

INTRODUCCIÓN

En México, como en cualquier otro Estado democrático, para que sean palpables y visibles los derechos por los individuos, se requiere de ingresos públicos que los nutran (tributarios y no tributarios).¹ Así, nos planteamos realizar una colección de libros que analicen cada uno de los DESC desde la perspectiva tributaria y presupuestal del Estado, de tal suerte que partimos de un marco teórico conceptual de lo que se entiende por cada uno de estos derechos. En nuestro primer libro comenzamos con el derecho a la vivienda adecuada y, de acuerdo con la literatura, este derecho no se ago-

¹ Este trabajo se inscribe en la tesis sustentada por Stephen Holmes y Cass R. Sunstein en su libro *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, que en su traducción al español fue prologado por González Bertomeu y que enfatizó en esa tesis: “Dime cuántos impuestos te cobran (y cómo se gastan) y te diré qué derechos tienes”, Holmes, Stephen y Sustein, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, trad. de Stella Mastrangelo, Argentina, Siglo XXI, 2011, p. 15. En México, no obstante el esfuerzo realizado por el gobierno federal sobre datos presupuestarios abiertos de la página de la SHCP —que muestra las diversas fuentes de financiamiento a partidas, ramos, programas y fondos como recursos fiscales, gasto financiado por recursos externos, contraparte nacional y recursos propios— todavía no existen al detalle las cifras precisas que demuestren cuánto del pago del ISR o del IVA se destina a sufragar los DESC. http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2017.

En este mismo sentido encontramos el trabajo de Henry Shue en el segundo capítulo. Shue, Henry “Negative Rights and Positive Rights”, *Basic Rights, Subsistence, Affluence and US. Foreign Policy*, 2a. ed., Nueva Jersey, Princeton University Press, 1996, pp. 35 y ss.

En las finanzas públicas nacionales se tiene conocimiento de cuánto se destina en el gasto público a los DESC, esto gracias a la publicación del DPEF, a los informes trimestrales que realiza SHCP a la Cámara de Diputados y a la cuenta pública. Esa información ha ayudado a diversas ONG’S a estudiar la eficiencia del gasto público como México Evalúa, Frente a la Pobreza, México Social, Colectivo Peso, GESOC, FUNDAR, ETHOS, entre otras organizaciones mexicanas.

ta en el acceso a una vivienda adecuada en propiedad, sino que transita más allá de ese umbral, pues significa acceso a vivienda en propiedad o en alquiler, en una comunidad segura que a toda persona le permita vivir con dignidad, salud física y mental.² Elementos que serán estudiados en el capítulo primero.

En la indagación sobre los DESC existe la teoría de que su vulneración está relacionada con la no redistribución de la riqueza.³ Y, como consecuencia natural, también se ha reconocido que los bajos ingresos tributarios restringen al Estado para cumplir con su obligación de garantizar el desarrollo progresivo de los DESC. En México la recaudación fiscal es muy baja. Las cifras son contundentes, pues la recaudación de contribuciones representa el 19.5% del PIB.⁴ Por otro lado, nuestro país ha firmado varios convenios internacionales que protegen los derechos humanos, por lo tanto, debe garantizar su salvaguarda con los escasos ingresos públicos que tiene el Estado mexicano.

El derecho a la vivienda adecuada está consagrado en nuestra Constitución y a su vez preservado en los convenios internacionales sobre derechos humanos de los que México forma parte, por lo que deben desarrollarse las políticas públicas encaminadas para garantizar este derecho con acciones positivas, un claro ejemplo de estas acciones es la Ley Federal de Vivienda de 1984, que reglamenta el artículo 4o. de la Constitución federal, así como las leyes de las entidades federativas, entre las que cabe destacar la Ley de Vivienda para la Ciudad de México aprobada por la Asamblea Legislativa a finales de 2016.

Nuestra primera hipótesis parte de que para conseguir este derecho a la vivienda adecuada, también se logra mediante el al-

² “Derecho a una vivienda adecuada”, en Observatorio DESC, *Derechos económicos, sociales y culturales*, observatoriodesc.org, consultada el 24 de octubre de 2014.

³ “Derechos humanos y fiscalidad: un binomio necesario”, #EstoSiEsRiqueza, elaborado por Pobreza Cero, disponible en: pobrezacero.wordpress.com, consultada el 23 de octubre de 2014.

⁴ <http://www.proceso.com.mx/422518/mexico-ultimo-lugar-en-recaudacion-de-impuestos-ocde>.

INTRODUCCIÓN

3

quiler de vivienda,⁵ y para ello es necesario contar con un marco tributario favorecedor tanto del lado de la demanda como del de la oferta. Por lo que este libro está encaminado a explicar el tratamiento fiscal dado a la vivienda en alquiler a nivel federal, y con ello indagar si el marco tributario ha permitido que este derecho a la vivienda adecuada sea tangible para todos los habitantes residentes en México. El análisis y diagnóstico permitirán conocer si la tributación constituye un factor que promueve o inhibe el alquiler. En su caso, se identifican áreas de oportunidad fiscal para hacer más atractiva la inversión o que mejoren las condiciones del inquilino frente al comprador de una vivienda. Aquí exploramos la posibilidad de la fiscalidad como un vehículo idóneo para proveer al particular de una vivienda adecuada.

En este trabajo de investigación exponemos los instrumentos fiscales necesarios para incentivar el mercado de alquiler de vivienda en México, con el propósito de alcanzar el derecho a la vivienda adecuada. La mirada de este trabajo es distinta a la política de vivienda en México, pues en el análisis de este libro se desprende que México claramente ha direccionado sus políticas públicas al financiamiento para la adquisición de vivienda, creando instituciones como el Infonavit, que opera desde 1972 con el ánimo de financiar vivienda social para sectores de la población

⁵ Hay estudios recientes enfocados a analizar las políticas dirigidas al bienestar de las personas, en este sentido, no necesariamente la política pública mexicana para promover la propiedad de casas habitación significa que haya logrado mayor bienestar a las personas. Punset, Elsa, *El mundo en tus manos. No es magia, es inteligencia social*, Barcelona, Destino, 2014, vol. 262, pp. 765-793. El problema en México es que sus políticas públicas sobre vivienda adecuada no se han conformado con base en evidencia empírica sobre la percepción del bienestar general de las personas. Para este tema es importante incursionar en la siguiente literatura. Phélan, Mauricio *et al.*, “Sistematización de índices e indicadores alternativos de desarrollo para América Latina”, *Temas de Coyuntura*, núm. 66, 2012, pp. 175-196. Estos autores hacen referencia los indicadores alternos al Producto Interno Bruto como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Progreso Social, el Índice de Capacidades Básicas, el Índice de Felicidad, el Índice de Progreso Real, entre otros.

de menores ingresos.⁶ Y que no precisamente ha resuelto el problema de la vivienda social. Y quizá sea el momento de cambiar de perspectiva para acceder al derecho de la vivienda adecuada.

Se realiza una radiografía de la fiscalidad en materia de alquiler en México que localiza los puntos críticos que inhiben, frenan o evitan la inversión destinada al alquiler de vivienda. Se analizan los beneficios fiscales puestos en práctica para determinar si han sido los indicados o suficientes en la promoción de un mercado formal de alquiler de vivienda.

Esto permitirá trazar una ruta crítica y formular propuestas concretas para adecuar el marco legislativo tributario. También permitirá promover un mercado formal de alquiler de viviendas, como parte de una política pública de vivienda interesada en desarrollar mercados profesionales, sólidos y profundos para garantizar el derecho a la vivienda adecuada. Con ello la política de vivienda podrá disponer de un instrumento adicional para alcanzar el derecho constitucional de vivienda adecuada.

En México se carece de investigaciones recientes que analicen y profundicen sobre la fiscalidad del alquiler de vivienda. De ahí que esta investigación ha tenido que superar el obstáculo de la escasez de información sobre la recaudación de ingresos del ISR por concepto de alquiler de bienes inmuebles destinados a residencia habitual.

Es así que, como lo comentó Leticia Morales,⁷ este estudio pone en juego el entramado construido sobre el derecho a la vivienda y su aplicación práctica mediante el instrumento fiscal al caso concreto del alquiler de vivienda en México. Este libro está enfocado a analizar críticamente los incentivos extrafiscales que ha generado el Estado mexicano para el alquiler de vivienda adecuada. Es menester señalar que la presente obra se desprende del estudio

⁶ Aldrete, José Antonio, “Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del Infonavit”, *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983, p. 317.

⁷ Una de mis lectoras dentro de la mesa de discusión del presente libro, a quien le agradezco sus interesantes comentarios sobre los derechos sociales.

INTRODUCCIÓN

5

previo que realizamos sobre el marco fiscal del alquiler de vivienda en México presentado a la Sociedad Nacional Financiera, de ahí el interés de seguir haciendo camino en este campo, que no deja de inquietar por el crecimiento de la explosión demográfica en la República mexicana y que de acuerdo con México Social⁸ la población crece en promedio de 1.3 millones de habitantes al año, a esta situación se le suma el envejecimiento de la población⁹ y la calidad de la residencia habitual para los adultos mayores.

Este libro se organiza de la siguiente manera: en el primer capítulo se esboza el marco conceptual del derecho a la vivienda adecuada dentro del catálogo de los DESC. El capítulo, aunque se sitúa en el marco teórico de los DESC, no tiene como objetivo la discusión académica y jurisdiccional de la garantía y protección de los DESC, sino explicar en qué consisten estos derechos, para luego entrar de lleno a analizar el derecho a la vivienda adecuada. En un segundo capítulo se analizan los impuestos que han gravado los ingresos por alquiler a partir de 1925. En el tercero y último capítulo se estudian los impuestos federales que actualmente gravan el alquiler y los estímulos fiscales incorporados en dichos impuestos. Además, contrasta el tratamiento tributario del alquiler *versus* la compraventa de bienes inmuebles para casa habitación. Esta comparación permite indagar si la política pública favorece más la adquisición que al alquiler de vivienda.

La metodología empleada en este libro es analítica y documental, en la que iniciamos con las siguientes preguntas de investigación: ¿qué son los DESC?, ¿cómo el Estado mexicano ha promovido el derecho a la vivienda adecuada?, ¿cómo lo ha protegido?, y

⁸ Nota publicada en el periódico *Excélsior* el 4 de mayo de 2014 y realizada con base en la ENADID de 2014. En la mencionada nota se hace referencia a que el INEGI en 2010 contabilizó 112.33 millones de habitantes, y ha documentado: “Los datos sobre natalidad con que cuenta el INEGI permiten sostener que 18% del total de los nacimientos que se contabilizan en el país se presentan en mujeres que tienen menos de 19 años al momento del parto, es decir, casi uno de cada cinco nacimientos se da en mujeres muy jóvenes”.

⁹ De acuerdo con la ENADID 2014, cuyo tamaño de la muestra fue 101 mil 389 viviendas a nivel nacional. <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/doc/presentacion.pdf>.

¿cuáles han sido los instrumentos para garantizarlo? Este ejercicio metodológico conlleva una mirada transversal del tema, porque busca realizar hallazgos en el marco tributario federal encaminados a hacer posible el acceso a la vivienda adecuada mediante su alquiler. Es así, que este trabajo lo desarrollamos con base en cuestionamientos que nos permitirán encontrar si el instrumento fiscal permite hacer tangible el derecho a la vivienda adecuada en México.