

Exenciones del impuesto Predial a inmuebles gubernamentales en México

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza¹

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar las exenciones al impuesto predial que se otorgan a los inmuebles gubernamentales en México. Se plantean las preguntas ¿Qué establece la legislación hacendaria municipal respecto a las exenciones del predial a inmuebles gubernamentales? ¿Cómo las exenciones del impuesto predial a inmuebles gubernamentales limitan el potencial de sus ingresos? ¿Qué otros factores han contribuido a frenar la recaudación generada por este impuesto?

El análisis evidencia la necesidad de reformar la legislación hacendaria municipal para suspender las exenciones del impuesto predial a las propiedades gubernamentales y, de esta forma, aprovechar el potencial oculto que tiene dicha contribución. Asimismo, también se muestra que la problemática fiscal está ligada al comportamiento de los indicadores de bienestar, entre los que se encuentran el ingreso per cápita de los hogares, el desempleo, la pobreza y pobreza extrema que hay en los municipios mexicanos. Se encontró que para la hacienda pública municipal mexicana no ha sido fácil sortear las exenciones que perforan el nivel de ingresos provenientes del citado impuesto.

Palabras clave: impuesto predial, exenciones, inmuebles gubernamentales, hacienda local.

Abstract

The objective of the present work is to analyze the exemptions to the property tax that are granted to the governmental buildings in Mexico. The questions are raised What

¹ Profesor e Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Blvd Juan de Dios Bátiz, s/n, Colonia San Joaquín, c.p. 81000 Guasave, Sinaloa, mail nicozu1@uas.edu.mx, teléfono y fax 6878725506

does the municipal finance legislation establish regarding exemptions from the property to government buildings? How do property tax exemptions on government property limit the potential of your income? What other factors have helped to curb the revenue generated by this tax?

The analysis demonstrates the need to reform municipal municipal legislation to suspend exemptions from property tax on government properties and, in this way, take advantage of the hidden potential of such a contribution. Likewise, it is also shown that fiscal problems are linked to the behavior of welfare indicators, which include per capita household income, unemployment, poverty and extreme poverty in the Mexican municipalities. It was found that for Mexican municipal public finances, it has not been easy to circumvent the exemptions that pierce the level of income from the aforementioned tax.

Keywords: property tax, exemptions, governmental properties, municipal finances.

Introducción

El objetivo de este artículo es contribuir a reflexionar sobre la vigencia o no de las actuales políticas de exenciones del impuesto predial a bienes inmuebles gubernamentales bajo el enfoque que les otorgan las leyes de hacienda municipal en México. Esta fuente tributaria se les dio a los municipios mexicanos desde febrero de 1983, por lo que desde hace 34 años ha sido y es la promesa no cumplida, en términos de recaudación. En este país se han realizado trabajos sobre los determinantes económicos del impuesto predial (Ibarra y Sotres, 2009; Canavire-Bacarreza y Zúñiga, 2015; Unda y Moreno, 2015; y Sour, 2007), pero no se han investigado las exenciones de este tributo, desde el marco normativo, es algo desconocido y aun no abordado por los expertos del tema.

Resulta conveniente hacer este trabajo porque servirá para evidenciar la necesidad de reformar las leyes de hacienda municipal y aspirar a que el citado impuesto sea más productivo, mediante la cancelación de exenciones fiscales que ya no deben tener vigencia. Los municipios, en las actuales condiciones financieras, no deben dar subsidios impositivos a inmuebles que son propiedad de los gobiernos estatales y federal, pues estos tienen presupuestos más holgados para la gestión pública. Es necesario fortalecer esta fuente de ingresos local para que sea un sostén de financiamiento de los servicios públicos locales.

El trabajo está organizado en cuatro secciones. En la sección primera se hace un breve repaso sobre qué dice la teoría respecto a la autonomía local y las exenciones. En la siguiente se menciona el método, instrumentos y fuentes primarias y secundarias utilizadas para recolectar la información. En la sección tres se presenta la evidencia empírica. En la sección cuatro se realizan las conclusiones.

1. ¿Qué dice la teoría?

En los estados federales la autonomía local es de gran importancia. Pero ¿qué debe entenderse por autonomía local? Para Oates (1977) son autónomos solamente aquellos ingresos en los que la autoridad local determine el hecho imponible, la base y la tasa impositiva. Para el mencionado autor, es tan importante que liquidarla significaría romper el círculo directo entre pago de un tributo y el beneficio obtenido del gasto público.

En cuanto a los ingresos públicos los dos problemas básicos son determinar el grado en que deben autofinanciarse los gobiernos municipales y definir el método para cobrar sus ingresos.

Desde un punto de vista político, cuanto mayor sea el grado de independencia en el lado de los ingresos, mayor será el margen para el control local. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, que por cierto es en el que se sustenta la Unión Europea, las responsabilidades públicas deben estar a cargo de las autoridades más cercanas a los ciudadanos (Lazar, 2000). Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia administrativa los gobiernos locales en muchos tributos tienen serias dificultades para obtener información sobre la renta, propiedades o consumo de los contribuyentes con lo que se dificulta la determinación exacta de las bases impositivas (Prest, 1981). Además la recaudación por parte de los gobiernos locales puede tener un alto costo ya que se desaprovechan las economías de escala.

Así pues, en la práctica entre los aspectos esenciales de la hacienda pública local destacan el escaso monto de ingresos, lo que se explica por la apropiación por el gobierno federal, de las fuentes tributarias más importantes desde el punto de vista del monto recaudado. Otro aspecto es la importancia para los gobiernos municipales de las transferencias de los otros ámbitos de gobierno; prácticamente su capacidad económica depende de éstas. Además de la presencia de numerosas agencias (organismos públicos) operando en la esfera local y totalmente independientes de su autoridad (Retchkiman, 1995).

Por otra parte, los gobiernos estatales definen los elementos sustanciales de los tributos municipales y éstos solamente pueden gestionarlos y cobrarlos. Con lo que su

sistema tributario no necesariamente corresponde a sus necesidades de financiamiento (Almagro,2013). Pues, obviamente como señala Bahl (2009) la autonomía fiscal permite que un gobierno municipal establezca de acuerdo con sus necesidades el nivel y composición de su presupuesto.

Ante la importancia que actualmente han adquirido los gobiernos locales, es indispensable que los municipios cuenten con los ingresos suficientes para financiar los servicios públicos, así como para hacer frente a su responsabilidad en la actividad económica (Grefe, 2005). Se considera a los gobiernos locales capaces de impulsar un crecimiento económico local, campo en el que uno de los principales problemas es la provisión de la infraestructura necesaria. Lo anterior plantea la necesidad de eliminar exenciones para que cuenten con los recursos que les permitirán cumplir con los fines cada vez más ambiciosos que tienen asignados.

1.1 Las exenciones

En México no hay datos sobre los ahorros que generan las exenciones de este impuesto a los contribuyentes y cómo impacta en los presupuestos de los municipios. El impuesto predial sus “exenciones varían de estado a estado, donde se incluyen inmuebles de todos los niveles de gobierno, a pesar de la reforma constitucional de 1999 que abolió la exención a empresas paraestatales”. (Bird y Slack, 2004: 294). Además cada entidad federativa tiene su propia ley de hacienda municipal que establece reducciones del impuesto tanto sobre las propiedades públicas como privadas. A éstas últimas se le brindan exenciones mediante estímulos fiscales por realizar inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico local. Al respecto, Mullen (1990: 467) asegura que:

Existen numerosas justificaciones para conceder exenciones de impuestos tanto a la propiedad pública como privada. Economistas han reconocido, desde hace tiempo, que estos subsidios, a menudo, crean distorsiones de localización y tienden a fomentar el uso ineficiente del insumo tierra [...]. Las exenciones pueden aumentar la regresividad del impuesto a la propiedad. Las cargas pueden caer de forma desproporcionada en ciertos grupos [por ejemplo, los dueños de casas] que son menos propensos a calificar reducciones.

En cuanto a las exenciones para atraer inversiones, se ha argumentado que “la exención del impuesto induce a la localización de una nueva empresa o que una ya establecida se amplíe, [...]. Pero también reduce los ingresos del gobierno” (Stober y Falk 1967: 387). Puede darse competencia fiscal, entre municipios vecinos, para atraer inversiones a costa de subsidiarlas mediante el no pago del predial.

En una exploración de este tipo de contribuciones en Estados Unidos, Kenyon, Langley y Paquin (2012: 1019) afirman: “la competencia fiscal para el desarrollo económico tiene una larga historia en los Estados Unidos y su reforma parece ser un desafío insuperable; hay razones para ser optimistas sobre cómo mejorar el uso de incentivos de impuestos a la propiedad. Los gobiernos estatales y locales tienen poder para gravar, [...]. Y hacer un mejor uso de los incentivos de impuestos de propiedad para las empresas”.

Bahl, Youngman y Martínez-Vázquez (2008) sostienen que las exenciones a este impuesto en países en desarrollo, como es el caso de México, provocan que la recaudación sea inferior en 2 o 5 veces menos que en las naciones desarrolladas. Este problema de la hacienda pública municipal de México se refuerza con lo citado por Tello (2013: 49):

“el impuesto predial está lleno de tratamientos especiales. En parte, por ello, prácticamente no recaudan (en la medida en que lo hacen, no tienen actualizado el catastro y carecen la enorme mayoría de ellos de capacidad técnica). La propiedad comunal, ejidal y parte de la privada está exenta del gravamen (y este tipo de propiedad representa un muy alto porcentaje de la propiedad raíz en el país). Además, las instalaciones federales como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y otras están exentas. Como también se asumen exentas las instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de Aeropuertos, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y muchas otras”.

En este país, las exenciones, en parte, son responsables que el 67.5% de los ingresos que financiaron el gasto público municipal, durante el año 2011, fueron a través de las transferencias (López, 2014). Sin embargo, este porcentaje también indica el exacerbado centralismo fiscal al que se enfrentan los presidentes municipales. Esta situación dista mucho al compararse con naciones como Francia, donde “la principal fuente de ingresos de las colectividades locales francesas son los

impuestos, los cuales representan 47.1% del total de ingresos en 2009” (Astudillo, 2010: 3). Este impuesto conocido como el caballo de batalla de la recaudación local (Gravelle and Wallace, 2009) sus ingresos se destinan a financiar servicios públicos en Italia, Francia y Portugal (Ahmad, Brosio y Pöschl ,2014). Esto generó interés para hacer una revisión sobre el marco normativo de este tributo en México.

2. Método

El desarrollo de este trabajo se hizo mediante instrumentos cualitativos. Primero se revisó teoría sobre la autonomía local e impuesto predial. Posteriormente se revisaron documentos estadísticos de recaudación por concepto de predial e indicadores de bienestar del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI,2014). Dentro del marco legal y constitucional del impuesto, se obtuvieron las 32 leyes de hacienda municipal, para lo cual se consultaron los portales de acceso a la información electrónica de las 32 entidades federativas. También se formalizaron solicitudes de número de predios exentos, recaudación exenta y recaudación efectiva a través de correo electrónico y hasta la necesidad de realizar llamadas telefónicas con funcionarios de municipios que mostraron disposición para brindar información sobre la cantidad de inmuebles exentos². Aclarar que la muestra no es representativa, pues la circunstancia de no poseer esta información de las exenciones en las páginas electrónicas de este nivel de gobierno, para todos los casos, hizo necesario solicitarlas vía telefónica y mediante oficio.

Fue imposible obtener la información a nivel nacional, este dato no lo publica INEGI, por lo que se gestionó directamente ante los gobiernos municipales. Esto limitó los datos disponibles y solo se incluyó la cantidad de propiedades que proporcionaron los municipios de las cuatro entidades federativas del noroeste de México que pertenecen a la zona uno, de las ocho mesas de trabajo, del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

² Se agradece a los funcionarios públicos de los catastros municipales de Baja California y del Instituto Catastral de Sonora por facilitar esta información (noviembre y diciembre de 2014). Los datos de Sinaloa se obtuvieron de la publicación 169, serie praxis, del Instituto Nacional de Administración Pública. Los municipios de Baja California Sur no proporcionaron la información solicitada.

3. Evidencia empírica: revisión a marco normativo y datos

Eliminar las exenciones a inmuebles gubernamentales e incrementar la recaudación de esta fuente de ingresos es útil para depender menos de las transferencias y que los servicios públicos se financien con impuestos locales. Además, ayuda a exigir rendición de cuentas a los políticos que están ahora en la administración pública y que fueron elegidos en los procesos electorales. Para Haughwout e Inman (2002) las malas conductas en la gestión de las finanzas públicas locales hacen que tanto empresas como personas migren del territorio. Esto hizo necesario que se planteará como objetivo buscar información de fuentes primarias y secundarias que permitieran reflexionar sobre la permanencia o no de los vigentes instrumentos de exenciones de este tributo a propiedades gubernamentales bajo el mecanismo que les brindan las leyes de hacienda municipal en este país. De esta forma, se da inicio a las principales reformas mediante las cuales se descentralizó este impuesto.

3.1 Las reformas de 1983,1999 y 2013 para incrementar recaudación

Para Bird y Slack(2004) la recaudación del impuesto predial rara vez representa más del 3 por ciento del PIB en cualquier país. El dato más reciente para México indica que durante el año 2013, según informes de la OCDE (2016), (ver anexo), apenas se alcanzó el 0.2 por ciento. En nuestro país las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional que, en el caso de la primera se descentralizó el impuesto predial a los municipios, no han tenido los frutos esperados, ha sido decepcionante. Una revisión a la normatividad que permite las exenciones de este impuesto, según el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 1983), en el penúltimo párrafo del inciso c, fracción iv de artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del

dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Buscando enmendar el mal desempeño y elevar el nivel de ingresos provenientes de esta contribución, en la reforma de 1999 se adicionó al mismo párrafo (DOF, 1999) lo siguiente:

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

Con esta reforma se buscó que empresas paraestatales tributaran, era necesario aprovechar espacio fiscal para aumentar la recaudación. El dato duro que informa la OCDE (2016) que, durante el año 2013, la recaudación de este impuesto fue del 0.2 por ciento respecto al PIB, es la más clara evidencia que las reformas constitucionales de 1983 y 1999, al artículo 115, constitucional no tuvieron resultados favorables ya que los ingresos permanecen estancados. La reforma no fue suficiente que a partir de 1999 se les otorgara a los gobiernos municipales la capacidad de proponer ante las legislaturas locales las cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales del suelo y edificaciones para recaudar los impuestos que recaen sobre las propiedades. En concreto, hasta hoy, el municipio mexicano continúa sin potestad tributaria.

3.2 Diagnóstico reciente

Ante esta realidad de histórica escasez de ingresos propios de los gobiernos municipales de México, el poder ejecutivo federal diseñó una política pública enfocada a lograr un mejor desempeño de este impuesto. Esta consistió en adicionar al artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2013) una nueva forma de distribuir el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Este último se había venido distribuyendo en su totalidad conforme las cifras de recaudación de predial y derechos de agua. Ahora, con la reforma fiscal aprobada en 2013 se estableció que, a partir del año 2015, estos recursos se distribuirán “70 por ciento con los mismos criterios y 30 por ciento de

acuerdo a los ingresos generados por el impuesto predial, siempre y cuando el gobierno de cada entidad federativa sea el responsable de cobrar el impuesto predial a nombre del municipio”. (Canavire y Zúñiga, 2015: 70) Está por verse si esta adecuación a la LCF logra que los gobiernos estatales eleven la productividad del predial, ya que un factor que impacta fuerte son las exenciones a inmuebles gubernamentales. A la fecha no se pudo disponer de las cifras de recaudación del año 2015.

3.3 Explorando la legislación hacendaria municipal

De acuerdo a la teoría y los antecedentes sobre el desempeño del predial, expuestos en la sección anterior, fue necesario ir más allá de las reformas al artículo 115 constitucional y a la LCF. ¿Qué establece la legislación hacendaria municipal respecto a las exenciones del predial a inmuebles gubernamentales?

Desde la visión normativa local, en la figura 1, se muestran las leyes de hacienda municipal de las 31 entidades federativas y la del Distrito Federal (llamada ahora Ciudad de México). En las tres columnas se cita el artículo que obliga al pago del impuesto predial, el tipo de inmuebles gubernamentales que están exentos del pago y la evidencia a través de la cual se demuestra que dichas propiedades no deben tributar a las haciendas públicas municipales. Hay una excepción en el estado de Morelos, donde el artículo 93-bis-2, de la Ley de Hacienda Municipal (2014), establece que “es objeto del impuesto predial la propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del municipio, cualquiera que sea su uso o destino”. Esto sería lo ideal para todos los municipios del país, es decir, que sean sujetos de pagos todos los inmuebles sin importar quién sea el dueño, lo cual oxigenaría a las finanzas públicas municipales.

Figura 1. Las exenciones a inmuebles gubernamentales

Análisis de las Leyes de Hacienda ³ de los Municipios de México			
Entidad	Artículo	Inmuebles exentos	Evidencia
Aguascalientes	4.		Bienes de dominio público
Baja California	75-bis-a		Bienes de dominio público
Baja California Sur	24		Bienes de dominio público
Campeche	28		Bienes de dominio público y los del patrimonio de la familia
Coahuila	29		Bienes de dominio público
Colima	19		Bienes de dominio público
Chiapas	13 y 14		Bienes de dominio público
Chihuahua	150		Bienes de dominio público
Distrito Federal (Ciudad de México)	133		Bienes de dominio público de la Federación, organismos descentralizados del gobierno de la ciudad, representaciones diplomáticas de Estados extranjeros y de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea propietario
Durango	20		Bienes de dominio público, los de Estados extranjeros y los demás establecidos por tratados internacionales vigentes cuando exista reciprocidad de trato fiscal con esos países
Guanajuato	161		Bienes de dominio público
Guerrero	11		Bienes de dominio público
Hidalgo	12		Bienes de dominio público cuando estén destinados a prestar un servicio público
Jalisco	104		Bienes de dominio público
Estado de México	5		Bienes de dominio público, acreditándolo con certificación correspondiente
Michoacán	25		Bienes de dominio público
Morelos	93-bis-2		Sin exenciones
Nayarit	16		Bienes que sean explotados directamente por cualquiera de los 3 niveles de gobierno
Nuevo León	21-bis		Bienes de dominio público

³En el Distrito Federal (Ciudad de México) se le llama Código Fiscal; en Tamaulipas y Chihuahua Código Municipal; en Tlaxcala Código Financiero; y en Veracruz Código Hacendario.

Oaxaca	18	Bienes de dominio público	para fines distintos Tributan los que se usen para fines distintos
Puebla	13	Bienes de dominio público	Tributan los que se usen para fines distintos
Querétaro	22	Bienes de dominio público	Tributan los que se usen para fines distintos
Quintana Roo	6	Bienes de dominio público conforme a la Ley General de Bienes Nacionales	Tributan los que se usen para fines distintos
San Luis Potosí	18	Bienes de dominio público que estén destinados a la prestación de servicios públicos	Deberán cubrir el impuesto los que tengan otro fin distinto al de su objeto público
Sinaloa	38	Bienes de dominio público y bienes de sindicatos obreros y campesinos se les deduce a la base gravable 16 mil 500 salarios mínimos	Tributan los que se usen para fines distintos
Sonora	24	Bienes de dominio público y cuando haya duda de estos, el municipio solicitará la comprobación correspondiente	Tributan los que se usen para fines distintos
Tabasco	104	Bienes del dominio público de la Federación que estén registrados en el Registro Nacional de la Propiedad. Los bienes del Estado y Municipio	Las exenciones se solicitarán por escrito y deberá anexarse las pruebas correspondientes
Tamaulipas	123	Bienes de dominio público	Tributan los que se usen para fines distintos
Tlaxcala	200 y 201	Bienes de dominio público y a las personas con notoria pobreza se les descuenta hasta el 75 por ciento del impuesto, aprobado por el Ayuntamiento	Tributan los que se usen para fines distintos y el 25 por ciento del impuesto correspondiente a las personas que hayan gozado del beneficio por notoria pobreza
Veracruz	119	Bienes de dominio público	Tributan los que se usen para fines distintos
Yucatán	48	Bienes de dominio público	Tributan los que se usen para fines distintos
Zacatecas	13	Bienes de dominio público, organismos descentralizados destinados a infraestructura y unidades industriales, así como a los partidos políticos	El catastro estatal realizará trabajos técnicos para localizar dichos bienes

Fuente: elaboración propia conforme a la consulta de las 32 leyes de hacienda municipal vigentes en los estados de la República Mexicana, consultadas en noviembre de 2014.

En el estado de Campeche, el artículo 28 de la ley hacendaria local, además de las exenciones otorgadas a los bienes del dominio público, incluye a las propiedades del patrimonio familiar constituidos conforme a las disposiciones del Código Civil de dicha entidad federativa.

En otras tres entidades, como Chiapas, Hidalgo y Tabasco, para que las exenciones de los inmuebles del dominio público se hagan efectivas, deberán solicitarse por escrito. En el caso de Hidalgo, este beneficio deberá solicitarse ante la Tesorería Municipal en un plazo no mayor a 30 días después de que la autoridad realice la gestión de cobro. En Tabasco, además de hacer la solicitud por escrito, deberán anexar las pruebas correspondientes para ser analizada por el responsable de la política fiscal municipal.

En la Ciudad de México también se gestiona la exención a través de un escrito por parte del contribuyente, pero la revalidación es cada 5 años. En Durango se exige que los gobiernos federal y estatal acrediten ser dueños de los inmuebles para poder exentarse de pago, de lo contrario tendrán que liquidar el crédito fiscal requerido por la autoridad municipal. Por su parte, en el estado de México, los bienes de dominio público del sector paraestatal federal, cuyas funciones no estén relacionadas con la actividad educativa no se les exenta el impuesto.

En el caso de Nayarit la ley considera sujetos de pago todos los inmuebles, excepto los explotados directamente por la Federación, Estado y Municipio; en San Luis Potosí deberán cubrir el impuesto las propiedades que tengan otro fin distinto al de su objeto público.

Hay veinte entidades federativas, entre las que se encuentran, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, donde los gobiernos municipales, apegados a sus respectivas leyes de hacienda municipal, coinciden que tributan las propiedades que se usan para fines distintos a la función pública. Finalmente en Zacatecas el catastro estatal debe realizar los trabajos técnicos para localizar los inmuebles que están exentos.

Sin embargo, los municipios, también practican otro tipo de exenciones parciales que establecen no solo las leyes de hacienda local, sino otras leyes como las de desarrollo económico que generan competencia fiscal para atraer inversiones⁴, pero ellas no son objeto de estudio del presente artículo.

3.4 La recaudación por entidad federativa

Como se muestra en figura 2, en el año de 1989 la recaudación del predial en México fue de 415 millones de pesos, de los cuales el 31 por ciento fue aportado por la Ciudad de México. En el año 1996 se obtuvieron 5 mil 188 millones, donde en conjunto las 31 entidades federativas, exceptuando a la Ciudad de México, no captaron ni la mitad de esa cifra, es decir, apenas el 46 por ciento del total. Al observar el año 2012 se muestra que, de nuevo, la Ciudad de México recauda la mayor parte de los recursos generados, al obtener el 67 por ciento de los 31 mil 542 millones de pesos captados por los gobiernos locales de nuestro país.

⁴ Por ejemplo los estímulos fiscales que otorga la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa (2014).

Figura 2. Ingresos del impuesto predial

RECAUDACION DE IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO, 1989-2013 (A PESOS CORRIENTES)					
ENTIDADES FEDERATIVAS			CIUDAD DE MÉXICO		
AÑO	RECAUDACIÓN	CENTAVOS RECAUDADOS POR CADA DE PESO	RECAUDACIÓN	CENTAVOS RECAUDADOS POR CADA DE PESO	RECAUDACIÓN HISTÓRICA
1989	284,443,174	0.69	130,619,000	0.31	415,062,174.00
1990	554,406,818	0.54	478,452,000	0.46	1,032,858,818.00
1991	802,977,307	0.48	872,684,000	0.52	1,675,661,307.00
1992	1,181,154,140	0.49	1,211,195,000	0.51	2,392,349,140.00
1993	1,531,187,378	0.52	1,432,937,100	0.48	2,964,124,478.00
1994	1,817,525,883	0.52	1,663,687,100	0.48	3,481,212,983.00
1995	1,853,555,090	0.49	1,954,450,700	0.51	3,808,005,790.00
1996	2,409,508,883	0.46	2,779,350,400	0.54	5,188,859,283.00
1997	2,753,448,740	0.47	3,119,348,600	0.53	5,872,797,340.00
1998	3,331,994,772	0.47	3,711,137,100	0.53	7,043,131,872.00
1999	3,984,004,977	0.48	4,335,692,000	0.52	8,319,696,977.00
2000	4,709,963,392	0.47	5,237,645,800	0.53	9,947,609,192.00
2001	5,873,314,808	0.49	6,124,813,300	0.51	11,998,128,108.00
2002	7,037,748,304	0.53	6,235,608,700	0.47	13,273,357,004.00
2003	7,728,543,640	0.54	6,572,721,800	0.46	14,301,265,440.00
2004	9,113,164,107	0.59	6,319,733,800	0.41	15,432,897,907.00
2005	10,098,057,336	0.61	6,543,600,700	0.39	16,641,658,036.00
2006	11,557,469,167	0.64	6,601,481,000	0.36	18,158,950,167.00
2007	12,703,277,660	0.65	6,721,752,500	0.35	19,425,030,160.00
2008	14,453,531,617	0.68	6,940,635,600	0.32	21,394,167,217.00
2009	15,649,210,522	0.68	7,212,846,700	0.32	22,862,057,222.00
2010	17,201,814,521	0.67	8,521,626,800	0.33	25,723,441,321.00
2011	18,986,658,283	0.66	9,741,473,000	0.34	28,728,131,283.00
2012	21,063,542,298	0.67	10,479,070,000	0.33	31,542,612,298.00
2013	12,633,159,332	0.55	10,344,662,900	0.45	22,977,822,232.00

Fuente: elaboración propia en base a datos de INEGI, SIMBAD, consultado el 12 de diciembre de 2014 (el año 2013 es preliminar)

Aunque en la figura 2 no se tienen los datos de 2014, en este último año, el gobierno de la Ciudad de México obtuvo ingresos por el orden de los 39 mil 898 millones de pesos por el cobro de impuestos, de los cuales 11 mil 513 millones, es decir, aproximadamente el 29 por ciento fueron por cobro del predial (El Universal, 2015). El buen desempeño de la recaudación pudo haberse originado a raíz de que, en diciembre de 2013, se reformó el artículo 127 del Código Fiscal del Distrito Federal

(2014) señalando que “la base del impuesto predial será el valor catastral determinado por los contribuyentes [...] a través de la determinación del valor de mercado del inmueble”. En el resto de entidades federativas continúan determinando su impuesto sobre el valor catastral, por lo que el gobierno de la Ciudad de México recolecta, a nivel nacional, el mayor porcentaje del multicitado impuesto predial.

3.5 Algunos datos de las exenciones: noroeste de México

No se pudieron obtener todos los datos a nivel nacional respecto a ¿cómo las exenciones del impuesto predial a inmuebles gubernamentales limitan el potencial de sus ingresos? Ante la limitante por la obtención de datos, este esfuerzo por investigar las exenciones que perforan al predial, para dar respuesta a esta pregunta se tomaron datos de los municipios del noroeste del país, a excepción de los de Baja California Sur.

La revisión inicia con los municipios del estado de Sonora, donde se observa en la figura 3, que las exenciones a los inmuebles gubernamentales representan el 5 por ciento del valor total de las propiedades registradas ante los catastros. Estos beneficios fiscales a propiedades gubernamentales es una muestra que afecta la salud fiscal municipal. Lo justo sería que los municipios recibieran pagos compensatorios, por parte de los otros dos ámbitos de gobierno, con base en los subsidios que este les otorga a través del impuesto predial, tal como se practica en Canadá (Bird, y Slack. 2004).

Figura 3. Exenciones del predial en el Noroeste de México

Propiedades, Exenciones y Recaudación del Impuesto Predial en el Noroeste de México, año 2014						
Estado	Propiedades			Exenciones y Recaudación (pesos)		Porcentaje de recaudación exenta respecto a recaudación efectiva
	Número de predios	Predios exentos	Porcentaje de predios exentos	Recaudación exenta	Recaudación efectiva	
Baja California	1,328,292	18,694	1.41	83,019,711	562,097,779	15%
Baja California Sur	nd	nd	nd	nd	334,796,374	nd
Sinaloa	957,598	32,558	3.40	182,083,854	1,171,619,827	16%
Sonora	1,135,617	61,614	5.43	281,147,997	764,205,858	37%
Total	3,421,507	112,866	3.30	546,251,562	2,832,719,838	19%

Fuente: información obtenida vía telefónica y por correo electrónico en noviembre y diciembre de 2014 con los responsables del Instituto Catastral de Sonora y los Catastros Municipales de Baja California; los datos de Sinaloa se obtuvieron de Foro de Administradores Públicos celebrado por el INAP en septiembre de 2015. Las cifras de recaudación se obtuvieron de la página del INEGI (Estadísticas Estatales y Municipales de Finanzas Públicas).

En la figura 3 se observa que Baja California sur no proporcionó información por lo que de esta entidad solamente se tiene el dato de INEGI (2014) sobre recaudación del predial. En Sinaloa, por ejemplo, fueron 32 mil 558 propiedades de los tres niveles de gobierno que no pagaron el impuesto predial. Aunado a lo anterior, los artículos 38, 43 y 44 de la Ley de Hacienda Municipal de Sinaloa(2014) otorga exenciones parciales del impuesto a sindicatos obreros y campesinos, así como el 50 y 40 por ciento a propietarios de sector residencial y comercial, respectivamente. Ello ha impactado en una baja de los ingresos locales para Sinaloa, quien cada vez reciba menores recursos del Fondo de Fomento Municipal y por ello ha decidido no eliminar el impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos.

Durante el ejercicio fiscal del 2014, en las entidades del noroeste de México, excluyendo Baja California Sur, se observan exenciones a 112 mil 866 propiedades gubernamentales equivalentes al 3 por ciento del padrón de contribuyentes, lo cual representó dejar de percibir poco más de 546 millones de pesos. Estos recursos que no ingresaron a las arcas de las tesorerías municipales, representan un 22 por ciento de los 2 mil 497 millones de pesos obtenidos conjuntamente por Sinaloa, Sonora y Baja California. Estos ingresos no recaudados les hubieran sido útiles ante los recortes presupuestales que han tenido que enfrentar los últimos dos años por la

caída de los precios del petróleo y el impacto que tuvieron sobre las finanzas públicas en México.

En cuanto al cuestionamiento de ¿cómo dichas exenciones dañan la recaudación de ingresos de los municipios? Está el caso de 61 mil 614 propiedades en el estado de Sonora que no tributan porque el artículo 24 de la ley de hacienda municipal de dicha entidad los exonera de pago. Estas propiedades, aunque representan solamente el 5.4 por ciento del padrón de contribuyentes del predial, no aportan absolutamente nada al financiamiento del gasto público local. Por otra parte el valor catastral, no el valor de mercado, de las propiedades exentas en la tierra sonorense durante el 2014, es de 20 mil 903 millones de pesos, por lo cual se dejaron de recaudar 281 millones de pesos.

Sin duda es un patrimonio importante que debiera ser sujeto de pago, independientemente que sean bienes del dominio público de los tres ámbitos de gobierno. En el mismo artículo 24 de la Ley de Hacienda Municipal (2014) se establece que cuando las autoridades municipales tengan duda de que algún inmueble no sea del dominio público, deberán solicitar a las autoridades competentes la comprobación correspondiente. En caso de que no sea del dominio público, entonces el gobierno municipal, a través de la tesorería, procederá a cancelar la exención y a gestionar el cobro del impuesto predial a partir de la fecha en que se compruebe que la propiedad tenía un uso diferente.

Figura 4. Exenciones del predial en Baja California

Propiedades, Exenciones y Recaudación del Impuesto Predial en municipios de Baja California, México, año 2014						
Municipio	Propiedades			Exenciones y Recaudación (pesos)		Porcentaje de recaudación exenta respecto a recaudación efectiva
	Número de predios	Predios exentos	Porcentaje de predios exentos	Recaudación exenta	Recaudación efectiva	
Ensenada	182,524	2,037	1.12	9,294,831	77,569,493	12%
Mexicali	413,628	5,790	1.40	26,419,770	174,812,409	15%
Tijuana	578,743	8,961	1.55	40,889,043	244,512,534	17%
Playas de Rosarito	87,397	982	1.12	2,199,855	37,098,454	6%
Tecate	66,000	924	1.40	4,216,212	28,104,889	15%
Total	1,328,292	18,694	1.41	83,019,711	562,097,779	15%

Fuente: información obtenida vía telefónica y por correo electrónico en noviembre y diciembre de 2014 con los responsables del Instituto Catastral de Sonora y los Catastros Municipales de Baja California; los datos de Sinaloa se obtuvieron de Foro de Administradores Públicos celebrado por el INAP en septiembre de 2015. Las cifras de recaudación se obtuvieron de la página del INEGI (Estadísticas Estatales y Municipales de Finanzas Públicas).

En el estado de Baja California es donde nos facilitaron todos los datos y una característica que nos comentaron los informantes clave, vía telefónica, es que todos los municipios administran directamente el catastro, es competencia municipal y no de los órdenes superiores de gobierno. De esta forma, en la figura 4, se muestra que en esta entidad hay exentas 18 mil 694 propiedades que representan el 1.4 por ciento del total, de las cuales el municipio de Ensenada exenta el cobro de este impuesto a 2 mil 37 inmuebles, Mexicali a 5 mil 790, Tijuana a 8 mil 961, Playas de Rosarito a 982 y Tecate a 924, las cuales representan del padrón de contribuyentes el 1.1, 1.4, 1.5, 1.1, y 1.4 por ciento, respectivamente. La fracción IX del artículo 75-bis-a de la Ley de Hacienda Municipal de Baja California (2015) dice que están exentos del pago del Impuesto Predial los bienes inmuebles de dominio público propiedad de la Federación, del Estado o de los Municipios, con excepción de lo dispuesto en la fracción I inciso d) de este artículo. En la citada fracción se dice que cuando dichos inmuebles se utilicen por agentes privados o empresas paraestatales con propósitos distintos a su objeto público, entonces se verán obligados a pagar el mencionado impuesto.

De esta forma se percibe que, a pesar de las reformas realizadas al artículo 115 constitucional en 1983 y 1999, los datos mostrados sobre exenciones en estas entidades federativas de México, evidencian no haber mejorado el rendimiento de los ingresos obtenidos por este impuesto municipal. Hay que exceptuar a la Ciudad de México que el año 2014 obtuvo buenos rendimientos del impuesto predial, porque a partir de dicho ejercicio fiscal determinó la tasa del impuesto sobre el valor de mercado del inmueble y no sobre valor catastral, a raíz de los cambios que hizo a su Código Fiscal (2014). Esta experiencia debe ser retomada por el resto de municipios de todas las entidades federativas del país.

3.6 Otros factores que frenan recaudación

Además de las exenciones tributarias del predial a las propiedades gubernamentales, también se hizo una revisión de factores socioeconómicos que frenan el potencial oculto del predial. Fue por ello que se cuestionó ¿qué otros factores han contribuido a frenar la recaudación generada por este impuesto?

Por ello se analizaron indicadores de bienestar de dichas entidades (INEGI, 2014), porque la problemática fiscal, en el caso particular del predial, está ligada a otras variables más profundas como el ingreso per cápita de los hogares, el desempleo, la pobreza y pobreza extrema que hay en los municipios mexicanos. Tal y como se aprecia en la figura 5, los cuatro estados del noroeste de la República Mexicana reflejan una desigualdad importante en el ingreso, como puede observarse por el índice de Gini, aproximadamente un tercio de la población vive en pobreza y la tasa de informalidad laboral es en promedio el 43%. Estas cifras repercuten negativamente tanto por lo que corresponde a la recaudación impositiva, pues denota una cantidad importante de población que difícilmente podrá tributar; como por la presión que significan los niveles de ingresos y de pobreza observados en la figura 1, para la demanda de servicios públicos.

Figura 5. Ingreso, pobreza e informalidad laboral

Indicadores de Bienestar en el Noroeste de México, 2014				
Estado	Gini del ingreso de los hogares per cápita	Tasa de pobreza	Tasa de pobreza extrema	Tasa de informalidad laboral
Baja California	0.434	28.6	3.1	39.55
Baja California Sur	0.454	30.3	3.9	41.05
Sinaloa	0.486	39.4	5.3	50.27
Sonora	0.476	29.4	3.3	44.09
Nacional	0.503	46.2	9.5	57.84

Fuente: Indicadores de Bienestar por entidad federativa (2014), INEGI, consultado el 10 de mayo de 2016.

Otras cuestiones que hacen patente la necesidad de que los gobiernos municipales cuenten con recursos para financiar servicios públicos son el tipo de vivienda y el acceso a servicios básicos, como se constata en la figura 6. En el caso de Sinaloa solamente el 89% de las viviendas contaban con servicios básicos y en esta misma entidad únicamente el 49.5% de las viviendas contaban con techo de material resistente. No hay soluciones inmediatas a la gestión de un mejor desempeño del impuesto predial en el noroeste de México; sin embargo, deben mejorarse estos indicadores de bienestar social para que las personas tengan mejor calidad de vida y, de la misma forma, los gobiernos municipales puedan enfrentar con más compromiso los problemas económicos y fiscales que ya son impostergables.

Figura 6. Vivienda

Indicadores de Bienestar en el Noroeste de México, 2014		
Estado	Viviendas con techo de material resistente (%)	Vivienda con servicios básicos
Baja California	49.5	89.7
Baja California Sur	74.8	89.9
Sinaloa	90.1	89
Sonora	67.2	93.8
Nacional	71.6	81.8

Fuente: Indicadores de Bienestar por entidad federativa (2014), INEGI, consultado el 10 de mayo de 2016

Como se mencionó en los párrafos anteriores, en la cancha de la hacienda pública municipal mexicana pueden debatirse diversos factores por los cuales este impuesto ha sido mediocre e improductivo para los gobiernos locales⁵. De manera más específica se observa el pobre desempeño técnico de los catastros⁶ y la escasez de recursos financieros para implementarlos en los municipios. Sin embargo, en este apartado de evidencia empírica se mostró el tratamiento preferencial que hacen, generosamente, las 32 leyes de Hacienda Municipal de todas las entidades federativas a los inmuebles de los gobiernos municipal, estatal y federal, lo cual no solo provoca una mayor pérdida en la recaudación de ingresos sino inequidad tributaria para quienes pagan esta obligación fiscal.

4. Conclusiones

El análisis descriptivo sobre las políticas de exenciones del impuesto predial a bienes inmuebles gubernamentales, bajo el enfoque de las leyes de hacienda municipal, mostró la necesidad eliminar este tipo de privilegios fiscales para fortalecer la autonomía local y sea más fácil el hecho imponible, base y tasa tributaria. Y es que apegándose al principio de subsidiariedad, las responsabilidades del cobro de impuestos municipales, así como prestaciones de bienes y servicios locales deben administrarlos las autoridades más cercanas a las personas.

⁵Para efectos de este artículo, el término gobiernos locales se refiere a los gobiernos subnacionales de todo tipo.

⁶De manera generalizada los institutos catastrales de México, tanto los administrados por los gobiernos estatales como por los municipales, tienen serias deficiencias en la actualización del padrón de contribuyentes y de los valores catastrales.

La revisión a la legislación hacendaria municipal permitió determinar que las exenciones varían entre las entidades federativas. A pesar de las reformas realizadas en 1983 y 1989 al artículo 115 constitucional y la más reciente en 2013, a la LCF, la recaudación permanece estancada desde hace tres décadas. En el ejercicio fiscal de 2012 la ciudad de México recaudó el 67 por ciento del predial en el país, pero no por haber eliminado este tipo de exenciones sino porque el impuesto se cobró sobre una base gravable actualizada a valores de mercado.

La búsqueda de datos sobre exenciones fue proporcionada por tres entidades, Baja California, Sonora y Sinaloa, que de manera conjunta brindaron tratamiento especial a casi 113 mil propiedades gubernamentales equivalentes al 3 por ciento del padrón de contribuyentes, por lo cual no ingresaron a las tesorerías municipales poco más de 546 millones de pesos. Sin embargo, también se encontró que hay otras variables más profundas como el ingreso per cápita de los hogares, el desempleo, la pobreza y pobreza extrema que frenan el potencial de esta contribución para los municipios mexicanos.

Obtener datos como el total de propiedades registradas por los catastros municipales y/o estatales de toda la nación es muy complicado, hasta hoy nadie lo ha logrado. En el mismo sentido, consultar cuántos de esos inmuebles están exentos de pago resulta más difícil gestionarlo. Por ello, con este trabajo hace un aporte de algunas evidencias que generan dichas exenciones sobre los ingresos locales en los gobiernos municipales del noroeste de México, pero desde el marco normativo y no el económico, pues de este último ya se han realizado a través de modelos econométricos.

Por supuesto, también es conveniente mencionar que los problemas fiscales que enfrentan los gobiernos municipales mexicanos no pueden atribuirse solo al problema de las exenciones, sino también a factores como el tamaño y la composición del gasto público, prestación de servicios públicos, tasa del impuesto, calendario de pago, la

inexistencia de servicio profesional de carrera y, de manera general, la forma en cómo se administran las finanzas públicas de este nivel de gobierno.

Por último mencionar que, en el futuro, una potencial línea de investigación puede determinarse a partir de cuestionamientos como ¿Qué porcentaje de los ingresos recaudados por impuesto predial se destinan a brindar servicios públicos a las propiedades que están tributando? ¿Los problemas fiscales se deben a la poca productividad del tributo o existen prácticas de gastos ineficientes que ejercen la burocracia o los políticos? ¿Cómo deben ser las políticas de exenciones? Dichas interrogantes pudieran ser investigadas para continuar explorando el difícil camino por el que ha transitado el impuesto predial, durante su historia, en el campo de la hacienda pública municipal mexicana.

Referencias

Ahmad, E., Brosio, G. y Pösch, C. (2014), "Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries –Overcoming Political Resistance?" en Ahmad, E. & Brosio, G. (coord.), *Handbook of multilevel finance*, UK: Edward Elgar. p. 389-409.

Almagro, M., (2013), "El gravamen patrimonial de los vehículos e inmuebles por la haciendas locales. Una reforma en términos de sostenibilidad". En Camacho B. y Jiménez, O. (eds.) *Desarrollo regional sostenible en tiempos de crisis*, Vol. 2, Cap. 21. España, Universidad de Granada.

Astudillo, M. (2010), "Las Transferencias Intergubernamentales en el Sistema Fiscal Francés", en *Dimensión económica*, Vol. 2, Núm 4, septiembre-diciembre, México: IIE-UNAM. pp 14-28.

Bahl, R., y Martínez-Vázquez., J. (2008), "The Determinants of Revenue Performance", en Bahl, R., Youngman, J., y Martínez-Vázquez., J, *Making Property Tax Work*, Estados Unidos: Cambridge, Massachusetts. Lincoln Institute of Land Policy. pp. 35-57.

Bahl Roy (2009) Los Pilares de la Descentralización Fiscal. Perspectivas. Análisis de Temas Críticos para el Desarrollo Sostenible, volumen 7, número 1, Corporación Andina de Fomento.

Bird, R.M., y Slack, E. (2004), *International Handbook on Land and Property Taxation*, UK: Edward Elgar.

Canavire-Bacarreza, G. y Zúñiga, N. (2015), "Transferencias e impuesto predial en México" en *Economía UNAM*, vol.12, n.35, ISSN 1665-952X, México: UNAM. pp.69-99.

Código Fiscal del Distrito Federal. (2014), artículo en línea disponible en http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr01/01Leyes/CFDF_2014-06-26.pdf, 15 de septiembre de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2013), documento en línea disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, 13 de marzo de 2014.

Instituto Nacional de Administración Pública. (2015), "Diagnóstico y alternativas de solución para la Administración Pública Municipal", en 2do. *Foro Estatal de Administradores Públicos*, núm. 169, México: INNP. pp. 43-61.

Diario Oficial de la Federación. (1983), " Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" documento en línea disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83.pdf, 12 de enero 2015.

Diario Oficial de la Federación. (1999), " Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la de los Estados Unidos Mexicanos" documento disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4958409&fecha=23/12/1999&print=true 19 de marzo 2015.

El Universal (2015, marzo 9). Se supera meta de recaudación, p. 2

Gravelle, J. y Wallace, S. (2009). "Overview of the trends in property tax base erosion", en Bell, M., Et Al., *Erosion of the Property Tax Base.Trends, Causes and Consequences*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

Geffre, X., (2005), *La Décentralisation*, Éditions La Découverte, Paris.

Haughwout, Andrew and Inman, Robert (2002) "Should Suburbs Help Their Central City" in William G. Gale and Janet Tothenberg Pack. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs 2002*. Whashington DC: Brokings Institutions Press

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), "Indicadores de Bienestar de las Entidades Federativas", documento en línea disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/>, 10 de mayo de 2016.

Ibarra, J. y Sotres, L. (2009), "Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte", en *Frontera norte* [online], vol.21, n.42, ISSN 0187-7372, México: iMex. pp.165-192.

Kenyon, D.A., Langley, A.H, y Paquin, B.P. (2012), "Property tax incentive pitfalls", en *National Tax Journal*, vol.65(4), Estados Unidos: National Tax Journal.pp.1011-1022.

Lazar H. Ed., (2000). "In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism" en *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*. Institute of Intergovernmental Relations, Canada.

Ley de Coordinación Fiscal (2013), documento en línea disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref34_09dic13.pdf, 29 de noviembre de 2014.

Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa. (2014), documento en línea disponible en www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Sinaloa/wo79044.doc, 15 de junio de 2016.

Leyes de Hacienda Municipal de las 32 Entidades Federativas de México (2014), documentos en línea disponibles en las páginas web de cada una de las entidades federativas, 15 de noviembre de 2015.

Ley de Hacienda Municipal de Baja California (2015), H. Congreso del Estado de Baja California. Secretaría de Servicios Parlamentarios Coordinación de Editorial y Registro Parlamentario Última reforma P.O. No. 53, Secc. I, 20 de noviembre de 2015.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Morelos (2014), documento en línea disponible en https://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/transparencia_fiscal/marco_regulatorio/Ley_General_de_Hacienda_del_Estado_de_Morelos.pdf, 24 de junio de 2015.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa (2014), publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, No. 052 del 30 de abril de 2014

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora (2014), publicado en el Boletín Oficial 47, Sección III, del 11 de diciembre de 2014.

López, A. (2014), "Subcomité de Vigilancia del Sistema de Participaciones para los Municipios" en *Revista Hacienda Municipal*, núm. 121, México: INDETEC. pp.33-55.

Mullen, J. (1990), "Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress", en *National Tax Journal*, XLIII (4), Estados Unidos: National Tax Journal. pp. 467-479.

Oates, W. E. (1977), *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. España: Nuevo Urbanismo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016), "Taxation", documento en línea disponible en www.oecd.org-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables-data-00262, 10 de febrero de 2016.

Prest, A., (1981), *Hacienda Pública*, Editorial Gredos, España.

Retchkiman, B., (1995), *Aspectos estructurales de la economía pública*, Textos Universitarios, UNAM, México.

Sour, L. (2007) "Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos", en documento de trabajo núm. 187. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Stober, W. J. y Laurence, H. (1967), Property Tax Exemption: an Inefficient Subsidy to Industry, en *National Tax Journal*, Estados Unidos: National Tax Journal, pp, 386-394.

Tello, C. (2013), "Reforma Hacendaria para Bienestar Social" en *Revista Economía UNAM*, número 30, septiembre-diciembre, México: UNAM. pp. 24-51.

Unda, M. y Jaimes, C. (2015), "La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Volumen 60, Issue 225, septiembre-diciembre, México: UNAM. pp. 45-77.

Anexo 1

Impuesto a la propiedad como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la OCDE					
País	1995	2005	2010	2013	2014
Australia	2.5	2.6	2.4	0.9	-
Austria	0.6	0.6	0.5	1.2	0.2
Bélgica	1.5	2.1	3.1	1.2	1.3
Canadá	3.8	3.4	3.5	2.8	2.7
Chile	1.2	1.4	0.7	0.6	0.6
Republica Checa	0.5	0.4	0.4	0.2	0.2
Dinamarca	1.7	1.9	1.9	1.4	1.4
Estonia	-	0.3	0.4	0.3	0.3
Finlandia	1	1.2	1.2	0.7	0.7
Francia	2.9	3.4	3.7	3	3.1
Alemania	1	0.9	0.8	0.4	0.3
Grecia	1.2	1.3	1	9	0.3
Hungría	0.5	0.9	1.2	0.5	0.4
Islandia	2.8	2.7	2.5	1.6	1.6
Irlanda	1.5	2.4	1.7	0.8	0.7
Israel	3.4	3.3	3.1	2.1	2.1
Italia	2.3	2	2.1	1.2	1.1
Japón	3.3	2.6	2.7	2.1	2.1
Korea	2.8	2.9	2.9	1.7	1.9
Luxemburgo	2.6	3.2	2.7	0.1	0.1
México	0.3	0.3	0.3	0.2	-
Países Bajos	1.7	2	1.5	0.7	-
Nueva Zelanda	1.9	1.8	2.1	1.9	1.9
Noruega	1.1	1.1	1.2	0.6	0.6
Polonia	1	1.3	1.2	1.4	-
Portugal	0.9	1.2	1.1	1	1.1
Republica de Eslovaquia	-	0.5	0.4	0.4	0.4
Eslovenia	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
España	1.8	3.1	2.1	1.4	1.4
Suecia	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Suiza	2.8	2.3	2.1	0.6	0.5
Turquía	0.5	0.8	1.1	0.4	0.4
Reino Unido	3.4	4.3	4.2	1.6	1.6

Estados Unidos	3.1	3	3.1	2.6	2.6
Total OCDE	1.8	1.9	1.8	1.8	-

Fuente: www.oecd.org-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables-data-00262-en (consultado el 10 de febrero de 2016)