

POR EL BIENESTAR DE TODOS,  
PRIMERO EL PREDIAL.  
DEBILIDAD DE FINANZAS PÚBLICAS  
Y UNA PROPUESTA DE REFORMA  
TRIBUTARIA

*LUIS DE LA CALLE*

ECONOMISTA, SOCIO DE CMM

RESUMEN

Este artículo hace un breve recuento de la debilidad estructural de las finanzas públicas de México, a contracorriente de la percepción de su solidez y la reputación del gobierno mexicano en la materia. La debilidad es fruto de la relativa poca recaudación con respecto al tamaño de la economía, la debilidad financiera de Pemex, el abuso de la merma de las reservas de hidrocarburos para gasto corriente, la extendida evasión, elusión e informalidad, la ausencia de corresponsabilidad tributaria y presupuestaria por parte de gobiernos estatales y municipales, el nivel de endeudamiento y las crecientes demandas de gasto en salud, pensiones y otros rubros. En este contexto, el artículo argumenta que antes de considerar otras fuentes de impuestos, las propuestas de reforma deben centrarse primero en el predial por su capacidad recaudadora, porque puede servir como mecanismo para mejorar y modificar la relación fiscal entre el gobierno federal y estatales y municipales, por su progresividad y por el cambio de incentivos que genera a favor del buen gobierno. Se proponen reformas para un régimen fiscal de corresponsabilidad donde los gobiernos estatales estén encargados de la recaudación, pero los recursos se repartan entre la comunidad o pueblo donde radica el predio, el municipio y el estado. Se propone además un esquema de transferencias desde el presupuesto de la federación proporcional, o más que proporcional, al nivel de marginación del municipio en que se encuentra el predio con el fin de promover la recaudación y contar con un mecanismo redistributivo.

ABSTRACT

This article provides a brief account of the structural weaknesses of Mexican public finances, in opposition to the perception of strength and reputation of the Mexican government in the field. These weaknesses come from the relatively low tax collection vis-a-vis the size of the economy, the financial weakness of Pemex, the abuse on the losses of hydrocarbon reserves for current spending, the extended tax evasion, tax avoidance and informality, the lack of joint fiscal and budgetary responsibility from state and municipal governments, the level of debt, the growing demand of health expenditures, pensions and other expenses. In this context, this article argues that before considering other sources of taxation, reforms should focus first on property taxes for its collection capacity. This could work as a mechanism to improve and modify the fiscal relationship between federal, municipal and state governments, because of its fiscal progressivity and the incentives it would generate in favor of good governance. This article proposes reforms for a fiscal regime of responsibility between state governments in charge of tax collection, with resources being redistributed among communities, municipal governments and states. This manuscript also suggest a proportional scheme of transfers from the federal budget, or a scheme at the property level, which would promote a collection of taxes and a redistributive mechanism.

El artículo fue escrito con antelación a la profundización de la crisis provocada por el Covid-19 pero sus principales recomendaciones y conclusiones sólo se ven reforzadas por el reto económico que plantea la doble crisis sanitaria y económica. En abril se fue revisado marginalmente para tomar en cuenta esta crisis.

### *Introducción y contexto*

México es, supuestamente, un país sobrediagnosticado, cuyos problemas estructurales y la falta de un crecimiento robusto han sido analizados en repetidas ocasiones y por distintas fuentes. Desde candidaturas a la presidencia de todos los colores, hasta planes nacionales de desarrollo de diversos gobiernos, pasando por organismos internacionales, centros de investigación, grupos de la sociedad civil, empresariales y otros.

No obstante, sólo en contadas ocasiones se hace referencia, y se plantean soluciones, al que quizá sea el elemento más importante en la construcción de un Estado moderno: el municipio.<sup>1</sup> No se requiere de una observación muy aguda para concluir que es una verdad de Perogrullo la imposibilidad de construir una economía moderna sin gobiernos eficaces en el ámbito local, que puedan proveer los servicios básicos indispensables para que puedan llevarse a cabo actividades económicas de alto valor agregado y para que los ciudadanos tengan acceso a una vida digna.

En términos generales, los análisis en materia tributaria se centran en aspectos macroeconómicos y de sustentabilidad de finanzas públicas, pero no en el impacto que las fuentes de recaudación pueden tener en el marco jurídico, las condiciones de competitividad y los incentivos para agentes particulares, políticos y servidores públicos.

El sesgo antimunicipal es algo particular a la estructura del Estado mexicano a pesar de los elogios que se escuchan a favor del municipio libre y su importancia en ordenamientos jurídicos (el artículo 115 de la Constitución) y hasta discursos oficiales o de campaña. Este sesgo se agravó con el tiempo por la distorsión causada por la obtención de ingresos producto de la renta de la minería y posteriormente del petróleo. La

---

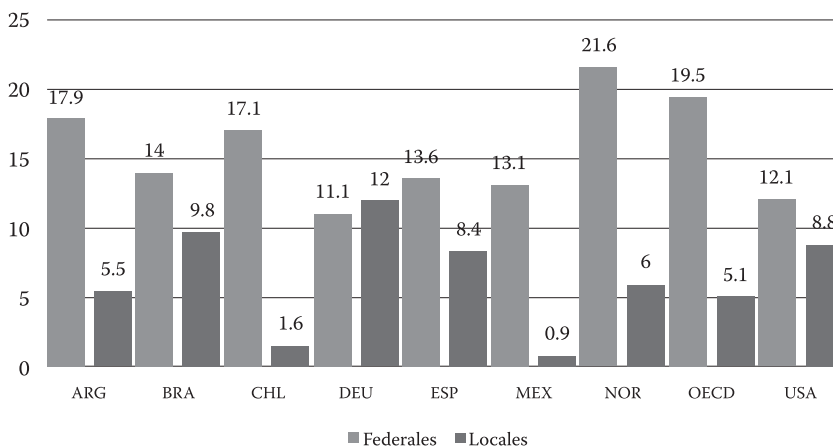
<sup>1</sup> Un par de excepciones que vale la pena notar son el índice del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sobre la Competitividad Urbana 2016, así como el Diagnóstico Sistemático de País sobre México que publicó el Banco Mundial en agosto de 2019.

protección de los derechos del soberano (o de la soberanía) y el reparto de la renta minera o petrolera se convirtieron en una fuerte excusa para no recaudar localmente y construir una visión de que el futuro de las economías locales estaría atado a la suerte de México y no al revés como sería más lógico concebirlo. Pareciera que los municipios estuvieren esperando a que al país le vaya bien para que a ellos también.

El modelo mexicano se caracteriza por una fuerte brecha fiscal vertical que consiste en una alta participación de gobiernos subnacionales en el gasto, pero muy reducido en términos de recaudación. De acuerdo con el Banco Mundial y la OCDE, los gobiernos subnacionales ejercen hasta 50% del gasto total pero contribuyen en solo 10% de la recaudación.<sup>2</sup>

La figura 1 muestra el tamaño de la brecha. El único que se asemeja a México es Chile que es un país centralista, no federal.

**Figura 1**  
**Ingresos tributarios 2017**



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE 2017.

2 Ver: Diagnóstico Sistemático de País sobre México, Banco Mundial, agosto de 2019.

Este modelo centralista, al que ahora el gobierno de Andrés Manuel López Obrador parece aspirar a regresar en materia de gasto, es actualmente inviable en vista de la creciente complejidad de la sociedad mexicana, la distribución de la actividad productiva en casi todo el territorio nacional, el fin del aislamiento de la mayoría de la población que aspira a la participación en la economía moderna, la integración de muchas regiones del país a la economía mundial y la proliferación de bandas criminales que rebasan con mucho el ámbito municipal en sus operaciones. La concentración del gasto en el ámbito federal disminuiría la brecha fiscal vertical, pero de manera quizá no óptima. Sería mejor transitar a un régimen de corresponsabilidad en que estados y municipios también recauden. El presidente Andrés Manuel López Obrador está buscando resolver este problema a través del gasto en lugar de hacerlo a través del problema más agudo: la baja recaudación.

México se ha vuelto demasiado grande y complejo para pensar que es gobernable centralmente, que el gobierno federal puede hacerlo todo, como cuidar todas las playas o cada lecho de río por su carácter federal, por ejemplo, o garantizar la seguridad en cada comunidad. Hay por supuesto un papel importante para los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– en todo el territorio nacional, pero es ingenuo pensar que se puede o debe progresar sin tener municipios financieramente viables. Sin recursos propios, complementados con otros provenientes de estados y el Presupuesto de la Federación (PEF) los municipios jamás serán libres, ni permitirán ni fomentarán un nivel de vida digna para sus habitantes.

En este artículo se argumenta que la instauración de un sistema eficaz de cobro del impuesto predial en todo el territorio y de carácter universal es indispensable para construir una plataforma creíble para el desarrollo pleno. La universalización del cobro del predial representa un reconocimiento de la importancia que tiene la incorporación de todo rincón del país a la economía moderna y es por tanto incluyente. El predial tiene, además, virtudes muy importantes con respecto a otras fuen-

tes de impuestos: ya que el valor de la tierra captura el efecto que tiene la creación de riqueza en la economía; es un impuesto progresivo que tasa a los contribuyentes en proporción al valor de sus activos; es de difícil evasión en virtud de los signos evidentes y la abundante información sobre el valor de los bienes raíces; promueve la rendición de cuentas y la democracia al acercar gobernantes y ciudadanos si está bien diseñado; permite un sistema de transferencias a favor de la igualdad al premiar la recaudación en zonas marginadas con recursos adicionales provenientes fuera del municipio; promueve la protección de los derechos de propiedad y facilita demostrarlos e induce a los gobiernos municipales a atraer y facilitar inversión con el fin de incrementar la base gravable, lo que termina reduciendo el incentivo a la extorsión.

Amén de las virtudes microeconómicas y de representación política del impuesto predial, es claro que las finanzas públicas requieren de mayores recursos para que los gobiernos ofrezcan los servicios públicos que merecen los ciudadanos y para invertir en las infraestructuras, dura y blanda, que apuntalen la alta competitividad y, a través de ella, el crecimiento sostenido y el desarrollo. Aunque con frecuencia se presume de la solidez de las finanzas públicas, de la aparente baja proporción de la deuda pública como proporción del producto interno bruto (PIB) y del perfil de la deuda en términos de vencimientos y monedas, la verdad es que el panorama fiscal de México no es muy halagüeño. Por un lado, la presión sobre el gasto continuará en aumento en vista del envejecimiento de la población, la transición epidemiológica hacia enfermedades crónicas que eleva exponencialmente el gasto en salud, el déficit de inversión en infraestructura y su mantenimiento, así como el dispendio de la renta petrolera y el excesivo crecimiento del gasto corriente en todos los niveles de gobierno.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera: inicia con una breve argumentación con respecto a la insuficiencia de los recursos públicos y apela a la recaudación del impuesto predial como el principal

instrumento para aumentarlos, superior a un más oneroso impuesto sobre la renta (ISR) y aun la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) o el mayor encarecimiento de costo de la mano de obra por medio de impuestos a la nómina o contribuciones a la seguridad social. Acto seguido, presenta una propuesta de reformas para lograr una recaudación adecuada del impuesto predial y discute las fórmulas de participación entre Estado, municipio y comunidad donde reside el predio, así como un sistema de transferencias redistribuidoras para premiar la recaudación en municipios marginados. Finalmente, discute las virtudes que puede ofrecer un sistema eficaz de recaudación del predial, incluidos el fomento para la infraestructura que requiere derechos de servidumbre y la necesidad de repensar el número y dimensión de las demarcaciones municipales.

### *México deficitario*

El manejo de las finanzas públicas del país ha sido uno de los principales puntos de venta y tarjeta de presentación de la economía mexicana. Se tiene una ganada reputación de finanzas públicas robustas perseguida por todos los gobiernos a raíz de la crisis de 1995 y apuntalada por el conservadurismo presupuestario del gobierno actual.

Gracias a estas políticas, la deuda soberana, y aun la de Pemex, cuenta con grado de inversión y con un CDS<sup>3</sup> relativamente favorable hasta antes de la crisis del coronavirus y el desplome de los precios del petróleo. A raíz de la crisis, ambos perfiles crediticios fueron revisados a la baja, y el de Pemex perdió el grado de inversión para dos de las tres calificadoras más importantes.

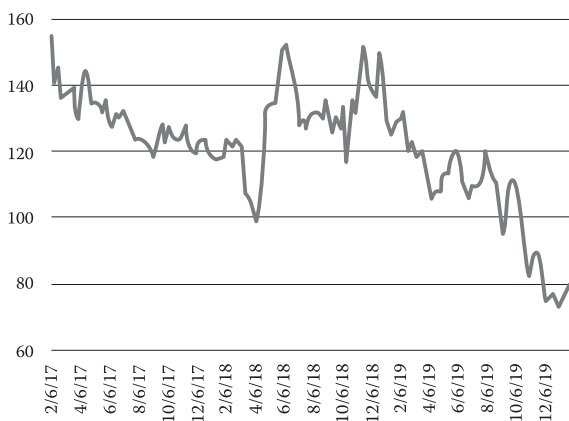
---

3 *Credit default swap*, que mide la percepción de riesgo de la deuda pública en términos de su posible no pago. En abril de 2020, el CDS a cinco años de Pemex escaló a los 902.14 puntos el 24 de marzo, 627.41 puntos más que el registrado a inicios de 2020. Asimismo, el diferencial entre el CDS de bonos soberanos y de Pemex alcanzó los 666.70 puntos. Ambos niveles son máximos históricos.

**Figura 2**  
**Calificación de la deuda del gobierno**  
**y Credit Default Swap de México**

Deuda Soberana			PEMEX		
Calificación sobre la deuda de largo plazo en moneda extranjera			Calificación sobre la deuda de largo plazo en moneda extranjera		
S&P Global	Moody's	FitchRatings	S&P Global	Moody's	FitchRatings
AAA	Aaa	AAA	AAA	Aaa	AAA
AA*	Aa1	AA*	AA*	Aa1	AA*
AA	Aa2	AA	AA	Aa2	AA
AA-	Aa3	AA-	AA-	Aa3	AA-
A+	A1	A+	A+	A1	A+
A	A2	A	A	A2	A
A-	A3	A-	A-	A3	A-
BBB+	Baa1	BBB+	BBB+	Baa1	BBB+
BBB	Baa2	BBB	BBB	Baa2	BBB
BBB-	Baa3	BBB-	BBB-	Baa3	BBB-
BB+	Ba1	BB+	BB+	Ba1	BB+
BB	Ba2	BB	BB	Ba2	BB
BB-	Ba3	BB-	BB-	Ba3	BB-
B+	B1	B+	B+	B1	B+
B	B2	B	B	B2	B
B-	B3	B-	B-	B3	B-
CCC	Caa	CCC	CCC	Caa	CCC
CCC	Ca	CCC	CCC	Ca	CCC
D	C	D	D	C	D

**Credit Default Swap de México**  
**(Feb 2017 - Feb 2020)**

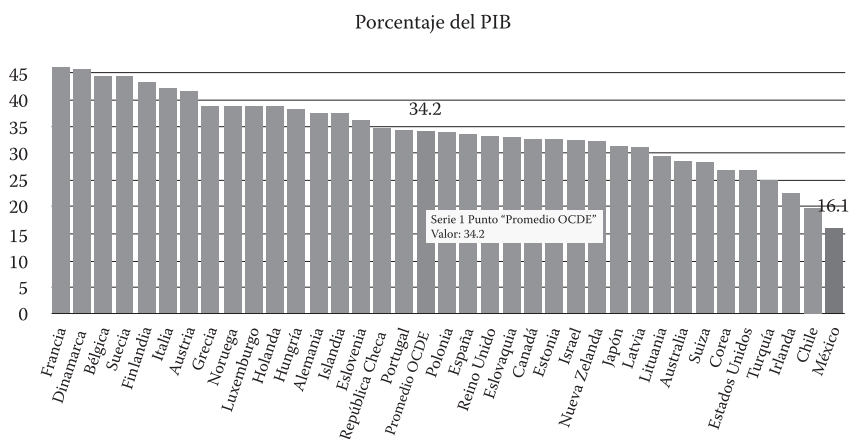


Fuente: World Government Bonds.

Sin embargo, y para sorpresa de no pocos, la posición de las cuentas públicas es quizá el punto más débil en términos de perspectivas económicas.

Es indiscutible que existe un problema fiscal estructural en el sentido de que el gobierno recauda poco. En comparación con los países de OCDE, México es el último, con 16.1% de ingresos tributarios como porcentaje del PIB, mientras que el promedio de países es 34.2 en 2017. México está incluso por debajo del promedio de América Latina y el Caribe que es de 22.8%.

**Figura 3**  
**Recaudación tributaria del Estado**



Fuente: OCDE 2017.

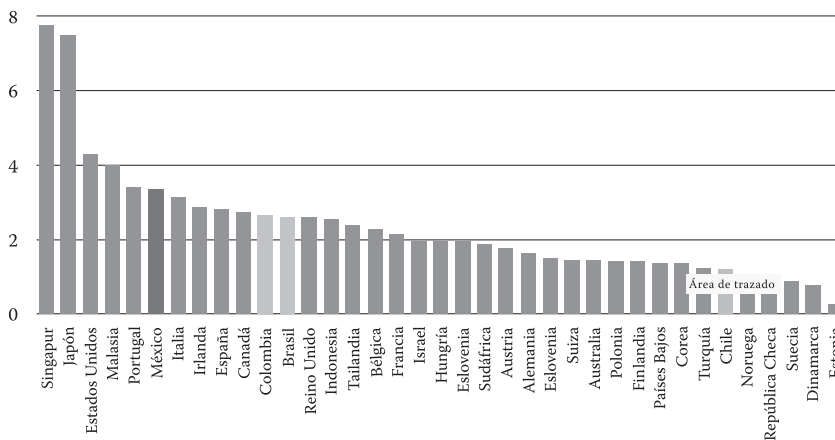
La baja recaudación tributaria explica por qué el endeudamiento como porcentaje del PIB, que para México es relativamente bajo (53.6% en 2018) es en realidad alto. Comparar el endeudamiento contra el ingreso (el PIB) no es muy útil si lo que se busca es reflejar las capacidades



de repago que tiene cada gobierno. Para ello es mucho mejor comparar los niveles de endeudamiento con la recaudación tributaria que refleja la capacidad real de repago y que excluye ingresos derivados de activos no renovables, como el petróleo y contribuciones a la seguridad social, cuyo gasto está etiquetado. México aparece como uno de los países con mayor endeudamiento como proporción de su relativamente baja recaudación tributaria, con una deuda bruta 3.3 veces mayor que los ingresos tributarios. A esto debe añadirse el hecho de que el país enfrenta una tasa de interés más elevada que el resto de las economías con similares niveles de endeudamiento con respecto a los ingresos tributarios.

**Figura 4**

*Relación entre deuda bruta y recaudación tributaria para países seleccionados*



Fuente: OCDE y FMI, datos de 2018 y 2017 (último disponible).

De esta manera, México se distingue por tener una recaudación relativamente limitada con base en cualquier comparativo. Esto no es necesaria-

mente malo si reflejara un ambiente altamente competitivo en materia de atracción de inversión y generación y crecimiento de nuevas empresas pequeñas y medianas, empleo, de innovación, investigación y desarrollo y nuevas marcas. El problema es que la recaudación limitada refleja más bien el abuso que se ha hecho de la informalidad (que reduce y concentra el número de contribuyentes, limita la base gravable y hace políticamente muy difícil expandirla), el abuso de la economía de la extorsión (que termina privatizando labores públicas así como recaudación)<sup>4</sup> y el abuso de la renta petrolera que ha sido dilapidada en gasto corriente.

Como se ha mencionado anteriormente, es muy importante entender que el uso de la reserva de hidrocarburos o la enajenación de bienes nacionales para gasto corriente, consiste en la disminución de un activo para sufragarlo, lo cual es económicamente equivalente a incurrir en mayor endeudamiento. Esto se debe a que todo país, familia o empresa que gasta más de lo que ingresa; está forzado a recurrir a cualquiera de estas dos alternativas: mayor endeudamiento o consumo de sus activos. Y como la riqueza neta de un ente no es otra cosa más que la diferencia entre sus activos y sus pasivos, la disminución de los activos y el incremento de los pasivos son conceptos económicamente equivalentes. Para evitar esta mala práctica, la restricción constitucional, pocas veces respetada, señala que sólo se puede incurrir en deuda para incrementar la capacidad de crecimiento por medio de la inversión productiva.<sup>5</sup> Es por esta razón que, por analogía, esta restricción constitucional se puede también interpretar como una prohibición a utilizar activos para financiar gasto corriente ya que disminuyen la capacidad futura de generar recursos para la sociedad y son, así, equivalentes a un mayor endeuda-

4 Ver: De la Calle, Luis, Economía de la Extorsión I, II, III y IV en *El Universal* y próximamente la publicación del libro *Economía de la Extorsión: sus causas, su impacto y cómo salir de ella*.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 73°, fracción VIII, Párrafo 1ro: "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos".

miento. Más adelante se introduce el concepto de déficit integral que incluye la merma de los activos para calcular el déficit total en que incurre el gobierno al financiar gasto corriente con ellos.

La debilidad de las finanzas públicas se explica de esta manera por varias razones:

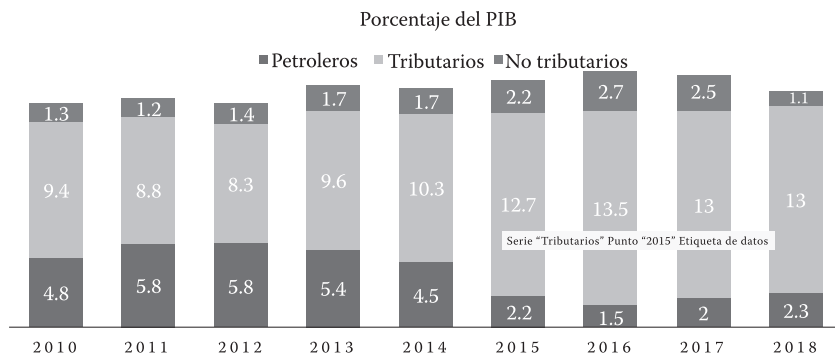
En primer lugar, debido a la creciente debilidad financiera de Pemex que puede poner en riesgo el grado de inversión por una calificadora adicional. Aunque esta empresa productiva del Estado se encuentra en el centro de la atención del gobierno de Andrés Manuel López Obrador como futura fuente para el financiamiento de programas sociales y proyectos de infraestructura, su pronóstico no es muy favorable. A pesar de las reservas petroleras que tiene México, es muy poco probable que Pemex se restaure como una fuente relevante de recursos públicos. Esto, no sólo debido a que el sector petrolero ya no tiene el tamaño suficiente para ser el motor de México, sino en virtud de su alto endeudamiento, su baja –y a veces negativa– productividad y la sustitución del petróleo por nuevas fuentes de energía.

En segundo lugar, debido al abuso de la renta petrolera para sufragar el gasto corriente. Los ingresos del Estado descansaron en los recursos petroleros por mucho tiempo pero ahora son menos importantes como se puede ver en la Figura 5. Desde un punto de vista económico, utilizar las reservas petroleras para financiar el gasto corriente es equivalente a endeudamiento. Mientras que la Constitución permite al gobierno endeudarse sólo para gasto en inversión que expanda la capacidad de pago, la práctica de los últimos años de utilizar la renta petrolera para financiar gasto corriente es contraria al espíritu, si no es que a la letra de la Constitución.<sup>6</sup>

---

6 Por cierto, la rifa de un activo de la Nación, como un avión oficial, y el reparto de los recursos obtenidos para gasto corriente o sustitución por un activo no productivo, es equivalente a la merma que se ha hecho del acervo petrolero.

**Figura 5**  
**Ingresos del Estado recaen en ingresos petroleros,**  
**pero cada vez menos...**

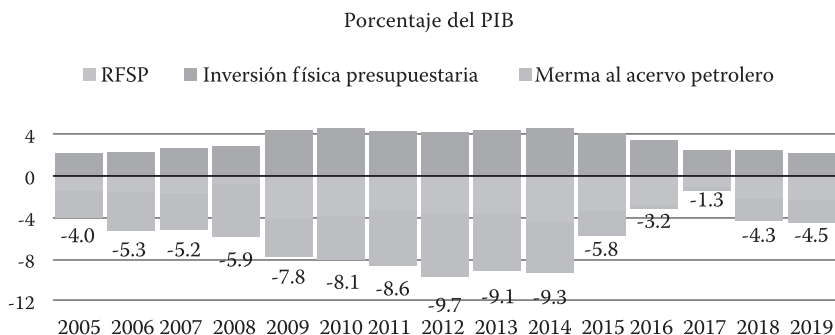


Fuente: SHCP.

En la Figura 6, se presenta una corrección a la medida de requerimientos financieros del sector público (RFPS) al sumar la merma al acervo petrolero con un cálculo conservador de la asignación de ingresos provenientes de Pemex que fue usado para gasto corriente y debería considerarse como reducción del acervo que pertenece a la Nación, es decir, un incremento del endeudamiento.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> El cálculo ilustrativo del uso de ingresos de petroleros que merman el acervo de reservas se hizo de la siguiente manera: se supuso que todo ingreso petrolero superior a los 25 dólares por barril debería usarse exclusivamente para gasto de inversión y, por lo tanto, sumarse a los RFPS disminuidos de la inversión pública para obtener el déficit integral total del sector público. Estos 25 dólares cubren tanto el costo de producción como una pequeña "licencia" de gasto corriente en la propia empresa o el gobierno. La crisis del Covid-19 ha dado una nueva dimensión a esta corrección ya que el precio de la mezcla mexicana de petróleo se encuentra por debajo de 17 dólares por barril en abril de 2020 y la propia SHCP estima un precio promedio para el año de 24 dólares. Ahora más que nunca es momento de fijar un precio modesto por barril (17 dólares o menos) para efectos de elaboración del presupuesto y acumular reservas en el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) si el precio resulta superior. Después de cierto umbral de activos, estos recursos del FMP se podrían transferir al presupuesto de la federación pero solo para gasto de inversión.

**Figura 6**  
**Déficit público integral incluida merma al acervo petrolero**



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP y CEFP.

Nota: merma al acervo es una estimación sobre el uso de recurso de hidrocarburos para gasto corriente.

“Los recursos del boom petrolero de los años 2007 a 2013 fueron utilizados para financiar gasto corriente recurrente hasta un promedio anual de 3.75 del PIB [...] De haber invertido estos recursos productivamente, se habría más que duplicado la inversión física del sector público”.<sup>8</sup> En cambio, los recursos petroleros, destinados al gasto social, aumentaron 65% como proporción del PIB sin traducirse en una mejora considerable en la calidad de la educación o los servicios de salud. El gobierno debe eliminar este vicio en la asignación del gasto para garantizar que los activos del subsuelo se transformen en activos en la superficie que se traduzcan en un verdadero crecimiento.

La figura 6 muestra que el déficit integral de las finanzas públicas, que incluye un estimado de la merma petrolera, fue más significativo (por los altos precios del petróleo y mayor producción) entre 2008 y 2015, alcanzaba hasta un 9.7% del PIB, pero sin traducirse en una mucho más

8 Hernández, Fausto, Impuestos productivos en *¿Y Ahora qué?*, 2017, p. 228.

alta inversión pública. Posteriormente, el proceso de consolidación fiscal entre 2015 y 2017 implica recortes severos al gasto en inversión. En 2019 los RFSP sumaron 2.3% del PIB, pero el déficit integral sumó, con esta metodología de cálculo, 4.5%. Este análisis permite ver con claridad que, cuando se toma en cuenta el uso de las reservas finitas de hidrocarburos, el déficit del gobierno es más abultado de lo que generalmente se piensa y se reporta.

Esta práctica ata el equilibrio de las finanzas públicas del país con las recurrentes y posibles caídas del precio del petróleo, a pesar de que la economía mexicana se ha diversificado y los hidrocarburos ya no pesan como antes por el contexto de apertura.

Además, la dependencia del petróleo para el gasto corriente es nociva por dos razones: una, porque la variabilidad magnifica la vulnerabilidad de las finanzas públicas debido a que no se pueden cubrir las fluctuaciones más de un año y, dos, ya que es difícil cortar el gasto corriente cuando se debe de realizar un ajuste. Es por esto por lo que el gasto de inversión siempre se ajusta.

En la Figura 6 puede apreciarse que la consolidación fiscal llevada a cabo por José Antonio Meade como Secretario de Hacienda a partir de 2016 recayó en menor inversión pública e infraestructura. Dicho recorte se llevó a cabo en inversión y no en gasto corriente.

Este patrón se ha repetido cada vez que se requiere recortar el gasto público, lo que ha generado una debilidad estructural de insuficiente infraestructura. Por eso, ante una potencial caída en los precios del petróleo o alguna epidemia mundial, como se vive actualmente con el Coronavirus, que deprime la demanda de materias primas, es posible que se deba de hacer un reajuste en las finanzas públicas y que éste se haga otra vez en inversión y no en gasto corriente.

Para evitar el vicio de usar un activo no renovable, es necesario apuntalar el Fondo Mexicano del Petróleo (FMP).

El uso del excedente petrolero para el gasto corriente de los últimos años castigó severamente la inversión en activos fijos (aeropuertos, carreteras, puentes, presas, escuelas, hospitales, cárceles, canales de irrigación, cruces fronterizos) y creó compromisos políticos de gasto difíciles de revertir.<sup>9</sup>

Una posible solución consistiría en que en la elaboración del PEF, se tome como base presupuestaria un precio de 25 dólares por barril y depositar en el FMP todos los ingresos por arriba de este nivel. Una vez que el FMP cuente con recursos superiores a un cierto umbral, podría inyectar recursos al presupuesto federal enfocados en inversión en infraestructura y no en gasto corriente, de tal suerte que se sustituya activos en el subsuelo por otros, productivos, en la superficie.

En tercer lugar, debido a que el cociente de deuda sobre PIB está cerca del límite superior de sustentabilidad. Se piensa muchas veces que México podría contratar más deuda debido a que el cociente cercano a 50% es menor que el de muchos otros países. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto ya que la comparación correcta debe llevarse a cabo con respecto a la recaudación como porcentaje del PIB –que es más para el país que para el resto del mundo– y tomando en cuenta la tasa de interés pagada –que es muy alta en términos relativos–.

En cuarto lugar, por el crecimiento en el gasto de pensiones y servicios de salud. El gasto público total en salud como porcentaje del gasto total en salud ha incrementado de 44.9% en 1994 a 51.5% en 2017, mientras que el gasto total en salud como porcentaje del PIB oscila alrededor de 6%. A pesar de este incremento, el gasto público total en salud es de 2.9% del PIB en 2019 mientras que el porcentaje de países de la OCDE es de 5.9%. Debido al aumento de enfermedades crónicas, el envejecimiento de la población y la transición epidemiológica, este incremento queda lejos de lo necesario y será inevitable que este número continúe esta tendencia en los próximos años por razones estructurales. En vista de la muy alta participación del gasto privado, no es realista ofrecer gratuidad de los sistemas de salud aún en el mediano plazo.

9 De la Calle, Luis, “¿Cómo crecer?” en *Y ahora ¿qué?*, 2017.

Asimismo, el gasto público en materia de pensiones, aunque menor al porcentaje de numerosos países en desarrollo, va en aumento desde el 2000 cuando el gasto programable presupuestario pagado fue de 60,900 millones mientras que en 2019, este número fue 490,786 millones. El envejecimiento de la población y el principio del fin del largo periodo de transición del régimen de pensiones individuales permite predecir presiones financieras y políticas por incrementar el gasto en pensiones.

En quinto lugar, debido al reto mayúsculo que tiene el país en términos de seguridad y administración de justicia. El impacto que tiene la inseguridad, la falta de un estado de derecho y las fallas en el sistema de justicia en México es muy alto. Existen índices como el *World Justice Project*, el Índice de Percepción de Corrupción, o el Índice Global de Impunidad que permiten evaluar el desempeño de México en esta materia. Por desgracia, México ocupa el lugar 99 de 126 en el mundo en materia de estado de derecho, de acuerdo con el *World Justice Project 2019*,<sup>10</sup> de acuerdo con las experiencias y percepciones del público en general. Este estudio, publicado anualmente, parte de la importancia del estado de derecho y su impacto en la sociedad, definiéndolo como el fundamento de una serie de reglas que permiten la prosperidad.

Asimismo, en el Índice de Percepción de Corrupción, México se encuentra en el lugar 130 de los 180 países evaluados –por debajo de países como El Salvador y Brasil– con una puntuación de 29, en donde 0 es mayor percepción y 100 menor. Por último, en el Índice Global de Impunidad, México pasó de una calificación de 67.4 en 2016 a 69.8 en 2018: el cuarto con mayor impunidad en el 2017.<sup>11</sup>

La corrupción, la impunidad y la extorsión suceden en todos los ámbitos del proceso judicial: en la investigación, el juicio, la sentencia y la purga de las penas. El costo, aunado al de la inseguridad y la violencia, tiene un fuerte impacto no sólo por la inversión no realizada, sino por los

10 Índice de Estado de Derecho, *World Justice Project 2019*.

11 Índice Global de Impunidad México 2018, UDLAP, [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)



efectos dinámicos. Con las inversiones amedrentadas por la extorsión no se obtienen el avance y transferencia tecnológicos, la creatividad y desarrollo regional, la creación de empleos formales, ni la seguridad social como tampoco se crean economías de escala y enfoque.<sup>12</sup>

Sin embargo, aún no se atiende este problema con la importancia que amerita. El gobierno federal invierte muy por debajo de lo que debería en materia de seguridad, a sabiendas que los estados y municipios gastan aún menos: inferior a 1% del PIB.<sup>13</sup> Esta cantidad de recursos es muy baja, especialmente en comparación con países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE) que, a pesar de no enfrentar el mismo reto en esta materia, dedican 1.7% lo que coloca a México como el país con el nivel más bajo de la organización. Asimismo, “México tiene tan sólo 3.5 jueces y magistrados por cada 100,000 habitantes, muy por debajo del promedio global de 16”.<sup>14</sup>

Y, por último, debido a que quizá el punto de mayor vulnerabilidad y el mayor riesgo para la primera administración de Morena sea la probable debilidad futura de las finanzas públicas. De no llevarse a cabo (y a tiempo) una reforma fiscal que no empeore las posibilidades de crecimiento, los tres niveles de gobierno –federal, estatales y locales– enfrentarían fuertes restricciones presupuestarias. A pesar de los aparentes resultados positivos en materia fiscal en 2019, ya puede apreciarse un deterioro paulatino, pero constante, de la recaudación tributaria (IVA e ISR) durante 2019 y una recuperación del gasto. En los últimos meses del año se observa una reducción significativa y aceleración relevante del gasto público que terminó, para sorpresa de muchos, prácticamente en el mismo nivel que en 2018. No sólo la tendencia negativa de recaudación debe representar una preocupación para las autoridades hacendarias, sino también

12 Ver: De la Calle, Luis, *Economía de la Extorsión*, Random House, próxima publicación mayo 2020.

13 Gasto Público en Seguridad, Observatorio Nacional Ciudadano, Junio 2019 [http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/ReporteSeguridad\\_CIEP\\_ONC\\_VF.pdf](http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VF.pdf)

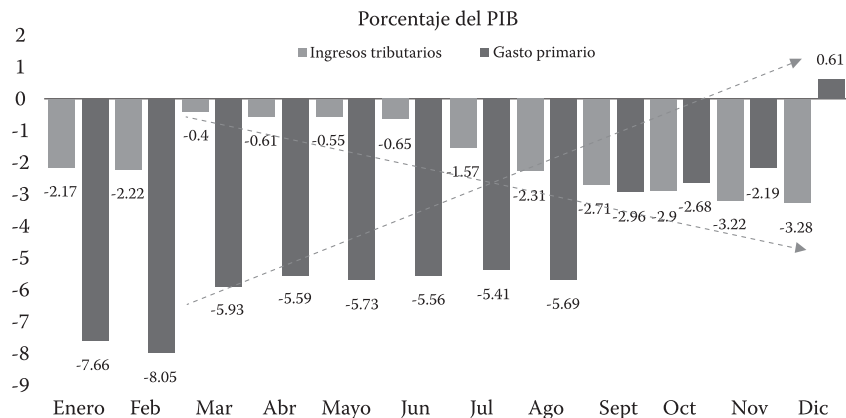
14 *Ibidem*, p. 4.

la aceleración del gasto y el cierre del subejercicio. Este último fenómeno puede implicar una mejor ejecución del presupuesto, pero también una subestimación de las erogaciones sociales comprometidas y de apoyo a Pemex, así como insostenibilidad de ciertos recortes que no pudieron, al final de cuentas llevarse a cabo como estaba planeado.

La figura 7 muestra el patrón de comportamiento mensual del ejercicio del gasto comparado en 2019 (se aprecia la caída paulatina del subejercicio), así como el deterioro de la recaudación esperada a lo largo del año. Se observa la brecha de ingresos y el subejercicio del gasto primario en 2019 con respecto al gasto programado en 2019. Se puede ver que al finalizar el 2019, el gasto primario fue superior a aquél de 2018 en 0.61%. Por el contrario, los ingresos terminaron -3.28 por debajo de su nivel del año anterior. Esto quiere decir que mientras que la recaudación está decayendo, el gasto está aumentando. De seguir este patrón, es posible que en los próximos años se dé una crisis de finanzas públicas.

### Figura 7

#### Brecha de ingresos y subejercicio del gasto primario en 2019 con respecto al programado en 2019



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

La relativa debilidad de las finanzas públicas y la situación complicada de Pemex, aunada a los descendientes precios del petróleo, sientan una oportunidad para llevar a cabo un cambio estructural en las finanzas públicas. El argumento que se presenta en este estudio es que, para la elaboración de cualquier propuesta en materia tributaria, el énfasis debe estar en el predial.

En México, el alto porcentaje de informalidad en la economía –56.1% medido en términos de empleo pero sólo 22% en términos de valor agregado– se traduce en una gran cantidad de agentes económicos (empresas y personas físicas) no sujetas plenamente al régimen tributario. En el panorama actual del país, no existen incentivos para que las micro, pequeñas y medianas empresas decidan formalizarse. Por el contrario, la formalidad pareciera ser un mal negocio no sólo porque hay una elevada sobreregulación, sino porque existen más ventanillas de extorsión. Ser informal resulta más rentable en el corto plazo. El costo de la informalidad, no obstante, es muy elevado no sólo debido a que la empresa no aumenta en tamaño o productividad, sino porque genera una distorsión en el mercado laboral al deprimir la demanda de mano de obra y con ello los salarios en toda la economía.

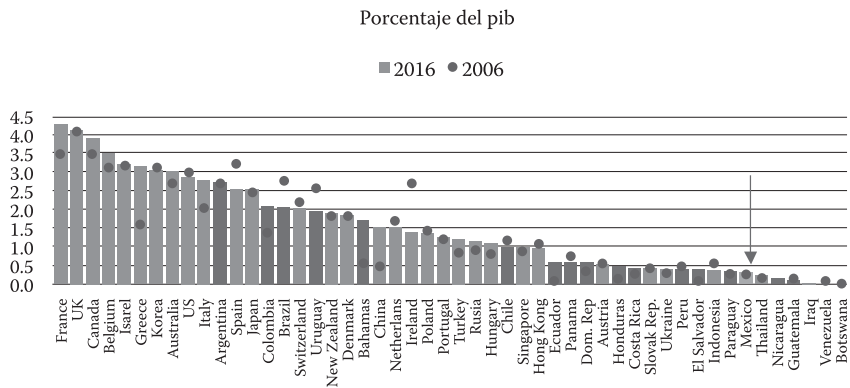
El segmento más pobre de la población es quien absorbe los costos de la corrupción, la impunidad y la extorsión debido a que entre más negocios opten por la informalidad, además de reducir el número de empleos y salarios, la base de recaudación fiscal es menor. Consecuentemente, los recursos públicos para infraestructura, escuelas, trabajadores sociales, maestros, policías, entre otros, son también menores.

En segundo lugar y de manera relacionada al primero, a raíz de una economía de la extorsión generalizada, se resta capacidad recaudatoria al gobierno ya que las labores que les son propias son sustituidas por grupos criminales, incluida la recaudación de contribuciones no voluntarias.

### *Predial como candidato para recaudación adicional*

En términos del impuesto predial, la situación es aún más crítica ya que su recaudación es todavía mucho menor en términos relativos. Esto es cierto en comparación con países desarrollados, pero también con respecto a otros de similar nivel de desarrollo, muchos de ellos de América Latina como se puede ver en la Figura 8. La baja participación de este impuesto hace que pueda fungir como el candidato ideal para obtener recaudaciones adicionales.

**Figura 8**  
**Comparativo internacional en cobro de predial**



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

El potencial de recaudación en el mediano y largo plazos de esta fuente tributaria no es menor. En la figura 8 puede verse que su recaudación en México como proporción del PIB es de sólo 0.31% en 2016, mientras que para los países de América Latina es de 0.89% y para el resto de los países 1.85. Para Chile el porcentaje es 1.02%, Bahamas 1.72, Uruguay 1.96, Brasil 2.05, Colombia 2.12 y Argentina 2.76%. Para desarrollados como

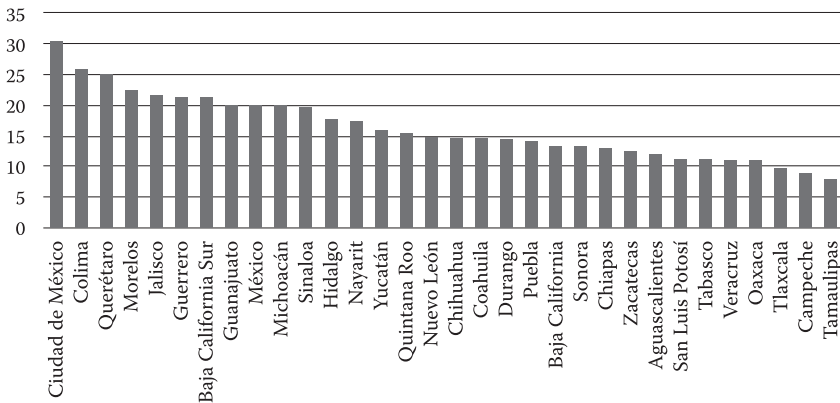
Israel es 3.23%, Grecia 3.15, España 2.56, Estados Unidos 2.87 y Canadá 3.9 por ciento.

De esta manera puede verse que, para emparejarse con América Latina (que tiene varios países que recaudan todavía menos que México), se tendría que multiplicar la recaudación por tres. Para ponerse al nivel de Brasil o Colombia tendría que multiplicarse 6.7 veces y para empatar el nivel de los socios de América del Norte más de diez veces.

Estas cifras muestran el potencial de recaudación de hasta tres puntos porcentuales del PIB en el largo plazo y de entre 1 y 2% en el mediano. Este incremento en la recaudación potencial no es muy distinto del que podría conseguirse por medio de una generalización del IVA (con los retos que esto implica en materia de equidad) o de un ISR ya oneroso para los causantes cautivos o, peor aún, mayores impuestos a una nómina ya sobrecargada.

### Figura 9

*Ingresos por cobro de predial como porcentaje de ingresos totales por entidad federativa en 2018*



Fuente: transparencia presupuestaria, gobierno de México.

Desde el punto de vista de diseño fiscal, debe buscarse en primer lugar como fuente de recursos adicionales, una vez que ya se recauda Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuestos a la nómina, gravar la propiedad (bienes raíces y automóviles), después el consumo y, por último, el ingreso.

Además de lo poco recaudado en el caso del predial, la distribución regional al interior del país está lejos de ser uniforme. Como puede verse en la Figura 9, la Ciudad de México (con una alta concentración en algunas alcaldías), Colima y Querétaro, son los estados con una recaudación un poco mayor al resto en términos de la contribución al total de recursos estatales.

La recaudación del predial ha empezado a crecer en otros estados y municipios en los últimos años (en el pasado la única recaudación importante se daba en la Ciudad de México y algunos municipios asilados) y puede preverse que esta expansión se acelere en vista de la insuficiencia presupuestaria federal y los importantes recortes a las transferencias del PEF a favor de estados y municipios.

Por ello, resulta muy importante que se aproveche esta coyuntura para diseñar un esquema de recaudación del impuesto predial que contribuya a paliar las insuficiencias presupuestarias federales pero también que se constituya en una herramienta para mejorar institucionalmente a estados y municipios y para promover un marco propicio para la vida ciudadana digna y la competitividad.

#### *Propuesta de reforma para la recaudación efectiva y eficaz del impuesto predial*

Lo que este trabajo propone es una reforma al sistema fiscal de México y al pacto entre federación, estados y municipios; con base en construir un esquema efectivo de recaudación del impuesto predial basado en el valor de la tierra. Es fundamental que cualquier propuesta de reforma tributaria busque no sólo mayores recursos para el sector público y sea por tanto efectiva, sino que, sobre todo, se evalúe la incidencia en térmi-

nos de comportamiento e incentivos para los agentes económicos y los gobiernos.

En el fondo, el problema principal es uno de incentivos: por un lado, los agentes económicos tienen el aliciente de minimizar, evadir o eludir el pago del impuesto y, por otro lado, los gobiernos tienen el incentivo de disponer del gasto pero eludir la responsabilidad de la recaudación necesaria. Además, en ausencia de rendición de cuentas y corresponsabilidad recaudatoria los gobiernos tienen pocos incentivos para que el gasto sea asignado de una manera óptima. Una reforma fiscal integral debe ser efectiva y eficaz en el sentido de que genere recursos para la acción pública, pero al mismo tiempo no desincentive de manera desmedida la actividad económica e incluso mejore los incentivos de comportamiento para una mejor relación entre empresas y ciudadanos con las autoridades.

Esta propuesta no aborda cambios a ISR o IVA para centrar el foco primero en el impuesto predial que ha sido relegado como fuente importante de recursos. Las crecientes restricciones presupuestarias en el ámbito federal incentivan ya recortes a las transferencias a estados y municipios. La reforma al impuesto predial se presta no sólo para compensar la falta de recursos, sino para modificar y mejorar la relación fiscal de este gobierno federal y estatales y municipales; así como cambiar incentivos para el buen gobierno.

### *Propuesta*

La propuesta de reforma del sistema de cobro predial debe contar con los siguientes elementos:

1. Posibles reformas al Artículo 115 de la Constitución para que la responsabilidad de la recaudación del predial sea compartida entre estados y municipios. La experiencia en México, y otros países del mundo, ha sido que los municipios muchas veces no cuentan con la infraestructura necesaria para el levantamiento catastral, ni para la administración de la recaudación, ni con los incenti-

- vos políticos para promover su cobro. La posibilidad de reelección ahora cambia un poco este último sesgo. Las autoridades estatales, en vista de la mayor distancia con los ciudadanos y empresas propietarios, tienen una mayor capacidad política para instaurar e implementar la recaudación de este impuesto.
2. Reformas a las constituciones estatales para establecer una metodología de reparto de la recaudación del impuesto predial con el fin de asegurar la corresponsabilidad entre estados y municipios y asegurar el reparto regional equitativo de los recursos. Idealmente se requiere una fórmula que privilegie la localización del predio como destinataria de lo recaudado, pero que también contribuya a una distribución municipal y estatal y la provisión de servicios mejor adaptados a ese nivel. Por ejemplo, un reparto óptimo y equitativo podría consistir en que 40% de lo recaudado se destinara a la comunidad o pueblo donde reside el predio, 50% para el municipio y 10% al Estado. Esta repartición alinea los incentivos para que el contribuyente pague al ver el beneficio de su contribución, para que el uso de los recursos público no discrimine contra habitantes alejados de las cabeceras municipales y para que el municipio y el Estado tengan un incentivo no sólo para recaudar sino para proteger los derechos de propiedad e incentivar la localización de inversión en sus territorios.
  3. Posibles reformas a la Constitución, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley de Coordinación Fiscal para poder instaurar un régimen de transferencias del PEF para premiar la recaudación predial en cada municipio con una fórmula proporcional, o más que proporcional, con respecto al nivel de marginación establecido por Conapo. Estas transferencias del PEF deberían repartirse de la misma manera que se lleve a cabo el reparto entre comunidad, municipio y estado.
  4. Posibles reformas a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para que el INEGI pueda firmar convenios con estados y municipios para que quede a cargo del levantamiento y actualización del catastro. El INEGI cuenta ya con el más de



tallado y mejor mapa catastral pero actualmente esta información no puede utilizarse con fines de recaudación.

Es verdad que llevar a cabo una reforma de este tipo conllevaría un importante costo político; por ello no se ha llevado en el pasado. Por ende, al diseñarla, es necesario repensar el enfoque y modificar los incentivos de todos los participantes. Poner el cobro del impuesto predial como centro de una futura reforma tributaria tiene varias y significativas ventajas:

Para la política pública	Para los contribuyentes
Es difícil de evadir ya que la propiedad y su valor son información pública.	Se puede percibir casi inmediatamente el efecto del gasto público asociado directamente con el impuesto predial.
Es el único impuesto verdaderamente progresivo y no provoca las distorsiones del ISR y los impuestos a la nómina en contra del ahorro y el trabajo.	Permite una más justa distribución del gasto entre regiones y rescata a pueblos y comunidades olvidadas por estar lejos de las cabeceras municipales.
La autoridad puede explorar alternativas innovadoras para estimular el pago predial y promover acciones que interesan a la ciudadanía —por ejemplo, seguro contra robo.	Permite un sistema de transferencias de recursos desde el PEF.
Fomenta el ordenamiento urbano y aumento de recursos para el fortalecimiento de municipios, en especial en materia de seguridad.	Promueve la universalización del cobro del predial y con ello la inclusión en la protección de los derechos de propiedad para todos los ciudadanos.

Un sistema predial bien diseñado transparentaría la regulación municipal y se eliminaría la nociva y común práctica que tienen los municipios de extorsionar a través de permisos y trámites locales para obtener recursos financieros para procesos electorales o beneficios propios.

La generalización del cobro del impuesto predial podría también servir como catalizador para transformar las relaciones entre empresarios, inversionistas y autoridades estatales y locales. Se prestaría para sucumbir una especie de convenio no escrito de “súbeme el predial, pero no me extorsiones”. Reformar el cobro del impuesto predial tendría muchos beneficios que incluyen:

- Contar con una fuente de recursos más amplios —amén de necesarios— para institucionalizar los servicios municipales.
- Acercar e incorporar a todos los rezagados a la economía moderna.
- Generar un incentivo para proteger los derechos de propiedad (pri-

vada, comunal y pública) ya que de ellos dependerían los recursos para el funcionamiento de los municipios.

- Generar un pacto de las comunidades con sus gobiernos locales y fortalecer esta relación de cercanía. Las comunidades quizá prefirieran pagar el predial pero no pagar extorsiones.
- Permitir un esquema de transferencias federales, desde el PEF, a favor de la igualdad para incentivar el cobro del impuesto predial en los municipios al premiar la recaudación en zonas marginadas con recursos adicionales.
- Crear un incentivo para que los municipios y estados promuevan el establecimiento de bienes inmuebles e infraestructura en sus territorios por el impacto que generan en materia de recaudación predial. Esto los convertiría en promotores de la inversión y la actividad productiva.
- Mejorar servicios municipales de alumbrado, agua y saneamiento, recolección de basura, seguridad y desarrollo urbano. Estas características, a su vez, redundarían en un mejor atractivo para invertir y una mayor recaudación predial como consecuencia de la revaloración de los predios.
- Fomentar la rendición de cuentas de municipios.

#### *Ventajas económicas, políticas, jurídicas y sociales de un predial eficaz*

La reforma electoral y política de 2014 puede implicar un fuerte avance en el fortalecimiento de la eficiencia de los municipios debido a que permitió la reelección de los alcaldes después de más de un siglo de su prohibición. La posibilidad de reelección municipal se puede traducir en la generación de incentivos para el buen gobierno y evitar la extracción de rentas, con frecuencia producto de la extorsión a ciudadanos, emprendedores o PyMEs.

Es necesario llevar a cabo una ambiciosa modernización municipal de todas las ciudades a través de una adecuada recaudación de un predial que sea progresivo, difícil de evadir, proporcional a la riqueza y de alto impacto local, así como una mayor transparencia en la asignación de

recursos en la boleta predial y mayor autonomía de gestión de comunidades en el interior de municipios. Además, este plan puede complementarse con un sistema en donde el gobierno federal y los gobiernos estatales premien a municipios que apliquen regulaciones más uniformes a través de transferencias presupuestarias vinculadas a la recaudación de impuestos locales, especialmente el predial. Adicionalmente, los estados y municipios pueden experimentar con otras medidas complementarias para mejorar la eficiencia del cobro. Por ejemplo, premiar a los ciudadanos que paguen el predial oportunamente con un seguro contra robo en vivienda. Este seguro costaría poco a los municipios que lo adopten e internalizaría el incentivo para la vigilancia ya que una comunidad segura, y en la que se denuncien los robos a casa habitación para cobrar el seguro, observaría un incremento en el valor de los predios, y la base gravable, y una reducción en las pólizas contra robos.

La reforma legal que aquí se propone para modernizar el impuesto predial debe girar en torno a cinco principios fundamentales: en primer lugar, el impuesto predial debe ser una fuente de recursos de difícil evasión y progresivo en función de la riqueza, así como reductor de la desigualdad. En segundo lugar, debe de ser universal y proporcional al valor catastral. En tercer lugar, su uso debe ser destinado de la siguiente manera:

***Tabla 1***

*Boleta predial, reparto de recursos recaudados*

Colonia/comunidad	40
Municipio	50
Estado	10

Cuarto, como se menciona en la propuesta, es muy importante que la reforma del esquema de recaudación del impuesto predial también sirva como un instrumento para repensar la relación tributaria entre la federación y estados y municipios.

Una vez que la recaudación del predial se vuelve relevante y los gobiernos estatales y municipales sean corresponsables en la recaudación, se puede construir un esquema como el propuesto para que la corresponsabilidad sea el eje para las transferencias de recursos federales.

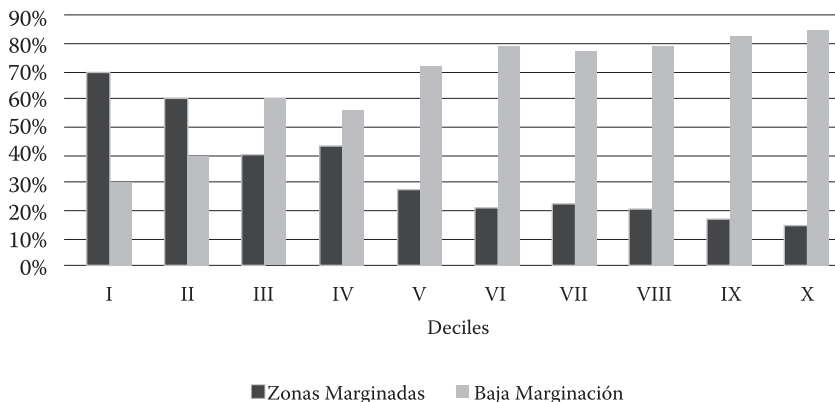
Y quinto, la recaudación del impuesto predial debe de acompañarse de un esquema de compensación conforme al nivel de marginación de la localidad y por último, el PEF debe de establecer la fórmula de compensación según el nivel de marginación de la localidad, así como la reasignación presupuestaria.

Este esquema de compensación cumple con tres funciones muy importantes desde el punto de justicia e inclusión. La primera consiste en promover la universalización del costo para que todos los predios sean sujetos del impuesto. Esto tiene una profunda implicación de igualdad ante la ley y de igualdad de respeto de los derechos de todos. La segunda, no menos importante e íntimamente ligada, reside en la promoción y reconocimiento de los derechos de propiedad. Con el tiempo, las boletas del predial estampadas con sellos de pago se convertirían en una especie de títulos de propiedad y en un incentivo para mejorar los registros públicos de la propiedad. Además, las autoridades estatales y municipales internalizarán el incentivo para proteger los derechos de propiedad ya que ellos garantizan su base gravable. La tercera, consiste en contar con un instrumento redistributivo de justicia social que premie la recaudación de las comunidades menos favorecidas del país y, al mismo tiempo, tome en serio sus derechos.

Como puede observarse en la Figura 10, el mayor porcentaje de la inversión en sus viviendas –hecha por las familias pertenecientes a los deciles de menores ingresos– ocurre en zonas de alta marginación, clasificadas como tales por el Índice de Marginación Municipal del Consejo Nacional de población (Conapo), y donde la intensidad de bienes públicos, incluidos la planeación urbana, la seguridad y el estado de derecho, son menores. Es decir, las familias de los deciles más bajos invierten sus pocos activos en lugares con muy limitados bienes públicos y alta marginación. Por ello, esta propuesta premia varias veces lo que se recaude en esos lugares con un objetivo redistributivo de los bienes públicos a favor de zonas marginadas.

**Figura 10**

**Porcentaje de inversión en vivienda y en su mejora en zonas marginadas y de baja marginación**



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2010 y Conapo.

A través del impuesto predial, el gobierno puede dar a los municipios más marginados, mayores beneficios en infraestructura. El Índice de Marginalidad supone que las localidades tienen grados de marginalidad muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. La propuesta de transferencia desde el PEF consiste entonces en premiar la recaudación de forma más que proporcional con el nivel de marginación. La siguiente tabla ejemplifica el múltiplo al que sería acreedor cada peso recaudado directamente desde el PEF, en función del nivel de marginación.

**Tabla 2**

**Múltiplos de transferencias por nivel de marginación municipal Conapo**

Muy alto	5
Alto	4
Medio	3
Bajo	2
Muy bajo	1

Es decir, por cada peso recaudado en un municipio de nivel de marginación muy bajo, la federación compensaría al Estado y municipio correspondientes con otro peso, pero un peso recaudado en un municipio de muy alta marginación sería compensado por cinco pesos. Estos recursos obtenidos se dividirían entonces de acuerdo con los porcentajes de la Tabla 1, es decir, 10% para el estado, 50% para el municipio y 40% para la comunidad o colonia donde está el predio. Esta forma de dividir los recursos ayudaría, además, a disminuir la profunda injusticia que sufren los habitantes lejanos de las cabeceras municipales.<sup>15</sup>

La crisis del Covid-19, y sus consecuencias fiscales, ha tensionado la relación entre la federación y los estados. Varios gobernadores ya han insistido en liberar a sus estados del pacto fiscal con la federación y cambiar los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. La propuesta de expansión y profundización del impuesto predial y el esquema de transferencias que propone este artículo podrían servir de base para revisar de una manera seria y sustentable la relación fiscal entre el gobierno federal, estados y municipios con un enfoque mucho más constructivo que la alternativa de romper el pacto fiscal.<sup>16</sup>

*El esquema predial como mecanismo  
para facilitar y compensar derechos de servidumbre*

Uno de los principales retos que tiene el país en materia de desarrollo económico consiste en los múltiples obstáculos para la preparación, elaboración, ejecución y mantenimiento de proyectos de inversión en infraestructura. Uno de los aspectos que han probado ser más complejos es la obtención y

15 Esta propuesta de múltiplos es ilustrativa. Obviamente, se puede hacer más progresiva, así como limitar los montos a transferencias para evitar que los municipios menos marginados reciban la mayor parte de las transferencias en la medida en que el valor catastral en ellos sea más que proporcional a la diferencia de marginación.

16 Ver, por ejemplo, "Cuatro gobernadores piden cambios pacto fiscal" en Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/1104/mexico/cuatro-gobernadores-piden-cambiar-pacto-fiscal/>

aseguramiento de derechos de servidumbre para la instalación de líneas de transmisión, vías férreas, ductos, caminos y carreteras y otros. Con frecuencia los proyectos se llevan a cabo antes de tener los derechos de servidumbre garantizados en el ánimo de generar presión política y social para conseguirlos o iniciar las obras por su beneficio pecuniario a sabiendas que es posible que no se terminen. El sistema acaba siendo perverso ya que, una vez iniciado un proyecto, la capacidad de extorsión para conseguir la servidumbre suba exponencialmente, en especial para los últimos kilómetros. De hecho, esta extorsión se ha convertido en una especialidad para grupos de activistas profesionales que lucran con ella de manera desmedida.

Parte del problema reside en el hecho de que la práctica actual consiste en comprar o compensar a los propietarios o propiedades por las que cruza el predio antes de iniciar los trabajos de construcción y por la duración de la concesión del proyecto. Esto crea un incentivo aún más perverso para cobrar montos desmedidos y luego volver a demandarlos sin que haya, además, un aliciente para que los propietarios o los gobiernos locales promuevan el éxito de la construcción y uso del espacio con servidumbre.

Una manera de solucionar este problema estructural es compensar a los propietarios de la tierra en que se obtendrá la servidumbre con una renta de pago periódico (trimestral por ejemplo) y recurrente durante la duración del uso de la concesión proporcional al valor catastral. Para evitar abusos en el cobro el porcentaje del valor catastral podría fijarse en leyes estatales o federales de aplicación general. Bajo este esquema es también importante que no sólo la propiedad privada, pública o ejidal; reciban un pago periódico, sino que, el municipio donde estén asentados los predios reciba un porcentaje relacionado con estos pagos, una especie de impuesto predial sobre gaseoductos, líneas de transmisión, vías férreas y caminos. Estos pagos periódicos deben adicionalmente condicionarse al flujo de moléculas de gas, electricidad, tráfico de ferrocarriles, aforo carretero; con el objeto de que las comunidades locales no sólo tengan un interés de atraer los derechos de servidumbre sino que ayuden a cuidar su buen uso.

Para el gobierno federal resulta muy difícil resolver sólo por la fuerza el problema del huachicol y del robo de mercancías, sin contar con el apoyo de las comunidades y gobiernos locales. Si los electores y autoridades están conscientes de que el paso de infraestructura de transporte implica recursos recurrentes para el municipio es probable que vean con mejores ojos que se utilice su territorio para mejor conectar el país.

### ***Bibliografía***

- De la Calle, Luis (2017). “¿Cómo crecer?” en *¿Y ahora qué?*  
— — (2020). *Economía de la Extorsión*, Random House (por publicarse).  
— — (2016). Artículos: “Economía de la Extorsión” I, II, III y IV, *El Universal*.  
Diagnóstico Sistemático de País (2019), Banco Mundial.  
Gasto Público en Seguridad (2019). Observatorio Nacional Ciudadano  
[http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/ReporteSeguridad\\_CIEP\\_ONC\\_VE.pdf](http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VE.pdf)  
Hernández, Fausto (2017). “Impuestos productivos” en *¿Y ahora qué?*  
Índice de Competitividad Urbana (2016). Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).  
Índice Global de Impunidad México (2018), Universidad de las Américas Puebla. [https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018\\_ESP.pdf](https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf)  
World Justice Project (2019). Índice de Estado de Derecho, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>