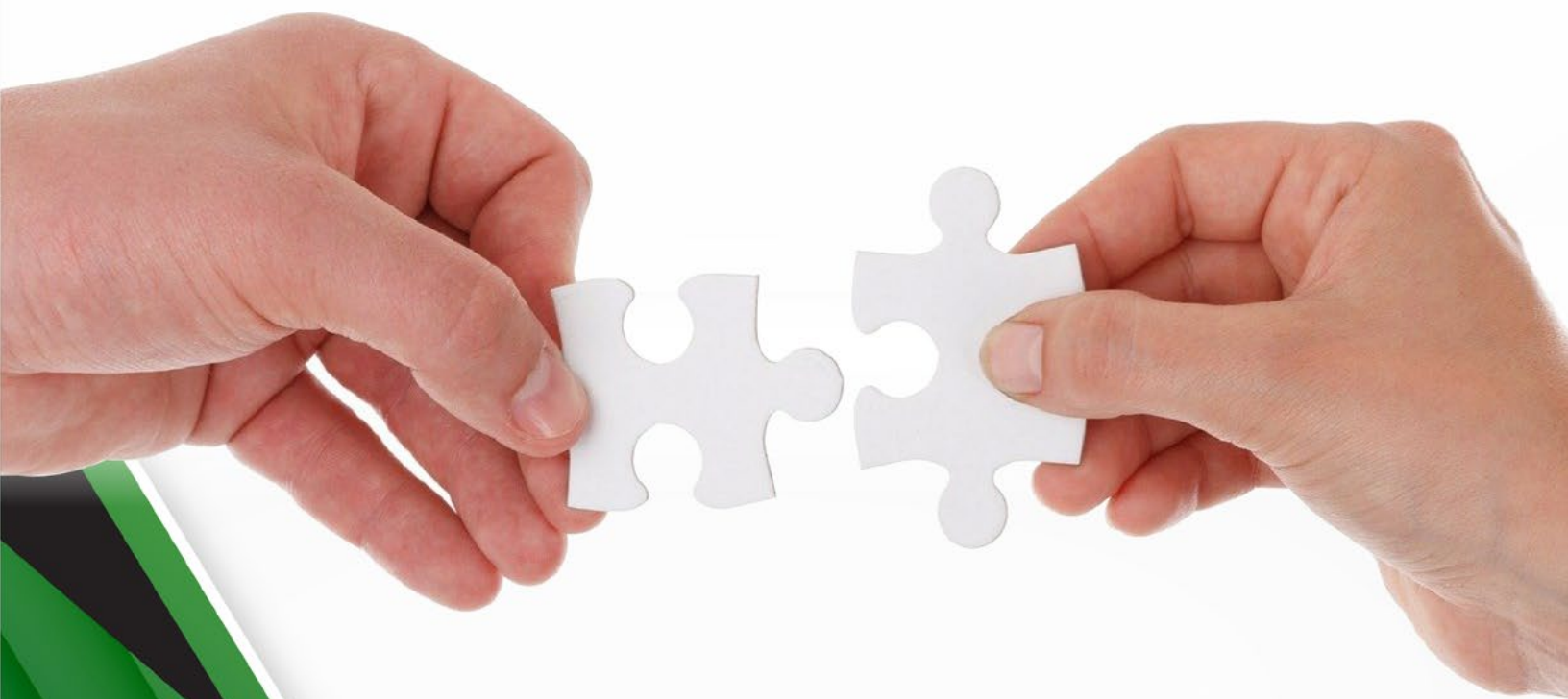




Hacienda Municipal

LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA, OPORTUNIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MUNICIPALES



Consejo Directivo

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, Representante del Grupo Zonal 5, y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

DR. FERNANDO ARECHEDERRA MUSTRE
Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

LC. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Representante del Grupo Zonal 2

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas y Representante del Grupo Zonal 3

L.C. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit y Representante del Grupo Zonal 4

L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS VILLARREAL GASCA
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos y Representante del Grupo Zonal 6

MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca y Representante del Grupo Zonal 7

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche y Representante del Grupo Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE
Director General de INDETEC

Asamblea General

MTRO. ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

MTRO. LUIS RICARDO MARTÍNEZ CASTAÑEDA
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

LC. ADALBERTO GONZÁLEZ HIGUERA
Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

LIC. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

C.P. GUADALUPE CÁRDENAS GUERRERO
Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

DR. ARTURO FUENTES VÉLEZ
Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

C.P. CARLOS ARTURO NORIEGA GARCÍA
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR
Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA
Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA
Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

LIC. TULIO SAMUEL PÉREZ CALVO
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO
Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES
Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA
Secretario de Finanzas del Estado de México

LIC. CARLOS MALDONADO MENDOZA
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

L.C. JOSÉ ALEJANDRO JESÚS VILLARREAL GASCA
Secretario de Hacienda del Estado de Morelos

L.C. JUAN LUIS CHUMACERO DÍAZ
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

MTRO. VICENTE MENDOZA TÉLLEZ GIRÓN
Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

LIC. JAVIER MARRA OLEA
Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro

M.I. YOHANET TEÓDULA TORRES MUÑOZ
Secretaria de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

LIC. DANIEL PEDROZA GAITÁN
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

ING. LUIS ALBERTO DE LA VEGA ARMENTA
Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS
Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

C.P. SAID ARMINIO MENA OROPEZA
Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA
Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

ING. MARÍA ALEJANDRA MARISELA NANDE ISLAS
Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO
Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA
Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

DR. JORGE MIRANDA CASTRO
Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

Directorio

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales: <http://snCF.gob.mx/>

HM Hacienda Municipal, Nueva Época, No. 2, Enero - Marzo de 2020, es una publicación trimestral editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "INDETEC", calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, Tel. (33) 3669-5550.

www.indetec.gob.mx

revistahm@indetec.gob.mx

Editor responsable: Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: En trámite.

ISSN: En trámite.

Responsable de la última actualización de este Número, Mtro. Mario Ricardo Rodríguez Somohano, calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, fecha de última modificación, 15 de enero de 2020.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Lic. Carlos García Lepe
Director General de INDETEC
cgarcial@indetec.gob.mx

Mtro. Ramón Castañeda Ortega
Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Difusión
rcastanedao@indetec.gob.mx

Mtro. José Luis Flores Mota
Director General Adjunto de Hacienda Municipal
jfloresm@indetec.gob.mx

www.indetec.gob.mx
Tel. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones intergubernamentales:

<http://snCF.gob.mx/>

www.indetec.gob.mx

 @indetecmx  indetec_mx  indetec_mx

Consejo Técnico Editorial

Presidente

Lic. Carlos García Lepe

Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutierrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar Espinosa de los
Monteros

Secretario Técnico

Mtro. Enrique Arturo Alderete Ibarra

Coordinación de edición

Mtro. Joel Arturo González Méndez

Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

Mtro. Enrique Berdejo Alvarado

Diseño editorial y de portada

LDG. Claudia Alejandra Selvas Cortinas

LDCG. Soraya Abrego Sánchez

LDCG. Aurea Eleni Maciel Castillo

LDCG. Paola Carrillo Rodríguez

Editorial

El año 2020 representa un reto para los municipios considerando las implicaciones económicas y fiscales que trae consigo el paquete económico vigente, razón por la cual los municipios están obligados a buscar mayores ingresos locales y ejercer el gasto de manera eficiente implementando de manera adecuada el Presupuesto Basado en Resultados para lograr finanzas públicas sanas.

En esta segunda edición de la Revista Hacienda Municipal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas pone a su disposición diversos temas considerados relevantes y oportunos para coadyuvar al desarrollo de los municipios a través de sus haciendas públicas.

En la sección Nuevas Alternativas para las Contribuciones Inmobiliarias y Catastro, se ofrece el artículo “Escenario nacional del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles”, el cual identifica la composición de este impuesto tomando como referentes a los municipios capital de cada estado, así como a la Ciudad de México, observando sus elementos esenciales y sistemas normativos, así como los criterios emitidos por los Tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A su vez, el artículo “Análisis comparativo del impuesto predial progresivo en México” presenta un estudio de dicho esquema impositivo para conocer su rentabilidad recaudatoria y su constitucionalidad tributaria, pues está siendo utilizado como estrategia de política fiscal en algunos municipios capitales del país. Siguiendo con el tema del impuesto predial, el artículo “La importancia de la actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones” aborda la relevancia de este documento para fijar los valores catastrales, que sirven de base para el cálculo de algunas contribuciones inmobiliarias en el país.

La sección Calidad del Gasto Público integra el artículo “Principales ventajas de la implementación del PbR en los municipios”, que destaca la obligación constitucional de implementar el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en los gobiernos locales, lo cual conlleva importantes ventajas para el mejoramiento de la calidad en el gasto público y el fortalecimiento de las haciendas públicas. En ese sentido, se presenta la experiencia derivada del Curso-Taller “Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)”, impartido por especialistas de INDETEC en la ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, del 12 al 15 de noviembre de 2019, gracias al cual los funcionarios municipales fortalecieron las habilidades para implementar el PbR e identificar las problemáticas para desarrollar sus programas presupuestarios y aplicar la metodología inversa del marco lógico.

Por otra parte, la sección Disciplina Financiera y Contabilidad Gubernamental contiene el artículo “SAACG.NET y los Bienes Patrimoniales, su contribución al SEvAC”, que aborda la importancia de un buen control patrimonial, así como de su conciliación con la información contable, presupuestal y financiera, para obtener un mayor grado de cumplimiento de la evaluación de la armonización contable.

Posteriormente, la sección Colaboración Administrativa incluye el artículo “Colaboración entre municipios y entidades federativas para el cobro de Derechos de Agua”, que subraya el valor de incrementar la recaudación de derechos por el servicio de agua potable, usando como estrategia la colaboración con los Servicios de Administración Tributaria estatales o las Secretarías de Finanzas.

Por último, en la sección Otros Temas de Interés se incluye el artículo “Acceso al fondo ISR por Municipios: Entero de Retención de ISR y Timbrado de Nómina”, en el que se enumeran los requisitos para que los municipios accedan a la participación del ISR de conformidad con el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

Esperamos que el contenido de este número de Hacienda Municipal sea de utilidad para el trabajo del funcionariado hacendario y contribuya al desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales del país.

Carlos García Lepe

Director General de INDETEC



Contenido

1 **NUEVAS ALTERNATIVAS DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES Y CATASTRO**

Escenario nacional del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles

Joel Arturo González Méndez

Pág. 13

Análisis comparativo del Impuesto Predial Progresivo en México

Humberto Morones Hernández

Pág. 21

La importancia de la actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones

Carlos Alberto Hernández Chávez

Pág. 41

2 **CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO**

Principales ventajas de la implementación del PbR-SED en los municipios

Esmeralda Santana Guzmán

Pág. 51

Experiencia Curso-Taller Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en San Miguel de Allende, Guanajuato

Esmeralda Santana Guzmán y Juan Francisco Padilla Hernández

Pág. 59

3 **DISCIPLINA FINANCIERA Y CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL**

SAACG.NET y los Bienes Patrimoniales, su contribución al SEvAC

Dianela Candila Flores, Roberto Javier Craviotto Salinas y Maritza Santoyo Hernández

Pág. 65



4
**COLABORACIÓN
ADMINISTRATIVA**

**Colaboración entre municipios y
entidades federativas para el cobro
de derechos de agua**

María Elvira González García

Pág. 79

5
**OTROS TEMAS DE
INTERÉS**

**Acceso al fondo ISR por Municipios
Entero de Retención de ISR y
Timbrado de Nómina**

Bertha Alicia Medrano Figueroa

Pág. 91



**NUEVAS ALTERNATIVAS
DE LAS CONTRIBUCIONES
MUNICIPALES Y
CATASTRO**



Escenario nacional del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles



“

El Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, junto con el impuesto predial son los únicos dos impuestos establecidos, recaudados y administrados por los municipios del país de manera general. Lo cual denota su importancia para los ingresos municipales y por ende la necesidad de fortalecer su estructura y eficiencia.

”

Joel Arturo González Méndez

Hoy en día es crucial para los municipios incrementar sus ingresos propios, en ese contexto tienen capital importancia los gravámenes establecidos directamente por ellos, como lo es el Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles (ISABI), el cual se analiza en este artículo partiendo por la identificación de su composición a nivel nacional, tomando como referentes a los municipios capital de cada Estado, así como a la Ciudad de México (CDMX), observando sus

elementos esenciales y sistemas normativos, a la vez que se toman en cuenta los criterios emitidos por los Tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, con la intención de destacar las mejores prácticas.

En primer término, resulta necesario precisar que la normativa hacendaria local analizada fue la de los 31 municipios capital que se enlistan a continuación, así como de la CDMX. (Tabla 1)

Tabla 1. Municipios seleccionados por entidad federativa como muestra

Estado	Municipio Capital
Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California	Mexicali
Baja California Sur	La Paz
Campeche	Campeche
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez
Chihuahua	Chihuahua
Coahuila de Zaragoza	Saltillo
Colima	Colima
Durango	Victoria de Durango
Guanajuato	Guanajuato
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo
Hidalgo	Pachuca de Soto
Jalisco	Guadalajara
México	Toluca de Lerdo
Michoacán de Ocampo	Morelia
Morelos	Cuernavaca
Nayarit	Tepic

Estado	Municipio Capital
Nuevo León	Monterrey
Oaxaca	Oaxaca de Juárez
Puebla	Heroica Puebla de Zaragoza
Querétaro	Santiago de Querétaro
Quintana Roo	Chetumal
San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sinaloa	Culiacán Rosales
Sonora	Hermosillo
Tabasco	Villahermosa
Tamaulipas	Ciudad Victoria
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicoténcatl
Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa-Enríquez
Yucatán	Mérida
Zacatecas	Zacatecas
Ciudad de México	Ciudad de México

Fuente: Elaborado por INDETEC con información del INEGI.



De la normativa analizada se observa que existen diferentes denominaciones de este impuesto, las cuales son:

Tabla 2. Denominaciones del Impuesto

Denominación	Municipios que lo denominan de esta manera	Número de Municipios
Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles	Aguascalientes, Campeche, Chetumal, Chilpancingo de los Bravo, Ciudad Victoria, Cuernavaca, Culiacán Rosales, Guanajuato, Heroica Puebla de Zaragoza, La Paz, Mérida, Mexicali, Monterrey, Morelia, Saltillo, Tepic, Zacatecas y CDMX .	18
Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Otros Derechos Reales	Pachuca de Soto, San Luis Potosí y Toluca de Lerdo.	3
Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles	Chihuahua, Durango, Hermosillo, Oaxaca de Juárez, Querétaro, Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa y Xalapa-Enríquez.	8
Impuesto sobre Transmisión de Bienes Inmuebles	Tlaxcala de Xicoténcatl.	1
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales	Colima y Guadalajara.	2

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondientes al ejercicio fiscal 2020.

De las cinco denominaciones existentes se observa que en el título de dos de ellas se externa la intención de gravar la adquisición de inmuebles, estas denominaciones concentran a 20 municipios capital, más la CDMX. Diferente a lo anterior, hay tres denominaciones que centran el título del impuesto en la acción de transmitir el inmueble, así lo eligieron 11 municipios. Esto pudiera generar confusión y llevar a creer que se trata de dos impuestos diferentes, a ello se suma la problemática actual de la clasificación de los ingresos derivados de este impuesto, ya que los municipios reportan su ingreso en diversos apartados, impidiendo identificar

de forma precisa el verdadero potencial del impuesto.

Ante las diversas denominaciones y con el propósito de determinar si son impuestos diferentes, resulta necesario conocer el objeto del tributo establecido en cada ley de ingresos municipal. Y se puede concluir, tras esa revisión, que el objeto general lo conforma, efectivamente la transmisión del dominio, propiedad, derechos de copropiedad, de bienes inmuebles, mediante cualquier hecho, acto o contrato, que comprenda el suelo o el suelo y las construcciones adheridas a él, ello evidencia que a pesar de las diversas



denominaciones, se trata de un mismo impuesto que grava la acción de transmitir bienes inmuebles, causándose en una sola ocasión (al realizar el acto material o jurídico establecido por la norma fiscal) y no al patrimonio del sujeto, ya que de ser así, lo gravaría recurrentemente mientras se mantuviera en su propiedad.

Por lo que respecta a la base del ISABI, en este elemento esencial se puede encontrar una gran área de oportunidad para que los municipios mejoren su recaudación, pues se identifican casos en los cuales aún se grava este impuesto sobre el valor catastral del inmueble o conforme al precio pactado por las partes en el acto jurídico traslativo. Lo cual constituye un inconveniente pues si bien es cierto que los municipios deben actualizar los valores catastrales conforme al valor del mercado en cumplimiento del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ también lo es que, se trata de un mandato que dista mucho de acatarse, pues los valores catastrales siguen sin acercarse a los valores comerciales de los inmuebles, por lo que no es el mejor instrumento para determinar la base de esta contribución.

¹ Artículo Quinto Transitorio: "Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad." Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=148825&pagina=5&seccion=1

VALORES DEL INMUEBLE:



EL ACORDADO POR LAS PARTES



EL CATASTRAL



VALOR COMERCIAL

Aunado a lo anterior, en una operación de transmisión de un bien inmueble pueden existir varios valores del inmueble, como puede ser el acordado por las partes, el catastral y el valor comercial determinado por perito, de ahí que se considere como mejor práctica establecer como base de este impuesto el que resulte más alto de estos valores.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Federación se pronunció mediante la Jurisprudencia con rubro ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE ESTABLECE LA MECÁNICA PARA DETERMINAR LA BASE DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA,² mediante la cual se determina que los sujetos obligados del ISABI reciben el mismo tratamiento fiscal, cuando para fijar el monto a pagar, se toma en cuenta el valor más alto que resulte entre el de adquisición, el catastral o el comercial que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por la persona registrada o autorizada por ella.



Las tasas del ISABI establecidas en los municipios analizados son las siguientes:

Tabla 3. Tasas del ISABI

Municipio Capital	Tasa	Municipio Capital	Tasa
Aguascalientes	2.00%	Monterrey	3.00%
Campeche	2.00%	Morelia	2.00%
Chetumal	2.00%	Oaxaca de Juárez	TP*
Chihuahua	2.00%	Pachuca de Soto	2.00%
Chilpancingo de los Bravo	2.00%	Saltillo	3.00%
Ciudad Victoria	2.00%	San Luis Potosí	1.80%
Colima	TP*	Santiago de Querétaro	TP*
Cuernavaca	2.00%	Tepic	2.00%
Culiacán Rosales	2.00%	Tlaxcala de Xicoténcatl	2.67%
Guadalajara	TP*	Toluca de Lerdo	TP*
Guanajuato	TP*	Tuxtla Gutiérrez	2.00%
Hermosillo	2.00%	Victoria de Durango	2.00%
Heroica Puebla de Zaragoza	1.80%	Villahermosa	2.00%
La Paz	2.00%	Xalapa-Enríquez	1%
Mérida	2.50%	Zacatecas	2.10%
Mexicali	2.00%	CDMX	TP*

*TP = Tarifas progresivas

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, correspondientes al ejercicio fiscal 2020.

En la Tabla 3 se aprecia que predomina en 17 municipios la tasa fija del 2%, y como la tasa más alta destaca el 3% gravado en Monterrey y Saltillo, y como la más baja el 1.8% de Heroica Puebla de Zaragoza y San Luis Potosí. Cabe precisar que solo ocho municipios capital tienen establecida una tarifa progresiva para el cobro del ISABI, la cual es considerada la mejor práctica, ya que es una tarifa que respeta los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, lo cual permite otorgar el mismo trato a los contribuyentes que se ubiquen en el mismo supuesto jurídico, en función del valor del inmueble adquirido, y uno

desigual a aquellos cuyos bienes tienen un valor distinto, a fin de que quienes adquieran inmuebles más cuantiosos, tributen en forma superior que quienes tengan bienes de una menor cuantía.

Es menester recordar que las tarifas progresivas deben estar conformadas por una estructura de rangos, una cuota fija y una tasa que deberá aplicarse sobre el excedente del límite inferior. Lo anterior se desprende del criterio emitido por los Tribunales Colegiados mediante la Tesis con el rubro IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES.



LA TARIFA QUE PARA SU CÁLCULO ESTABLECE EL ARTÍCULO 156 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL AÑO DOS MIL TRES).³

A fin de analizar la eficacia de los esquemas impositivos municipales para el ISABI se expone el siguiente caso práctico, con una base del impuesto de \$1,500,000.00:

Municipio Capital	Tasa Fija	Tarifa Progresiva						Base \$1,500,000.00
	%	Límite inferior	Limite Superior	Monto excedente	Tasa marginal sobre excedente límite inferior	Resultado del excedente	Cuota fija	Impuesto a pagar
Santiago de Querétaro	TP	\$1,419,192.00	\$2,114,596.07	\$80,808.00	0.04684	\$3,785.05	\$65,158.13	\$68,943.18
CDMX*	TP	\$1,187,683.83	\$2,375,367.65	\$312,316.17	0.05023	\$15,687.64	\$46,127.95	\$61,815.59
Saltillo	3							\$45,000.00
Monterrey	3							\$45,000.00
Tlaxcala de Xicoténcatl	2.67							\$40,050.00
Guadalajara	TP	\$1,325,856.38	\$1,668,739.75	\$174,143.62	0.029	\$5,050.16	\$34,957.38	\$40,007.54
Oaxaca de Juárez	TP	\$800,000.01	\$1,600,000.00	NA	0.026		NA	\$39,000.00
Mérida	2.5							\$37,500.00
Zacatecas	2.1							\$31,500.00
Aguascalientes	2							\$30,000.00
Mexicali	2							\$30,000.00
La Paz	2							\$30,000.00
Campeche	2							\$30,000.00
Tuxtla Gutiérrez	2							\$30,000.00
Chihuahua	2							\$30,000.00
Victoria de Durango	2							\$30,000.00
Chilpancingo de los Bravo	2							\$30,000.00
Pachuca de Soto	2							\$30,000.00
Morelia	2							\$30,000.00
Cuernavaca	2							\$30,000.00

³ Época: Novena Época, Registro: 179568, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Enero de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.2o.A.37 A, Página: 1783.



Municipio Capital	Tasa Fija	Tarifa Progresiva						Base \$1,500,000.00
	%	Límite inferior	Limite Superior	Monto excedente	Tasa marginal sobre excedente límite inferior	Resultado del excedente	Cuota fija	Impuesto a pagar
Tepic	2							\$30,000.00
Chetumal	2							\$30,000.00
Culiacán Rosales	2							\$30,000.00
Hermosillo	2							\$30,000.00
Villahermosa	2							\$30,000.00
Ciudad Victoria	2							\$30,000.00
Heroica Puebla de Zaragoza	1.8							\$27,000.00
San Luis Potosí	1.8							\$27,000.00
Colima	TP	\$300,000.01	En adelante	\$1,199,999.99	0.02	\$24,000.00	\$1,025.00	\$25,025.00
Toluca de Lerdo	TP	\$973,931.00	\$1,618,840.00	\$526,069.00	0.0185	\$9,732.28	\$15,220.00	\$24,952.28
Xalapa-Enríquez	1							\$15,000.00
Guanajuato	TP	\$666,854.01	\$1,507,854.00	\$833,145.99	0.0089	\$7,415.00	\$3,334.27	\$10,749.27

En el ejemplo anterior, donde para todos los municipios la base del impuesto es de \$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.) se puede ver que entre el municipio que menos recauda (Guanajuato) y el que más percibe (Santiago de Querétaro) existe una diferencia del 641.38%, denotando una enorme área de oportunidad en los elementos esenciales de la tasa y base, a pesar de la heterogeneidad que existe en los municipios, misma que complica la homologación de esquemas impositivos de este impuesto a nivel nacional. No obstante, si se puede destacar que la base que permite gravar mejor el impuesto es la que resulte mayor entre la declarada, la catastral y el avalúo practicado por perito, respaldada por una tarifa progresiva, construyendo su

estructura de rangos conforme a la política fiscal municipal, con una cuota fija que permita tener la base del ingreso del tributo y una tasa sobre el excedente del límite inferior que dé ese trato diferenciado, a fin de que pague más quien adquiera inmuebles de mayor valor.



INMUEBLES DE MAYOR VALOR
=
MAYOR APORTACIÓN



Conclusión

De conformidad con lo aquí analizado, se concluye que el ISABI a nivel nacional se cobra de maneras distintas con tasas y bases diferentes, sin embargo, las finanzas públicas municipales demandan mayor eficiencia en la administración de los ingresos propios. Por lo que los municipios tendrán que adecuar su normativa a fin de construir de mejor manera el esquema impositivo del ISABI, analizando para ello si el porcentaje que tienen como tasa fija es el idóneo o en su caso si la construcción

de la tarifa progresiva es la adecuada, esto a la luz de sus políticas fiscales, considerando además que el ISABI debe evolucionar en consonancia con el desarrollo urbano del municipio, pues este es el que detona el hecho impositivo, resultando necesario para las autoridades hacendarias municipales, cuestionar la fiscalización del mismo, y no dejarlo a voluntad de terceros, sin ejercer las facultades que se tienen como autoridad.



Joel Arturo González Méndez

Maestro en Derecho Público por la Universidad Panamericana, Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de Atemajac, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Jurídico de Hacienda Municipal de INDETEC.

jgonzalezm@indetec.gob.mx



Análisis comparativo del Impuesto Predial Progresivo en México



“

En un contexto complejo y difícil como el que atraviesan las finanzas públicas municipales, los gobiernos locales han venido analizando, explorando e implementando diversas estrategias de política fiscal para incrementar y fortalecer sus ingresos propios en apoyo al desarrollo de sus comunidades. Una de estas estrategias es la aplicación (y en su caso adecuación) de un impuesto predial progresivo. En el país, varios municipios capitales manejan un impuesto con estas características. En razón de lo anterior, presentamos un análisis comparativo de dichos esquemas impositivos para conocer su rentabilidad recaudatoria y su constitucionalidad tributaria.

”

Humberto Morones Hernández

Introducción

Con la importante y trascendente reforma constitucional realizada al artículo 115 en 1983, surgió la esperanza de que los municipios fortalecieran sus haciendas públicas en apoyo a los servicios públicos de su competencia. La reforma los definió, además, como el orden de gobierno competente en el impuesto predial. Desde entonces y hasta la fecha, dicha contribución ha sido la principal figura tributaria con que cuentan los municipios para allegarse de recursos y destinarlos al gasto público en favor del desarrollo económico y social de sus comunidades.

Dicha contribución grava uno de los conceptos más importantes del patrimonio de las personas, la propiedad inmobiliaria. El impuesto predial es muy sensible y reconocido no solo entre la sociedad, sino en el gobierno mismo, ya que para este último constituye la principal figura tributaria generadora de ingresos propios.

Con el propósito de fortalecer la recaudación de dicho impuesto, durante los últimos 40 años se han impulsado diversas reformas constitucionales y fiscales; se han canalizado importantes recursos financiero-presupuestales para mejorar las condiciones técnicas y administrativas de las áreas responsables de su administración; y se han implementado políticas y programas federales y locales que tienen como propósito elevar de manera sostenida su recaudación.

EL IMPUESTO PREDIAL

ES LA CONTRIBUCIÓN PRINCIPAL DE LOS MUNICIPIOS PARA ALLEGARSE DE RECURSOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

En este sentido, hay grandes esfuerzos realizados que vale la pena analizar y reflexionar por qué no han tenido el impacto deseado, como la reforma constitucional de 1999 que obliga a la actualización de valores catastrales equiparándolos a los valores de mercado, o las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (1991 y 2007) que consideran la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua, como una de las variables más importantes para la distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM), así como del Fondo General de Participaciones (FGP) del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Otra estrategia importante en la materia fue la que impulsó el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante la cual se planteó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en diciembre de 2013, la cual establece un estímulo económico para aquellos municipios que decidan celebrar convenio de administración con su estado, para que este último se haga cargo de la



administración del impuesto en el ánimo de mejorar su eficiencia recaudatoria.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) han venido canalizando importantes recursos financieros en apoyo a la modernización de los catastros y registros públicos de la propiedad de los estados y municipios, buscando dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble, elevar la recaudación del impuesto predial y mejorar las finanzas públicas municipales.

Por otra parte, algunas entidades federativas y municipios, también han realizado esfuerzos por mejorar la recaudación del impuesto predial. No obstante, la estadística recaudatoria de los últimos 40 años refleja una débil recaudación del impuesto predial y un alto grado de ineficiencia recaudatoria; lo cual significa que las estrategias y esfuerzos tanto federales como locales realizados a la fecha, siguen sin responder a la capacidad contributiva de las personas obligadas al pago, ni tampoco a la riqueza territorial y urbana que con el esfuerzo de todos (sociedad y gobierno) se ha venido construyendo en el país.

Es necesario hacer un paréntesis para analizar y evaluar lo que no está marchando bien y corregir en su caso, el rumbo de las políticas y acciones en la materia a fin de elevar en términos reales y de manera sostenida, la recaudación del impuesto predial en México.

En este contexto, lo que nos ocupa en este artículo, es el análisis de una de las estrategias fiscales que más están cobrando fuerza recientemente con el propósito de incrementar la recaudación del impuesto predial, haciendo más equitativa su carga tributaria.

Algunas entidades como la Ciudad de México tienen desde hace mucho tiempo un impuesto predial progresivo; sin embargo, en últimas fechas este sistema de tasación fiscal se ha venido implementando cada vez más en municipios de otras entidades, como Yucatán, Querétaro y Jalisco.

Actualmente son 11 las entidades federativas en las que por lo menos su municipio capital maneja un impuesto predial progresivo. En razón de lo anterior, el presente artículo tiene por objeto realizar un análisis comparativo de los esquemas tarifarios progresivos que aplican los municipios capitales de los estados que así lo han determinado, incluyendo el caso de la Ciudad de México, e identificar sus características, su rendimiento recaudatorio, su constitucionalidad, y en general, las ventajas comparativas que unos y otros tienen.



Constitucionalidad del impuesto predial progresivo

Con relación a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del impuesto predial progresivo, cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya se ha pronunciado al respecto, señalando que estos esquemas tributarios son totalmente constitucionales en la medida que las

estructuras tarifarias correspondientes se ajusten cabalmente a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributaria.

En este sentido y a manera de referencia, se presentan a continuación algunos casos de resolución jurisdiccional que determinan la constitucionalidad del impuesto predial progresivo, a saber:

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Registro: 2007584

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 AL ESTABLECER UNA TARIFA PROGRESIVA PARA EL COBRO DEL IMPUESTO RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. (2014)

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Registro: 165462

PREDIAL. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN EL IMPUESTO RELATIVO, PUEDE GRAVARSE INDISTINTAMENTE A TRAVÉS DE TASAS FIJAS O DE TARIFAS PROGRESIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

.....

Décima Época

Instancia:

Fuente:

Publicación: viernes 03 de octubre de 2014 09:30 h

Núm. de Registro: 25256

Tribunales Colegiados de Circuito

Semanario Judicial de la Federación

IMPUESTO PREDIAL. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014 AL ESTABLECER UNA TARIFA PROGRESIVA PARA EL COBRO DEL IMPUESTO RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

AMPARO EN REVISIÓN 217/2014. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. 3 DE JULIO DE 2014. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ HIDALGO. SECRETARIO: CRESENCIANO MUÑOZ GAYTÁN.

Novena Época

Registro IUS:192290

Instancia: Pleno

Tipo de tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, marzo de 2000

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 24/2000

Páginas. 35

.....



Como se puede advertir, la tarifa progresiva del impuesto predial en la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora se estructura por veinticinco rangos, cada uno tiene un valor mínimo y uno máximo, los cuales se fijan según el valor catastral del inmueble –valor catastral que constituye la base gravable–; existen para cada rango cuotas fijas y tarifas aplicables sobre el excedente del límite inferior.

En relación con este mecanismo, es de señalarse que el Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación sostiene que, tratándose de impuestos que recaen sobre la propiedad raíz –como lo es el impuesto predial–, la capacidad económica de los contribuyentes puede gravarse diferencialmente a través de tarifas progresivas, a fin de que en cada caso el impacto sea distinto.

Esta afirmación fue hecha por la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia siguiente:

Novena Época
Registro IUS: 165462
Instancia: Segunda Sala
Tipo de tesis: jurisprudencia
Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XXXI, enero de 2010
Materia (s): Administrativa
Tesis: 2ª/J.222/2009
Página: 301

"PREDIAL. LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA EN EL IMPUESTO RELATIVO, PUEDE GRAVARSE INDISTINTAMENTE A TRAVÉS DE TASAS FIJAS O DE TARIFAS PROGRESIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).-Conforme a lo resuelto por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 29/2008

Novena Época
Registro IUS: 171934
Instancia: Primera Sala
Tipo de tesis: aislada
Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XXVI, julio de 2007
Materia (s): Administrativa
Tesis: 1ª. CXXXVI/2007
Página: 270

Con base en los anteriores resolutive jurisdiccionales, la capacidad y equidad de un impuesto se logra tanto con el establecimiento de tasas fijas como de tasas progresivas. La inconstitucionalidad de los impuestos, y en

este caso particular, del impuesto predial, nada tiene que ver con el hecho de que sea o no progresivo, sino más bien cuando en cualquiera de los dos casos no se da trato igual a contribuyentes que se encuentran en una



misma condición, o que la determinación de los impuestos a su cargo no respondan a su capacidad de pago o de riqueza, manifestada esta última en el caso que nos ocupa, en el valor de la propiedad inmueble.

Análisis comparativo del impuesto predial progresivo

A continuación se presentan las tarifas progresivas del impuesto predial de los municipios capitales en los que aplica un impuesto predial progresivo, incluyendo a la Ciudad de México.

Nota: Cabe aclarar que las tarifas progresivas que se ilustran a continuación y que corresponden a los municipios que las mismas indican, se componen básicamente de tres elementos: Rangos de Valor con su

respectivo Límite Inferior y Límite Superior; Cuota Fija; y Factor o Tasa marginal que aplica a los excedentes de los límites inferiores de cada rango.

Sin embargo, para efectos de ejemplificación y análisis, a dichas tarifas les fueron agregados datos relativos a: Incremento de Tasa o de Factor; Valor Catastral (dato hipotético para ilustrar la determinación de un impuesto a pagar); Impuesto Predial (a pagar) 2019; Porcentaje de Incremento de Factor o de Tasa Marginal y Porcentaje de Incremento de Rango. Todos estos datos y columnas que se agregan, NO CONSTITUYEN UN ELEMENTO PROPIO DE LA CONFIGURACIÓN OFICIAL DE LAS TARIFAS REFERIDAS, toda vez que sólo se incluyen para efectos de un mejor análisis de los sistemas tarifarios correspondientes.

GUADALAJARA, JAL.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	Tasa Marginal	% INCREMENTO TASA	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO RANGO
0	776,142.90	0.00	0.000254		500,000	762	
776,142.91	1,053,400.41	197.14	0.000254	0	1,000,000	1,524	
1,053,400.42	1,325,856.37	267.56	0.000279	9.8	1,200,000	1,851	35.7
1,325,856.38	1,668,739.75	343.69	0.000305	9.3	1,500,000	2,381	25.9
1,668,739.76	2,188,818.99	448.20	0.000330	8.2	2,000,000	3,345	25.9
2,188,819.00	3,146,685.51	619.93	0.000356	7.9	2,500,000	4,384	31.2
3,146,685.52	4,944,269.46	960.55	0.000381	7.0	3,000,000	5,428	43.8
4,944,269.47	9,858,156.01	1,645.43	0.000406	6.6	7,000,000	14,880	57.1
9,858,156.02	42,976,151.21	3,642.43	0.000432	6.4	9,000,000	19,630	99.4
42,976,151.22	en adelante	17,942.78	0.000457	5.8	43,000,000	107,722	335.9



QUERÉTARO, QRO.

RANGO DE VALORES		Cuota Fija (\$)	Factor aplicable sobre el excedente del Límite Inferior	% INCREMENTO FACTOR	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO RANGOS
Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)						
0.00	45,129.00	94.19	0.001148		45,000	146	
45,129.01	68,596.08	146.00	0.0034218	198.1	50,000	163	
68,596.09	104,266.04	226.30	0.0034892	2.0	90,000	301	52.0
104,266.05	158,484.38	350.76	0.0035582	2.0	130,000	442	52.0
158,484.39	240,896.26	543.68	0.0036284	2.0	200,000	694	52.0
240,896.27	366,162.32	842.71	0.0036999	2.0	300,000	1,061	52.0
366,162.33	556,566.72	1,306.19	0.003773	2.0	500,000	1,811	52.0
556,566.73	845,981.42	2,024.60	0.0038475	2.0	750,000	2,769	52.0
845,981.43	1,285,891.76	3,138.13	0.0039234	2.0	1,000,000	3,742	52.0
1,285,891.77	1,954,555.48	4,864.10	0.0040009	2.0	1,500,000	5,721	52.0
1,954,555.49	2,970,924.33	7,539.36	0.0040798	2.0	2,500,000	9,765	52.0
2,970,924.34	4,515,804.97	11,686.01	0.0041603	2.0	3,000,000	11,807	52.0
4,515,804.98	6,864,023.56	18,113.31	0.0042425	2.0	6,000,000	24,410	52.0
6,864,023.57	10,433,315.81	28,075.63	0.0043262	2.0	7,000,000	28,664	52.0
10,433,315.82	15,858,640.03	43,517.23	0.0044116	2.0	12,000,000	50,429	52.0
15,858,640.04	24,105,132.85	67,451.70	0.0044986	2.0	20,000,000	86,082	52.0
24,105,132.86	36,639,801.94	104,550.13	0.0045874	2.0	30,000,000	131,592	52.0
36,639,801.95	55,692,498.94	162,052.71	0.004678	2.0	43,000,000	191,806	52.0
55,692,498.95	84,652,598.39	251,181.70	0.0047703	2.0	70,000,000	319,433	52.0
84,652,598.40	128,671,949.56	389,331.63	0.0048645	2.0	100,000,000	463,989	52.0
128,671,949.57	195,581,363.33	603,464.03	0.0049605	2.0	150,000,000	709,262	52.0
195,581,363.34	297,283,672.26	935,369.25	0.0050584	2.0	200,000,000	957,720	52.0
297,283,672.27	451,871,181.84	1,449,822.34	0.0051582	2.0	300,000,000	1,463,834	52.0
451,871,181.85	686,844,196.40	2,247,224.62	0.00526	2.0	500,000,000	2,500,382	52.0
686,844,196.41	En adelante	3,483,198.16	0.006	14.1	700,000,000	3,562,133	52.0



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	Factor	% INCREMENTO FACTOR	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO RANGO
1	180,970	170	0.000331		180,970	230	
180,971	343,840	230	0.001350	307.9	200,000	256	
343,841	554,420	450	0.001400	3.7	500,000	669	90.0
554,421	763,890	745	0.001788	27.7	600,000	826	61.2
763,891	973,930	1,120	0.002283	27.7	800,000	1,202	37.8
973,931	1,188,880	1,600	0.002673	17.1	1,000,000	1,670	27.5
1,188,881	1,403,840	2,175	0.003371	26.1	1,300,000	2,550	22.1
1,403,841	1,618,840	2,900	0.003905	15.8	1,500,000	3,276	18.1
1,618,841	1,854,060	3,740	0.004228	8.3	1,700,000	4,083	15.3
1,854,061	2,100,310	4,735	0.004506	6.6	2,000,000	5,393	14.5
2,100,311	2,433,150	5,845	0.004670	3.6	2,300,000	6,778	13.3
2,433,151	2,780,990	7,400	0.004943	5.8	2,700,000	8,719	15.8
2,780,991	En adelante	9,120	0.003500	-29.2	3,000,000	9,887	14.3
2,780,991	En adelante	9,120	0.003500	0.0	7,000,000	23,887	0.0
2,780,991	En adelante	9,120	0.003500	0.0	43,000,000	149,887	0.0

CHIHUAHUA, CHIH.

Límites de Rango	Tasa Millar Anual	Cuota Fija (\$)	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0	2	0	150,000	300		
183,240	3	366.48	300,000	717	50.0	
366,480	4	916.2	500,000	1,450	33.3	100.0
641,340	5	2,015.64	1,000,000	3,809	25.0	75.0
1,282,680	6	5,222.34	200,000,000	1,197,526	20.0	100.0

OAXACA, OAX.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Tasa Millar Anual	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0	1,500,000	2	1,000,000	2,000		
1,500,001	3,000,000	3.5	2,500,000	8,750	75.0	
3,000,001	4,000,000	4	3,500,000	14,000	14.3	100.0
4,000,000	En adelante	4.5	200,000,000	900,000	12.5	33.3



CUALIACÁN, SIN.

BASE GRAVABLE (\$)		IMPUESTO ANUAL		Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	Tasa al Millar sobre el excedente del Límite Inferior				
0.01	13,000	0	2.5	10,000	25		
13,000	29,000	32.51	2.55	25,000	63	2.0	
29,000	62,000	73.32	2.64	50,000	129	3.5	123.1
62,000	82,000	160.45	2.77	75,000	196	4.9	113.8
82,000	102,000	215.86	2.95	100,000	269	6.5	32.3
102,000	152,000	274.87	3.31	150,000	434	12.2	24.4
152,000	290,000	440.38	3.82	250,000	815	15.4	49.0
290,000	440,000	967.55	4.28	400,000	1,438	12.0	90.8
440,000	780,000	1,609.56	4.98	500,000	1,908	16.4	51.7
780,000	1,600,000	3,302.77	5.37	1,000,000	4,484	7.8	77.3
1,600,000	En adelante	7,706.18	6.57	200,000,000	1,311,194	22.3	105.1

CENTRO, TAB.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	% Sobre el excedente del Límite Inferior	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0	10,000	0	0.7	10,000	70		
10,000.01	30,000	70	0.8	25,000	190	14.3	
30,000.01	50,000	230	0.9	50,000	410	12.5	200.0
50,000.01	70,000	410	1	70,000	610	11.1	66.7
70,000.01	En adelante	610	1.1	200,000,000	2,199,840	10.0	40.0



MÉRIDA, YUC.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	Factor sobre el Excedente	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0.01	100,000.00		0.0004	100,000	40		
100,000.01	200,000.00	46.00	0.00046	200,000	92	15.0	
200,000.01	310,000.00	86.00	0.00055	300,000	141	19.6	100.0
310,000.01	400,000.00	146.50	0.00120	400,000	254	118.2	55.0
400,000.01	600,000.00	254.5	0.00270	500,000	524	125.0	29.0
600,000.01	800,000.00	794.5	0.00273	700,000	1,067	1.1	50.0
800,000.01	1,300,000.00	1,340.50	0.00275	1,000,000	1,890	0.7	33.3
1,300,000.01	1,800,000.00	2,715.50	0.00277	1,500,000	3,269	0.7	62.5
1,800,000.01	2,800,000.00	4,100.50	0.00280	2,500,000	6,060	1.1	38.5
2,800,000.01	3,800,000.00	6,900.50	0.00282	3,000,000	7,464	0.7	55.6
3,800,000.01	4,800,000.00	9,720.50	0.00350	4,000,000	10,420	24.1	35.7
4,800,000.01	5,800,000.00	13,220.50	0.00352	5,000,000	13,924	0.6	26.3
5,800,000.01	6,800,000.00	16,740.50	0.00355	6,000,000	17,450	0.9	20.8
6,800,000.01	8,800,000.00	20,290.50	0.00357	7,000,000	21,004	0.6	17.2
8,800,000.01	12,000,000.00	27,430.50	0.00396	12,000,000	40,102	10.9	29.4
12,000,000.01	En adelante	40,102.50	0.00398	200,000,000	788,342	0.5	36.4



CIUDAD DE MÉXICO

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	% Sobre el Excedente	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	Esquema prefer. CF-BIM (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0.011	180,602.45	188.24	0.01693	100,000	1,231	48.00		
180,602.46	361,204.37	218.82	0.03228	300,000	1,544	57.00	90.7	
361,204.38	722,410.11	277.11	0.10089	500,000	2,503	68.00	212.5	100.0
722,410.12	1,083,614.47	641.53	0.12380	1,000,000	5,911	82.00	22.7	100.0
1,083,614.48	1,444,820.22	1,088.70	0.12697	1,200,000	7,419		2.6	50.0
1,444,820.23	1,806,024.58	1,547.32	0.14757	1,500,000	9,772		16.2	33.3
1,806,024.59	2,167,228.92	2,080.36	0.15251	2,000,000	14,257		3.3	25.0
2,167,228.93	2,528,434.70	2,631.23	0.16663	2,500,000	19,114		9.3	20.0
2,528,434.71	2,889,639.05	3,233.10	0.17427	2,700,000	21,193		4.6	16.7
2,889,639.06	3,250,844.82	3,862.57	0.17934	3,000,000	24,363		2.9	14.3
3,250,844.83	3,612,049.15	4,510.36	0.18486	3,500,000	29,826		3.1	12.5
3,612,049.16	3,973,253.52	5,178.09	0.18988	3,700,000	32,071		2.7	11.1
3,973,253.53	4,334,803.26	5,863.94	0.20059	4,000,000	35,506		5.6	10.0
4,334,803.27	13,004,408.38	6,589.18	0.21660	7,000,000	74,172		8.0	9.1
13,004,408.39	27,370,825.38	25,367.54	0.21671	20,000,000	243,166		0.1	200.0
27,370,825.39	En adelante	56,501.00	0.22529	200,000,000	2,672,504		4.0	110.5

VICTORIA, TAMS.

Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija (\$)	Tasa sobre Excedente del Límite Inferior	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
0.01	50,000.00	75.96	-	50,000	76		
50,000.01	90,000.00	75.96	0.0009	80,000	103		
90,000.01	200,000.00	151.92	0.0010	150,000	212	11.1	80.0
200,000.01	540,000.00	379.81	0.0011	500,000	710	10.0	122.2
540,000.01	1,000,000.00	1,063.46	0.0012	1,000,000	1,615	9.1	170.0
1,000,000.01	1,500,000.00	2,354.81	0.0013	1,500,000	3,005	8.3	85.2
1,500,000.01	2,000,000.00	3,646.16	0.0014	2,000,000	4,346	7.7	50.0
2,000,000.01	2,500,000.00	5,393.27	0.0015	2,500,000	6,143	7.1	33.3
2,500,000.01	En adelante	6,684.62	0.0016	200,000,000	322,685	6.7	25.0



COLIMA, COL.

Base Gravable (\$)		Impuesto Anual		Valor UMA 2019 (\$)	Valor Catastral (\$)	Impuesto Predial-2019 (\$)	% INCREMENTO TASA	% INCREMENTO RANGO
Límite Inferior (\$)	Límite Superior (\$)	Cuota Fija en UMA	Tasa para aplicarse al Excedente del Límite Inferior					
0	40,400	2	0	84.49	40,000	169		
40,401	48,400	2	0.0005525	84.49	45,000	172		
48,401	58,400	2.55	0.000585	84.49	50,000	216	5.9	19.8
58,401	68,400	3.25	0.0006175	84.49	65,000	279	5.6	20.7
68,401	72,000	4	0.00065	84.49	70,000	339	5.3	17.1
72,001	122,000	4.43	0.0006825	84.49	120,000	407	5.0	5.3
122,001	172,000	7.85	0.000715	84.49	170,000	698	4.8	69.4
172,001	222,000	11.57	0.0007475	84.49	200,000	998	4.5	41.0
222,001	288,000	15.38	0.00078	84.49	250,000	1,321	4.3	29.1
288,001	338,000	21.06	0.0008125	84.49	300,000	1,789	4.2	29.7
338,001	388,000	25.7	0.000845	84.49	350,000	2,182	4.0	17.4
388,001	438,000	30.64	0.0008775	84.49	400,000	2,599	3.8	14.8
438,001	480,000	35.86	0.00091	84.49	450,000	3,041	3.7	12.9
480,001	560,000	40.41	0.0009425	84.49	500,000	3,433	3.6	9.6
560,001	640,000	49.13	0.000975	84.49	600,000	4,190	3.4	16.7
640,001	720,000	58.02	0.0010075	84.49	700,000	4,963	3.3	14.3
720,001	800,000	67.37	0.00104	84.49	750,000	5,723	3.2	12.5
800,001	880,000	77.23	0.0010725	84.49	850,000	6,579	3.1	11.1
880,001	960,000	87.53	0.001105	84.49	900,000	7,418	3.0	10.0
960,001	1,040,000	98.29	0.0011375	84.49	1,000,000	8,350	2.9	9.1
1,040,001	1,120,000	109.52	0.00	84.49	1,100,000	9,324	2.9	8.3
1,120,001	1,200,000	121.21	0.0012025	84.49	1,150,000	10,277	2.8	7.7
1,200,001	1,280,000	133.38	0.001235	84.49	1,200,000	11,269	2.7	7.1
1,280,001	1,360,000	146.01	0.0012675	84.49	1,300,000	12,362	2.6	6.7
1,360,001	1,440,000	159.11	0.0013	84.49	1,400,000	13,495	2.6	6.2
1,440,001	En adelante	173	0.0020010	84.49	200,000,000	411,935	53.9	5.9

Con base en las estructuras tarifarias progresivas del impuesto predial antes señaladas, se desprenden los siguientes comentarios y puntos de análisis:



Rangos de valor

Los rangos de valor son muy variados en cuanto a su número y en cuanto al incremento porcentual entre uno y otro. El municipio capital que menor número de rangos de valor tiene es Oaxaca con 4, siguiéndole Chihuahua, y Centro, Tabasco, ambos con 5 rangos de valor. Por su parte, Colima es el municipio cuya tarifa predial tiene el mayor número de rangos que son 26, seguido por Querétaro que tiene 25. Los demás municipios (6) incluyendo a la Ciudad de México, tienen una estructura tarifaria que oscila entre 9 y 16 rangos de valor.

Para determinar los incrementos que se observan entre un rango y otro de cada una de las tarifas progresivas de los municipios capitales referidos, se consideró la diferencia que observa el límite inferior de cada rango contra el límite inferior del rango subsiguiente; descartando para el efecto, la diferencia que todas las tarifas establecen en el primer rango de valor respecto del subsiguiente, pues invariablemente todas empiezan con un mínimo equivalente ya sea a un \$ 1.00, o bien a un 0.01 centavo. y en consecuencia, la diferencia que resulta con el límite inferior del subsiguiente rango, resulta en todos los casos estratosférica.

Dicho lo anterior, en el municipio de **Guadalajara**, el incremento mínimo de rango que observa su tarifa progresiva es del 26% y el máximo es de 336%; de hecho, los incrementos máximos se dan en los rangos de mayor valor de la tarifa.

MENOR Y MAYOR NUMERO DE RANGOS DE VALOR

OAXACA TIENE 4 Y COLIMA TIENE 26

El caso de **Querétaro** es el único que es diferente a los demás, toda vez que su estructura de rangos y tasas es la más proporcional y armonizada. En el caso del incremento que tienen los rangos de valor, cabe señalar que éste es por igual en todos los rangos, la diferencia entre el límite inferior de cada uno de ellos respecto del límite inferior de su rango inmediato siguiente es del orden del 52%.

En el municipio de **Toluca**, Estado de México, el incremento mínimo de rango es de 13%, y el máximo de 90%. Los máximos incrementos se dan en los primeros rangos de la tarifa, es decir, en los valores más bajos.

El incremento mínimo de rango de valor de la tarifa del municipio de **Chihuahua**, Chihuahua, es de 75% y el máximo del 100%; el máximo porcentaje se observa en el primero y en el último rango de valor de dicha tarifa.

En el municipio de **Oaxaca**, Oaxaca, el incremento mínimo es de 35%, y el máximo de 200%, este último aplica en los primeros niveles de menor valor de la tarifa.



En **Culiacán**, Sinaloa, el incremento mínimo de rango de valor es de 24%, y el máximo de 123%. Los máximos incrementos se observan en los niveles inferiores de la tarifa.

En **Centro**, municipio de Tabasco, el incremento mínimo es de 40% y el máximo de 200%, mismo que aplica al nivel de menor valor de la tarifa considerado en este análisis.

En **Mérida**, Yucatán, el incremento mínimo de rango de valor que observa su tarifa es de 17%, y el máximo de 100%, mismo que aplica a los niveles inferiores de valor de la tarifa.

En el caso de **Cd. de México** el incremento mínimo de rango de valor es de 9%, y el máximo de 200%; los incrementos más altos se observan en los primeros y en los últimos rangos de valor de la tarifa.

Para **Victoria**, Tamaulipas, el incremento mínimo de rango de valor es de 25% y el máximo de 170%, que aplica en el nivel inferior de la tarifa.

Finalmente, en el municipio de **Colima**, Colima, el incremento mínimo de rango de valor es de 5% y el máximo de 69%. Este incremento y otros relativamente altos, se observan en los rangos inferiores de la tarifa; es decir, en los de menor valor fiscal.

Por lo expresado hasta aquí, se concluye que existen siete entidades federativas donde los incrementos máximos en rangos de valor se observan en los niveles inferiores de las tarifas progresivas, es decir, en los rangos de menor



valor. En dos entidades (Chihuahua y Ciudad de México) los incrementos máximos en los rangos se observan en los niveles inferiores y superiores de las tarifas correspondientes. Solo en el caso del municipio de Guadalajara, Jalisco, se aprecia que el mayor incremento aplica en el nivel superior de la tarifa, o lo que es lo mismo, en el rango donde el límite inferior es el más alto.

Si bien la estructura de las tarifas del impuesto predial en teoría debe obedecer a las condiciones estructurales que conforman la base fiscal del padrón de contribuyentes y a los objetivos de política fiscal que aplica cada entidad de gobierno municipal en materia de tributación inmobiliaria, lo cierto es que de acuerdo a lo que refleja la composición de los rangos de valor de las estructuras del impuesto predial progresivo, es necesario que las autoridades hacendarias competentes y expertos en la materia, definan claramente este tipo de estructuras impositivas, que en nuestra opinión son las más adecuadas en comparación con los sistemas impositivos que establecen una tasa fiscal única.



Sin embargo, para dimensionar de manera más correcta la tarifa progresiva y su impacto en la determinación del impuesto a cargo de los contribuyentes, es necesario revisar y analizar también otro de los elementos fundamentales de la tarifa, y que es el relativo a la definición de las tasas marginales que aplican a los excedentes de los límites inferiores de cada rango.

Tasas marginales

La definición de los factores o tasas marginales que en una tarifa progresiva aplican a los excedentes de los límites inferiores de cada rango, constituye el elemento principal que determina el impuesto a cargo de los contribuyentes según sea el valor de su propiedad inmueble. El resultado de la aplicación de este factor o tasa marginal sumado a la cuota fija correspondiente al rango de valor donde se ubique el valor

catastral o valor fiscal (base) del inmueble de que se trate, arroja en términos generales el monto del impuesto predial que debe pagar el contribuyente, sin considerar desde luego los descuentos o beneficios que las propias leyes establezcan en determinados casos o condiciones.

Consecuentemente, la definición y estructuración escalonada de estos factores o tasas marginales resulta fundamental para la determinación de una contribución proporcional y equitativa. Por lo anterior, es muy importante puntualizar los criterios o mecanismos considerados en la configuración de dicho elemento fiscal.

En la Tabla 1 se muestran los factores o tasas marginales mínimas y máximas, que observan las estructuras tarifarias del impuesto predial progresivo en los municipios y entidades en comento:

Tabla 1. Factores o Tasas marginales mínimas y máximas

Municipio/Estado	Factor o Tasa marginal mínima	Factor o Tasa marginal máxima	Periodicidad
Guadalajara, Jal.	0.000254	0.000457	Bimestral
Querétaro, Qro.	0.001148	0.006	Anual
Toluca, Edo.Méx.	0.000331	0.03500	Anual
Chihuahua, Chih.	2 MA	6 MA	Anual
Oaxaca, Oax.	2 MA	4.5 MA	Anual
Culiacán, Sin.	2.5 MA	6.57 MA	Anual
Centro, Tab.	0.7%	1.1%	Anual
Mérida, Yuc.	0.0004	0.00398	Anual
Cd. Méx.	0.01693%	0.22529%	Bimestral Cuotas mínimas en los primeros 4 Rangos: R1 \$48; R2 \$ 57; R3 \$68; y R4 \$82
Victoria, Tams.	0.0009	0.0016	Anual
Colima, Col.	0.0005525	0.0020010	Anual



En el municipio de Guadalajara, Jalisco, la tasa mínima que aplica tanto en el primero como en el segundo rango de valor de la tarifa establecida es de 0.000254, mientras que las tasas subsiguientes que aplican de manera directa a los excedentes de los límites inferiores de cada rango, observan un crecimiento promedio del 7.6%; sin embargo, aun cuando la tasa es mayor en los rangos superiores, su crecimiento es menor al crecimiento que tiene la tasa en los rangos inferiores. Cabe destacar que en este municipio la determinación del impuesto que resulta es bimestral, por lo que habría que multiplicarlo por seis, para así obtener el impuesto anual a cargo de los contribuyentes según sea el valor de su propiedad inmueble.

En el municipio de Querétaro, Qro, el factor o la tasa mínima directa de su tarifa progresiva de predial es de 0.001148, y la más alta de 0.006; la tasa aplicable en el segundo rango de valor observa un incremento del 200% respecto de la que aplica en el primer rango; en las tasas subsiguientes, el incremento en las tasas marginales es básicamente el mismo, 1.97%; y solo la tasa que aplica en el último rango de la tarifa (valores más altos), el incremento que observa la tasa respecto a la del nivel o rango inmediato anterior, es de 14%.

Por su parte, en el municipio de Toluca, Estado de México, la tasa marginal mínima es de 0.000331 y la máxima de 0.003500; el escalonamiento de las tasas marginales presenta crecimientos muy atípicos, mayores en los primeros rangos de valor, y menores en los rangos de mayor valor. No obstante, en el

último rango de la tarifa (el de mayor valor), la tasa que aplica es menor a la que se establece en el rango inmediato anterior.

En el municipio de Chihuahua, Chihuahua, la tasa mínima es de 2 al millar anual, y la máxima de 6 al millar anual; aun cuando la tasa es mayor en los rangos superiores, el crecimiento que la misma tiene es menor conforme se van aplicando a los rangos de mayor valor.

En Oaxaca, Oaxaca, la tasa mínima es de 2 al millar anual, y la máxima de 4.5 al millar anual; su crecimiento presenta las mismas características de la de Chihuahua; con la salvedad de que en Oaxaca la tarifa correspondiente no contempla el establecimiento de cuotas fijas; su aplicación se vuelve desproporcionada sobre todo en aquellos casos en que por un peso de diferencia en el valor catastral de un inmueble, puede éste caer en un rango superior de la tarifa, aplicándole de manera directa una tasa igualmente superior, implicando que el propietario respectivo tenga que pagar un impuesto que puede ser 100 pesos o más alto de lo que pagaría aquel contribuyente cuya propiedad vale tan solo un peso menos que la de aquél, resultando que por esa diferencia mínima en el valor del inmueble el primero deba pagar injustamente una cantidad mucho mayor.

En el municipio de Culiacán, Sinaloa, la tasa marginal mínima que establece la tarifa progresiva del impuesto predial es de 2.5 al millar anual, y la máxima de 6.57



al millar anual; dicha tasa va en aumento conforme aplica a los rangos de mayor valor. El crecimiento porcentual de dicho elemento va del 3.5 al 22%; sin embargo, en dos rangos intermedios de la tarifa, el crecimiento porcentual en las tasas respectivas resulta en menor proporción al que presenta la tasa del rango inmediato anterior; lo que puede significar que dicha estructura se diseñó a conveniencia considerando particulares de la estructura y composición del padrón catastral.

En el municipio de Centro, Tabasco, la tasa marginal mínima que establece la tarifa progresiva del impuesto predial es de 0.7% y la máxima de 1.1%; dicha tasa va en aumento conforme aplica a los rangos de mayor valor. El crecimiento porcentual de dicho elemento va de mayor a menor, sin que se presenten grandes diferencias; así se tiene, por ejemplo, el crecimiento que observa la tasa marginal que aplica al segundo rango de valores respecto de la que aplica al primer rango de valores (rango base), incremento que es del orden del 14%. Por su parte la tasa del último rango tiene un incremento del 10% respecto a la del rango inmediato anterior.

En Mérida, Yucatán, la tasa marginal mínima que aplica es de 0.0004 y la máxima de 0.00398; la tasa va en aumento conforme avanzan los rangos de mayor valor; no obstante, el crecimiento porcentual de la misma es mayor en los primeros rangos de valor; mientras que en algunos rangos intermedios, así como en los de mayor valor, el incremento porcentual que presenta la tasa marginal respecto a la que aplica en los rangos inmediatos anteriores

es menor; lo que puede significar al igual que el caso de Culiacán, que las tasas marginales se diseñaron “a modo” considerando algunas particulares de la estructura y composición de su padrón catastral.

En el caso de la Ciudad de México, la tasa marginal mínima que establece la tarifa progresiva es 0.01693% y la máxima de 0.22529%; su escalonamiento es semejante al que presentan las tarifas de los municipios de Culiacán y Mérida, aunque con incrementos porcentuales menores a los que se tienen en esos municipios. Solo en los primeros rangos de valor, las tasas marginales tienen un incremento porcentual mucho mayor al resto del que tienen las tasas que aplican a los demás rangos de la tarifa.

En los primeros cuatro rangos de valor de la tarifa aplican cuotas preferenciales, que como ya se dijo son bimestrales, que son:

- Rango A) \$ 48.00
- Rango B) \$ 57.00
- Rango C) \$ 68.00
- Rango D) \$ 82.00

Al igual que en el municipio de Guadalajara, para la determinación del impuesto anual, habrá que multiplicar el impuesto resultante por seis que son los bimestres del año.

En cuanto al municipio de Victoria, capital del estado de Tamaulipas, es de señalar que la tasa marginal mínima que manejan es de 0.0009, y la máxima de 0.0016; sin embargo, en el primer rango de valores catastrales no

aplica una tasa marginal, sino solo cuota fija; y a partir del segundo rango de valores aplica tanto cuota fija como una tasa marginal. Como en todos los casos, la estructura de las tasas marginales va de menor a mayor; no obstante, el crecimiento porcentual que las mismas registran entre un rango y otro es decreciente, toda vez que mientras más altos sean los valores, el crecimiento de la tasa marginal es gradualmente menor.

Resumen

Las estructuras tarifarias del impuesto predial progresivo en los municipios capitales de los estados que se reseñan, muestran condiciones de diseño muy diferentes en un caso y en otro. Si bien las tasas marginales muestran por lo general una tendencia incremental que va de una menor tasa a una mayor, hay casos en donde en los últimos rangos de valor (valores más altos) la tasa tiende a disminuir respecto de la que aplica en el rango (s) inmediato anterior.

Esa tendencia de crecimiento que observan las tasas marginales no siempre se da en la misma proporción entre el que se observa en la tasa que aplican en un rango respecto al anterior, y la que aplican en otros rangos respecto a sus inmediatos anteriores. De tal modo se encuentra que algunas tarifas que en los rangos inferiores de valor observan un incremento mayor, mientras que las que aplican a rangos superiores de valor observan un incremento porcentual menor, como por ejemplo en los municipios de Guadalajara, Toluca, Chihuahua, Oaxaca, Mérida y Ciudad

de México. Esto significa que no hay un patrón de incremento gradual consistente, de suerte que pareciera que su definición obedece más a factores de conveniencia que a criterios técnicos que permeen por igual en todas las tasas marginales que componen la tarifa.

Estos diseños técnicos tan heterogéneos que presentan las tarifas progresivas del impuesto predial arrojan, al momento de ejemplificar su aplicabilidad, resultados igualmente heterogéneos en una entidad y en otra.

Para ilustrar lo anterior, en el siguiente cuadro se muestra el impuesto predial que pagaría un contribuyente en los municipios capitales de los estados en donde se maneja un impuesto predial progresivo, así como en la Ciudad de México que también maneja un impuesto con sistema tarifario progresivo. Para tal efecto se consideraron hipotéticamente diferentes valores catastrales (base fiscal del impuesto predial) a fin de tener una mejor apreciación del monto que resulta a pagar en una municipalidad y en otra.



Municipio/ Estado	VALOR CATASTRAL						
	\$500,000	\$1,000,000	\$2,500,000	\$7,000,000	43,000,000	100,000,000	200,000,000
	IP 2019	IP 2019	IP 2019	IP 2019	IP 2019	IP 2019	IP 2019
Centro/TAB	5,340	10,840	27,340	76,840	472,840	1,099,840	2,199,840
Chih/CHIH	1,450	3,809	12,526	39,526	255,526	597,526	1,197,526
Ciudad de México	408	492	19,114	74,172	550,272	1,320,764	2,672,504
Colima/COL	3,433	8,350	16,738	25,742	97,778	211,835	411,935
Culiacán/SIN	1,908	4,484	13,619	43,184	279,704	654,194	1,311,194
Guad/JAL	762	1,524	4,384	14,880	107,722	264,016	538,216
Mérida/YUC	524	1,890	6,060	21,004	163,482	390,342	788,342
Oaxaca/OAX	1,000	2,000	8,750	31,500	193,500	450,000	900,000
Qro/QRO	1,811	3,742	9,765	28,664	191,806	463,989	957,720
Toluca/ EDOMEX	669	1,670	7,730	23,886	149,886	349,386	699,386
Victoria/ TAMS	710	1,615	6,143	13,885	71,485	162,685	322,685

Con base en el cuadro anterior, teóricamente en el municipio de Centro, Tabasco, es donde en teoría se paga más impuesto predial cuando se trata de propiedades con un valor de hasta \$7,000,000.00; sin embargo, en propiedades con valores más altos (en el caso del ejemplo \$43,000,000.00), es en la Ciudad de México donde se paga más impuesto predial.

El impuesto real o efectivo que paga un contribuyente depende:

1. Del grado de rezago o de actualización que en un caso y en otro tengan los valores catastrales respecto de los de mercado.

2. Del grado de certidumbre que reflejen los registros catastrales en una entidad y en otra respecto de las características reales de la propiedad inmueble.

3. De la aplicación efectiva de las tarifas nominales establecidas en las respectivas leyes de ingresos municipales o de sus equivalentes, pues existen casos, donde no las aplican y en su lugar, la determinación del impuesto predial a cargo de los contribuyentes es el resultado de considerar el monto del impuesto pagado en el (los) año inmediato anterior, aplicándole un factor de incremento acorde a la inflación.



Comentarios finales

- Un impuesto predial progresivo, a diferencia de un impuesto predial de tasa fija o única, es más justo y equitativo, toda vez que su estructura responde mejor a los principios tributarios de equidad y proporcionalidad que nuestra Carta Magna consigna en su artículo 31 para todo tipo de contribuciones, sean éstas de la federación, de los estados o de los municipios.
- Con la aplicación de la tarifa progresiva pagan más quienes más capacidad tienen (mayor valor de su propiedad inmueble), y pagan menos, quienes menor capacidad tienen (menor valor de su propiedad); consecuentemente, pagan lo mismo quienes tienen igual capacidad tributaria, condición que se refleja en aquellos contribuyentes cuyos inmuebles tienen el mismo valor catastral.
- La definición de bases y tarifas de un impuesto constituye un aspecto de política fiscal que corresponde definir a los propios municipios de acuerdo con el artículo 115 Constitucional; sin embargo, con relación a los valores catastrales (base del impuesto predial) este mismo artículo precisa que éstos deben ser equiparables a los de mercado, es decir establece una base o principio legal al que deben sujetarse todos los municipios y entidades competentes en la materia.



**Humberto Morones
Hernández**

Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección Adjunta de Hacienda Municipal de INDETEC.

hmoronesh@indetec.gob.mx



La importancia de la actualización de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones



“

El presente artículo tiene relevancia para los municipios en virtud de que las tablas de valores unitarios de suelo y construcción sirven de base para el cálculo de las contribuciones inmobiliarias, además de que son el instrumento jurídico para el cobro de las mismas, por lo cual la actualización de los valores catastrales trae consigo varios beneficios en los ingresos inmobiliarios.

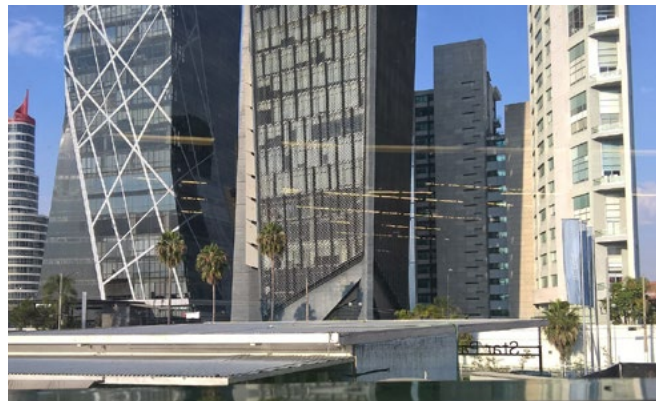
”

Carlos Alberto Hernández Chávez

Las tablas de valores unitarios de suelo y construcción son el documento esencial para fijar los valores catastrales, que sirven de base para el cálculo de algunas contribuciones inmobiliarias en el país. Está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la emisión de tabla de valores queda a cargo del municipio, ya que en este nivel de gobierno recae la obligación de actualización de valores, sin que constitucionalmente se prevea un plazo fijo para efectuarla. Existen municipios que cada año realizan la no tan fácil tarea de actualizar los valores unitarios de suelo y construcción, manteniéndolos vigentes y reflejando las alzas valorativas por plusvalía, inflación y mejora de servicios y equipamiento urbano. Este último como programa gubernamental de mejora urbana e inversión en el desarrollo de obra pública.

Los impuestos inmobiliarios constituyen una base importante para el municipio, pues representan los mayores ingresos locales, razón por la que se debe tener especial cuidado en mantener la base actualizada, esto es, los valores catastrales unitarios de suelo y construcción deben ser lo más apegados al valor de mercado.

Resulta de gran importancia que los catastros municipales mantengan actualizadas sus tablas de valores unitarios catastrales, pues por medio de este documento los catastros pueden fiscalizar el padrón catastral, incorporando los valores de terreno y construcción de cada uno de sus registros.



Dicha actualización puede ser utilizada en las áreas municipales que tienen injerencia con el tema inmobiliario, como puede ser obras públicas, desarrollo urbano, patrimonio, ingresos, tesorería.

Las tablas de valores unitarios de suelo y construcción se refieren al documento técnico legal que contiene en esencia los valores de terreno, determinados por las variables de ubicación, servicios públicos, equipamiento urbano, comercialización, reservas urbanas y uso potencial de suelo, servicios urbanos y calidad de éstos, vías de comunicación y topografía. Variables en las que intervienen también los valores unitarios de construcción, los elementos constructivos y materiales utilizados, así como los criterios, normas y algoritmos utilizados para la determinación del valor catastral, con base en las técnicas de valuación utilizadas para este fin.

Este documento debe cumplir los requerimientos de tiempo y forma establecidos en cada municipio, como son el tiempo de estudio, las propuestas de valor, las juntas técnicas regulatorias y las actas emitidas

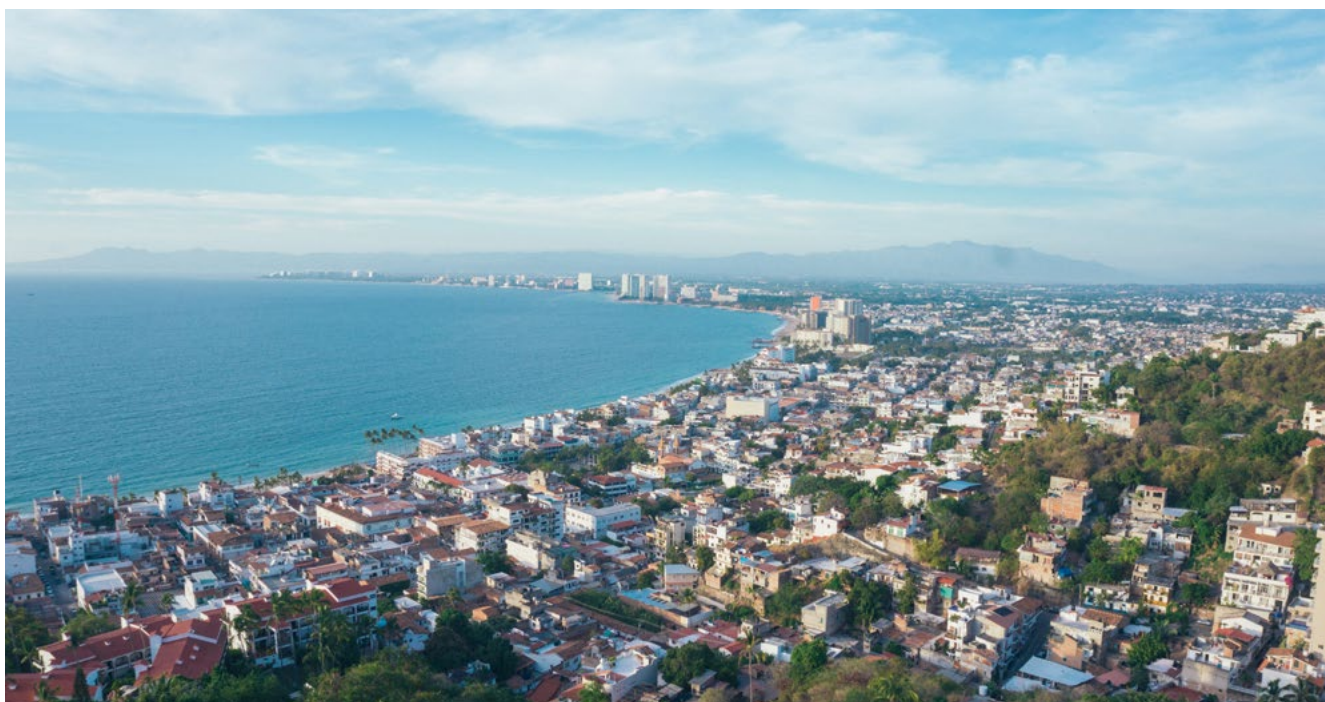


en cada sesión, la autorización y emisión de propuesta por parte del municipio y la aprobación del Congreso del estado, así como su publicación en el Diario Oficial de cada estado.

En cuanto al tema de las tablas de valores, una de las ventajas es la actualización de la cartografía urbana y rural, ya que documenta la actividad y el desarrollo que los municipios presentan, reflejando el dinamismo y crecimiento urbano detonado por las necesidades particulares de desarrollo habitacional, laboral y social. Otra de las ventajas es la actualización del padrón catastral, al incorporar los nuevos desarrollos urbanos con los datos de terreno y construcción.

Catastro como eje principal del estudio de actualización

El papel que el catastro ejerce en la elaboración de las propuestas de tablas de valores unitarios de suelo y construcción es crucial, por su esencia de registro de padrón catastral cartográfico, desarrollo urbano y valuación de bienes inmuebles, es el indicado para realizar los trabajos de documentación de ofertas de venta y transacciones realizadas, ubicación de los inmuebles, valuación de los bienes inmobiliarios, así como la obtención de valores unitarios de suelo y construcción en el sector urbano y rural, que debe comenzar en los primeros meses de cada año.



Puerto Vallarta, Jalisco, México.

Una vez documentada la información, en la mayoría de los municipios el catastro presenta la propuesta de actualización de valores ante el comité técnico catastral, mismo que está formado por representantes de la sociedad, del sector empresarial y funcionarios públicos con conocimiento y funciones en el sector inmobiliario y valuatorio.

La labor del comité técnico catastral es la de colaborar con las instituciones catastrales en la definición y análisis de propuestas de tablas de valores, para ser remitidas a las legislaturas locales, para efectos de su aprobación correspondiente.

En este sentido, las tareas de los consejos técnicos consisten en: i) estudiar las propuestas y los soportes técnicos documentados, ii) analizar los valores de las zonas urbanas, corredores de valor y los valores unitarios de construcción y; iii) proponer reconsideraciones a dichas propuestas con base en los conocimientos y aporte documental de las plusvalías que presentan las zonas urbanas y rústicas. Por medio de actas de sesión se deja asentada la aprobación o el rechazo de dichas propuestas, todo desde la óptica del dinamismo actual del sector inmobiliario.

Actualización por mandato constitucional

La obligación de presentar las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción se encuentra plasmada en la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, fracción IV, el cual establece que:

“(...) Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria” (CPEUM, art. 115 fr. IV).

Cabe señalar que no se fija un plazo para la actualización del contenido de las tablas de valores, sin embargo, dentro del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999 del citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que dichos valores “(...) sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad”. Con este mandato los municipios tienen la obligación de:

- Actualizar los valores unitarios de terreno y construcción por medio de las tablas de valores catastrales.

**LOS MUNICIPIOS TIENEN
LA OBLIGACIÓN DE
ACTUALIZAR LOS
VALORES UNITARIOS
DE TERRENO Y
CONSTRUCCIÓN**



Para efectos de lo anterior, es recomendable documentar la dinámica inmobiliaria y la plusvalía que se genera en ciertas zonas del municipio, impulsadas por la dotación de servicios urbanos, nuevas vialidades de intercomunicación y accesibilidad, desarrollo de equipamiento urbano como hospitales, centros educativos, templos de culto, centros comerciales y corredores comerciales.

Tomando en cuenta los factores inflacionarios del país, se observa de forma directa el incremento de valor promedio en el desarrollo económico del país. Una obligación que deberían adoptar los municipios ante este efecto es actualizar las tablas de valores cada año, evitando de esta forma la excesiva obsolescencia que sufrirían los valores unitarios de terreno y construcción al paso de los años.

En la **Tabla 1** se observa el índice de la Sociedad Hipotecaria Federal de Precios de la Vivienda con créditos garantizados en México 2015-2019 (SHF, 2019), por trimestre y por año. Al comparar el tercer trimestre del 2019 con el mismo periodo del 2018, se observa una variación del 9.3%, lo cual muestra en qué medida se ha encarecido el sector inmobiliario, presentando un incremento en las ofertas de venta y en las operaciones inmobiliarias realizadas.

Aquellos municipios que no realizan la actualización anual de tablas de valores unitarios pueden caer en el problema de presentar inflaciones acumuladas. Es decir, el municipio que lleva a cabo el cálculo de

un año a otro, solo se enfrenta al porcentaje de inflación de ese periodo, mientras que en aquellos municipios que arrastran un rezago de valores de tres años, los porcentajes de inflación se acumulan y los valores pueden presentar diferencias de hasta más del 25% de incremento, lo cual es difícil de subsanar.

Tabla 1. Índice SHF de Precios de la Vivienda en México
Base 2017 = 100*

Periodo	Trimestre	Nacional
2015	I	82.6
	II	85.6
	III	88.3
	IV	89.4
2016	I	90.5
	II	92.2
	III	93.6
	IV	94.6
2017	I	97.1
	II	99.1
	III	101
	IV	102.7
2018	I	105.3
	II	107.7
	III	110.2
	IV	112.3
2019	I	114.8
	II	117.6
	III	119.5

Fuente: índice SHF de Precios de la Vivienda en México 2015 – 2019.

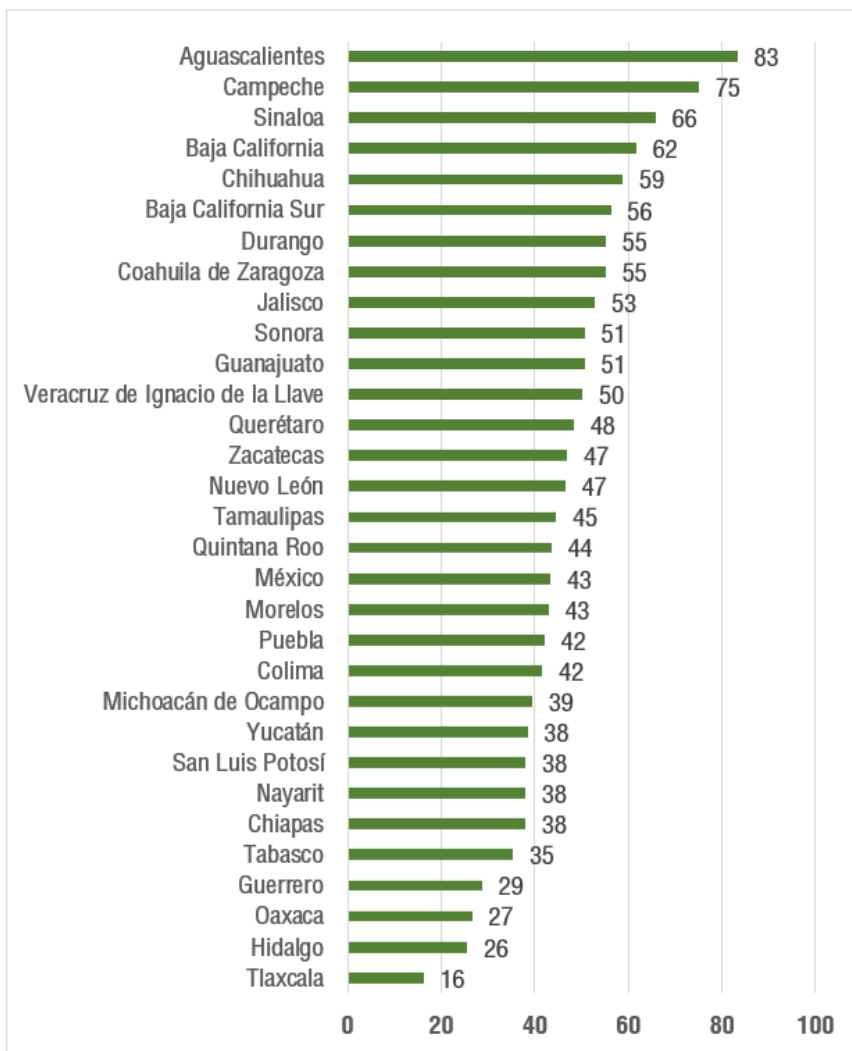


Valores catastrales equiparables a los valores de mercado

Los valores unitarios de terreno y construcción contenidos en la tabla catastral deben ser equiparables a los valores de mercado, sin embargo, existe una considerable brecha de desactualización entre ambos valores; las razones son muy variadas y entre otras

podrían ser: las tablas de valores no se autorizan por el Cabildo o el Congreso, por falta de elaboración de estudios técnicos y de mercado en el municipio, por desconocimiento administrativo y por falta de capacitación técnica.

Tabla 2. El porcentaje promedio que representa el valor catastral respecto del valor comercial del predio, durante el año 2016.



Fuente: INEGI, "Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017".



El porcentaje de actualización de los valores catastrales respecto de los valores de mercado promedio de los municipios en las entidades federativas difiere en un rango de entre el 83 y el 16% en Aguascalientes y Tlaxcala respectivamente, por citar los dos casos extremos, según información del “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017” de INEGI, que incluye información de 1,048 municipios.

Como se puede observar en la tabla 2 solo 11 de 32 estados de la República presentan valores catastrales arriba del 50% con respecto a los valores de mercado, y solo dos estados están por arriba del 75% del valor de mercado. Esta es una situación que conviene ser estudiada para auxiliar a los estados y municipios a que actualicen sus tablas de valores unitarios de terreno y construcción a niveles realmente efectivos.

Conclusión

La actualización de las tablas de valores unitarios de terreno y construcción a valores de mercado supone una valiosa oportunidad de desarrollo social, ya que los ingresos por concepto del impuesto predial se incrementan en el municipio. A este fenómeno le podemos llamar “circulo virtuoso”, en donde en el origen se encuentra a las autoridades que de forma equitativa y responsable actualizan los valores unitarios de terreno y construcción lo más apegado a los valores de mercado, seguido de una recaudación coactiva y consciente de los

impuestos inmobiliarios, el ciudadano a su vez realiza el pago de su obligación y cumple con su responsabilidad fiscal, y el municipio aplica lo recaudado en obras civiles, equipamiento y dotación de servicios urbanos, así como en seguridad pública, y finalmente el beneficiado de este ciclo es el mismo ciudadano.

Es una cultura que se tiene que inculcar a los ciudadanos y funcionarios públicos, en el sentido de que se tiene el derecho y la obligación de actualizar los valores catastrales y que esta acción se traducirá en mayores ingresos para el municipio y un mejor futuro de desarrollo urbano para los ciudadanos.





**Carlos Alberto
Hernández**

Ingeniero civil, Maestro en Administración Pública, actualmente se desempeña como Auxiliar Técnico adscrito al área de Desarrollo Administrativo de la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal en INDETEC.

chernandezc@indetec.gob.mx

Fuentes Consultadas

CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 115, fracción IV, párrafo reformado DOF 23 de diciembre de 1999.

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. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=148825&pagina=2&seccion=1

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *“Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017”*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>

SHF. Sociedad Hipotecaria Nacional. Índice SHF de Precios de la Vivienda en México 2015 - 2019. Disponible en <https://www.gob.mx/shf/documentos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-2015?state=published>



**CALIDAD DEL GASTO
PÚBLICO**

2

Principales ventajas de la implementación del PbR-SED en los municipios



“

Han transcurrido más de 10 años de la reforma constitucional que establece la obligación de implementar el Presupuesto con base en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en los gobiernos locales. Con todo, existen municipios que aún no lo hacen o que presentan algunas deficiencias en su implementación a pesar de que su aplicación conlleva importantes ventajas para el mejoramiento de la calidad en el gasto público. Corregir esa situación, ante un panorama económico complejo, podría ser de gran utilidad para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los municipios.

”

Esmeralda Santana Guzmán

Uno de los retos que enfrentan los municipios en la actualidad, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, es la demanda de servicios públicos de calidad. Desafortunadamente esta demanda crece de una forma más acelerada que el incremento de los recursos económicos para satisfacerla. Recientemente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la contingencia sanitaria de COVID 19 como una pandemia, lo cual traerá importantes implicaciones económicas a nivel internacional con afectaciones financieras para la hacienda pública de los municipios. Es por esta razón que el municipio, hoy más que nunca, debe administrar sus recursos eficientemente, lo que significa que, por un lado, debe buscar alternativas que le permitan allegarse mayores ingresos y, por el otro, hacer una asignación más eficiente de sus recursos.

Lamentablemente, debido a las condiciones económicas en nuestro país y a nivel internacional, las participaciones y aportaciones federales, no tendrán al parecer un incremento significativo, por lo que los municipios enfrentarán el reto de buscar alternativas para incrementar sus fuentes de ingresos propios, las cuales históricamente han sido desaprovechadas. Actualmente el porcentaje a nivel nacional de ingresos propios respecto a ingresos totales en los municipios, según información de INEGI al 2018, es del 23%, lo cual denota una excesiva dependencia de los municipios hacia las participaciones federales debido, entre otros factores, al escaso esfuerzo recaudatorio.

Lo anterior es uno de los retos de los municipios y otro, no de menor importancia, consiste en la administración de los recursos de una forma eficiente. Precisamente el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es una herramienta metodológica que busca que los recursos se administren adecuadamente generando valor público, entendido este último como el otorgar servicios públicos de calidad que permitan la satisfacción de los ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos y metas. Lo anterior se logra mediante el diseño de programas presupuestarios a través de la metodología del marco lógico (MML). El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), por su parte, busca evaluar los programas presupuestarios mediante indicadores estratégicos y de gestión, que servirán para determinar el impacto social y el desempeño de los mismos y para la toma de decisiones en aras de mejorar la calidad del gasto público.

LA CONTINGENCIA SANITARIA DE COVID 19

traerá importantes
implicaciones económicas
a nivel internacional con
afectaciones financieras
para la hacienda pública de
los municipios



En México, la obligatoriedad en la implementación del PbR-SED quedó plasmada en la reforma constitucional del 2008 en donde se establece que *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”* y que *“Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan (...) con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos”* (CPEUM, art. 134). Es decir, se establece que los recursos deben administrarse para resultados, que deben ser evaluados y que deben asignarse con enfoque para resultados.

Pese a lo anterior, aún existen importantes áreas de oportunidad para su implementación en el ámbito municipal, en aspectos tan importantes como lo son la adecuación del marco jurídico, el establecimiento de unidades para la evaluación y seguimiento de los resultados, la utilización de estructuras programáticas y la utilización de matrices de indicadores de resultados por programa presupuestario.

En el “Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño”,

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace un diagnóstico sobre los avances de los municipios en el tema que nos ocupa. Dicho informe toma como muestra 62 municipios, dos por Entidad Federativa, los cuales se seleccionan conforme criterios poblacionales tomando al municipio de mayor población y aquel cuya población sea más cercana al promedio. A continuación, se describen algunos puntos relevantes sobre este informe:

- ✓ En lo referente al marco jurídico, 43 de 62 municipios de la muestra, es decir el 69%, contemplan la evaluación del ejercicio de los recursos públicos en su marco jurídico; mientras que 38 de 62, 61%, contemplan la existencia de un área responsable de dar seguimiento al cumplimiento del PbR-SED.
- ✓ Ahora bien, 30 de los 62 municipios, un 48%, tienen al menos una unidad responsable de coordinar las acciones de evaluación.
- ✓ En lo relativo a la presupuestación, 40 de 62 municipios, el 64%, cuentan con clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.
- ✓ Respecto a la capacitación, en 17 de los 62 municipios, el 27%, se han impartido cursos de capacitación, cabe apuntar que la capacitación no se enfoca al nivel directivo.

- ✓ En lo relativo al tema de transparencia y rendición de cuentas, según este mismo informe 21 de los 62 municipios, 34%, publican en internet los documentos con la información presupuestaria de manera sencilla y en formatos accesibles. Además, cabe señalar que la mayoría de la información no se encuentra con datos abiertos o está desactualizada.

Como puede notarse en este diagnóstico, aún existe un rezago municipal importante en aspectos básicos para la adecuada implementación del PbR-SED en México. La adecuación del marco jurídico es fundamental para su materialización, ya que es precisamente en la normatividad en donde se fija la obligatoriedad para su implementación. El establecimiento de una unidad responsable de coordinar las acciones de evaluación permite el seguimiento y monitoreo de los resultados y el establecimiento de acciones para su mejora. Los clasificadores presupuestales son a su vez necesarios para una adecuada vinculación

entre el gasto y el ciclo presupuestario. Y en lo tocante a la capacitación, es importante que se incluya a todos los involucrados en los programas presupuestarios, desde el personal operativo hasta el personal directivo ya que las acciones de todos inciden en el cumplimiento de los objetivos. Finalmente, respecto a la transparencia es importante que los municipios avancen en facilitar mayor información de utilidad para todos los sectores de la población.

A más de 10 años de la reforma constitucional aún existen rezagos importantes en la implementación del PbR-SED. Sería conveniente enfatizar que no se trata solo del cumplimiento de una obligación constitucional sino de caminar hacia un nuevo y responsable enfoque para lograr incrementar la calidad del gasto público ya que, como se mencionó anteriormente, la generación de valor público es el principal objetivo del PbR-SED. Su implementación tiene muchas ventajas, a continuación, se describen algunas de ellas (Figura 1):

Figura 1. Algunas ventajas de la implementación del PbR-SED en los municipios



- ✓ **Los programas presupuestarios se enfocan en la solución de una problemática social:** A través de la metodología del marco lógico, particularmente del árbol de problemas, los involucrados identifican cuál es la situación no deseada o el problema público que debe ser atendido delimitando la población objetivo o área de enfoque. Asimismo, mediante esta metodología, a partir del árbol de objetivos o soluciones, se establece la situación deseada (propósito del programa presupuestario) y los bienes y servicios (componentes) que se proporcionarán para cumplir con el propósito del programa.



- ✓ **Alineación de los programas presupuestarios con el Plan Municipal de Desarrollo (PMD):** El proceso de alineación busca vincular las actividades de las dependencias al cumplimiento de los objetivos del PMD. Así pues, los responsables de los programas presupuestarios de las diferentes áreas del municipio deben identificar en qué están contribuyendo al logro de los objetivos del plan con su respectivo programa, considerando que no se trata de un esfuerzo aislado, sino que la suma de las contribuciones de los programas se enfoca estratégicamente al cumplimiento de los objetivos planteados en el PMD, el cual surge de las demandas de la ciudadanía.

- ✓ **Integración del PbR-SED en las etapas del ciclo presupuestario:** Otra ventaja del PbR-SED es que organiza la información con enfoque en resultados durante las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Iniciando desde el diseño de los programas presupuestarios y la generación de indicadores estratégicos en las etapas de planeación y programación, pasando por la asignación del gasto público en la presupuestación, el monitoreo de indicadores y el compromiso para resultados en las etapas de ejercicio, hasta el seguimiento, la evaluación y la elaboración de la cuenta pública y de informes en la etapa de rendición de cuentas.

- ✓ **Medición del cumplimiento de los objetivos a través de indicadores:** La matriz de indicadores de resultados (MIR) contiene indicadores estratégicos y de gestión. Generalmente, los primeros se encuentran en la parte superior de la matriz, es decir para los niveles de fin y de propósito, y los segundos en los niveles inferiores, es decir en los componentes y las actividades. Los indicadores estratégicos miden el impacto del programa presupuestario en la población objetivo o área de enfoque, así como el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas; mientras que los indicadores de gestión miden la entrega de los bienes y servicios, así como el avance en las actividades y los procesos. Estos últimos, al ser endógenos, se encuentran en el ámbito gerencial o de gestión por lo que pueden medir el desempeño de las áreas responsables de los programas. El seguimiento o monitoreo de los resultados de los indicadores de desempeño es fundamental para establecer acciones de mejora durante el proceso presupuestario.
- ✓ **Asignación presupuestaria por resultados:** Otra de las ventajas del PbR-SED radica precisamente en que proporciona información útil y relevante para los tomadores de decisiones, ya que éstos pueden hacer la asignación de los recursos de una forma más clara y objetiva a partir de los resultados logrados por cada uno de los programas presupuestarios y el impacto generado en la población. Es en este punto en donde se encuentra la principal diferencia con el presupuesto tradicional, que se basa en un enfoque incremental, en el cual se asignan los recursos sin importar los resultados.
- ✓ **Favorece la transparencia y la rendición de cuentas:** Mediante el PbR-SED se genera información ordenada y útil para los ciudadanos sobre las prioridades de gasto del municipio y de las contribuciones de cada uno de los programas para el logro de las metas, favoreciendo con ello la transparencia y la rendición de cuentas.

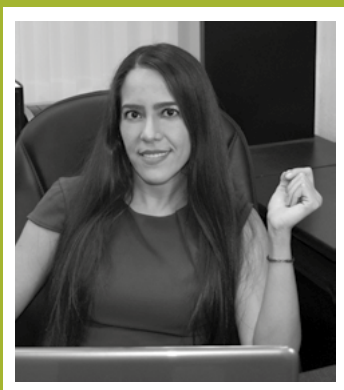
La implementación del PbR-SED contribuye a mejorar la calidad del gasto público y al fortalecimiento de las haciendas públicas municipales.

Como puede observarse, la implementación del PbR-SED coadyuva al cumplimiento y al mejoramiento de los programas presupuestarios logrando una mejor distribución de los recursos y con ello, el mejoramiento en la calidad del gasto público mediante la entrega de bienes y servicios que generen impacto en la ciudadanía. Lo anterior obedece a que promueve soluciones útiles que resuelvan las necesidades ciudadanas propiciando con ello la creación de valor público.



Han transcurrido más de 10 años de la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la implementación del PbR-SED en los gobiernos locales. Con todo, existen municipios que aún no lo han implementado o que presentan algunas deficiencias a pesar de que tiene muchas ventajas para el mejoramiento de la calidad en el gasto público. Ante un panorama poco favorecedor

para las haciendas públicas, particularmente en lo relativo a las participaciones y las aportaciones federales, es menester de los municipios mejorar la calidad del gasto público, y la implementación del PbR-SED constituye un paso muy importante encaminado al logro de este objetivo y al fortalecimiento de las haciendas públicas municipales.



Esmeralda Santana Guzmán

Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas con Mención Honorífica por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Actualmente labora en INDETEC como Directora de Desarrollo Administrativo de Hacienda Municipal.

esantanag@indetec.gob.mx

Bibliografía

CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Última reforma 9 de agosto de 2019.

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Última actualización 29 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Abril 2019. Recuperado el 10 de diciembre de: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Informe_PbR_2019.pdf



Experiencia Curso-Taller Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en San Miguel de Allende, Guanajuato



Esmeralda Santana Guzmán

Juan Francisco Padilla Hernández

INDETEC

Del 12 al 15 de noviembre de 2019 INDETEC impartió el Curso-Taller de Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación de Desempeño (PbR-SED) a más de 70 funcionarios del municipio de San Miguel de Allende, entre los que se encontraban directores de área de las dependencias operativas y administrativas, así como sus enlaces administrativos. El curso se planeó en dos grupos de 35 personas, ya que se impartió en formato de taller con una duración de 10 horas (2 días) cada uno de ellos.

Durante los cuatro días que duró el curso, se concientizó a los funcionarios de San Miguel de Allende sobre la importancia de la implementación del PbR-SED en su municipio, así como de la Metodología del Marco Lógico como una herramienta fundamental para materializarlo. Así pues, para cada uno de los pasos de la metodología, los funcionarios trabajaron sobre un caso práctico en el que, a partir de un listado en donde identificaron causas y efectos, pudieron construir el árbol de problemas y su respectivo árbol de soluciones, así como la redacción del resumen narrativo de la matriz, construcción de indicadores y la validación vertical y horizontal de la lógica de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Durante estos días, los funcionarios pudieron desarrollar las habilidades necesarias para implementar el presupuesto basado en resultados en su municipio e identificar las



Implementación del PbR-SED

Funcionarios de San Miguel de Allende concientizan su importancia

problemáticas para desarrollar sus programas presupuestarios, aplicar la metodología inversa del marco lógico, así como identificar los problemas y convertirlos en soluciones. Asimismo, adquirieron los conocimientos para desarrollar los indicadores y diseñar una Matriz de Indicadores (MIR) adecuadamente.

Seguramente la asistencia y participación en el Curso-Taller de los funcionarios de las diferentes áreas del municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato quienes serán los responsables de los programas presupuestarios, será muy enriquecedora en el proceso de implementación del PbR





y su respectivo seguimiento, ya que es fundamental que desde el inicio se involucren los funcionarios de todos los niveles, tanto directivos como operativos, en las diferentes áreas del municipio para lograr mejores resultados.

Mediante estos cursos y talleres, INDETEC impulsa que los recursos públicos se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, satisfaciendo los objetivos a los cuales van destinados. Asimismo, y con la intención de coadyuvar al fortalecimiento del PbR-SED, el Instituto apoya a los municipios mediante la realización de consultorías para el diseño de programas presupuestarios en los cuales los especialistas realizan una labor de acompañamiento con los funcionarios del municipio para el diseño de sus programas mediante la metodología del marco lógico en su modalidad inversa y se realiza la validación de las matrices de indicadores de resultados. O bien mediante consultorías integrales, las cuales tienen como principales objetivos:

Objetivos de las consultorías integrales

- Fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios públicos en el uso, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las Matrices de Indicadores de Resultados.
- Asesorar las actividades correspondientes a la elaboración de los documentos e instrumentos requeridos para el desarrollo y ejecución de la evaluación de resultados.
- Evaluar los resultados de la ejecución de los recursos transferidos y de programas presupuestarios, de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación y sus Términos de Referencia.

Es importante enfatizar que, derivado de la reforma constitucional del 2008, quedó establecida de manera obligatoria la implementación del PbR en los municipios por lo que, su incumplimiento, puede ser observado por las autoridades competentes en la materia y resulta inminente su aplicación. Cabe señalar que el PbR tiene importantes beneficios a los municipios ya que los recursos públicos se asignan por resultados y el cumplimiento de los objetivos es medido con base a indicadores, logrando orientar los recursos públicos a los programas con mayor impacto en la ciudadanía lo cual contribuye al incremento en la calidad del gasto público en los municipios.

En INDETEC creemos que la capacitación, la asesoría y la asistencia técnica a los municipios es un elemento clave para el fortalecimiento de sus haciendas públicas. Quedamos a sus órdenes.

esantanag@indetec.gob.mx



Esmeralda Santana Guzmán

Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas con Mención Honorífica por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Actualmente labora en INDETEC como Directora de Desarrollo Administrativo de Hacienda Municipal.

esantanag@indetec.gob.mx



Juan Francisco Padilla Hernández

Licenciado en Economía por La Trobe University en Melbourne, Australia; en Administración Financiera Internacional y Maestro en Gestión Pública Aplicada, por el Tecnológico de Monterrey, con amplia experiencia en la administración pública. Cátedra en las maestrías de alta dirección y 2017 labora en INDETEC en temas de hacienda administrativo.

jpadillah@indetec.gob.mx



**DISCIPLINA FINANCIERA
Y CONTABILIDAD
GUBERNAMENTAL**

3

SAACG.NET y los Bienes Patrimoniales, su contribución al SEvAC



“ Este artículo aborda la importancia del módulo de Bienes Patrimoniales del SAACG.NET en el cumplimiento de la Evaluación del SEvAC, con base en los resultados del segundo trimestre de 2019, destacando el análisis de los municipios Amealco de Bonfil y Calkiní. ”

Diana Candila Flores

Roberto Javier Craviotto Salinas

Maritza Santoyo Hernandez

SAACG.NET y los Bienes Patrimoniales, su contribución al SEvAC

Derivado de lo establecido en la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para tener un mejor control patrimonial en los entes públicos, a finales de 2016 se incorporó al Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad Gubernamental (SAACG.NET), desarrollado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el módulo de Bienes Patrimoniales que cumple con las disposiciones emitidas por el Consejo.

Ciertos mecanismos de control de los Bienes Patrimoniales en los entes públicos han sido establecidos en la normatividad de CONAC, además, con fines administrativos cobra relevancia el conocer diferentes aspectos en su manejo. Por tal motivo, es

necesario establecer los procesos que se llevarán a cabo internamente, que permitan conocer los bienes existentes de acuerdo al levantamiento físico, y su posterior conciliación con la información contable, presupuestal y financiera; por consiguiente, cada uno de éstos bienes podrá ser identificado en cuanto al resguardo, ubicación, estado físico, reasignación, baja, entre otros cambios, que podrán registrarse y reflejarse en el SAACG.NET para su mejor control.

Para conocer las particularidades del uso del SAACG.NET, en cuanto al control patrimonial se elaboró un análisis mediante las entrevistas realizadas a los municipios Amealco de Bonfil, Querétaro y Calkiní, Campeche plasmando la experiencia que ambos han tenido con el módulo de Bienes Patrimoniales en el cumplimiento de la Evaluación del Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEvAC).



Antecedentes Normativos del Control de los Bienes

En el artículo 16 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), se estipula que cualquier operación registrada en el sistema armonizado deberá reflejar la afectación presupuestal y contable: *“que el Sistema, al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos.”* (LGCG, 2008), lo cual se visualizará en las operaciones registradas en el módulo de Bienes Patrimoniales del SAACG.NET.

Además, el artículo 19, fracción VII de la propia LGCG exige que cada ente deberá asegurar que el sistema de contabilidad gubernamental integre y refleje el manejo de las operaciones de los bienes, de modo que *“Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos”*, mediante el uso del módulo de Bienes Patrimoniales.

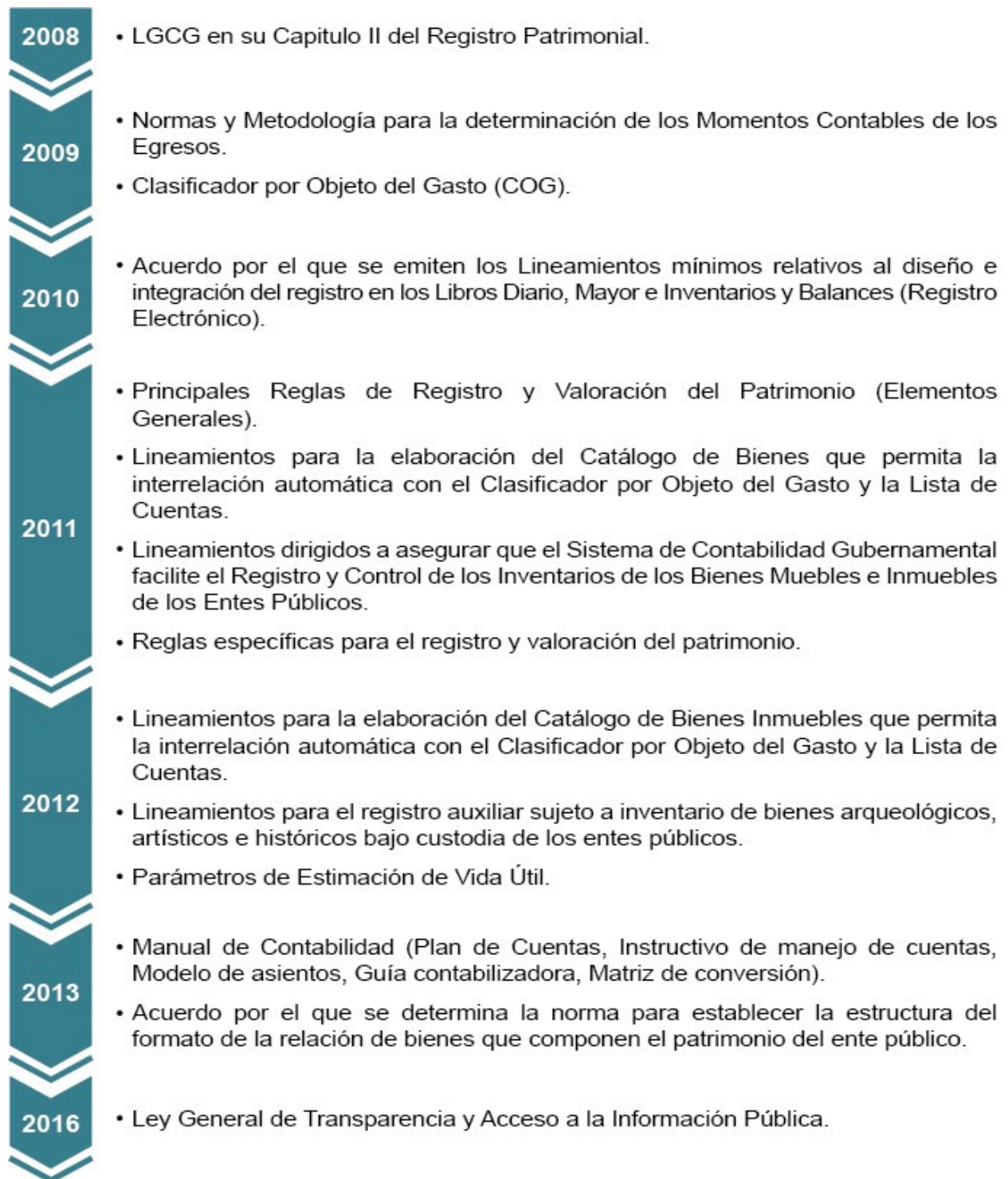
El reconocimiento de los bienes en la Contabilidad Gubernamental, permitirá conocer las inversiones que efectúa el ente público durante el ejercicio del recurso público asignado para la adquisición de los Bienes Patrimoniales, al respecto el artículo 23 de la LGCG refiere que *“deberán registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles siguientes:*

- I. *Los inmuebles destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia;*
- II. *Mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y*
- III. *Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse”*.

Los bienes antes mencionados se incorporan en las cuentas del Activo correspondientes para su reconocimiento; además, se define el monto de capitalización de los muebles e intangibles de 70 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), dando la opción de identificar los que tengan un costo menor de la siguiente manera *“podrán registrarse contablemente como un gasto.”* (CONAC, 2011b).

El sustento normativo vinculado con el patrimonio es el siguiente:

Ilustración 1. Documentos Normativos referentes al Patrimonio



Fuente: Elaboración propia con base en (CONAC, 2008-2016).



¿Qué es el módulo de Bienes Patrimoniales?

A raíz de la armonización contable se incluyó en el sistema SAACG.NET, el módulo de Bienes Patrimoniales, el cual está dirigido a los entes públicos para el registro y control de los bienes patrimoniales posterior al levantamiento físico de los inventarios de bienes muebles e inmuebles que permitan mantener información actualizada y conciliada con el registro contable.

Lo anterior, en cumplimiento con la LGCG en su artículo 27 que dice, *“los entes públicos deberán llevar a cabo el levantamiento físico del inventario de los bienes a que se refiere el artículo 23 de esta Ley. Dicho inventario deberá estar debidamente conciliado con el registro contable. En el caso de los bienes inmuebles, no podrá establecerse un valor inferior al catastral que le corresponda”*. Los entes públicos contarán con un plazo de 30 días hábiles para incluir en el inventario físico los bienes que adquieran, y publicarán el inventario de sus bienes a través de internet, el cual deberán actualizar, por lo menos, cada seis meses.

Cada ente llevará a cabo el proceso de administración del patrimonio mediante los procedimientos de alta, verificación, registro en el inventario, cambio de destino, disposición final, baja y control de inventario de bienes muebles, entre otros. (CONAC, 2011a)

En el documento “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos mínimos relativos al diseño e integración del registro en los Libros Diario, Mayor e Inventarios y Balances (registro electrónico)” se establece la estructura de algunos reportes normativos, los cuales podrán generarse en el SAACG.NET, posterior a la implementación del módulo de Bienes Patrimoniales, y adicionalmente, cuenta con otros reportes para el control interno de los bienes.

Por consiguiente, el módulo de Bienes Patrimoniales genera los siguientes reportes¹:

Ilustración 2. Reportes de Bienes Patrimoniales en el SAACG.NET

Reportes CONAC:

Emitidos de acuerdo a la estructura y formato determinado en la normatividad de CONAC.

Reportes de Bienes Patrimoniales:

Creados conforme a los requerimientos administrativos, contables y financieros en el manejo y control de los Bienes.

Reportes de Transparencia:

Reflejando los inventarios de acuerdo a la estructura establecida en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Fuente: Elaboración propia con base en (INDETEC, 2011).

¹ Ver Anexo 1

Experiencia del SAACG.NET con el SEvAC

En la evaluación de SEvAC del segundo trimestre de 2019, los entes públicos obtienen una calificación general promedio nacional de 74.79%, obteniendo un grado de cumplimiento medio. El total de entes públicos obligados a presentar la evaluación fue de 5,820, de los cuales 2,024 fueron municipios mayores², que obtuvieron una calificación general promedio de 72.50%.

Referente a la solución de la evaluación, el SAACG.NET integra una herramienta que aporta la información necesaria para presentar las evidencias solicitadas y dar cumplimiento a los reactivos correspondientes al registro y control de los Bienes Patrimoniales. Dichos reactivos relacionados con los Bienes Patrimoniales, se presentan acomodados en los siguientes apartados:

Ilustración 3. Reactivos SEvAC relacionados con los Bienes Patrimoniales

Apartado	Número de Reactivos
A. Registros contables	8
B. Registros presupuestales	0
C. Registros administrativos	10
D. Transparencia	1
E. Cuenta Pública	2

Fuente: Elaboración propia con base en (CONAC, 2019).

Evaluación de SEvAC segundo trimestre de 2019

PROMEDIO NACIONAL

74.79%

ENTES PÚBLICOS EVALUADOS

5,820

PROMEDIO GENERAL

72.50%

Para destacar la relevancia del SAACG.NET en relación con la evaluación de SEvAC, se realizaron entrevistas a dos municipios mayores que usan el sistema con el módulo de Bienes Patrimoniales, los cuales comparten su experiencia en la presentación de dicha evaluación, mencionando cómo han encontrado en el SAACG.NET la información y reportes necesarios para responder los reactivos requeridos, y que han obtenido un grado de cumplimiento alto.

² Municipios Mayores: con más de veinticinco mil habitantes.



Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro

Este municipio implementó el módulo de Bienes Patrimoniales del SAACG.NET desde el ejercicio 2017, año en el cual presentó la primera evaluación del SEvAC. La implementación del módulo de bienes les facilitó no solo el registro y control de su inventario físico y contable previamente conciliado, sino también el plasmar las evidencias solicitadas por SEvAC y de esta forma dar cumplimiento en materia de Información Financiera Gubernamental, Cuenta Pública, Transparencia y Rendición de Cuentas de la LGCG.

Todo este esfuerzo contribuyó a que el municipio obtuviera como resultado general una calificación de 99.40% en la evaluación del SEvAC correspondiente al segundo periodo 2019.

Referente al apartado de transparencia, obtuvo una calificación del 100% misma que ha logrado alcanzar mediante el manejo del sistema.

En cuanto a la transición de una administración a otra, el municipio ve al sistema como una herramienta informática muy valiosa ya que les permite la posibilidad de rastrear los bienes, llevar un mejor control y el traslado automático de sus compras adquiridas durante el ejercicio al módulo de Bienes Patrimoniales.

Respecto a la atención que brinda el soporte técnico del SAACG.NET, Amealco refiere que es un servicio de calidad ya que no solo les brinda la herramienta tecnológica para el registro y control de sus inventarios, sino que también proporciona el seguimiento a su manejo y la solución de dudas en temas específicos, recibiendo además soporte y actualizaciones del sistema durante cada año.



Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro.

Municipio de Calkiní, Campeche

En los resultados de la evaluación del segundo trimestre de 2019, el municipio obtuvo una calificación global de 97.68%, y de acuerdo a lo comentado en la entrevista, para resolver lo correspondiente a los Bienes Patrimoniales en la evaluación de SEvAC ha utilizado los reportes emitidos desde el módulo de Bienes Patrimoniales, incluso desde que comenzó a presentar la evaluación en 2017; estos reportes han sido el Libro de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles y la Relación de Bienes que componen su Patrimonio publicados por CONAC.

En lo referente a la conciliación de saldos del Inventario físico de los Bienes Muebles e Inmuebles con el registro contable, Calkiní se ha apoyado con el módulo del SAACG.NET, mencionando que cuando se ha comunicado al soporte técnico la atención ha sido muy buena.

Conclusión

Cabe destacar la importancia de un buen control patrimonial ya esto permitirá a los entes públicos la toma de decisiones en el manejo de su presupuesto, identificar cada uno de sus bienes, así como su conciliación con la información contable, presupuestal, financiera, y finalmente cumplir con las bases normativas del CONAC. Todo esto se puede lograr con la práctica operativa del módulo de Bienes Patrimoniales que brinda la herramienta SAACG.NET, que tiene entre sus objetivos mantener información del inventario actualizada y conciliada con el registro contable.

Derivado de esta investigación podemos concluir que según la experiencia de los municipios antes mencionados, ha sido favorable el uso del SAACG.NET con el SEvAC, ya que han obtenido una calificación mayor a diferencia de ejercicios pasados, donde no tenían el control que permite conocer las inversiones que está realizando el ente público durante el ejercicio del recurso público asignado para la adquisición de los Bienes Patrimoniales y que son sujetos a los controles correspondientes más el cumplimiento con lo dispuesto en LGCG. Cabe destacar, que la calificación general promedio de los Municipios de Amealco de Bonfil, Querétaro y Calkiní, Campeche ha sido de 99.40%, y 97.68% respectivamente, posicionándose por encima del 74.79% a nivel nacional en el segundo trimestre de 2019 evaluado en SEvAC.



Municipio de Calkiní, Campeche.





Dianela Candila Flores

Dianela, Contador Público y egresada de la Maestría en Negocios y Estudios Económicos, actualmente se desempeña como Especialista Semi-Sénior del Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad (SAACG.NET) colaborando en Capacitación presencial y en línea, así como en la Asesoría y Soporte Técnico.

dcandilaf@indetec.gob.mx



Roberto Javier Craviotto Salinas

Contador Público por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), actualmente forma parte del equipo de especialistas del Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad (SAACG.NET) de INDETEC.

rcraviottos@indetec.gob.mx



Maritza Santoyo Hernández

Especialista en Gestión Informática por el Instituto Tecnológico de Morelia, actualmente forma parte del equipo de especialistas del Sistema Automatizado de Administración y Contabilidad (SAACG.NET) de INDETEC.

msantoyoh@indetec.gob.mx

Bibliografía

CONAC. (2008-2016). CONAC. Obtenido de: https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

CONAC. (18 de Noviembre de 2011a). Obtenido de LINEAMIENTOS DIRIGIDOS A ASEGURAR QUE EL SISTEMA DE CONTABILIDAD:
https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_13_004.pdf

CONAC. (13 de diciembre de 2011b). Obtenido de Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio:
https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_001.pdf

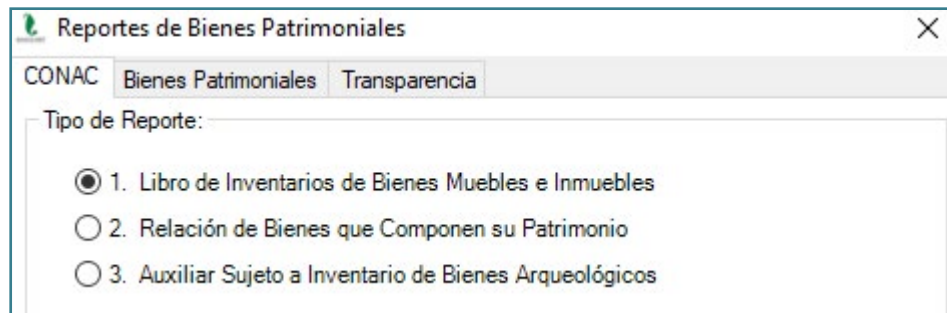
CONAC. (2019). CONAC. Obtenido de: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>

INDETEC. (2011). SAACG.NET. GUADALAJARA, JALISCO, MEXICO.

LGCG. (31 de Diciembre de 2008). Obtenido de Ley General de Contabilidad Gubernamental:
https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf



ANEXO 1. Reportes del Módulo de Bienes Patrimoniales del SAACG.NET

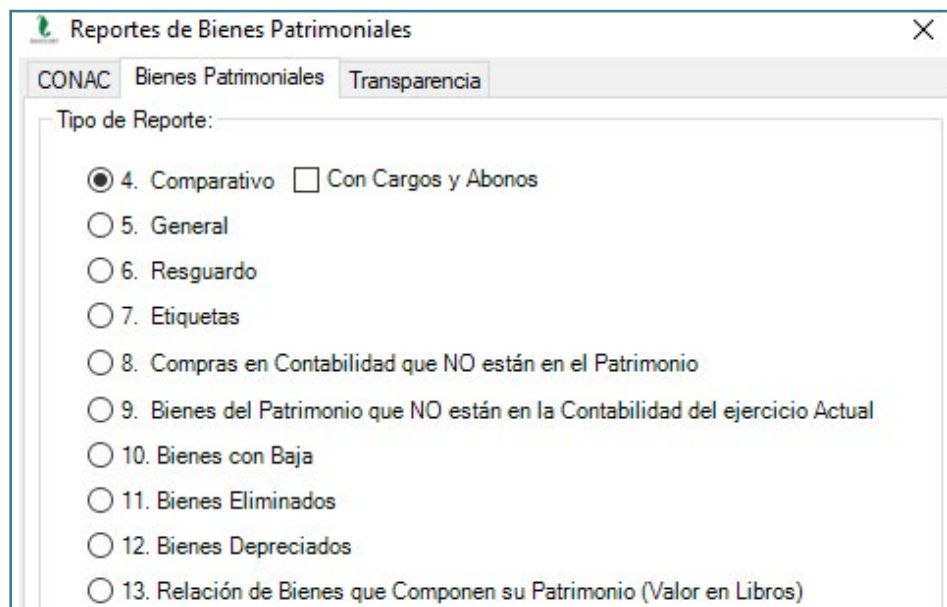


Reportes de Bienes Patrimoniales

CONAC Bienes Patrimoniales Transparencia

Tipo de Reporte:

- 1. Libro de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles
- 2. Relación de Bienes que Componen su Patrimonio
- 3. Auxiliar Sujeto a Inventario de Bienes Arqueológicos




Reportes de Bienes Patrimoniales

CONAC Bienes Patrimoniales Transparencia

Tipo de Reporte:

- 4. Comparativo Con Cargos y Abonos
- 5. General
- 6. Resguardo
- 7. Etiquetas
- 8. Compras en Contabilidad que NO están en el Patrimonio
- 9. Bienes del Patrimonio que NO están en la Contabilidad del ejercicio Actual
- 10. Bienes con Baja
- 11. Bienes Eliminados
- 12. Bienes Depreciados
- 13. Relación de Bienes que Componen su Patrimonio (Valor en Libros)



Reportes de Bienes Patrimoniales

CONAC Bienes Patrimoniales Transparencia

Tipo de Reporte:

- Inventario de Bienes Muebles
- Inventario de Altas en Bienes Muebles
- Inventario de Bajas en Bienes Muebles
- Inventario de Bienes Inmuebles
- Inventario de Altas en Bienes Inmuebles
- Inventario de Bajas en Bienes Inmuebles
- Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles Donados (Sólo formato)

**COLABORACIÓN
ADMINISTRATIVA**

4

Colaboración entre municipios y entidades federativas para el cobro de derechos de agua



“ Con la finalidad de incrementar los ingresos propios de los municipios, resulta oportuna la búsqueda de mecanismos que fortalezcan y aseguren su captación. Una estrategia para alcanzar ese objetivo consiste en el aprovechamiento de estructuras existentes cuya capacidad ayude a disminuir el costo de la administración tributaria, y al mismo tiempo la haga más eficiente. ”

María Elvira González García

Introducción

Los municipios mexicanos enfrentan carencias de carácter económico que redundan, entre otras cosas, en detrimento de los servicios públicos que están obligados constitucionalmente a proporcionar en su territorio, y que son más que imprescindibles para los ciudadanos, como por ejemplo el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

En la actualidad, es de suma importancia para los municipios la recaudación de ingresos propios, particularmente el impuesto predial y los derechos de agua, para efectos de los coeficientes de distribución de participaciones federales, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, lo que añade relevancia a la búsqueda de mecanismos que fortalezcan y aseguren la captación de recursos tanto propios como transferidos.

De ahí la necesidad de buscar alternativas y nuevas estrategias que permitan alcanzar los objetivos de bienestar social optimizando las labores institucionales, al aprovechar estructuras de mayor envergadura que abonen a disminuir el costo de la administración pública —específicamente y para el caso que nos ocupa, de la administración tributaria—, pero que al mismo tiempo la hagan más eficiente y con mejores resultados.

Administración Tributaria

La Administración Tributaria es uno de los elementos que, junto con la economía y la normatividad fiscal, interactúa para dar como resultado la recaudación de impuestos. (Samaniego Breach, Morales Bañuelos, & Bettinger, 2009, pág. 2). Podemos definirla como la actividad gubernamental cuyo principal objetivo es el de hacer cumplir las leyes tributarias. En concordancia con lo dispuesto en la Ley del Servicio de Administración Tributaria¹, la administración tributaria tiene como finalidad que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Otro de sus objetivos fundamentales es reducir el costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

¹ Artículo 2o. El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria implantará programas y proyectos para reducir su costo de operación por peso recaudado y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

(...)



La administración tributaria a través de instancias locales

En México, además del Servicio de Administración Tributaria, cuyas atribuciones están vinculadas a los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios, han sido creadas de manera relativamente reciente –a partir del año 2012–, las Administraciones Tributarias Estatales, como organismos desconcentrados de la administración estatal, con carácter de autoridades fiscales, con autonomía de gestión para la consecución de su objeto y autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Su propósito fundamental es el de incrementar la recaudación de contribuciones locales y federales coordinadas, y consecuentemente mejorar el coeficiente de distribución de participaciones federales, mediante el fortalecimiento de las funciones relacionadas a la administración de las finanzas públicas locales, con la premisa de que con ello también se reduzcan los costos de la administración tributaria.

Se destaca, como presupuesto de su función, la capacidad, profesionalización y pericia con que debe contar el personal que integre estas administraciones, a través de la incorporación del servicio civil de carrera, así como su autonomía respecto de decisiones políticas.

Cuando hablamos de eficiencia tributaria, nos referimos *“al uso de los recursos por parte de la administración tributaria y al costo de la administración. Mientras mejor uso se hace de los recursos financieros disponibles en términos de la relación del costo de operaciones e inversión, con la recaudación tributaria obtenida (costo/beneficio) mayor es la eficiencia de la administración.”* (Samaniego Breach, Morales Bañuelos, & Bettinger, 2009, pág. 51).

A nivel federal y durante sus 24 años de historia, el Sistema de Administración Tributaria, creado en diciembre de 1995, ha demostrado ser exitoso, al reflejar una mejora en los costos de la recaudación, esto es, una disminución del costo que representa recaudar los ingresos que se perciben. Como se puede observar en la Figura 1, el costo de la recaudación por cada \$100 recaudados en el periodo 2015 a 2019 disminuyó en un 32%. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Administración Tributaria, 2019, pág. 12).

Figura 1. Evolución del costo de la recaudación 2015-2019
Pesos por cada 100 pesos recaudados



Fuente: Informe Tributario y de Gestión. Cuarto trimestre de 2019. SHCP-SAT.

Si comparamos la cifra reportada en ese mismo indicador para 2013, que fue de 0.90, con la obtenida en 2019 (0.44), tenemos que se alcanzó una disminución del costo de la recaudación de 51 puntos porcentuales durante ese periodo. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sistema de Administración Tributaria, 2018, pág. 11).



Colaboración entre municipios y entidades federativas para el cobro de derechos de agua

Para el caso de la recaudación del impuesto predial, las acciones de coordinación y apoyo entre los organismos de administración tributaria y los municipios no resultan extrañas, y ya han sido implementadas en nuestro país por varios estados –Campeche, Coahuila, Sinaloa y Yucatán– y sus municipios, bajo la figura de convenio y con diferentes niveles de éxito. En el Estado de Coahuila, por ejemplo, opera la Administración Fiscal General como organismo encargado de la administración tributaria local creado en el año 2012; aquí, se midió el resultado que tuvo el cobro por parte del gobierno estatal en los municipios de Candela, Castaños, Jiménez, Piedras Negras, Progreso, Ramos Arizpe, Sierra Mojada, Torreón y Viesca² en el periodo 2013-2018. De este análisis resultó que, en conjunto, estos municipios tuvieron una tasa de crecimiento en el pago de predial mayor al 48%, pasando de una recaudación global de \$275.8 millones en 2013 a \$410.3 millones en 2018. En este incremento en el monto recaudado destacan particularmente los municipios de Viesca, con una tasa de crecimiento de 130.9%; Torreón, con un aumento en el pago mayor al 56%, enfatizando que este municipio registró la

mayor recaudación por impuesto predial en la entidad al cierre de 2018; en Ramos Arizpe, tercer lugar en recaudación de esta contribución a nivel estatal, el monto cobrado creció en 64.8% para el mismo periodo. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Otro caso de éxito en las administraciones tributarias locales es el del Estado de Yucatán, donde con la puesta en marcha de la Agencia de Administración Fiscal se observó un importante incremento en la recaudación global de impuestos. Teniendo como referencia el año 2012, para el año 2013 la recaudación se incrementó en un 4.6%, el mayor crecimiento del periodo observado se obtuvo en 2014 con un 37%, y para el año 2015 el crecimiento fue del 6.4% (Alderete Ibarra, 2016, pág. 87).



² Derivado del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal, para la administración por cuenta y orden del Municipio, del impuesto predial y sus accesorios, cuyo Anexo No. 5 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 22 de Julio de 2014. (Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila, 2014)

Buscando nuevos espacios de colaboración administrativa

Visto lo apuntado, deberían ser aprovechadas estas experiencias exitosas en el cobro de otras contribuciones, como los derechos por el servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, particularmente en el cobro de la cartera vencida, que constituye un lastre para la mayoría de los organismos operadores de agua, y que por falta de capacidades institucionales no les es posible atender de manera adecuada.

Las causas más significativas que pueden advertirse respecto de la baja recaudación por derechos de agua, son las de tipo técnico, jurídico, político y administrativo, entre las cuales encontramos:

- Ineficiencia administrativa, por carencia de sistemas de control y bajo rendimiento en las funciones fiscalizadoras.
- Escasos esfuerzos en la cobranza coactiva llevada hasta sus últimas consecuencias.
- Tarifas bajas que no reflejan los costos de operación de los organismos de agua.
- Falta de infraestructura técnica y tecnológica.
- Marcos jurídico-fiscales inadecuados, que permiten gastos fiscales altos e injustificados.

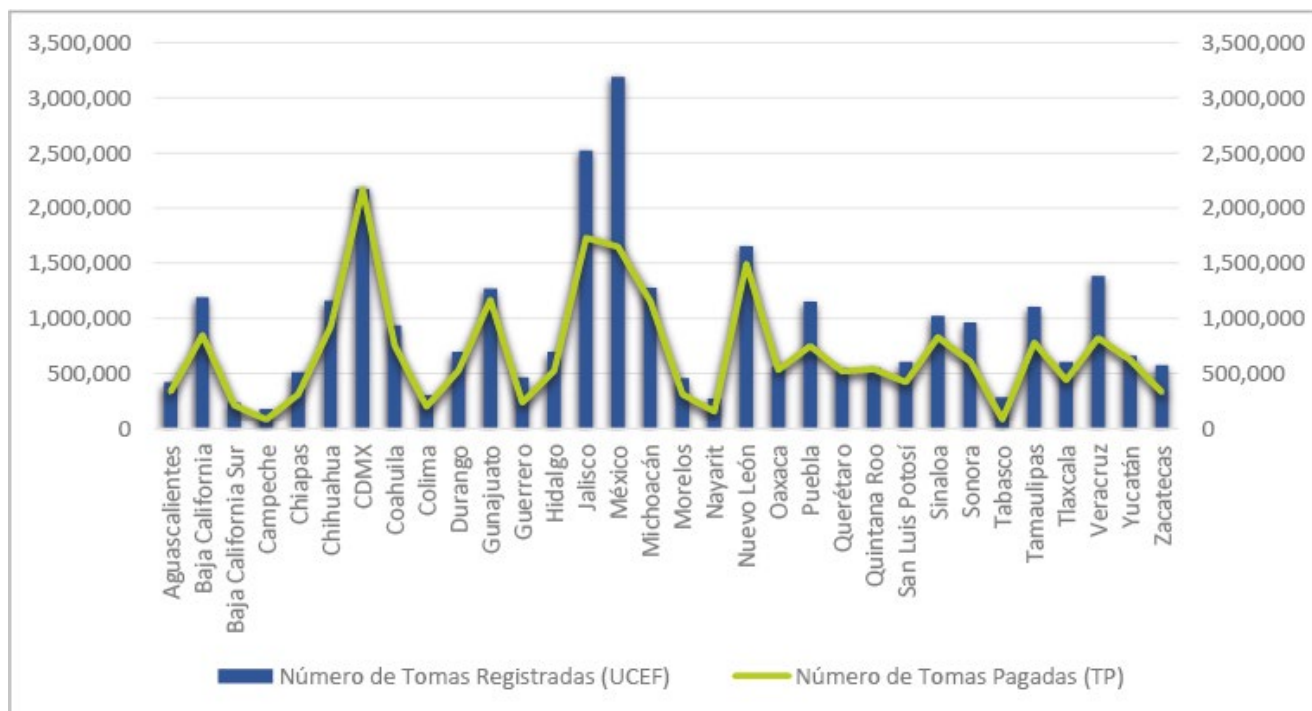
La cartera vencida de los organismos operadores de agua constituye una parte significativa de ingresos que dejan de percibirse en el ejercicio fiscal ordinario, ocasionando que éstos deban trasladarse, en el mejor de los casos, a ejercicios posteriores, con el riesgo de que una parte de ellos se pierda como consecuencia de deficiencias dentro del procedimiento administrativo de ejecución (PAE), o bien porque no se inicie oportunamente, operando entonces la prescripción. Según datos proporcionados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³, en el año 2018 se reportaron en mora 7,227,494 tomas de agua, esto es, el 24.45% de cuentas de agua a nivel nacional no se pagaron en ese año, por lo que se estima se dejó de percibir una cantidad cercana a los \$20 mil millones por este concepto.

La Figura 2 muestra la eficacia recaudatoria de los municipios por entidad federativa, es decir, el contraste entre las tomas de agua registradas y las pagadas.

³ Información contenida en los “Formatos de Predial y Agua”, que las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes en las entidades federativas remiten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Figura 2. Eficiencia recaudatoria por entidad federativa 2018
Número de tomas registradas - Número de tomas pagadas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de recaudación SHCP – UCEF 2018.

Por mostrar solo un ejemplo, tenemos el caso de un organismo operador metropolitano que recientemente dio a conocer que su cartera vencida asciende a \$7,548 millones, de los cuales son cobrables tan solo \$4,536 millones, lo que representa el 60%; esto significa que se perdió el 40% (\$3,012 millones) que reporta incobrable. (Rivas Uribe, 2019).

Estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de implementar estrategias y acciones que mejoren la captación de los ingresos por concepto de agua potable y la acotada eficiencia institucional que sufren algunos de los organismos operadores de agua para realizar una cobranza efectiva que traiga consigo un incremento en la recaudación.

Una de estas estrategias puede ser la de beneficiarse de la capacidad ya instalada en las áreas especializadas en cobranza coactiva y aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, en los sistemas especializados de administración tributaria de las entidades federativas donde éstos ya operan. Y en cuanto a los estados en donde aún no se han implementado estas estructuras institucionales, podrían valerse de las áreas de cobranza con las que cuentan las Secretarías de Finanzas o sus equivalentes, celebrando con ellas los convenios respectivos. Estas acciones podrían favorecer la recuperación de recursos valiosos que actualmente se dejan perder a causa de su prescripción.

En la parte jurídica, no existe impedimento en la Constitución Federal para que los municipios formalicen convenios con el gobierno de su entidad federativa en materia de cobro de los derechos de agua, al igual que se hace con el cobro del impuesto predial, tampoco para ejercer a través de las entidades el cobro coactivo de estas contribuciones; por el contrario, se faculta expresamente a las entidades federativas para asumir mediante convenio con sus municipios estas funciones (artículos 115 y 116 de nuestra Carta Magna⁴), con la finalidad de favorecer el desarrollo económico y social de los gobiernos municipales.

Sobre este particular, y dado que se faculta a la entidad federativa para la realización de los convenios, sería menester revisar la legislación local de agua y/o los decretos o acuerdos de creación de los organismos operadores, o sus modificaciones si fuera el caso, cuando éstos estén constituidos como organismos públicos descentralizados, observando si tienen facultades para la celebración del convenio respectivo con la entidad federativa para que esta última asuma la función de cobro (tanto ordinario como coactivo) o tendría que ser directamente el municipio el encargado de suscribirlo. De igual manera sería necesario revisar si los adeudos por el consumo de los usuarios constituyen créditos fiscales y son, por lo tanto, susceptibles de reclamarse mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

⁴ **Artículo 115.** (...)

II. (...)

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; (...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, **podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente**, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien **se presten o ejerzan coordinadamente** por el Estado y el propio municipio; (...)

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, **podrán convenir la asunción** por parte de éstos del **ejercicio de sus funciones**, la ejecución y operación de obras **y la prestación de servicios públicos**, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o **la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior**.



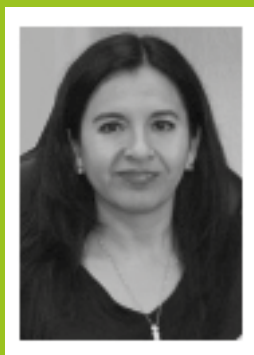
Conclusiones

El Estado en sus tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, requiere la captación de recursos económicos que le permitan cumplir con sus finalidades, entre ellas y como gestor del bien general, la prestación de los servicios públicos de manera adecuada para lograr el bienestar social. Por ello, la obtención y administración de estos activos es una de las actividades primordiales de la función pública.

Como se dijo, mejorar la recaudación por concepto de derechos por suministro del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, aprovechando la infraestructura que tienen ya operando los Servicios de Administración Tributaria estatales y/o las respectivas Secretarías de Finanzas o su equivalente en las entidades federativas, puede redundar en una mayor recaudación de los ingresos de estos

organismos operadores, no solo respecto de las oficinas de recaudación, sino también de las áreas de notificación y ejecución fiscal, mismas que por su naturaleza cuentan con personal especializado en dicha función, de lo cual muchas veces carecen los organismos operadores, ya sean municipales, estatales o descentralizados.

Existe una gran área de oportunidad en los ingresos susceptibles de cobro en el sector, pues actualmente se dejan de percibir miles de millones de pesos por inactividad en los mecanismos de recaudación en el campo de la cobranza. Es posible replicar la experiencia positiva de las administraciones tributarias locales en la recaudación de los ingresos por concepto de impuesto predial en el campo de la recaudación de los derechos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con los consecuentes beneficios que ello reportaría a las finanzas municipales.



**María Elvira González
García**

Abogada por la Universidad de Guadalajara; egresada de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, por la misma casa de estudios, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal en INDETEC.

mgonzalezg@indetec.gob.mx

Bibliografía

- Alderete Ibarra, E.A. (Abril-Junio de 2016).** A tres años de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán. *Federalismo Hacendario*, 82-87.
- Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila. (22 de julio de 2014).** Periódico Oficial del Estado de Coahuila. *Anexo No. 5 al Convenio Marco de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal, para la administración por cuenta y orden del Municipio, del impuesto predial y sus accesorios legales, Tomo CXXI(58)*. Saltillo, Coahuila, México.
- Rivas Uribe, R. (16 de abril de 2019).** El SIAPA alista plan de recuperación de cartera vencida. *El Informador.mx*. Recuperado el 26 de septiembre de 2019, de:
<https://www.informador.mx/jalisco/El-SIAPA-alista-plan-de-recuperacion-de-cartera-vencida-20190416-0114.html>
- Samaniego Breach, R., Morales Bañuelos, P., & Bettinger, H. (2009).** *Eficiencia Recaudatoria. Definición, estimación e incidencia en la evasión*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas, Ciudad de México. Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de:
http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/2009_etic_reca_def_est_incid_eva.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019).** *Transparencia Presupuestaria*. Recuperado el 17 de diciembre de 2019, de:
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Sistema de Administración Tributaria. (2018). *Informe Tributario y de Gestión. Cuarto trimestre de 2018*. Recuperado el 30 de Septiembre de 2019, de:
http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/itg/ITG_4totrimestre2018_190215.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Sistema de Administración Tributaria. (2019). *Informe Tributario y de Gestión. Cuarto trimestre de 2019*, Recuperado de:
http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/itg/ITG_4o_Trim2019.pdf



**OTROS TEMAS DE
INTERÉS**

5

Acceso al fondo ISR por Municipios Entero de Retención de ISR y Timbrado de Nómina



“

Conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta los municipios tienen obligaciones fiscales que deben cumplir, una de ellas es la retención de ISR por los pagos que realizan por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, así como la emisión de comprobantes fiscales por dichos pagos, lo cual es pieza fundamental para que reciban la participación del ISR conforme al artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

”

Bertha Alicia Medrano Figueroa

Introducción

El Municipio, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), tributa dentro del Título III “De las Personas Morales con Fines no Lucrativos”, por lo tanto, es considerado como no contribuyente conforme lo establece la siguiente porción normativa:

Artículo 79. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:

....

- XXIII. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación.

(Énfasis añadido)

A pesar de lo anterior, dentro de la LISR se contemplan obligaciones fiscales de cumplimiento para los municipios, donde se destaca **la obligación de retener y enterar el ISR** del salario pagado a sus trabajadores, así como **emitir comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI)** por los pagos realizados por dicho concepto. Tema que será abordado en el presente artículo con el fin de coadyuvar a que los municipios obtengan el 100% de la participación de ISR conforme al artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), sin que para ello sea necesario que recurran a la contratación de un tercero.



Obligaciones fiscales de los Municipios

Emitir CFDI, Retener y Enterar el ISR

Como ya se mencionó, para efectos de la LISR los municipios son considerados como personas morales no contribuyentes, sin embargo, dicha disposición contempla obligaciones fiscales que deben cumplir por estar considerados dentro del Título III, estas obligaciones están contenidas en el párrafo séptimo del artículo 86 de la LISR, el cual establece que los municipios tienen la obligación de expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, en la fecha en que se realice el pago correspondiente:



Artículo 86. Las personas morales a que se refiere este Título, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes:

- Séptimo párrafo:

Los partidos y asociaciones políticas, legalmente reconocidos, la Federación, las entidades federativas, los **municipios** y las instituciones que por Ley estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación y los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley **están obligados a expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, en la fecha en que se realice la erogación correspondiente.** los cuales podrán utilizarse como constancia o recibo de pago para efectos de la legislación laboral a que se refieren los artículos 132 fracciones VII y VIII, y 804 primer párrafo fracciones II y IV de la Ley Federal del Trabajo.

(Énfasis añadido)

Bajo el mismo orden de ideas, la LISR contempla en su artículo 99 obligaciones que deben cumplir quienes realicen pagos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, incluidos los asimilados a salarios, es decir, las obligaciones que tienen los patrones por el pago a sus trabajadores, por lo que los municipios deberán cumplir con lo mandado en dicha porción normativa:

Artículo 99. Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo, tendrán las siguientes obligaciones:

- III. Expedir y entregar comprobantes fiscales a las personas que reciban pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo, en la fecha en que se realice la erogación correspondiente, los cuales podrán utilizarse como constancia o recibo de pago para efectos de la legislación laboral a que se refieren los artículos 132 fracciones VII y VIII, y 804, primer párrafo, fracciones II y IV, de la Ley Federal de Trabajo.
(Énfasis añadido)

Ahora bien, como complemento a lo anterior, es importante recordar que los trabajadores del municipio conforme a la LISR **son sujetos obligados al pago del impuesto por la percepción de su salario**, dicho impuesto debe ser pagado aplicando las disposiciones del Título IV “De las Personas Físicas”, Capítulo I “De los Ingresos por Salarios y en General por la Prestación de un Servicio Personal Subordinado”.

El trabajador del municipio

Percibe un salario



El Municipio

Calcula, retiene y entera el impuesto



La obligación señalada se cumple a través de la retención que efectúa el patrón (en este caso el municipio) a sus trabajadores, en virtud de que la LISR establece la obligación de efectuar la retención conforme al artículo 96, asentando que quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere el Capítulo I “De los Ingresos por Salarios y en General por la Prestación de un Servicio Personal Subordinado,” están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual, por lo tanto el municipio tiene la obligación de retener y realizar el entero del impuesto.

Según lo señalado en el párrafo que precede, y derivado de la obligación de efectuar la retención a sus trabajadores, es importante recordar lo establecido en el Código Fiscal de la Federación (CFF) respecto a la responsabilidad solidaria:



Artículo 26. Son responsables solidarios con los contribuyentes:

- I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.
(Énfasis añadido)

En virtud de lo anterior, el municipio responde de manera solidaria del cumplimiento de dicha obligación por parte de sus trabajadores, por lo que es importante que cumpla con las formalidades que establece la ley al respecto, ya que en caso de no hacerlo pudiera encuadrar en el supuesto establecido en el artículo 26 del CFF.

Ahora bien, para formalizar el cumplimiento de la obligación de retención y entero del ISR, y conforme al artículo 86 séptimo párrafo y 99 fracción III de la LISR, es necesario que los municipios cumplan con la obligación de emitir y entregar CFDI a las personas que reciban pagos por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado.

De la mano con lo anterior, los municipios deberán emitir los CFDI por concepto de nómina cumpliendo con todas las disposiciones que regulan el procedimiento, para lo cual deberán observar los siguientes ordenamientos jurídicos:



Código Fiscal de la Federación

- Artículos 29 y 29-A.

Resolución Miscelánea Fiscal

- Diario Oficial de la Federación. México. 28 de diciembre de 2019.

Anexo 20 RMF

- Definiciones del estándar tecnológico (publicado en el DOF el 28 de julio de 2017).

Guías de llenado del SAT

- Las cuales describen cómo se debe realizar el llenado de los datos que se registran en el CFDI de nómina por los entes públicos.

Complementos de Nómina

- Versión 1.2. los cuales contienen las claves y descripciones de los catálogos requeridos para emitir el CFDI de nómina.



Es importante mencionar que, como se abordará más adelante, la correcta realización de dicho timbrado permitirá que el municipio acceda al Fondo ISR, ya que si no expide correctamente los CFDI, la consecuencia será no recibir la parte correspondiente de dicho fondo o, en caso de hacerlo de forma incorrecta o con errores, podrá ocasionar un reintegro parcial del fondo.

Participación de ISR artículo 3-B LCF (Fondo ISR)

Según lo establecido en el primer párrafo, fracción II, del artículo 2 de la LCF, se exceptúa de la Recaudación Federal Participable el ISR por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un 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 paramunicipales.

Lo anterior en virtud de que en el artículo 3-B de la LCF se establece el mecanismo para que los estados y municipios recuperen el ISR, ya que dicho ordenamiento jurídico precisa que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en sus dependencias, **siempre que el salario sea efectivamente**

pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Asimismo, conforme al artículo 3-B de la LCF las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto correspondiente al personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en el municipio o demarcación territorial de que se trate.

Es importante comentar que, dentro de la participación de ISR que recibe el municipio se incluye la de sus organismos públicos descentralizados y de sus paramunicipales, por lo que es fundamental que los mismos también cumplan con el entero de la retención y la emisión de los CFDI observando la normatividad correspondiente.

De lo anterior, se hace notar que únicamente se considerarán las retenciones del ISR que realicen los municipios por concepto de sueldos, salarios o asimilados a salarios que sean pagados a cargo de sus **ingresos propios** (incluye las participaciones), por lo que resulta importante la definición de los mismos, los cuales se entienden como:

Ingresos propios

- Son aquellos percibidos por los entes públicos por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos.

Participaciones

- Las Participaciones Federales que correspondan a las Entidades Federativas y Municipios en los términos del Capítulo I de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, para efectos del reintegro del ISR, se considerará la recaudación que se obtenga por el ISR una vez descontadas las devoluciones por dicho concepto de conformidad con el artículo 3-B de la LCF.

Procedimiento de reintegro del ISR participable

Para que los municipios reciban la totalidad del Fondo ISR, deberán enviar un listado de los registros federales de contribuyentes que los integran, es decir, de todos los organismos públicos descentralizados que comprende el municipio así como de sus paramunicipales; emitir correctamente los CFDI por concepto de nómina cumpliendo con todas las disposiciones fiscales; y retener y enterar el ISR de sus trabajadores, a efecto de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) analice y valide la información para que posteriormente la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determine y participe la parte correspondiente a los municipios, proceso que se ilustra en el siguiente cuadro:



Procedimiento de reintegro del ISR participable



Conclusiones

1. El cumplimiento de las obligaciones fiscales, específicamente en la retención del ISR correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado, así como la emisión y entrega del comprobante fiscal no excluye a los municipios ni tampoco a los organismos públicos que dependen de él, es preciso señalar, no obstante, que dichos organismos no tienen acceso al Fondo ISR antes descrito, ya que conforme a la LCF únicamente se participa a los estados y municipios.
2. La SHCP, a través del SAT, cuenta con un área especializada para la atención de dudas y aclaraciones respecto a la correcta emisión de los CFDI para que los municipios puedan acceder al Fondo ISR al 100%, además se debe señalar que los trámites y la atención no generan ningún costo, por lo cual resulta innecesaria la contratación de asesoría externa para la realización de estos procedimientos.
3. Si la nómina no es timbrada correctamente, y no se paga el impuesto correspondiente, no será devuelta la participación por este concepto. Es importante recordar que el incumplimiento de las obligaciones fiscales trae consigo responsabilidades para los municipios de carácter fiscal y en su caso administrativas.



**Bertha Alicia Medrano
Figueroa**

Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Enrique Díaz de León y Licenciada en Derecho por la misma casa de estudios. Actualmente colabora en la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal de INDETEC.

bmedranof@indetec.gob.mx



Fuentes Consultadas

Anexo 20 de la Resolución Miscelánea Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de julio de 2017.

Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación. México. Última reforma el 9 de diciembre de 2019.

Ley de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación. México. Última reforma el 30 de enero de 2018.

Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación. México. Última reforma el 9 de diciembre de 2019.

Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1 y 19. Diario Oficial de la Federación. México. 28 de diciembre de 2019.

SAT. Servicio de Administración Tributaria. **Guía de llenado** del comprobante del recibo de pago de nómina y su complemento, aplicable para la versión 3.3 del CFDI y el complemento de nómina versión 1.2. Consultado el 18 de diciembre de 2019, URL: <https://www.sat.gob.mx/consultas/97722/comprobante-de-nomina>



TRABAJAMOS POR EL DESARROLLO INTEGRAL Y PERMANENTE DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE MÉXICO

Publicaciones y Revistas:



Puedes hacer la descarga mediante nuestra página oficial:

WWW.INDETEC.GOB.MX



 @indetecmx  indetec_mx  indetec_mx