

CAPÍTULO III

SISTEMA TRIBUTARIO

III.1. Impuestos	44
Impuestos vinculados al territorio	50
<i>Impuesto predial</i>	
<i>Del impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles</i>	
<i>Impuesto sobre fraccionamientos</i>	
Impuestos vinculados al uso preferencial de bienes de dominio público	56
<i>Impuesto sobre el uso de suelo, subsuelo o "vuelo" en vías de dominio público</i>	
Impuestos vinculados a la actividad económica	60
<i>Impuesto sobre radicación</i>	
<i>Impuesto sobre juegos espectáculos y diversiones públicas</i>	
<i>Impuestos sobre actividades turísticas</i>	
<i>Impuesto sobre publicidad en la vía pública</i>	
III.2. Derechos	66
Tasas retributivas, tasas contributivas y precios de mercado	69
Ámbito de aplicación	70
Adecuación a las nuevas formas de gestión pública	71
Aspectos administrativos	73
Aspectos regulatorios	74
III.3. Productos por la explotación de bienes inmuebles municipales	74
<i>Mercados y otros centros de acopio y distribución</i>	
<i>Otros inmuebles</i>	

CAPÍTULO III

SISTEMA TRIBUTARIO

III.1. Impuestos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como integrante de la Hacienda pública municipal, entre otros conceptos, al rendimiento de las contribuciones que las legislaturas decreten en su favor. Establece como potestad exclusiva de ese orden de gobierno: "las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traspaso y mejoras, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".

De hecho, la imposición sobre la propiedad inmobiliaria es la única potestad impositiva exclusiva de los ayuntamientos y el concepto que genera la mayor proporción de sus ingresos propios. Por exigencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no existe explotación concurrente de otras fuentes impositivas y sí por el contrario, prohibición, convenida a cambio de inclusión en fondos participables para la explotación de conceptos tributarios tradicionales del ámbito municipal como los llamados "derechos de piso" por la realización de actividades comerciales en mercados y plazas públicas o los derechos diferenciales por registro y expedición de licencia y su revaluación anual para actividades comerciales.

Un sano esquema de distribución o concurrencia de fuentes impositivas en un sistema nacional de tributación, exige revisar las actuales condiciones y modificarlas para satisfacer no sólo los requisitos de suficiencia financiera de los entes estatales y municipales, sino para otorgar mayor eficiencia al propio sistema en su conjunto.

Las doctrinas y la práctica internacional en materia de tributación municipal, asignan a este orden de gobierno, facultades tributarias para mantener impuestos vinculados a elementos esenciales de la vida comunitaria en su circunscripción territorial, como es la propiedad inmobiliaria y sus incidencias, o la tenencia, circulación y otras incidencias de los vehículos automotores que son los demandantes y usuarios de las calles y vialidades a cargo de la propia autoridad municipal. Se reconoce también la potestad tributaria municipal para gravar la actividad económica que se realiza en su jurisdicción vinculada al uso de espacios territoriales para el asentamiento de los establecimientos que las llevan a cabo y que constituyen usuarios de servicios con mayor alcance.

La exigencia de mantener impuestos con esa vinculación con espacio y ámbito, ha constituido en el caso mexicano un tema central y recurrente en la agenda de la necesaria reforma al sistema de financiamiento municipal. La reforma demanda también algunos cambios en la estructura de los gravámenes existentes para adecuarlos a las condiciones del mercado y para potenciar sus efectos en orden a objetivos de eficiencia económica o regulatoria. Conviene por ello analizar un nuevo esquema de imposición municipal que comprenda el criterio y estructura de gravámenes que adelante se apuntan.

Impuestos vinculados al territorio

Impuesto predial

Este gravamen se aplica en todos los municipios del país, constituye el renglón de tributación que genera la mayor aportación a los ingresos propios de los ayuntamientos. Su recaudación representa en promedio anualmente el 0.2% del PIB, moviéndose en una banda de un décimo de punto porcentual hacia arriba o hacia abajo en función a los desfases de su actualización o, al propio crecimiento del PIB. Aún en los casos de más alta participación, éste es menor a una tercera parte de la que representan en los países de la OCDE, o entre un tercio, o la mitad de la que representa en países latinoamericanos como Argentina y Chile. El bajo rendimiento de este gravamen, deriva tanto de diferencias estructurales cuanto de ineficiencias en su administración, situaciones ambas que un proceso de reforma debiera corregir.

Desde el punto de vista estructural, la problemática mayor se encuentra en la determinación inadecuada de la base impositiva y en las dificultades de su actualización periódica, consecuente no sólo a las modificaciones en superficie o características de los terrenos o construcciones, objeto del impuesto, sino también para mantenerlas en términos reales. La determinación de la base imponible entre los distintos inmuebles objeto del impuesto, es con frecuencia causa de desequilibrios y de inequidad que violentan la proporcionalidad en la contribución entre todos los sujetos del impuesto.

La causa fundamental de esta problemática se ubica en que en la mayoría de los casos, la base imponible se vincula a sus “valores de mercado” o a “valores catastrales” que toman como referente a los valores de realización de operaciones de compra-venta.

La utilización de valores de mercado como referente de la base tributaria es particularmente compleja. Primero, porque no existen mecanismos eficaces para determinarlo o conocer identificadores suficientemente representativos para las distintas áreas de una circunscripción territorial. Segundo, porque involucran factores especulativos que distorsionan su ponderación en el tiempo. Finalmente, porque en razón de prácticas de amplia aplicación en ciertos sectores del mercado, existe una tendencia a subvaluar las operaciones de compra-venta inmobiliaria para eludir el pago de otros gravámenes, estableciendo también distorsiones y desequilibrios frente a sectores en donde este procedimiento elusivo no puede ser practicado con la misma amplitud, como es el caso de la vivienda de interés social.

Algunas entidades federativas han adoptado el criterio de mantener como base del impuesto, un llamado “valor catastral” que, en realidad, responde a un valor de registro en los padrones fiscales de la propiedad en un determinado momento actualizado en ciertas áreas o “zonas catastrales”, mediante un simple incremento porcentual generalizado. Este esquema ahonda los desequilibrios existentes en el origen y no representa tampoco un eficaz mecanismo para distribuir la carga tributaria con un claro criterio de proporcionalidad.

La falta de actualización de las bases de tributación con la periodicidad oportuna requerida, en los esquemas como los descritos, se resuelve en ocasiones con incrementos en la tasa impositiva que compense la inmovilidad de las bases sin afectar los niveles de recaudación esperados. Este procedimiento, que se sustenta en ocasiones en razón de su mayor facilidad operativa o de un menor costo político en su instrumentación, tiene un efecto perverso en la equidad contributiva pues potencia los desequilibrios ahondando las diferencias de contribución real entre

inmuebles que debieran tener, en razón de su ubicación y características, la misma contribución. Lo mismo acontece en un sistema discriminatorio de evaluación como el que tiene vigente el Distrito Federal, consistente en aplicar un procedimiento particular para el caso de que una propiedad sea objeto de arrendamiento. Ello provoca en casos fácilmente computables, el que dos propiedades contiguas de iguales características de superficie y construcción (dos casas iguales construidas simultáneamente) tengan una diferencia de contribución en una relación de 1 a 6 en razón a que una de ellas esté rentada y la otra ocupada por su propietario, no obstante que ambas, por su equivalencia, implican niveles de servicio e infraestructura urbana del mismo costo. Este esquema en particular desvirtúa la naturaleza del impuesto para convertirlo en realidad en un impuesto al ingreso en el que por cierto, la tasa de contribución resulta casi equivalente a la tasa real de contribución en el impuesto sobre la renta por la explotación de ese bien.

Un problema adicional vinculado a esos esquemas de valuación, es el hecho de que su expresión por metro cuadrado de terreno o de construcción para cada una de las áreas o zonas en que se divida el territorio de cada uno de los municipios de la entidad, tenga que ser publicado de manera específica y con formalidades de ley, en muchos casos inclusive con la sanción específica del Congreso, con las consecuentes complicaciones que un proceso de esta naturaleza implica frente a otros sistemas de mayor simplicidad que garanticen también la seguridad jurídica de los contribuyentes en la liquidación del impuesto a su cargo, como sería el caso de la simple publicación legal de los elementos para su determinación.

Un sistema alternativo que puede aplicarse para la resolución de esta problemática es la eliminación del "valor" como base del impuesto para sustituirlo por la superficie de los terrenos y de las construcciones a las que se aplique una cuota que represente el indicador diferencial del sector de ubicación del terreno, para el caso de terrenos, determinado por la ponderación objetiva del nivel de infraestructura, equipamiento y servicios públicos con los que cuenta así como una cuota de construcción para el caso de las construcciones que es un indicador diferencial por ubicación, rango de superficie construida y uso del inmueble, distinguiendo entre habitacional y comercial por ejemplo.⁷

Un esquema de cuotas como el descrito, con los aspectos procesales y de ponderación establecidos en la ley, permite una calificación objetiva y clara de la propiedad que debe realizarse por la autoridad municipal, inclusive con la participación ciudadana para sancionarla, en un ejercicio que aumenta la

⁷ Un esquema como el descrito, aplicado con éxito en varios países, se aplicó también con éxito en el pasado reciente en el caso del Estado de México, aunque fue sustituido posteriormente por razones políticas.

perceptibilidad y que facilita consecuentemente, la aceptación social. El esquema permite por otra parte, la actualización de las bases generales con el *ajuste periódico de los indicadores para mantenerlos equivalentes en términos reales*, así como la variación de los indicadores aplicables a un sector en particular cuando se dan cambios sensibles en las condiciones de infraestructura, equipamiento o prestación de servicios públicos, claramente percibidos por los contribuyentes y consecuentemente de fácil aceptación. Prevé igualmente la actualización individual de aquellos predios que cambian sus condiciones base por modificaciones en superficies construidas o por divisiones o consolidación de las de terrenos.

Conviene revisar igualmente los esquemas de subvención, subsidio o reducción de la carga impositiva para ciertos predios en razón de algunas características como antigüedad o distinción de la propiedad en sus características frente a las consideraciones como "tipo" y, principalmente, las que tienen que ver con condiciones específicas de sus propietarios, por ejemplo el que éstos sean jubilados o pensionados, pues en todos estos casos se rompen principios de equidad vinculados con las características de la propiedad frente a otras propiedades y su repercusión en el costo de la infraestructura y de los servicios urbanos que no se ven afectados por esas circunstancias. Tampoco resulta objetivamente válido considerar que un pensionado por este sólo hecho, tiene menos capacidad contributiva que una persona en activo, pues la diferencia real entre unos y otros, se determinaría por el monto de las pensiones frente al de los salarios, condiciones que por cierto son irrelevantes frente al hecho de la igualdad en razón a la propiedad que es la materia del impuesto. Si se desea, situación que es plausible, apoyar el ingreso de sectores vulnerables de la población como pudieran ser los sujetos de pensiones reducidas, este problema deberá atenderse con mecanismos ajenos a la imposición, identificados más con subsidios directos u otros mecanismos de transferencias de recursos.

En resumen, parece conveniente introducir modificaciones en la estructura del impuesto predial: (a) sustituyendo la base del impuesto vinculada a elementos imprecisos y de difícil actualización, referenciados a supuestos valores comerciales, por un esquema más objetivo, vinculado a factores ponderables que pueden ser sancionados por los propios contribuyentes; (b) mantener la proporcionalidad contributiva en relación al costo diferencial que para la comunidad representa su propiedad en función a lo que la propia comunidad en su conjunto ha invertido en la infraestructura, el equipamiento y los servicios de que aquélla dispone; y, (c) eliminar reducciones o subvenciones por que distorsionan la equidad y desvirtúan la naturaleza misma del gravamen por vincularse a factores ajenos a la misma. Un incremento en la potencialidad recaudatoria en el impuesto predial puede derivar también de mejoras sustanciales en su administración, ésta debe

descansar fundamentalmente en información catastral que permita identificar a los predios objeto del impuesto y a su precisa ubicación en áreas o zonas que definen los niveles de causación del impuesto, así como de procedimientos eficaces para la recaudación cabal y oportuna de los impuestos causados, incluido el ejercicio de las facultades económico coactivas.

La mayoría de los municipios del país enfrentarían dificultades serias para integrar su información catastral con procedimientos técnicos, entre otros los de fotometría, porque implican un alto costo en levantamientos iniciales y en su mantenimiento actualizado. La base catastral en sus aspectos geográficos para la producción de la cartografía correspondiente y en el levantamiento de indicadores socioeconómicos, de ocupación y de otras variables sociales, se encuentra disponible en el INEGI, y enriquecida con otros elementos que para efectos tributarios fuera conveniente incorporar, pudiera ser proporcionada por el propio INEGI a las autoridades municipales en el marco de esquemas de cooperación intergubernamental y de fortalecimiento municipal deseables.

Los gobiernos estatales e incluso órganos descentralizados de los propios ayuntamientos con carácter regional, pueden apoyar a los municipios que así lo requieran en las funciones de recaudación bajo esquemas también de cooperación y asistencia técnica intergubernamental. Un tema a explorar es el concesionamiento de ciertas fases del proceso administrativo a particulares que atendiendo servicios de carácter general vinculados con la propiedad, cuentan con la infraestructura y la capacidad para realizarlas de manera efectiva y con un menor costo, como sucede en algunos países europeos y sudamericanos, donde empresas privadas en el campo de los *utilities* que incluyen la prestación de servicios domiciliarios de gas y de energía eléctrica lo que les permite contar con padrones eficientes y con tecnología adecuada para su propia cobranza, han asumido por contrato con las administraciones locales, la función de cobranza simultánea del impuesto predial y los derechos por abastecimiento de agua.

Del impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles

Este gravamen también de potestad tributaria exclusiva de los ayuntamientos, tiene aplicación en todas las entidades federativas. El espíritu de la norma constitucional, sin embargo, como ya ha sido mencionado, se ve afectado por la existencia de un gravamen federal sobre la adquisición de inmuebles que el gobierno federal mantiene vigente, pero que sólo aplicará en aquellas entidades federativas que no convengan en mantener como tasa del impuesto estatal de traslación de dominio una inferior a la fijada unilateralmente por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público.

Por esa circunstancia el impuesto se aplica exclusivamente con fines recaudatorios, pues no existiendo de hecho la posibilidad de diferenciar tasas se impide su utilización para regular este tipo de operaciones, incentivándolos o desalentándolos en razón de objetivos de desarrollo urbano.

La funcionalidad económica de este impuesto en el caso de inmuebles destinados a vivienda, es severamente cuestionada porque encarece su adquisición e incrementa la exigencia de disponibilidad financiera del comprador en el momento de la operación, ocasión en que debe ser liquidado, independientemente de la forma y plazos de pago de la vivienda que adquieren.

Se aduce por otra parte, que los beneficios obtenidos en operaciones de transmisión de propiedad de inmuebles se encuentran ya gravados por el impuesto federal sobre la renta que liquida el vendedor que los obtiene, y al hecho de que el impuesto de traslación a cargo del comprador por estar colocado sobre el valor de la operación y no sobre la utilidad implícita en ella, puede resultar en términos efectivos más alto, estableciéndose la paradoja de que el comprador que realiza una inversión inmobiliaria cubre por ese hecho un impuesto más alto que el vendedor que obtiene una utilidad por ella.

Una propuesta a considerar, consistiría en eliminar este gravamen compensando a los ayuntamientos mediante una participación directa en el impuesto sobre la renta por las utilidades en las operaciones de compra-venta de inmuebles, liquidables directamente por conducto del notario ante cuya fe se realiza la operación con cargo a la retención del impuesto sobre la renta que éste realice, lo que de hecho vendría a ser equivalente a un impuesto de carácter municipal por las utilidades en la venta de bienes inmuebles acreditable contra el impuesto sobre la renta causado por el mismo concepto. De preservarlo como un impuesto municipal con su estructura actual, convendría eliminar la restricción impuesta por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para sustentar el propósito regulatorio de desarrollo urbano, alentando o desestimulando mediante tasas diferenciales su causación en zonas de características o condiciones diferentes.

Impuesto sobre fraccionamientos

Este gravamen que al igual que los anteriores, es de potestad tributaria municipal y que sólo es de aplicación real en centros urbanos de desarrollo relativo, tiene como objeto imponible la subdivisión de predios en los términos que establezcan las leyes de asentamientos urbanos y los planes de desarrollo urbano de las propias

ciudades. Su objeto fundamental es recaudatorio con un carácter compensatorio de las erogaciones que en infraestructura demandará a la autoridad municipal el nuevo desarrollo, especialmente en el caso de vialidades.

En lo general, los niveles de causación del impuesto resultan insuficientes para ese propósito, aún cuando se complementan con algunos derechos como el caso de conexión de los servicios de agua, y con la práctica de aplicación generalizada de exigir con el carácter de aportaciones extraordinarias, pagos extrafiscales a favor del ayuntamiento o con la obligación para el fraccionador de realizar o sufragar el costo de determinadas obras, establecidas de manera precisa en las autorizaciones del fraccionamiento correspondiente.

Algunos especialistas, particularmente en desarrollo urbano, sugieren la conveniencia de integrar todos esos conceptos de contribución en una sola contribución de carácter especial que bajo criterios de aplicación general establecidos en la ley, puedan ser liquidados de manera casuística para cada fraccionamiento, tomando en cuenta costos directos e indirectos que para la comunidad en su conjunto supone esa operación y con las posibilidades regulatorias para favorecerla cuando su resultado más que un costo, signifique un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente.

En cualquier caso, es conveniente que un impuesto de esta naturaleza pueda establecer tarifas diferenciables por el tipo de fraccionamiento en relación a su uso y calidad y diferencial también entre los distintos ayuntamientos en orden a su nivel relativo de desarrollo urbano y económico.

Impuestos vinculados al uso preferencial de bienes de dominio público

Este concepto como fuente de tributación fiscal no ha sido aprovechado por las administraciones municipales ni se encuentra presente en la legislación estatal o federal. La excepción sería, quizás, algunos gravámenes a la colocación de espacios publicitarios en la vía pública que contemplen algunas legislaciones estatales o el pago de algunos derechos por la expedición de licencias para la realización de trabajos en la vía pública, conceptos ambos de poca significación recaudatoria. La fuente ofrece un campo imponible sumamente interesante por su potencial recaudatorio pero sobre todo, por su justificación en relación a la debida retribución a la comunidad por los efectos del aprovechamiento privativo o preferencial de instalaciones de los particulares en bienes de dominio público cuyo disfrute general corresponde a toda la comunidad.

Impuesto sobre el uso de suelo, subsuelo o “vuelo” en vías de dominio público

Las actividades de distribución de energía eléctrica, de gas mediante el uso de gasoductos y, particularmente, de servicios de interés general vinculados con el sector de telecomunicaciones como telefonía fija, telefonía móvil, telecomunicaciones por cable y acceso radial, revisten cada vez mayor importancia y muestran un acelerado desarrollo en los últimos años. De hecho, algunas de ellas son de reciente aparición en el mercado y han alcanzado una enorme cobertura en muy corto plazo, tal es el caso, por ejemplo, de la telefonía móvil no existente hace una década y que sirve hoy a cuatro veces el número de usuarios de servicios de telefonía fija.

Todos estos servicios tienen como característica común, consecuente con su operación, la utilización de redes tendidas en el subsuelo de las vías públicas o que “vuelan” sobre ellas y la instalación en vías públicas o espacio de dominio público, de antenas, postes u otros dispositivos similares. Aprovechan para ello la utilización preferencial de un bien de dominio público y perciben beneficios de carácter económico por la explotación de sus instalaciones.

La naturaleza jurídica y las formas de organización de las entidades prestadoras de esos servicios, han sido objeto de modificaciones sustantivas en los años recientes y previsiblemente lo serán aún más en el futuro inmediato. En algunas de ellas, como en el caso de la telefonía fija, la empresa prestadora que actuaba con un carácter estatal monopólico fue objeto de un proceso de privatización y se liberalizó la actividad en su conjunto a la que hoy concurren exclusivamente diversas empresas de capital y dominio privado.

La distribución de gas para usos domésticos e industriales mediante gasoductos que antes se entendía como una parte de la industria petrolera reservada en exclusiva al estado, ha sido objeto de liberalización para que concurren a su prestación los particulares, bajo la regulación correspondiente pero en condiciones de libre mercado. Paralelamente se ha emprendido una campaña de promoción para desarrollar esta actividad que muestra un crecimiento significativo en la presencia de distribuidores y comercializadores en las distintas zonas del país.

La telefonía móvil como ya ha sido señalado, es de reciente aparición en el mercado mexicano y concurren a ella un buen número de empresas prestadoras, cuyos niveles de penetración crecen a ritmo notable.

La distribución de energía eléctrica está siendo en el presente objeto de análisis y

discusión en relación a la forma y modalidades de la prestación del servicio, en el marco de los proyectos de una reforma al sector eléctrico, que parece inevitable. Llevará a la desintegración de la industria y a la liberalización en algunas de las fases como la propia distribución, sustrayéndolas de la exclusividad del estado o cuando menos, encomendándolas a diversas empresas en las que el estado pudiera participar eventualmente pero bajo un esquema de desintegración y de competencia de mercado.

Los servicios de abastecimiento de agua que continúan en su mayoría siendo prestados por entidades públicas, acusan una tendencia a cierta liberalización o privatización con manifestaciones ya existentes en el caso de aguas tratadas para usos industriales, proporcionados por empresas particulares a sus clientes a través de sus propias redes de conducción.

El carácter de monopolio estatal con que éstos servicios se prestaban en el pasado reciente, es quizá, la explicación más sólida de por qué una fuente tributaria como la aquí sugerida no ha sido explotada en favor de las autoridades municipales, como sí sucede en otros países que mantienen, con distintas modalidades, gravámenes específicos sobre la utilización de bienes de dominio público para esas instalaciones.

Puede explicarse también la ausencia de explotación de esta fuente por una errónea interpretación de la norma constitucional que reserva a la facultad del Congreso de la Unión el legislar en materia de electricidad, de hidrocarburos y sus derivados y de telecomunicaciones; interpretación consistente en suponer que cualquier dispositivo que afecte a las empresas que operan en esos ramos es una disposición sobre la materia misma, esto es, la electricidad, los hidrocarburos o las telecomunicaciones y no sobre situaciones de carácter general, que involucran por la presencia de hechos imponderables similares a todas las empresas o personas, independientemente de la materia objeto de su actividad. Tal es el caso, por ejemplo, de la justificación del impuesto predial sobre el inmueble propiedad de una empresa de telecomunicaciones o de las empresas eléctricas, o el pago que éstas deben realizar por la expedición de las placas para circulación de sus vehículos o por el abastecimiento de agua potable a sus instalaciones.

Este criterio de generalidad debe mantenerse en un impuesto por la utilización preferencial de bienes de dominio público, o sea, el establecer con claridad como base imponible el uso preferencial de bienes de dominio público para el tendido de redes u otras instalaciones y no el uso mismo de la red para determinado propósito o el beneficio de su explotación.

Así por ejemplo, la base imponible en el caso del uso preferencial del subsuelo de vías públicas en donde se establezca un gasoducto, es precisamente el aprovechamiento que supone la existencia en ese bien de dominio público del gasoducto referido y no el transporte por su interior de gas ni la operación de su distribución, o los ingresos o utilidades que se obtienen de su venta. Esto es, se grava el uso preferencial porque ello implica un costo para la comunidad que debe ser retribuido, o si se quiere ver desde otro punto de vista, un aprovechamiento diferencial a favor de unos que debe ser compensado con retribuciones que se reflejen en el financiamiento del servicio a favor de todos.

La base de tributación puede identificarse con la extensión en metros de las redes o instalaciones en el subsuelo o “volando” sobre las vías de dominio público y el número de postes u otro tipo de instalaciones similares también instaladas sobre esos bienes de dominio público. Puede distinguirse, desde luego, mediante las tasas o cuotas del impuesto, la diversidad de usos preferenciales en función a lo que representen en costos diferenciales para la comunidad, ya sea por tipo de actividad o por tipo de instalaciones. Ello facilitaría también aprovechar el gravamen para inducir las modalidades que desde el punto de vista de políticas urbanas o ecológicas resulten más convenientes, por ejemplo, imponiendo una cuota mayor a las “redes en vuelo” que las subterráneas cuando sea posible optar entre unas y otras.

Los sujetos del gravamen deben ser los tenedores del derecho de propiedad de las instalaciones correspondientes y no sus usuarios, considerando entre éstos últimos a los prestadores de servicios o a los receptores finales de los mismos. Para ilustrarlo con el mismo ejemplo antes referido en el caso de un gasoducto, el causante del impuesto sería el propietario del gasoducto y no los comercializadores u otro tipo de distribuidores que de acuerdo a la regulación pueden tener, bajo contratos de flete o peaje, libre acceso a él para el transporte del gas que comercializan o distribuyen y, mucho menos los adquirentes del gas que se abastecen de la red en su toma domiciliaria. Con la figura debida, este concepto de propietario debe comprender a quienes en virtud de una concesión, prevista por la regulación correspondiente, construyan y mantengan el dominio de las redes independientemente de que ésta se considere de interés general o de que su propiedad revierta, al término de la concesión a favor del estado.

Por razones de equidad tributaria deberán ser contribuyentes de este impuesto las entidades públicas federales o estatales que concurren a esa actividad y sean propietarios de las instalaciones en los bienes de dominio público que definen el hecho imponible, para estar colocadas en igualdad de situación con los particulares que puedan concurrir a ellas y, sobre todo, e independientemente de que no hubiese

dicha concurrencia, para cumplir con su obligación de retribuir a la comunidad por los costos que le obligan a incurrir por los aprovechamientos que de manera preferencial utilizan.

Impuestos vinculados a la actividad económica

Condiciones impuestas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, han sustraído de la imposición municipal el establecimiento o realización de actividades económicas, de los ingresos o beneficios que de ellas se obtienen o del consumo o adquisición de bienes o servicios. La excepción a la regla son los gravámenes a ciertas actividades específicas previstas en algunas legislaciones estatales, generalmente vinculadas a actividades empresariales en la presentación de espectáculos, diversiones públicas o actividades turísticas.

De hecho, una empresa que realiza actividades económicas en una circunscripción municipal, sólo contribuye de manera directa vinculada a esa circunstancia con el pago de una licencia de registro, cuyo monto no se diferencia por la importancia relativa o por otras circunstancias que las distingan, debiendo ser todas del mismo monto, supuestamente vinculado al costo del servicio. Ello afecta a su percibibilidad, especialmente en cuanto a principios de equidad, pues difícilmente un comerciante con un establecimiento de condición precaria, por ejemplo una pequeña miscelánea, puede entender que su contribución, aún por el registro de su licencia, sea la misma que la que cubra una gran tienda de departamentos o un establecimiento industrial que tenga una posición dominante en la actividad en el municipio.

Este aspecto debe ser revisado a efecto de que se reconozca el derecho de los ayuntamientos a percibir un gravamen retributivo por los costos diferenciales que en los servicios públicos de carácter general asume el establecimiento y la operación de actividades económicas frente a las estrictamente residenciales o habitacionales.

En las condiciones actuales la obligación contributiva sólo persigue mantener registros fiscales que le permitan al ayuntamiento contar con indicadores efectivos y oportunos de la actividad económica que se realice en sus jurisdicciones para efectos de la planeación de los servicios y de la promoción del desarrollo en su ámbito territorial. Esa función es importante pero no tiene efectos recaudatorios. Por supuesto que los gravámenes locales en esta materia no deben constituir doble tributación y contravenir políticas macroeconómicas de fomento a la inversión y al empleo y de adecuación de las cargas tributarias locales.

La ausencia de un gravamen a los establecimientos comerciales, no ha implicado que éstos no soporten exacciones municipales, independientemente de que las

acepten y compartan. Funcionan así en la práctica fórmulas de aportación de recursos de los establecimientos comerciales a los ayuntamientos mediante las llamadas “cooperaciones u aportaciones voluntarias”, independientemente de que, de hecho, se vuelven obligatorias, pues la autoridad municipal condiciona el otorgamiento de las licencias a su cobertura o aplica otras medidas de hostigamiento para recabarlas. Un esquema de esta naturaleza, carente de sustento legal y de objetividad para la determinación de las bases, lesiona la seguridad jurídica del contribuyente que se ve sometido a un proceso de negociación resuelto por decisiones subjetivas y proclive a la comisión de actos de corrupción.

Impuesto sobre radicación

Un gravamen que permite conciliar los requerimientos nacionales con los municipales en esta materia, es el llamado Impuesto sobre Radicación. Establecido en la década de los 90's en la legislación impositiva municipal del Estado de México⁸ fue adoptado después con algunas variables en otras entidades federativas. Es un impuesto que sin gravar los ingresos o beneficios de la actividad económica se causa por la radicación de establecimientos mercantiles en inmuebles ubicados en el territorio municipal, bajo ciertos elementos que permiten diferenciar su importancia relativa.

El objeto del impuesto, es el aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles por la radicación de un establecimiento mercantil en el territorio municipal, entendiéndose como tal la disposición material o formal de un inmueble que se utilice para ese propósito en forma continua y habitual.

Es sujeto del impuesto quien aprovecha los servicios públicos generalizados e indivisibles por la radicación del establecimiento mercantil, independientemente de la naturaleza jurídica del uso, posesión o utilización que los vincula al inmueble, o sea, independientemente de que sean sus propietarios o de que lo usen por contrato de arrendamiento o de otra naturaleza que los faculte para ello.

⁸ Para el establecimiento de este impuesto en el Estado de México, se analizó con la Secretaría de Hacienda su impacto en la coordinación fiscal, resolviendo su procedencia. De igual manera, en su fase inicial, se obtuvo resolución judicial favorable frente a las demandas de constitucionalidad interpuestas por algunos particulares, y se obtuvo el consenso de las organizaciones empresariales, quienes consideraban que les otorgaba mayor seguridad jurídica que las “contribuciones voluntarias” que quedaron eliminadas y expresamente prohibidas. No obstante que su rendimiento tomaba significación en las Haciendas Municipales, fue posteriormente eliminado sin una explicación clara de los propósitos que sustentaron la decisión.

En principio, pareciera que el objeto de este impuesto es el mismo que el del Impuesto Predial y que, causándose este último por la propiedad del inmueble donde se radica el establecimiento mercantil, el Impuesto de Radicación constituiría una doble tributación. Esto no es así, primero, porque el Impuesto Predial se causa por la propiedad de un inmueble, independientemente del uso a que el inmueble se destine, mientras que, el Impuesto de Radicación se causa precisamente por la radicación en el territorio municipal de un establecimiento mercantil, independientemente de que éste se realice en un inmueble de su propiedad. En realidad la utilización, aunque con distinta ponderación de los mismos elementos para la determinación de la base “superficie del inmueble”, es meramente una circunstancia de conveniencia técnica, que podría no darse si la base del predial fuese, como sucede en muchos casos, el valor y no la superficie. Por otra parte, debe distinguirse el uso o aprovechamiento de los servicios públicos entre una propiedad inmobiliaria destinada a vivienda, de otra destinada a actividades mercantiles. En el primer caso, los servicios públicos son aprovechados de manera específica por el propietario de la vivienda, mientras que en el segundo, son aprovechados de manera generalizada e indivisible por un sinnúmero de personas que, en razón de la actividad que en ese inmueble se realiza, concurren a ella. De hecho, la radicación de actividad mercantil demanda de mayores servicios o de mayor intensidad en su aprovechamiento, baste mencionar los que están vinculados a ordenación de tránsito, circulación de vehículos, limpieza de calles o seguridad pública que demanda la concurrencia de personas al establecimiento mercantil.

Esta diferencia de servicios y la generalización de su uso, no pudiera ser fácilmente reflejada en el Impuesto Predial entre otras razones, porque no derivan de la propiedad del inmueble sino de su uso y porque no siempre es el propietario del inmueble quien realiza la actividad que las genera.

Se ha llegado a cuestionar también si el Impuesto de Radicación no implica una doble tributación por el hecho de que las empresas mercantiles sean sujetos del Impuesto sobre la Renta que grava las utilidades que de sus operaciones deriva. Este argumento tampoco parece sostenible, toda vez que el Impuesto sobre Radicación no grava el ingreso en la actividad mercantil, sino la radicación del establecimiento en un lugar determinado. Considerar que el “establecimiento” es uno de los elementos que permite la generación del ingreso gravado con el Impuesto sobre la Renta y que, consecuentemente, su gravación constituiría doble tributación; sería equivalente a considerar que existe doble tributación entre el Impuesto sobre la Renta y los impuestos sobre adquisición de vehículos nuevos y sobre uso y tenencia de vehículos que fueran adquiridos y propiedad de empresas que cubren el primero.

La base se determina en función a la superficie del inmueble donde se da la radicación ponderando la extensión del terreno con la construcción sobre él asentada.

La cuota que va a constituir, junto con la base, el elemento definitorio de la distinción de la importancia relativa de los distintos establecimientos, se establece legalmente en una cantidad por metro cuadrado de la superficie que constituye la base, ajustada por factores en relación a los rangos de sector catastral y a los rangos de municipio; los primeros definidos por el sistema catastral en función a la calidad de infraestructura y del equipamiento disponible en la zona, y los segundos, al desarrollo socioeconómico de los distintos municipios, de modo tal, que se mantenga equidad y proporcionalidad, considerando elementos objetivos para ponderar la importancia relativa de cada uno de ellos.

Para mantener la carga tributaria en niveles razonables en función a una carga total, conviene introducir montos mínimos y máximos de contribución, dentro de los cuales permanezca el rango en que se defina la contribución individual. En la experiencia del Estado de México se utilizó para ese propósito, un rango mínimo de 7.46 y un máximo de 420.46 salarios mínimos generales diarios.

Conviene que un impuesto de esta naturaleza sea autoliquidable mediante declaración del propio contribuyente.

Otras experiencias aconsejan introducir elementos de ponderación de importancia relativa adicionales a la superficie ocupada y al rango de la zona donde el inmueble se ubica, tales como el número de trabajadores al servicio de la empresa o el monto de sus ingresos anuales. Su utilización, sin embargo, puede resultar inconveniente por incorporar factores de difícil verificación por el ayuntamiento y sobre todo por apartarse de una vinculación objetiva y clara con el propio objeto del impuesto.

En efecto, el aprovechamiento diferencial de los servicios públicos generalizados e indivisibles por un contribuyente particular tiene vinculación clara con los aspectos territoriales o de superficie y no con ingresos u otros elementos económicos que no inciden ni en su dimensión física ni en su costo. La inclusión de elementos vinculados a la liquidación de otros impuestos como pueden ser el de la renta o los impuestos de nóminas, da lugar también a debates, aunque sea formales, sobre doble tributación u otros criterios de vulnerabilidad al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es recomendable por ello, centrar el gravamen de radicación en la radicación misma, vinculada a la utilización de un inmueble; diferenciada exclusivamente por su tamaño, características y ubicación.

De persistir el criterio de afectación al principio de doble tributación por la explotación de esta fuente tributaria municipal, cabría analizar la conveniencia de su acreditación

al impuesto sobre la renta del propio contribuyente. A cambio, el fisco federal contaría con la colaboración municipal para el control de la evasión, mediante la identificación y registro de contribuyentes en base a su asentamiento físico territorial, aspecto en el que el nivel de gobierno municipal tiene incidencia, interés y facilidad de verificación.

Impuesto sobre juegos espectáculos y diversiones públicas

Diversas legislaciones estatales mantienen en vigor un gravamen específico sobre la explotación onerosa de dispositivos, máquinas o aparatos de recreación o la realización para propósitos onerosos de actos de esparcimiento teatral, cinematográfico, deportivo, musical o de cualquier otra naturaleza que se verifiquen en lugares abiertos al público.

Si bien, en términos globales su rendimiento puede ser reducido, este gravamen resulta importante para muchos municipios en lo individual, especialmente los de menor tamaño o de tamaño medio, donde la realización de ferias o periodos de festejo particular, es la ocasión en que se genera importante actividad económica, buena parte de ella, vinculada a este tipo de actividades y donde el registro y cobro del impuesto, incluidos los actos de verificación sobre su causación, constituye el mecanismo de ordenamiento y control más efectivo al alcance del ayuntamiento para el propósito del orden y la tranquilidad pública.

Es recomendable, por tanto, mantener su vigencia, buscando desde luego, dotarlo de una estructura que de racionalidad a la carga tributaria y, sobre todo, que permita las funciones regulatorias antes aludidas, incluido desde luego, el tratamiento preferencial con tasas más reducidas para aquellos eventos cultural o socialmente más apreciados.

Impuesto sobre las actividades turísticas

En algunos estados del país de fuerte actividad turística, se han establecido en el ámbito estatal o municipal, contribuciones especiales a la actividad turística de hospedaje, consistentes en una cuota sobre la tarifa de ocupación de habitaciones en hoteles o centros de hospedaje que cubre el ocupante del servicio y que retiene y entera el establecimiento que lo presta. En lo general, estos gravámenes se han originado por convenios con los propios prestadores de servicios turísticos, buscando que el rendimiento de su recaudación se destine al financiamiento de acciones públicas, de promoción o atención al turismo.

Impuesto sobre publicidad en la vía pública

El Sistema de Coordinación Fiscal ha limitado la causación de un impuesto sobre anuncios en la vía pública que la legislación de muchos estados explotaba y que aún mantiene vigente. Esta limitación carece de fundamento, pues no es causa de doble tributación ni implica una carga tributaria considerable para determinado tipo de contribuyentes y sí priva a la autoridad municipal de un ingreso legítimo retributivo de los costos que esa actividad le impone y, sobre todo, le resta la posibilidad de utilización instrumental del gravamen en las acciones de control y de regulación de acciones que muchas veces tienen un impacto desfavorable en el medio ambiente y causan molestias a la población en su conjunto.

Es el instrumento impositivo un medio eficaz para apoyar decisiones de política en el aliento o el desaliento de ciertas actividades y el ayuntamiento debe tener la facultad de ejercerlas donde incidan en aspectos que son de su estricta competencia como es el orden y el medio ambiente en sus ciudades. Así por ejemplo, un ayuntamiento que decidiera eliminar o limitar sustancialmente la publicidad mediante sonido en altavoces de alto volumen en la vía pública u orientados hacia ella, podría fácilmente controlarla si estuviera en aptitud de aplicar sobre ella un impuesto suficientemente alto para desalentarla. Situaciones similares con la gradación que proceda, pueden ser aplicadas en relación a la distribución de volantes o anuncios impresos que terminan tirados en las calles cuando se reciben o de carteles que se colocan en sitios públicos, requiriendo después de acciones de limpieza y mantenimiento. Puede, por otra parte, en los grandes centros urbanos, constituir un renglón de aportación significativa donde la proliferación de los llamados espectaculares invaden totalmente las calles de ciertas áreas o zonas.

Es sujeto de estos impuestos la persona física o moral que ordena la colocación o distribución de los anuncios y asume responsabilidad solidaria quien realiza su distribución o difusión o los propietarios de los predios donde se colocan.

La tasa del impuesto se fija normalmente en una cantidad líquida referenciada a un número de salarios mínimos o a otro indicador dinámico como la superficie, volumen o duración de la acción publicitaria, según sea el caso.

III.2. Derechos

El sistema fiscal mexicano reconoce el principio clásico en la teoría de la Hacienda Municipal, de distinguir las contribuciones considerando los grandes apartados: impuestos y derechos.

Los impuestos son una contribución establecida en nuestro sistema como "prestación obligatoria" que aporta los recursos para solventar los gastos del estado en función de beneficio general como los de los Poderes Legislativo y Judicial, o los de relaciones con el exterior; seguridad nacional o del orden interno; de aquellos otros relacionados con servicios que prestados también de manera general, y a los que pueden ocurrir todos los ciudadanos para los que se encuentran disponibles, no son fácil o convenientemente individualizados a favor de sus receptores específicos, tales como los servicios educativos o los de salud.

Los derechos por su parte son una "contraprestación" que cubre un particular por un servicio que se le presta o del que se beneficia de manera particular y diferente.

En el caso de la hacienda municipal, la distinción es suficientemente clara. El gobierno municipal tiene a su cargo atribuciones y responsabilidades de carácter general como puede ser la construcción y mantenimiento de las vialidades, de los jardines y parques públicos o los de seguridad pública y policía municipal. Ejerce igualmente funciones y atribuciones en la prestación de servicios a los que acceden de manera discriminada y con beneficios directos determinados ciudadanos o sectores de su población.

Por ello, las legislaciones estatales en materia de hacienda municipal prevén un conjunto de conceptos de derechos cuya causación está sujeta a la prestación y recepción del servicio, independientemente de que algunos de ellos adquieran el carácter de obligatorios, esto es, que el municipio está obligado a prestarlo y el particular a recibirlo y, consecuentemente, a cubrir la contraprestación correspondiente. Ilustra la variedad de conceptos, algunos de los cuales parecen reminiscencias de un pasado remoto, el catálogo de derechos previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, muy similar a la de la mayoría de las entidades federativas, que comprende los siguientes:

Derechos por servicios de:	Objeto:
Agua potable y drenaje	La prestación de los servicios de: a) suministro de agua potable; b) suministro de agua en bloque proporcionada a fraccionamientos o unidades habitacionales; c) autorización de derivaciones de tomas de agua; d) conexión de agua y drenaje; e) establecimiento de sistemas de agua en

	establecimientos comerciales e industriales; f) conexión de la toma para el suministro de agua en bloque; y, g) la descarga de aguas residuales.
Obras públicas	Autorización y expedición de licencias para construcción, uso específico de suelo, alineamiento y número oficial de otras incidencias en relación con los bienes inmuebles cuya expedición y vigilancia corresponda a las autoridades municipales.
Alumbrado público	Recepción del servicio de alumbrado público considerando el grado relativo de su existencia en las distintas áreas urbanas del municipio.
Estacionamientos en la vía pública	La ocupación de la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población como estacionamiento de vehículos. La evaluación de la prestación del servicio municipal de recepción, guarda y devolución de vehículos automotores en la explotación de estacionamientos concesionados a particulares.
Seguridad pública	Vigilancia especial por personal de los cuerpos de seguridad municipal a los particulares que lo soliciten.
Panteones	Son las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres, construcción de criptas y su mantenimiento, o por la evaluación de la prestación del servicio municipal de panteones concesionados a particulares.
Rastros	Sacrificios y otros procesos sobre animales destinados al consumo humano mediante la utilización de la maquinaria y bienes propiedad del municipio.

	La evaluación de la prestación del servicio municipal de rastros concesionados a particulares.
Registro civil	Asentamiento, expedición, inserción o certificación de actas que definen el estado civil, el nacimiento, la defunción y otras incidencias en relación a las personas.
Certificaciones	La legalización de documentos solicitados al ayuntamiento para hacer constar hechos o situaciones jurídicas o civiles relacionados con personas que habitual o incidentalmente han residido o residen dentro del territorio municipal.
Corral de consejo	La guarda de animales depositados en los "corrales de consejo", propiedad municipal.
Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes	La identificación anual de fierros para marcar ganado y magueyes para acreditar la propiedad de dichos bienes.

Como se observa del catálogo anterior, son múltiples y variados los conceptos y de hecho, susceptibles de incrementar con nuevos renglones de darse la prestación de nuevos servicios, como podría ser el caso de recolección y tratamiento de basura y residuos sólidos que ofrecen un potencial recaudatorio amplio y permitiría mejorar ese importante servicio público. Se observa también y llama la atención, el diferente peso específico que en los ingresos globales de los municipios en su conjunto pueden tener unos y otros, situación que no se corresponde de manera equivalente si se juzgan de manera particular en algunos municipios donde las condiciones y los servicios que el propio ayuntamiento presta les otorga un peso específico diferencial.⁹

**COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS PROPIOS DE
LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL
AÑO DE 1999**

CONCEPTO	MONTO	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
IMPUESTOS	6.584	41.86
DERECHOS	3.734	23.74
PRODUCTOS	1.575	10.01
APROVECHAMIENTOS	3.515	22.35
CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS	321	2.04
TOTAL	15.729	100.00

Fuente: INEGI

Su participación en el total de ingresos de los ayuntamientos es significativa pues representa el 23.7% del total de los ingresos tributarios propios.

Independientemente de aspectos vinculados con la estructura de los distintos conceptos de derecho en cuanto a precisiones de objeto y sujeto, los aspectos centrales para potenciar su eficiencia recaudatoria y, consecuentemente, su aporte a la hacienda pública municipal, se ubican en: (a) determinación de tasas o cuotas; (b) ámbito de aplicación y, (c) adecuación a las nuevas formas de gestión pública.

Tasas retributivas, tasas contributivas y precios de mercado

Tres son los criterios considerados en la doctrina en materia de determinación de las tasas (a veces llamadas cuotas o tarifas) que determinan la contraprestación de un servicio mediante el pago del “derecho” fiscal establecido. Una de las llamadas “tasas retributivas” sostenida en un principio de equivalencia que obliga a pagar el monto necesario para la cobertura total o parcial del costo erogado por el ayuntamiento en la prestación del servicio recibido. Su aplicación enfrenta el problema de la determinación del costo total lo que implica la adición de factores directos e indirectos, difíciles de cuantificar o de asignar de manera específica para cada servicio en lo particular y la dificultad posteriormente de distribuirlo entre sus receptores.

El principio de “tasa contributiva” incorpora independientemente de otros factores de proporcionalidad, un elemento de capacidad contributiva para definir los montos de causación individual, diferenciando por grupos o sectores en función a indicadores de esa capacidad contributiva.

Así por ejemplo, para el caso de tarifas por los servicios de abastecimiento de agua potable, en un sistema retributivo y en función al coste, las cuotas pueden establecerse por metros cúbicos de consumo incluyendo proporcionalidad por consumos más altos, independientemente de la naturaleza o características del usuario, mientras que en un sistema de tasas contributivas, la tarifa incluiría una gradación adicional por el tipo de vivienda, disminuyéndola en el caso de las de interés social frente a las que pudieran calificarse de residenciales o distinguiendo entre usos habitacionales y comerciales, discriminando a favor de los primeros, independientemente de que los consumos fuesen iguales en volumen.

⁹ La participación de los derechos por corral de consejo o por fierros para marcar ganado y magueyes, se conservan en la legislación del Estado de México por la exigencia de mantenerlos en una ley de hacienda municipal que rige para todos los municipios, no obstante que tienen aplicación solamente en dos o tres de los 122 que integran esta entidad federativa, casos en los que por ser municipios muy pequeños de carácter rural y de tránsito y mercado de ganado con alcance regional, constituyen un renglón de relativa importancia.

Un tercer esquema que establece una distinción sustancial en relación a los anteriores, es el de “precios de mercado” que permite fijar las tasas en función a lo que el contribuyente estaría dispuesto a pagar por el servicio si éste se diera en condiciones de competencia de mercado, o sea, en la valuación que haga del beneficio que recibe. La dificultad para su establecimiento se encuentra en la disponibilidad de parámetros válidos para definirlos, particularmente en el caso de algunos servicios que por su naturaleza no pueden entenderse como de mercado. Sin embargo en otros, y particularmente para algunos sectores, como pudiera ser el caso de abastecimiento de agua o de recolección de basura en las áreas o zonas industriales, la determinación de un precio puede resultar factible y conveniente. El punto central en relación a este tema en el marco de una reforma tributaria, estaría en crear las condiciones que respetando la seguridad jurídica de los contribuyentes, permita la adopción del criterio más conveniente para cada tipo de servicio y dentro de ellos, para los distintos sectores de sus usuarios y facilite adicionalmente su actualización en el tiempo. Una adecuada determinación de las tasas, tarifas o cuotas es, sin duda, el factor más importante para potenciar los efectos recaudatorios de los derechos.

Ámbito de aplicación

Las condiciones actuales de desarrollo urbano y las modificaciones al régimen competencial de los distintos órdenes de gobierno, entre otros factores, han provocado que actualmente muchos ayuntamientos presten nuevos servicios para atender nuevas necesidades o para asumir responsabilidades que antes tenían a su cargo otros niveles de gobierno. Frente a ello, es frecuente observar, un rezago en la imposición de los derechos a cargo de los particulares para su financiamiento. Existen por tanto, campos en donde es posible su aplicación para fortalecer a las haciendas públicas y para mantener principios de equidad en la distribución de las cargas tributarias.

El establecimiento y recaudación de derechos es por su propia naturaleza un renglón de aplicación casuística entre los distintos municipios y consecuentemente no sujeta a generalidad dentro del territorio estatal y mucho menos nacional. Es cierto que muchos servicios tienen una cobertura casi general en todo el país, pero aún en ese caso, las formas y condiciones de prestación del servicio acusan diferencias, y consecuentemente la estructura tributaria debe adecuarse a esa circunstancia. En ocasiones la diversidad que constituye la condicionante para la aplicación puede darse aún dentro de un municipio entre las distintas áreas o zonas que lo conforman. Estas circunstancias deben ser previstas en la legislación y en la práctica administrativa.

Adecuación a las nuevas formas de gestión pública

La descentralización adoptada para la gestión de ciertos servicios públicos municipales, particularmente mediante la constitución de organismos públicos descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio a quienes se asigna la función de prestar servicios públicos permite sustituir al ayuntamiento como su gestor directo. Servicios como el de abastecimiento de agua potable y sanidad o el de recolección y tratamiento de basura, comienzan a ser prestados bajo este esquema con una tendencia creciente previsible para el futuro inmediato.

En estricto sentido, la contraprestación por este servicio pudiera interpretarse como el precio de una operación comercial cuya cobranza y recaudación a cargo y a favor del propio organismo en relación a su autonomía operativa y patrimonial, no podría realizarse dentro de las reglas a que se somete la recaudación de ingresos públicos, consecuentemente no dispondría de la comodidad y las facilidades procesales que rigen las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario, particularmente las del ejercicio de la facultad económico coactiva. Alguna legislación estatal ha otorgado a estos órganos facultades de administración tributaria, preservando el carácter de ingreso público de carácter contributivo a las contraprestaciones por el servicio. Este régimen normativo debe ser objeto de revisión para consolidar su aplicación sin detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

De igual manera se presenta el problema de la fijación de las tasas o tarifas, ya que en estricto sentido correspondería determinarlo al propio organismo a través de sus instancias competentes, o bien, de ser el caso, someterlas a un “precio oficial” establecido por el estado, en ejercicio de sus facultades regulatorias en materia económica. El problema se ha tratado de resolver manteniendo su carácter de tasa tributaria establecida en las leyes fiscales con cuyo carácter tendría que ingresar a las arcas municipales, pero eximida de esta condición en las propias leyes de ingresos que establecen que su rendimiento permanezca a favor del organismo gestor.

Sin embargo, la solución apuntada no siempre resulta la más adecuada. La determinación de la tasa con un carácter tributario, por su sustento legal, pudiera otorgar seguridad jurídica de los contribuyentes, darle mayor estabilidad en el tiempo y vincularla a una ponderación de carga tributaria total de los contribuyentes. Por contra, la fijación de un precio por la instancia competente de los organismos, permite vincularla de manera más clara y objetiva con los costos del servicio y adecuarla con mayor flexibilidad en el tiempo. Parecería por ello aconsejable adoptar uno u otro criterios, según el tipo de servicio, las condiciones de fiscalidad

y posibilidades de negociación social de los distintos municipios. Para ello sería necesario que el marco normativo señale con claridad las competencias, las bases y los procesos para la determinación de las tarifas.

El régimen normativo para las contraprestaciones por estos servicios, cuando se adopten esos u otros nuevos mecanismos de gestión, debe ser revisado para garantizar su percepción, facilitar su recaudación y simultáneamente preservar los derechos de los particulares en todos los procesos de su interrelación. Desde el punto de vista estrictamente financiero, la transferencia del derecho de cobro por un servicio cuya prestación también se transfiere, debe implicar la transferencia de los costos correspondientes y el derecho patrimonial sobre los beneficios, pues de otra manera, el proceso de descentralización lejos de constituir un mecanismo que favorezca a la hacienda pública municipal, incidiría desfavorablemente en su suficiencia.

Un caso adicional a considerar es aquel en que determinado tipo de servicios, más que descentralizarse a organismos autónomos de la propia administración, se transfieran mediante concesionamiento o incluso mediante procesos de privatización a particulares. Estos esquemas que suelen darse en actividades que no requieran para su realización el ejercicio de actos de autoridad de competencia exclusiva del gobierno municipal, tiene una doble incidencia en la hacienda pública municipal, privándola por un lado de la percepción de los ingresos derivados de su explotación y, por otro, de los costos y gastos que le son inherentes. Los esquemas de concesionamiento o privatización tendrán plena validez cuando generen mayores eficiencias en la prestación de bienes o servicios a favor de los consumidores y representen simultáneamente un beneficio neto para las finanzas municipales al que pueden contribuir las propias prestaciones pactadas en los instrumentos que las regulan.

El concesionamiento de servicios supone en muchos casos la obligación para el ayuntamiento de mantener acciones de verificación o evaluación que garanticen su prestación eficaz; en estos casos el sistema tributario debe prever la cobertura de los derechos que corresponda a ese servicio.

Aspectos administrativos

El más amplio y a su vez de mayor impacto recaudatorio en materia de derechos, proviene de aquellos servicios que tienen una vinculación directa o que se identifican con la propiedad inmobiliaria, tales como los derechos por servicio de abastecimiento de agua potable o drenaje, los de recolección o de tratamiento de basura o residuos, o los de alumbrado público. Los sujetos principales, o cuando

menos solidarios de estas contribuciones son, por lo general, los propietarios o poseedores de los inmuebles, ello establece similitud con los padrones de los contribuyentes del impuesto predial.

Parecería evidente por lo anterior, que el control del impuesto y la recaudación vincularía a ambos instrumentos administrativos, situación que, sin embargo no se da en un gran número de municipios donde incluso el control está a cargo de áreas administrativas independientes y sin comunicación entre sí.

La vinculación de ambos padrones de contribuyentes de impuestos y de derechos relacionados con inmuebles, con la información geográfica y económica de carácter catastral, es innegable. En el caso de derechos esta información puede ser utilizada como uno de los elementos determinantes de las tarifas de las contribuciones, ya que aporta elementos para aplicar los criterios contributivos y de proporcionalidad aconsejables. Un buen sistema catastral es en ambos casos, la condicionante directa más importante en la efectividad recaudatoria de esos tipos de gravámenes.

Otro elemento que debe observarse con atención para la eficiencia recaudatoria de ese tipo de derechos, es la liquidación en base a las lecturas que den a conocer los consumos o demandas reales; para ello los ayuntamientos deberán realizar esfuerzos de actualización tecnológica para asimilar con oportunidad nuevos métodos, procedimientos y dispositivos, bajo el criterio de obtener con oportunidad, con mejor calidad y a un menor costo la información correspondiente. Sería conveniente resolver también, bajo criterios de eficiencia, la periodicidad en la toma de lecturas de consumos con relación al distinto tipo de usuarios y su importancia relativa. Así por ejemplo, los consumidores industriales, comerciales o de servicios o los residenciales de alto consumo, deberían de ser objeto de lecturas en periodos mensuales o bimestrales para captar con oportunidad y en los montos debidos los ingresos tributarios correspondientes, mientras que la lectura de los consumidores de menor importancia relativa y la expedición de los recibos y el cobro correspondiente, puede espaciarse a periodos más amplios, por ejemplo, semestrales o anuales.

Algunos ayuntamientos u organismos operadores de agua han comenzado a utilizar sistemas de prepagos, consistentes en mecanismos que operan bajo dispositivos como surtidores operados con tarjetas que dan derecho a un cierto consumo y cuyo importe se cubre previamente al adquirirlas, lo que permite adelantar la recaudación y disminuir los costos de toma de lecturas.

Aspectos regulatorios

Debe destacarse la importancia instrumental de cierto tipo de derechos para efectos regulatorios que sustenten políticas de desarrollo urbano o que fomenten mayor racionalidad en el consumo de bienes y servicios. A los métodos clásicos de proporcionalidad en las tarifas de derechos por abastecimiento de agua que discriminan a favor de los consumos de menor volumen, pueden agregarse otros de promoción y fomento más afinados, tales como premiar con reducciones a las tarifas o con acreditamiento parcial a ellas por el uso de dispositivos para ahorro de agua en sanitarios de menor tamaño o más eficientes. Igualmente es válido aplicar distinciones tarifarias por áreas o zonas con el propósito de fomentar o desalentar el abastecimiento a cierto tipo de viviendas en razón de ordenamiento urbano o de costo de los servicios.

Otro campo frecuentemente usado para la aplicación de tarifas diferenciales es el de los derechos por estacionamiento en la vía pública, que permite para apoyar políticas de ordenamiento de tránsito, favoreciendo con reducciones muy significativas el estacionamiento en las zonas más convenientes. En algunos casos, que ciertamente requieren de algún esfuerzo adicional en la administración de los estacionamientos públicos, es la aplicación de tarifas diferenciales en función al tiempo de estacionamiento, gravando considerablemente lo que exceda períodos largos para racionalizar el uso de los espacios, dotándolos de mayores índices de rotación.

Un diseño eficiente de la estructura de los derechos puede y debe considerar estos aspectos extrafiscales, lo que demanda necesaria y obligatoriamente de un marco jurídico que permita la flexibilidad en la determinación de las cuotas para su aplicación casuística.

III.3. Productos por la explotación de bienes inmuebles municipales

La casi totalidad de los ayuntamientos poseen activos inmobiliarios que no constituyen bienes de dominio público y que están destinados a su explotación para el desarrollo de actividades de interés común e incluso, en algunos casos, de aprovechamientos estrictamente privados, o bien que constituyen reservas territoriales para su posterior afectación al asentamiento de vivienda o de actividades productivas. La explotación racional de estos activos puede constituir una fuente significativa de ingresos municipales, sobre todo, si se realiza bajo adecuados criterios de mercado.

Mercados y centros de acopio y distribución de bienes

El principal renglón en este tipo de bienes, cuando menos desde el punto de vista de su explotación, parece ser el de los inmuebles destinados a los mercados o centros de acopio y distribución de bienes, construidos por los ayuntamientos y utilizados mediante diversos tipos de contratos o convenios, por los particulares que realizan ese tipo de comercio, los comúnmente llamados "locatarios", precisamente por ser tenedores del derecho de uso de un "local".

Es frecuente que la utilización de estos espacios no se formalice con los contratos de derecho privado o con los convenios que regulen de manera adecuada la relación y establezcan el pago de la contraprestación o "renta" bajo criterios objetivos de mercado, sino que se operen con altos niveles de discrecionalidad, lesionando con ello los intereses de la hacienda pública. En muchas ocasiones su aprovechamiento final es consecuencia de convenios entre particulares mediante traspasos o "subarrendamientos", o de intermediación por las dirigencias de las organizaciones que agrupan a estos usuarios, en prácticas con altos niveles de corrupción, o cuando menos, de explotación ilegítima a favor de particulares y en contra de los intereses y derechos de la comunidad.

En ese "mercado informal" se dan mecanismos de presión para exigir que los ayuntamientos permitan la explotación de los espacios con cuotas muy reducidas con relación al valor de la propiedad y a los costos para su mantenimiento, bajo el supuesto de que con ello se ayuda a la economía de las clases populares. En realidad los locatarios erogan un costo mayor que el pago al ayuntamiento porque deben adicionar el monto de las cuotas que pagan a sus agrupaciones, o porque han cubierto a derechohabientes originales, cuotas por traspaso o por subarriendo; independientemente del peso que esa erogación total pueda tener en los precios finales de los bienes que comercializan.

Un criterio que conviene ponderar casuísticamente en relación a este tipo de establecimientos es el de su "privatización" transfiriendo en propiedad condonacional a los locatarios, los espacios que ocupan, mediante operaciones de compra-venta y promoviendo que las nuevas demandas se resuelvan bajo esos esquemas. Ello puede generar inicialmente ingresos al ayuntamiento para su reasignación a otros propósitos sociales y sobre todo, disminuir presiones de gasto.

En los casos en los que los ayuntamientos mantengan este tipo de bienes deben reordenar su explotación, de modo tal que recuperen vía el pago de rentas fijadas en montos adecuados, los costos que su operación les erogue y obtengan en términos de mercado el rendimiento que la inversión supone.

Es frecuente que en terrenos aledaños a los mercados propiedad del ayuntamiento e incluso en otros espacios de dominio público, funcionen permanentemente o en determinados días, otras modalidades para el comercio, como los llamados “tianguis” o plazas. La utilización de estos espacios también es susceptible de generar un ingreso municipal con gran tradición, el llamado “derecho de piso” que debería ser fijado en condiciones de mercado. Existen antecedentes en el Sistema de Coordinación Fiscal Federal de criterios de la autoridad fiscal federal para restringir o limitar el cobro de esa compensación por el uso de esos espacios, compensaciones a las que han llegado a equiparar con un “impuesto al comercio”. A fin de resolver esas posibles controversias es necesario reconocer y regular en el marco normativo correspondiente, los derechos de la hacienda municipal para establecer las contraprestaciones y recaudarlas. El cobro de esta contribución puede ser a su vez utilizado de manera eficaz con propósitos regulatorios para evitar, o cuando menos ordenar, el comercio informal de ambulante o permanencia en la vía pública, al establecer las zonas o espacios donde se genere su pago y circunscribiendo consecuentemente a ellas la autorización para el funcionamiento de este tipo de actividad.

Otros inmuebles

Una adecuada explotación de la propiedad inmobiliaria municipal de derecho privado, puede constituir otra fuente importante de generación de ingresos para la hacienda pública. En su determinación, debieran considerarse criterios de mercado como la explotación de estos bienes, por otra parte, puede satisfacer objetivos de desarrollo urbano o de satisfacción de demandas sociales de bienes y servicios.