevenir la violencia y la delincuencia a través de la profesionalización, certificación de agentes, infraestructura, equipo y evaluación de control de confianza, en 2016 el subsidio fue reestructurado y cambió de nombre.

¹⁰⁵ México Evalúa, "Tres preguntas sobre la agenda de seguridad reflejada en el PPEF 2021", 10 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.mexicoevalua.org/tres-preguntas-sobre-la-agenda-de-seguridad-reflejada-en-el-ppef-2021/>

¹⁰⁶ Nallely Casillas, "A dos años del 'Culiacanazo', Gobierno aún adeuda en materia de seguridad", El sol de Sinaloa, 17 de octubre de 2021. Disponible en línea: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/a-2-anos-del-culiacanazo-gobierno-aun-adeuda-en-materia-de-seguridad-7353242.html>

En 2020, último año en que se distribuyó el subsidio entre los municipios, en Sinaloa fue repartida una bolsa de 103 millones 389 mil 120 pesos entre los municipios de Navolato, Mazatlán, Ahome, El Fuerte, Guasave y Culiacán¹⁰⁷. Este último recibió 30 millones 563 mil pesos, principalmente dirigidos a la profesionalización de su policía. Como punto de referencia encontramos que los recursos que dejó de percibir la tesorería de ese municipio por la exención del impuesto predial es casi cuatro veces más que lo aportado por el subsidio federal, hoy desaparecido.

Los ejemplos anteriormente descritos demuestran, por un lado, que existe una tendencia a la centralización en materia de seguridad pública, tanto en recursos presupuestales como en la toma de decisiones. Mientras persiste la implementación de una serie de políticas públicas que fortalecen a las Fuerzas Armadas, las policías estatales y municipales, de naturaleza civil, se encuentran cada vez más incapacitadas para realizar las funciones que constitucionalmente les corresponden realizar. Por otro lado, la prevalencia de los recortes presupuestales, sin estar acompañados de un marco normativo que garantice la efectiva autonomía fiscal y hacendaria de los municipios, perpetúa su dependencia respecto de recursos federales cada vez más condicionados a relaciones de subordinación, como la lealtad política.

b) Los municipios frente al COVID-19

El 28 de febrero de 2020 fue confirmado el primer caso de COVID-19 en México, diez días después la Organización Mundial de la Salud (OMS) formalizó la declaratoria de pandemia luego de que la nueva enfermedad originada en el continente asiático se extendiera por más de 17 países. Una de las primeras acciones efectuadas por la Secretaría de Salud en nuestro país fue la publicación de una guía dirigida a las autoridades municipales, en la cual se explicaban las facultades del municipio y se hacían recomendaciones a los alcaldes para atender la emergencia sanitaria.

¹⁰⁷ Alejandro Monjardín, "Policías y ciudadanos al desamparo con recorte al Fortaseg", Río doce, 22 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://riodoce.mx/2020/09/22/policias-y-ciudadanos-al-desamparo-con-recorte-al-fortaseg/>

El documento señala el tipo de organización de los tres órdenes de gobierno frente a la pandemia. En primer lugar, se ubicó al Comando Institucional y Sectorial de la Secretaría de Salud, seguido del Comité Estatal de Seguridad en Salud de las entidades federativas y el Comité Jurisdiccional de Seguridad en Salud, para el orden de gobierno municipal. De acuerdo con el avance de la epidemia, el gobierno federal, determinó acciones de contención y mitigación a seguir según tres escenarios previstos: importación, dispersión comunitaria y epidémica. De acuerdo con cada uno de ellos se establecieron distintas intervenciones de los tres órdenes de gobierno¹⁰⁸.

En los tres escenarios se dispusieron adecuaciones en cuanto a la coordinación interinstitucional, infraestructura municipal y atención ciudadana. En cuanto a la infraestructura, los municipios del país se vieron obligados a generar sus propias estrategias para asegurar el abastecimiento de los insumos y servicios básicos, como energía eléctrica, agua, recolección de basura y seguridad pública; realizar inventarios de sus propios recursos sanitarios para contener la propagación del virus entre la población, así como designar un presupuesto específico para la adquisición de equipo de protección para todas las personas que lo requirieran, además de realizar campañas de información y prevención dirigidas a la población¹⁰⁹. En los siguientes escenarios previstos por las autoridades federales, otras acciones que implicaban re direccionar recursos para hacer frente a una situación no prevista originalmente en los presupuestos.

A finales de 2021 aún no existe una estimación de los costos que ha generado la pandemia por COVID-19 en los municipios, sin embargo, durante el primer año de la emergencia sanitaria las 32 entidades federativas, contrario a lo que podría pensarse, registraron, en conjunto, un 2 por ciento menos en el gasto destinado a salud respecto a 2019¹¹⁰. Por otro lado, durante los primeros nueve meses de 2021, el gasto federalizado disminuyó, en términos reales, 1.0 por ciento respecto a 2020, lo que significa que estados y municipios

¹⁰⁸ Secretaría de Salud, "Guía informativa para presidentes municipales sobre COVID-19" Versión 1, 21 de marzo de 2020, pp. 8-9.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ En 2020 los gobiernos estatales destinaron en promedio 34 por ciento del total de sus recursos a educación, 14 por ciento a salud y protección social en salud, y 9 por ciento a seguridad pública y justicia. A pesar de la emergencia sanitaria, no existió un reordenamiento de las prioridades por parte de los gobiernos locales. A pesar del distanciamiento social y otro tipo de medidas que restringieron las actividades de las personas en el espacio público, al menos cuatro estados (Guerrero, Nuevo León, Baja California y Tamaulipas) gastaron el 30 por ciento de sus presupuestos en pasajes y viáticos para sus funcionarios públicos. IMCO, "En plena pandemia, los estados redujeron 2% el gasto en salud", 19 de octubre de 2021. Disponible en línea: <https://imco.org.mx/en-plena-pandemia-los-estados-redujeron-2-el-gasto-en-salud/>

dejaron de percibir 80 mil 707 millones de pesos en recursos federales en un contexto de crisis económica y de salud provocado por la pandemia de COVID-19.

De acuerdo con Rodrigo Rosales, está caída del gasto federalizado registrada desde mayo de 2020, es causada por los efectos negativos que han tenido la economía y los niveles de recaudación. La reducción de 80 mil 707 millones de pesos corresponde a 56 mil millones destinados a la protección social en salud, 45 mil 677 millones en participaciones, 2 mil 512 millones en convenios de reasignación, así como mil, 95 millones en el Ramo 23¹¹¹.

La reducción de recursos federales destinados a estados y municipios puede explicarse por el descenso del PIB durante los dos primeros trimestres de 2020, fenómeno que impactó directamente la Recaudación Federal Participable con un decrecimiento del 9.9 por ciento. Como explicamos en el primer capítulo de esta investigación, las fórmulas de los fondos del gasto federalizado, particularmente del Ramo 28, es decir las participaciones, dependen de variables como la población, actividad económica y recaudación.

Sin embargo, en el caso concreto de la recaudación del impuesto predial en 2020 aumentó en los municipios que hasta ahora hemos revisado, a excepción de Puebla que registró una leve disminución respecto a lo recaudado en 2019. Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, a pesar de las condiciones adversas generadas por la pandemia, los municipios con mayor recaudación del país continuaron con esa tendencia.

Comparativo anual de la recaudación del impuesto predial

| Municipio | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|------------------|------------------|------------------|
| Zapopan | 1,049,047,186.07 | 1,117,472,332.63 | 1,399,720,568.51 |
| Guadalajara | 947,382,380.16 | 1,196,823,486.81 | 1,210,212,410.79 |
| Querétaro | 947,525,888.50 | 1,123,898,644.92 | 1,208,579,497.78 |
| Culiacán | 973,031,694 | 991,828,246 | 1,086,238,153 |
| Puebla | 657,599,709.58 | 705,754,624.67 | 705,501,955.81 |

¹¹¹ Rodrigo Rosales Contreras, "Frente a Covid-19, recursos federales para estados caen 80,707 millones de pesos", El Economista, 1 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.economista.com.mx/estados/Frente-a-Covid-19-recursos-federales-para-estados-caen-80707-millones-de-pesos-20201101-0067.html>

Durante 2020, el municipio de Zapopan logró aumentar su recaudación del impuesto predial en 25.2 por ciento respecto al año anterior, en el municipio de Guadalajara ese aumento fue de 1.1 por ciento, en Querétaro del 7.5 por ciento y en Culiacán de 9.5 por ciento. El éxito de en los niveles de recaudación quizá se deba a que este impuesto se cobra regularmente durante los dos o tres primeros meses del año -ya que los contribuyentes aprovechan los descuentos y beneficios que otorga el municipio por pagar oportunamente las contribuciones- y la Secretaría de Salud federal decretó suspender temporalmente todas las actividades no esenciales el 30 de marzo.

En la siguiente tabla podemos observar la variación del monto del predial que no cobraron estos cinco municipios como consecuencia de la exención reconocida en el artículo 15 constitucional.

Comparativo anual de la exención al impuesto predial

| Municipio | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|----------------|----------------|----------------|
| Zapopan | 283,470,850.85 | 405,601,280.90 | 487,097,535.27 |
| Guadalajara | 628,928,132.31 | 710,803,350.48 | 958,713,182.06 |
| Querétaro | 164,450,917.00 | 417,583,856.00 | 234,120,280.00 |
| Culiacán | 116,764,663 | 117,201,437 | 118,443,368 |
| Puebla | 27,940,920.69 | 30,161,808.49 | 56,555,432.57 |

Para el municipio de Zapopan, el costo de las exenciones se incrementó 20 por ciento, es decir, unos 81 millones 496 mil pesos. En ese último año, nueve inmuebles más se agregaron a la lista de 5 mil 405 predios exentos del impuesto.

En Guadalajara, el aumento fue de 34.8 por ciento, que se traduce en 247 millones 909 mil pesos. Entre 2019 y 2020, sin embargo, los inmuebles exentos pasaron de ser 7 mil 467 a 4 mil 79.

El municipio de Querétaro redujo en 2020 el costo de las exenciones un 78.3 por ciento, lo que significa la recuperación de 183 millones 463 mil pesos. Ese último año el municipio incorporó 221 predios al padrón de inmuebles obligados a pagar la contribución del predial.

En el caso de Culiacán sucedió lo contrario que en Querétaro. En 2020, el municipio favoreció a mil 810 nuevos predios con las exenciones, que terminaron sumándose a otros 7 mil 697 inmuebles. El monto de esas, según reportó el municipio, tuvo un aumento de un millón 241 mil pesos.

Finalmente, en el municipio de Puebla el costo del beneficio otorgado a 5 mil 757 inmuebles registró un aumento en 2020 del 87.5 por ciento, es decir, que dejaron de percibir por el cobro del predial alrededor de 26 millones 393 mil pesos.

Como podemos apreciar, los montos de las exenciones son relevantes en términos de las propias finanzas de los municipios, lo son aún más en un contexto de emergencia como el que inició en febrero de 2020. Una de las inquietudes que queda en esta investigación está en conocer el costo que tuvo la crisis sanitaria por COVID-19 a nivel municipal, de acuerdo con las recomendaciones y tareas dispuestas por la Secretaría de Salud federal. Sin embargo, cabe agregar que una de las deficiencias los municipios es la falta de transparencia. De acuerdo con el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios () 2021, el promedio nacional alcanzado fue de 58.02 puntos, en una calificación donde cero implica nula transparencia y 1000, que los municipios son altamente transparentes. De acuerdo con Noemí García Carrillo, directora de Transparencia y Rendición de Cuentas de la consultoría aregional, encargada de realizar dicha medición, existe un retroceso en materia de transparencia municipal, principalmente por la falta de información generada por las medidas de confinamiento a partir de la primera ola de contagios de COVID-19, pero el problema también obedece al cambio de gobiernos municipales, situación que mantiene al personal administrativo concentrado en otro tipo de tareas¹¹².

¹¹² Camila Ayala Espinosa, "Municipios continúan con opacidad fiscal: aregional", El Economista, 14 de septiembre de 2021. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Municipios-continuan-con-opacidad-fiscal-aregional-20210914-0142.html>

Conclusiones

A lo largo de la investigación pudimos constatar que la estabilidad financiera de los gobiernos municipales depende en gran medida del gasto federalizado, es decir, de las transferencias y aportaciones que la Federación hace año con año a las entidades federativas y a los municipios. Este tipo de dependencia entre los tres órdenes de gobierno pone en entredicho el ejercicio de la autonomía económica y hacendaria de los municipios, reconocida en el texto constitucional y es reflejo, al mismo tiempo, de la persistencia de un modelo político y hacendario altamente centralizado.

Entre 2010 y 2020 las aportaciones y participaciones federales a estados y municipios aumentaron poco más de 6 por ciento, a partir de 2006 el aumento se ha dado de manera sostenible hasta 2019, y solo a partir de entonces comenzó a registrarse un ligero descenso debido a los recortes presupuestales, acentuados a partir de 2020. Aún así, se estima que de cada peso que ingresa a las haciendas municipales, alrededor de 70 centavos provienen de la federación y de las aportaciones de los estados, en contraste, los impuestos locales equivalen a 13 centavos de cada peso del total de esos ingresos.

A pesar de las reformas que a lo largo de los últimos veinte años han buscado limitar esa relación de dependencia, en los hechos, la autonomía municipal no ha podido ser consolidada. Por otro lado, los recortes al gasto federalizado en el contexto de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 a partir de marzo de 2020, ha profundizado dicha dependencia, pues los municipios carecen de un marco institucional idóneo que revierta esa realidad mediante mecanismos que incentiven la generación de recursos propios.

La reducción de recursos federales destinados a estados y municipios puede explicarse por el descenso del PIB durante los dos primeros trimestres de 2020, fenómeno que impactó directamente la Recaudación Federal

Participable con un decrecimiento del 9.9 por ciento. Los recortes tienen explicación debido a que las fórmulas de los fondos del gasto federalizado, particularmente del Ramo 28, es decir, las participaciones, dependen de variables como población, actividad económica y recaudación. Estos dos últimos indicadores se vieron afectados de diversas maneras con las medidas político-administrativas, implementadas por los distintos órdenes de gobierno para contener el avance de los contagios. Sin embargo, durante 2020 se registró un aumento de la recaudación del impuesto predial en cuatro de los cinco municipios que nos sirvieron como estudio de caso para esta investigación. Es así que a pesar de las condiciones económicas adversas generadas por la pandemia, los municipios con mayor recaudación del país continuaron con esa tendencia de recaudación a la alza.

En este contexto, también observamos a lo largo de este documento la relevancia que el impuesto predial tiene en las finanzas municipales, toda vez que constituye su principal fuente de ingresos propios, sin embargo el potencial recaudatorio de esta contribución no ha sido aprovechado completamente. Entre 1999 y 2020 la proporción de los ingresos propios municipales generados mediante el cobro de impuestos se ha mantenido prácticamente estancada. En 2020 esta fuente representó apenas el 13.3 del total de ingresos de los municipios. De manera general, los ingresos obtenidos por aprovechamientos, el cobro de derechos por la prestación de servicios o por el uso, goce y aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público representan menos del 8 por ciento de los ingresos municipales, siendo el predial el impuesto municipal que mayores beneficios reporta para las haciendas municipales.

De manera paralela, el impuesto cuenta con un potencial que no necesariamente está siendo aprovechado por todos los gobiernos locales. En 2020 fueron recaudados a nivel nacional alrededor de 61,302 millones de pesos en impuestos, del total de contribuciones por distintos conceptos, como el ingreso, consumo y transacciones, los impuestos sobre el patrimonio generaron 74 centavos de cada peso recaudado. De manera particular, el valor del impuesto predial representa 43 centavos de cada

peso provenientes de las contribuciones. Por su puesto, la proporción del predial respecto del ingreso total de los impuestos es muy diferente en cada región del país y según las condiciones de desarrollo económico de cada una de las entidades federativas.

Según las mediciones hechas por la OCDE, de los países miembros de esta organización, México es el tercero que menos recursos recauda en materia de impuestos a la propiedad. En 2018 su recaudación representaba el 0.3 por ciento de su propio PIB, cuando el promedio internacional era del 1.9 por ciento. En una dimensión local, la Ciudad de México es, de todas las entidades federativas del país, la que mayor recaudación de predial registra con un 0.60 por ciento respecto de su propio PIB registrado en 2019. En segundo lugar se ubica Quintana Roo con un promedio de 0.52 por ciento, y en tercer lugar, Querétaro, con 0.43 por ciento.

Los números de estos estados sirven como referencia para el resto de entidades federativas y ayudan a determinar una recaudación potencial del impuesto predial en cada una de ellas, en otras palabras, mediante el cálculo de una recaudación potencial, es posible apreciar un monto aproximado del predial que a nivel estatal se deja de percibir y que sin embargo es posible recaudar si son modificadas las condiciones que actualmente inhiben una mayor contribución, misma que de manera ideal, en el caso mexicano, tendría que acercarse a los porcentajes de recaudación de la Ciudad de México o de Quintana Roo.

Entre las condiciones limitantes de la recaudación del predial se encuentran, además de las exenciones previstas en el artículo 15 constitucional, las condonaciones a la propiedad comunal y ejidal, así como las previstas por las Legislaturas locales a favor de la propiedad privada para incentivar el desarrollo económico. Otros fenómenos que inhiben una efectiva recaudación tiene que ver con insuficiencias financieras, técnicas y administrativas de los gobiernos municipales, como la desactualización de la información catastral o la falta de capacitación del personal burocrático encargado de realizar ese tipo de tareas.

El objetivo general de esta investigación consistió en identificar los efectos en las finanzas municipales provocados por la aplicación de las

exenciones contempladas en el artículo 15 constitucional, es decir, todas las condonaciones del impuesto predial a las propiedades de dominio público de la Federación, los estados y municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, ya sea con fines administrativos o cualquier otro propósito distinto a su objeto público. Si bien es cierto que con la reforma al artículo 15 constitucional de 1999 se ampliaron las facultades de los municipios y se logró que el ayuntamiento fuera reconocido como órgano de gobierno, el municipio continuó supeditado, en algunas de sus funciones, a la Federación. El ejemplo más claro de este desequilibrio está representado por el reconocimiento de la exención del pago del impuesto predial a los inmuebles públicos utilizados por cualquiera de los tres órdenes de gobierno, una condonación que genera un alto costo que debe cubrir finalmente la hacienda municipal.

En el proceso de armonización de las leyes locales con la reforma constitucional de 1999, los congresos de las entidades federativas incluyeron esas exenciones en sus propias Leyes de Hacienda Municipal y Códigos Financieros, a excepción del estado de Morelos. En el artículo 93 Ter-2 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos se señala textualmente que: “Es objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio, cualquier que sea su uso o destino”. Con este tipo de redacción de la ley queda suspendida cualquier posibilidad de aplicar condonaciones al impuesto predial, sin embargo, por sí misma la derogación de las exenciones de este tipo no garantizan una eficiente recaudación del impuesto predial. En el caso de Morelos, en donde todas las propiedades inmobiliarias estén obligadas a tributar desde el año 2000, no ha significado un aumento de la recaudación del impuesto predial. Entre 2010 y 2020 el ingreso per cápita del impuesto predial de esa entidad federativa fue, en promedio, equivalente a 270.19 pesos, mientras que para Quintana Roo fue de 667.50 pesos durante el mismo periodo, es decir, que la recaudación en Quintana Roo, en donde son vigentes las exenciones, la recaudación fue 2.4 veces mayor que en Morelos, donde no lo son.

Como revisamos en el tercer capítulo, los casos exitosos de recaudación del impuesto predial no obedecen a una sola cusa y no es posible reproducirlos

en cualquier municipio sin tomar en cuenta tanto el sistema jurídico como las características económicas y socio-demográficas de los casos que resultaron exitosos. Así, por ejemplo, en la Ciudad de México, los altos niveles de recaudación se relacionan necesariamente con la gran cantidad de bienes inmuebles y al sistema de hacienda unitario que limita la participación de las alcaldías a favor de la Secretaría de Finanzas del gobierno de la ciudad. Por otro lado, los municipios de Quintana Roo que en los últimos años han registrado un incremento en la recaudación del impuesto predial, cuentan con economías que dependen del turismo y de coordinación institucional del gobierno estatal y los municipios del estado que ha sabido aprovechar esa fuente económica.

El turismo, por sí mismo, tampoco garantiza una mejor gestión de los impuestos locales, el caso de Quintana Roo, como el de Baja California Sur, implica territorios relativamente pequeños en cuanto al número de municipios y su población, variables que facilitan, en estos casos, la coordinación y colaboración entre las tesorerías municipales y los gobiernos estatales. Finalmente, el caso de San Pedro Garza García, obedece a condiciones aún más focalizadas y determinadas por los altos índices de desarrollo económico de esa localidad, la escasa desigualdad entre sus habitantes, así como una cultura política compartida por la mayoría de los ciudadanos de ese municipios que tiene como una de sus características principales, la confianza en sus autoridades.

Ahora bien, determinar el costo de las exenciones del impuesto predial es una tarea complicada por la escasa información pública relacionada con las finanzas de los municipios mexicanos. De acuerdo con el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios 2021, el promedio nacional alcanzado fue de 58.02 puntos, en una calificación donde cero implica nula transparencia y 100, que los municipios son altamente transparentes. Se trata, según la consultoría Aregional, de un problema generalizado en materia de transparencia en los municipios del país, lo cual significó un gran obstáculo para la realización de esta investigación que, finalmente redujo su objeto de estudio a cinco municipios con muy alta recaudación del impuesto predial, en este sentido, sin la oportuna información financiera municipal no fue imposible hacer una estimación de los costos que implican las exenciones para la hacienda municipal en México.

El problema no es menor, como bien revisamos en el segundo capítulo de la investigación, el aprovechamiento del impuesto predial no implica únicamente la captación de mayores recursos para los gobiernos locales sino que por sí mismo se trata de un indicador de la calidad de la gobernabilidad local, debido a que una gestión pertinente del impuesto predial se relaciona forzosamente con la rendición de cuentas de los gobiernos municipales, en tanto este impuesto está directamente relacionado con la calidad de los servicios públicos.

No se trata únicamente de modificar la ley como condición para un correcto aprovechamiento del impuesto a la propiedad inmobiliaria. Se requiere la implementación de una política tributaria que tome en cuenta las características y particularidades de cada municipio, pues resulta prácticamente imposible, como hemos visto, unificar todas las necesidades de acuerdo con una percepción centralista, lo cual implica promover las capacidades de la hacienda municipal, desde una perspectiva local pero que implique la profesionalización burocrática y la modernización de procesos básicos, como la migración al formato digital de los perfiles catastrales y los servicios que ofrecen las tesorerías. Esto, a su vez, necesita ir acompañado de un esfuerzo de colaboración y coordinación de los tres órdenes de gobierno, reconociendo y fortaleciendo en todo momento la autonomía municipal.

Álvarez, Lía, “Gasto federalizado 2021: 10 puntos para documentar el descontento de los gobiernos locales”, Nexos, 19 de octubre de 2020, México. Disponible en línea: <https://www.nexos.com.mx/?p=50752>

Auditoría Superior de la Federación, “El nuevo federalismo fiscal”, Apuntes Didácticos, México, enero de 2016.

Auditoría Superior de la Federación, “Distribución de las participaciones federales. Marco de referencia”, México, octubre de 2017.

Ayala Espinosa, Camila, “Municipios continúan con opacidad fiscal: aregional”, El Economista, 14 de septiembre de 2021. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Municipios-continuan-con-opacidad-fiscal-aregional-20210914-0142.html>

Barriga Delgado, Emilio, “Hacia la consolidación de una Hacienda pública unitaria en la Ciudad de México”, El Financiero, 23 de noviembre de 2016. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Hacia-la-consolidacion-de-una-Hacienda-publica-unitaria-en-la-Ciudad-de-Mexico-2016-123-0085.html>

Bolaños, Rodrigo y Arturo Franco, El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar, Ethos laboratorio de políticas públicas, México, 2021.

Bonet, Jaime; Muñoz, Andrés y Pineda Mannheim, Carlos (Eds.), “El potencial oculto. Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2014.

Cámara de Diputados, Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Estrategia Programática. Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, México, enero de 2020.

Cano Alvarado, Erick de Jesús, La colaboración administrativa para la recaudación del impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas municipales. El caso de Chimalhuacán, Estado de México, Tesis para obtener el grado de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, 2021.

Casillas, Nallely, “A dos años del ‘Culiacanazo’, Gobierno aún adeuda en materia de seguridad”, El Sol de Sinaloa, 17 de octubre de 2021. Disponible en línea: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/a-2-anos-del-culiacanazo-gobierno-aun-adeuda-en-materia-de-seguridad-7353242.html>

Castilla, Ángela, “Quintana Roo pone a revisión propiedad de predios con potencial turístico”, Novedades Quintana Roo, 25 de julio de 2021. Disponible en línea: <https://sipse.com/novedades/quintana-roo-revision-propiedad-predios-turisticos-404204.html>

Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Evaluación ex post de la reforma hacendaria de 2014”, Cámara de Diputados, México, diciembre de 2016.

Cernichiaro Reyna, Christopher, “El potencial recaudatorio del impuesto predial en las entidades federativas”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Disponible en línea: <https://ciep.mx/el-potencial-recaudatorio-del-impuesto-predial-en-las-entidades-federativas/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora post-COVID-19, Publicación de las Naciones Unidas /CEPAL, 2021.

Congreso de la Ciudad de México, “Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal del 2019”, Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, 18 de diciembre de 2018.

De Cesare, Cláudia M., “Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe”, Lincoln Institute, Boston, 2016.

De la Calle, Luis Fernando, “Constitución de la Ciudad de México y el impuesto predial”, El Universal, 18 de diciembre de 2015. Disponible en línea: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/luis-fernando-de-la-calle/cartera/2015/12/18/constitucion-de-la-ciudad-de>

Decreto 587, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, no. 4014, 17 de noviembre de 1999.

Decreto 952, Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, no. 5139, 6 de noviembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 15 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”, 23 de diciembre de 1999.

Finanzas prácticas, “El pago del impuesto predial”. Disponible en línea: <https://finanzaspracticas.com.mx/finanzas-personales/etapas-de-la-vida/alquiler-o-compra-de-vivienda/el-pago-de-impuesto-predial?print=y>

Galicia Sánchez, David, “Más ingresos propios, con ingenio”, Alcaldes de México, 3 de agosto de 2020. Disponible en línea: <https://www.alcaldesdemexico.com/agosto-2020/mas-ingresos-propios-con-ingenio/>

Gobierno de Zapopan, “Entrega Zapopan nuevas patrullas a la Comisaría General de Seguridad Pública”, Zapopan, 7 de octubre de 2020. Disponible en línea: <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/entrega-zapopan-nuevas-patrullas-la-comisaria-general-de-seguridad-publica>

Holmes, Alena y Sovrova, Eva, “La imposición a la Propiedad Inmobiliaria: Perspectivas internacionales. Europa Central-República Checa”, en Nuevas Tendencias y Experiencias en Tributación Inmobiliaria y Catastro. Tomo II, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, México, 2006.

Infobae, “Secretaría de Hacienda autorizó más de 594 millones de pesos al IMSS para compra de equipo médico”, Infobae México, 9 de mayo de 2020. Disponible en línea: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/09/>

secretaria-de-hacienda-autorizo-mas-de-594-millones-de-pesos-al-imss-para-la-compra-de-equipo-medico/

Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal. Novena edición. IMCO, México, 20 de marzo de 2018. Disponible en línea: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/>

Instituto Mexicano para la Competitividad, “En plena pandemia, los estados redujeron 2% el gasto en salud”, IMCO, México, 19 de octubre de 2021. Disponible en línea: <https://imco.org.mx/en-plena-pandemia-los-estados-redujeron-2-el-gasto-en-salud/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Perfil del Catastro municipal en México”, México, 2015. Disponible en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “En 1917, se aprueba el artículo 15 Constitucional, que instituye el Municipio Libre en México”, México, Disponible en línea: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/24-de-enero-de-1917-se-aprueba-el-articulo-15-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico>

Larios, José, “Cómo fortalecer la ciudadanía y la moral tributaria a través del cumplimiento del impuesto predial” Recaudando bienestar, 25 de junio de 2020. Disponible en línea: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/la-importancia-del-impuesto-predial-para-la-ciudadania/>

Larracilla Márquez, Adán, “Elementos para la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 15 Constitucional en México”, México, 2021.

Madrigal-Delgado, Guadalupe de Jesús, “Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal”, Investigación Administrativa, Vol. 50, no. 127, enero-junio de 2021.

Mendoza, Mario, “Benito Juárez, Miguel Hidalgo y San Pedro Garza, con mejor calidad de vida: ONU”, Publímetro, 30 de mayo de 2019. Disponible en

línea: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2019/05/30/desarrollo-benito-juarez-miguel-hidalgo-san-pedro-garza-mejor-calidad-vida-onu.html>

México Evalúa, “Tres preguntas sobre la agenda de seguridad reflejada en el PPEF 2021”, México Evalúa, 10 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.mexicoevalua.org/tres-preguntas-sobre-la-agenda-de-seguridad-reflejada-en-el-ppef-2021/>

Monjardín, Alejandro, “Policías y ciudadanos al desamparo con recorte al Fortaseg”, Río doce, 22 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <https://riodoce.mx/2020/09/22/policias-y-ciudadanos-al-desamparo-con-recorte-al-fortaseg/>

Municipio de Guadalajara. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020”, Guadalajara, 2020. Disponible en línea: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/imco73>

Quevedo, Braulio, “Para entender el federalismo fiscal mexicano”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. Disponible en línea: <https://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano>

Olivares, Lola, “Atan manos a munícipes, no podrán gastar dinero del impuesto predial”, Conurbados Morelos, 30 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <http://conurbados.com/morelos/2012/atan-manos-a-municipes-no-podran-gastar-dinero-del-impuesto-predial/>

Organization for Economic Cooperation and Development, “OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible”, OECD, octubre 2010.

Organization for Economic Cooperation and Development, Tax on property. OECD, Israel, 2015.

Organization for Economic Cooperation and Development, “Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers”, OECD Multi-level Governance Studies, 2019. Disponible en línea: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

Ortiz Ruiz, Miguel, Evolución del sistema de participaciones. 1980- 197, Indetec, Guadalajara, 1998.

Raphael, Ricardo, “La irreversible centralización militar de la seguridad pública”, Milenio, 1 de noviembre de 2021. Disponible en línea: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-raphael/politica-zoom/la-irreversible-centralizacion-militar-de-la-seguridad-publica>

Rodríguez Sánchez, Hortensia, “El entorno jurídico del impuesto predial en México”, Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, México, Disponible en línea: <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r27-trabajo-5.pdf>

Rosales Contreras, Rodrigo, “Frente a Covid-19, recursos federales para estados caen 80,707 millones de pesos”, El Economista, 1 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Frente-a-Covid-19-recursos-federales-para-estados-caen-80707-millones-de-pesos-2020-101-0067.html>

Ruiz, Liliana, “El gasto federalizado: cerrar el espacio para la discrecionalidad”, Fundar, México, 2013. Disponible en línea: <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastoFederalizadoFundar2013.pdf>

Secretaría de Salud, “Guía informativa para presidentes municipales sobre COVID-19. Versión 1”, Gobierno de México, México, 21 de marzo de 2020.

Secretaría de Turismo de Quintana Roo, “Quintana Roo ¿Cómo vamos en turismo? Enero-diciembre 2019 vs. 2018”. Gobierno de Quintana Roo, 2019, Disponible en línea: <http://sedeturqroo.gob.mx/ARCHIVOS/COMO-VAMOS-201912.pdf>

Senado de la República, “Análisis de los recursos federales identificados para las entidades federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021”, Dirección General de Finanzas, México, febrero de 2021.

Smith, Adam, Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Soria Romo, Rigoberto, La construcción del Sistema de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional, Tesis para el obtener el grado de doctor en Economía, UAM Iztapalapa, México, 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, 6 Tesis 1ª./J. 107/20 1, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, t. XXXIV, México, septiembre de 20 1.

Tello, Carlos, “Reforma Hacendaria para Bienestar Social”, Revista Economía UNAM, no. 30, septiembre-diciembre 2013.

Zaldívar, Belén y Marisol Velázquez, “Presupuesto avanza en San Lázaro en medio de críticas”, El Economista, 1 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Presupuesto-avanza-en-San-Lazaro-en-medio-de-criticas-2020-1-00-1.html>

Zúñiga Espinoza, Nicolás, “Exenciones al impuesto predial a inmuebles gubernamentales en México”, ponencia para la VI Jornada de Financiación Local de CEPAL y BID, Córdoba, Argentina, 2017.

PROLOCAL | Centro de Investigación
y Estudios Locales

www.prolocal.mx

 Prolocal
 @ProlocalAC
 Prolocal.Mexico

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Fundación Konrad Adenauer México
01 (55) 55 66 45 99
kasmex@kas.de | www.kas.de/mexiko/es/

 kasmexiko.
 @kasmexiko
 @kasmexiko