

El impuesto predial:

la oportunidad que todos dejan pasar



Ethos

LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS



El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar

Febrero 2021

Coordinadora

Liliana Alvarado

Autores

Rodrigo Bolaños

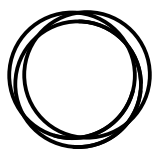
Arturo Franco

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas agradece a Mónica Unda por contribuir con su tiempo, conocimiento y experiencia para revisar y corregir los manuscritos enviados. La retroalimentación que nos brindó contribuyó a la mejora en la calidad del documento final. Esta revisión no la hace responsables por el contenido de la investigación.

Ethos agradece la participación de los expertos que fueron consultados para fortalecer cada uno de los temas tratados en esta publicación. En particular a Griselda Martínez, Francisco Amador y Carlos Roldán. Asimismo, reconoce la labor de Alejandro Alegría y Miguel Santibáñez por su ayuda en la investigación bibliográfica y hemerográfica, así como en el tratamiento de datos.

Las opiniones, resultados y conclusiones expresadas en este documento son las de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas y no reflejan necesariamente las de nuestros financiadores.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas.



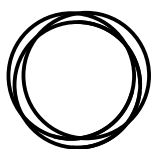
Ethos

LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

ISBN: 978-607-97870-1-1

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas.

El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar



Ethos

LABORATORIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Acrónimos

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
RFP	Recaudación Federal Participable
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal



Índice

6 Resumen Ejecutivo

7 Introducción

8 El que parte y reparte se queda con la mejor parte: la relación entre los municipios, estados y la federación

18 Arquitectura del impuesto predial en México

28 Los cuatro eslabones de la baja recaudación

40 Aprendizajes de los municipios que hacen bien su tarea en México

51 Recomendaciones

54 Bibliografía



Resumen Ejecutivo

El debate sobre la necesidad de aumentar los ingresos propios de los gobiernos locales no es reciente. Sin embargo, las circunstancias por las que atraviesa actualmente la economía nacional e internacional demandan que el tema sea atendido con urgencia. En este contexto, **Ethos Laboratorio de Políticas Públicas se dio a la tarea de elaborar el reporte “El impuesto predial: la oportunidad que todos dejan pasar.”** Ello con el fin de retomar el tema en la agenda pública y comenzar a identificar mejores prácticas que guíen la implementación de soluciones factibles en el corto plazo y que a la vez sean sostenibles en el tiempo.

El documento está integrado por cuatro apartados. En el primero se analizó la evolución del gasto federalizado en los estados y municipios, el cual ha representado una proporción importante en ambos órdenes de gobierno durante el periodo 2006-2019, ya que, en promedio, fue de 82.1% y 69.4% de sus ingresos totales, respectivamente. **De igual manera, se analizó la distribución del origen de los ingresos de las entidades federativas y los municipios.** En este punto se observó que los ingresos por impuestos son la principal fuente de recursos propios de los municipios.

En el segundo apartado se incluyen las nociones clave del impuesto predial en nuestro país, es decir, los elementos que lo conforman, cómo se calcula su cobro, entre otras. En este sentido, se contextualizó el reto que enfrenta México respecto a los miembros de la OCDE y los propios vecinos de la región latinoamericana. **Además, se hace explícita la problemática asociada con la disponibilidad y calidad de la información para analizar la recaudación del predial en México.** El resultado más trascendente es que **el número de municipios que no reporta información, o no recauda el impuesto, ha crecido con el tiempo.** En este mismo apartado se identificaron a los municipios con mayor recaudación por región, siendo el norte del país el más destacado.

En el tercero, se identificaron los cuatro factores que inhiben la recaudación del predial en los municipios del país. Estos se dividen en administrativo, político, económico y de incentivos al contribuyente; cada uno explica los retos particulares que deben enfrentar los involucrados para lograr romper con el círculo vicioso de dependencia de la Federación, desinterés por el cobro y falta de resultados. Finalmente, **en el cuarto apartado se identificaron las buenas prácticas que coinciden y están siendo implementadas en los municipios con mayor recaudación.** Asimismo, se aborda brevemente el problema de la implementación de soluciones y la heterogeneidad entre los municipios urbanos y rurales que complican aún más la elaboración de un plan de acción común. **El reporte concluye con una serie de recomendaciones que podrían contribuir a delinear las soluciones del problema.**

Introducción

El mundo y **México se encuentran en un momento complejo**: las tensiones comerciales han puesto en jaque al orden económico global actual; el precio del petróleo en el mercado internacional se ha desplomado y con ello se ha debilitado, aún más, una de las fuentes de ingreso a la que este país sigue apostando; además, hay una crisis de salud pública que ha desequilibrado la oferta y demanda de productos y servicios, así como las cadenas productivas a nivel global. Por otra parte, **las presiones de gasto público no han disminuido, e incluso han aumentado con los años**, debido a un sinfín de motivos como las ayudas sociales o el pago del servicio de la deuda, por mencionar sólo algunos.

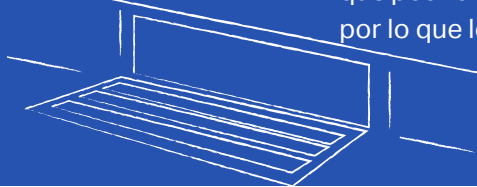
El resultado de esta ecuación es claro a todas luces. Es momento que los tres órdenes de gobierno encuentren la manera de generar recursos propios antes de que la balanza se incline peligrosamente ante el lado menos deseado y, posteriormente, resulte aún más difícil equilibrarla. En particular, **un tema que preocupa desde hace mucho tiempo es la debilidad histórica de las finanzas públicas locales**, por lo que hoy más que nunca, se debe reconsiderar el diseño tributario que las sostiene.

Actualmente, las **características del sistema de coordinación fiscal** en México han dejado a las entidades y municipios casi inermes para enfrentar sus necesidades de manera autónoma sin estar supeditados a los recursos que la federación les transfiere. **Para la federación, el gasto que transfieren a los gobiernos subnacionales representa una tercera parte de la recaudación total, no obstante, para los estados y municipios, estas transferencias representan alrededor de tres cuartas partes de sus ingresos.**

Este esquema ha generado consecuencias a nivel local y nacional. Por una parte, ha promovido la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, puesto que han desaprovechado sus atribuciones para mejorar la recaudación local debido a que sus ingresos se encuentran relativamente asegurados. **Por otra, disminuye la disponibilidad de recursos federales que podrían ser usados para restaurar el equilibrio en las finanzas públicas.** En ambos escenarios, los ciudadanos son los principales afectados, pues se compromete el bienestar social.

La problemática, sin duda, es compleja, pero **una posible solución se encuentra en un impuesto que ha sido olvidado por años: el predial.** Este tributo, a pesar de sus limitantes, sigue siendo la principal fuente de ingresos propios de los municipios y todavía tiene un amplio espacio de mejora. Sus virtudes no sólo están en su potencial de ser un pilar para la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, pues con una gestión adecuada, dicho impuesto podría reestablecer el vínculo entre los ciudadanos y los gobiernos para ejercer de forma responsable el gasto.

Es en este espíritu que **este reporte busca dar un panorama completo sobre cuál es el rol que el impuesto predial juega** actualmente en las finanzas locales, explora las causas de su bajo desempeño y muestra los elementos coincidentes del éxito en la recaudación de algunos municipios. A partir de ello, propone algunas recomendaciones que podrían ayudar a los tomadores de decisión a fortalecerlo. La oportunidad es única, por lo que los ciudadanos y los gobiernos, no la debemos dejar pasar.



El que parte y reparte se queda con la mejor parte: la relación entre los municipios, estados y la federación

Uno de los elementos fundamentales para que un Estado federal como el nuestro funcione es que exista **un conjunto de reglas claras para la gestión de las finanzas públicas entre los municipios, las entidades y la federación**. Al respecto, los rubros que estas reglas suelen considerar son, la generación de ingresos, la transferencia de recursos entre gobiernos, los empréstitos y el ejercicio del gasto (World Bank, 2016). En esta sección, no obstante, nos centraremos únicamente en entender cómo es que los estados y municipios se financian para afrontar sus diferentes responsabilidades.

Retrato de la coordinación fiscal en México

Las entidades y municipios obtienen sus recursos principales a partir de cuatro instrumentos del gasto federalizado: las participaciones, las aportaciones, los subsidios y los convenios.¹ De acuerdo con cálculos propios, el **monto de estos recursos representa un peso importante en las finanzas públicas de la federación, puesto que son equivalentes al 8.1% del Producto Interno Bruto (PIB)**, considerando el promedio durante el periodo de 2006 a 2019. **De dicho gasto, el 82% equivale a las participaciones y aportaciones en una proporción similar.**

No obstante, un análisis más detallado revela que **el gasto federalizado aumentó paulatinamente de 2006 a 2015, cuando alcanzó su punto máximo (8.9% del PIB), para después disminuir hasta llegar en 2019 a los niveles de 2009 (7.9% del PIB)**. De igual forma, a través de los años, **las participaciones han sustituido a las aportaciones como el fondo con mayor peso**, como se muestra en la Tabla 1.

¹ En términos presupuestarios, las participaciones se transfieren a través del ramo 28; las aportaciones, a través de los ramos 33 y 25; y los subsidios, mediante el ramo 23.

Tabla 1. Distribución del gasto federalizado (2006-2019)

	Gasto Federalizado (A+B+C)		Participaciones (A)		Aportaciones (B)		Subsidios, convenios, protección social en salud y otros apoyos (C)	
	MDP	%PIB	MDP	%PIB	MDP	%PIB	MDP	%PIB
2006	1,378,975	7.30%	588,226	3.10%	646,711	3.40%	144,038	0.80%
2007	1,397,574	7.20%	561,811	2.90%	637,489	3.30%	198,275	1.00%
2008	1,587,999	8.10%	673,375	3.40%	666,260	3.40%	248,364	1.30%
2009	1,464,103	7.90%	574,773	3.10%	671,696	3.60%	217,634	1.20%
2010	1,555,348	8.00%	639,939	3.30%	675,151	3.50%	240,258	1.20%
2011	1,602,528	7.90%	659,814	3.30%	690,277	3.40%	252,437	1.20%
2012	1,722,309	8.20%	656,630	3.10%	709,781	3.40%	355,899	1.70%
2013	1,867,597	8.80%	696,709	3.30%	733,949	3.40%	436,939	2.10%
2014	1,950,760	8.90%	732,918	3.30%	745,002	3.40%	472,840	2.20%
2015	2,018,950	8.90%	766,957	3.40%	783,931	3.50%	468,061	2.10%
2016	1,995,028	8.60%	802,605	3.40%	772,454	3.30%	419,969	1.80%
2017	1,965,145	8.30%	837,806	3.50%	757,841	3.20%	369,498	1.60%
2018	1,983,599	8.20%	872,177	3.60%	758,037	3.10%	353,385	1.50%
2019	1,906,466	7.90%	878,925	3.60%	780,460	3.20%	247,082	1.00%

Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Oportunas del Sector Público (SHCP), Producto Interno Bruto y su deflactor (INEGI).²

Nota: "MDP" se refiere a millones de pesos a precios de 2019; "% PIB" denota porcentaje del PIB del año en cuestión.

El impuesto predial es un gravamen directo que se genera por la tenencia, posesión u ocupación de una propiedad inmobiliaria y éste puede variar de acuerdo con las características de la propiedad.

Un punto de inicio se encuentra en la Constitución de 1917, donde se estableció la concurrencia de facultades de los tres órdenes de gobierno para imponer contribuciones que permitieran financiar el gasto público. Sin embargo, ello **derivó en que se crearan tributaciones duplicadas o triplicadas sobre las mismas actividades**, lo que obstaculizaba el desarrollo de la economía (ASF, 2017).

Con el fin de atender esta problemática, durante el siglo pasado, se llevaron a cabo diversas convenciones fiscales en las que **se buscó implementar una mayor armonización fiscal entre los órdenes de gobierno** (ASF, 2016). No obstante, **no fue sino hasta mediados de los años setenta cuando todas las entidades alcanzaron un acuerdo en términos fiscales con la federación.**³

Este arreglo **se formalizó en 1978 con la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)** e implicó, ante su entrada en vigor, que se eliminaran 18 impuestos federales, 458 impuestos locales y se sustituyera al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Arechederra & Urzúa, 2017).

Como condición para formar parte del recién creado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, **las entidades firmaron convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)** en los cuales **acordaron no gravar las mismas actividades o materias que serían tributadas por la federación -como el IVA- a cambio de recibir una participación de los ingresos recaudados**, además de que auxiliarían a la federación en el cobro de estos impuestos recibiendo como retribución incentivos económicos (SHCP, S/A).

² Las cifras se obtuvieron de una consulta hecha el 11 de marzo de 2020 y pueden no coincidir con aquellas que se reporten posteriormente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³ Para obtener más información sobre el tema, se sugiere consultar el texto de Aboites (2003).

Los estados y municipios del país han mostrado una alta dependencia de las aportaciones y participaciones federales. En conjunto, ambos conceptos representan el 83% de los ingresos totales de las entidades y el 72% de los ingresos municipales.

De forma similar, **las entidades adquirieron la obligación de transferir una porción de estos recursos a los municipios**, por lo que los congresos locales definieron las fórmulas de redistribución que seguirían. En este tenor, es apropiado señalar que los criterios de asignación que los gobiernos subnacionales han utilizado no necesariamente han estado alineados con los de la federación (Peña Ahumada, Partida, & Armando, 2011).

Al respecto, **se establecieron dos principios generales que guiarían cómo los recursos federales deberían redistribuirse entre las entidades: el resarcitorio**, es decir, que a las entidades se les restituyera una proporción de los recursos que dejaron de cobrar y con los que contribuyen a la federación; **y el compensatorio**, cuyo fin es apoyar a las entidades más rezagadas en términos de desarrollo económico y social, para que se equiparen con el resto (Hernandez Trillo & Iturribaria, 2003). Debido a sus características, los recursos del tipo resarcitorio son incondicionales, mientras que los compensatorios están sujetos a diversas reglas que aseguran el cumplimiento de los objetivos (Peña Ahumada, Partida, & Armando, 2011).

De este modo, con el fin de poder **cumplir con el principio resarcitorio, se crearon las «participaciones»** a partir de una bolsa común denominada formalmente como Recaudación Federal Participable (RFP).⁴ Estas son de libre administración por parte de los gobiernos locales y consisten en distintos fondos que responden a criterios diversos, como se puede ver en la Tabla 2.

⁴ Consistente en lo que la Federación obtiene de todos sus impuestos –una vez que se pagan las devoluciones que correspondan–, el 80.3% de los ingresos petroleros y los derechos sobre la actividad minera

Los impuestos a la propiedad representan el 80% de los recursos obtenidos por el cobro de impuestos municipales, por lo que son los principales. El más importante de ellos es el predial, pues representó alrededor del 53% entre 2006 y 2019.

Tabla 2. Principales fondos de participaciones federales a las entidades y municipios provenientes de la Recaudación Federal Participable

Fondo	Criterios de distribución
Fondo General de Participaciones	Es producto del 20% de la RFP. De acuerdo con la fórmula actual, cada una de las entidades recibe un monto que no puede ser menor a lo que recibían en 2007. Los recursos adicionales a esta base se distribuyen según el siguiente criterio: i) 60% a un coeficiente que recompensa el aumento del Producto Interno Bruto Estatal en términos relativos al resto de las entidades; ii) 30% a un coeficiente que recompensa los aumentos en la recaudación local de cada entidad, en términos relativos a las otras, y iii) 10% a un coeficiente que recompensa los aumentos en la recaudación local respecto a la misma entidad un año antes. Cabe señalar que los tres factores son sopesados por la población relativa de cada entidad respecto a la total del país.
Fondo de Fomento Municipal	Es producto del 1% de la RFP. El fondo se reparte entre las entidades que cuentan con arreglos de coordinación con sus municipios para el cobro de derechos como el agua y el predial. Una vez que los recursos del fondo están en manos de la entidad, ésta debe repartirlo entre los municipios.
Fondo de Fiscalización y Recaudación	Es producto del 1.25% de la RFP. Se reparte entre las entidades considerando su nivel de recaudación de impuestos y derechos estatales, así como el predial y derechos de agua, en relación con el esfuerzo que otras entidades hayan hecho en estos mismos rubros. De estos recursos, las entidades deben repartir una quinta parte a sus municipios.
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	Recibe recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, este último es un fideicomiso del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para garantizar el manejo responsable y transparente de los ingresos petroleros. Los recursos del FEH se distribuyen entre las entidades clasificadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como extractoras de gas y petróleo.

Nota: adicionalmente se encuentra el "Fondo del Impuesto sobre la Renta", el cual se creó en 2015 y su función es retener el ISR de la nómina de los empleados. Este recurso se entrega a la Federación y, posteriormente, Hacienda hace la repartición de los ingresos entre las 32 entidades.

Fuente: elaboración propia con base en INAFED (2020) Ley de Coordinación Fiscal, Banco Mundial (2016), Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

En forma paralela, **para cumplir con el principio compensatorio, se instituyeron las «aportaciones»**, las cuales están mayormente desvinculadas de la bolsa común y están condicionadas al cumplimiento de fines específicos, por lo que se dividen en múltiples fondos cuyo objetivo es atender temas relacionados con la salud, educación, seguridad, pobreza, entre otros, como se observa en la Tabla 3.

Por último, **se establecieron los «subsidios» y los «convenios» como medios alternos**, desligados a los principios resarcitorio y compensatorio, y que permiten el cumplimiento de objetivos de diversa índole, como la implementación de programas de distintas secretarías federales o la descentralización de servicios públicos, entre otros que pueden observarse en la Tabla 4 (ASF, 2017).

Tabla 3. Aportaciones federales a las entidades y municipios

Fondo	Objetivo general
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Se otorgan a los estados recursos económicos complementarios para la educación básica y normal.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Recursos económicos con el fin de que las entidades puedan cumplir con sus obligaciones en materia de salud.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Se divide en el Fondo de Infraestructura Social de las Entidades y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (12.2%) y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (87.8%). Los recursos pueden destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema y a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Las demarcaciones de la Ciudad de México reciben recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos de agua, descargas residuales, modernización de la recaudación local, mantenimiento de infraestructura y necesidades de seguridad pública.
Fondo de Aportaciones Múltiples	Recursos a las entidades para destinarlos en un 46% a desayunos escolares y el restante a la construcción y rehabilitación de las instalaciones educativas.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Los recursos son destinados para apoyar a las entidades a financiar la prestación del servicio de educación para adultos.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Se entregan a las entidades para profesionalizar las instituciones de seguridad pública, equipamiento, establecimiento y operación de bases de datos, construcción y mejoramiento de instalaciones, entre otros.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Se les otorga a las entidades para la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, sistemas de pensiones, modernización de registros públicos de la propiedad, protección civil, educación pública, entre otras.

Fuente: elaboración propia con base en la LCF.

Tabla 4. Convenios, subsidios y otros apoyos federales a entidades y municipios

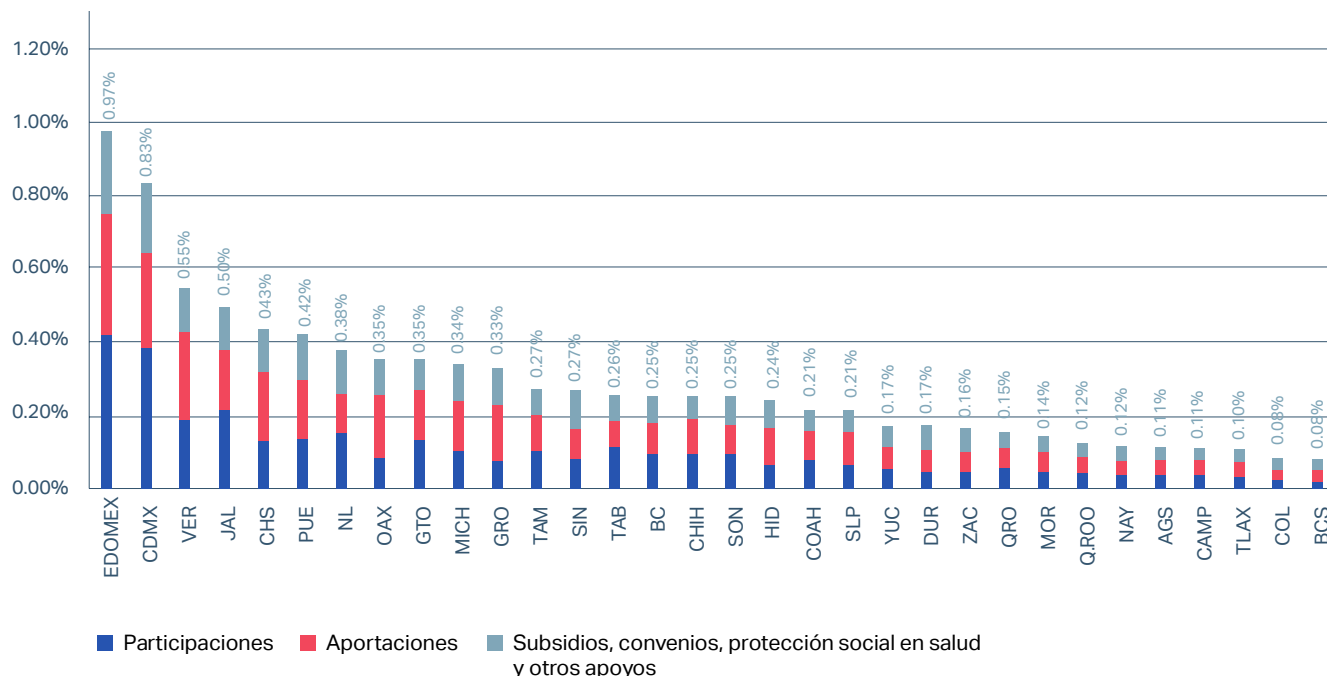
Rubro	Objetivo general
Recursos para protección social en salud	Son aquellos que se destinan para financiar el Instituto de Salud para el Bienestar, antes Seguro Popular.
Provisiones salariales y económicas y otros subsidios	Tiene múltiples propósitos, pero principalmente se ha usado para ayudar en el cumplimiento del balance presupuestario, a través de controlar ampliaciones, reducciones del presupuesto aprobado, así como estabilizar los recursos que se le destinan a las entidades. También se utiliza para dar cobertura a las necesidades derivadas de los desastres asociados con los fenómenos naturales y para transferir recursos a las entidades para apoyar el desarrollo regional.
Convenios de descentralización	Son utilizados por las dependencias del Gobierno Federal para establecer acuerdos con las entidades federativas para que puedan otorgarles recursos presupuestales para un fin específico.
Convenios de reasignación	Son un mecanismo para reasignar recursos de las dependencias y entes públicos a las entidades federativas para que éstas puedan cumplir los objetivos de programas federales.

Fuente: elaboración propia con base en la LCF, PPEF 2019 (2019), INAFED (S/A).

Es necesario recalcar que, si bien el gasto federalizado representa la mayoría de los ingresos de los gobiernos subnacionales, como se explicará con mayor detalle más adelante, son varios los criterios, como los resarcitorios y compensatorios, que han hecho que este gasto se reparta de distinto modo entre las entidades y, por lo tanto, entre los municipios. Incluso, como se observa en la gráfica 1, **las entidades mayormente beneficiadas entre 2006 y 2019 han sido el Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz**, las cuales acaparan una cuarta parte de los recursos totales. Al contrario, Baja California Sur, Colima y Tlaxcala han sido las que menos recursos han recibido.⁵

⁵ De acuerdo a Urzúa y Arechederra (2017), la población relativa de cada entidad sigue siendo el criterio con mayor peso en las fórmulas de distribución de las aportaciones y las participaciones, a pesar de los varios replanteamientos a lo largo de las últimas décadas. Para profundizar en el tema, también se sugiere revisar los textos de Ibarra (2013).

Gráfica 1. Promedio del gasto federalizado como proporción del PIB anual (2006–2019) distribuido a los estados



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Oportunas del Sector Público (SHCP) y cifras del PIB (INEGI).

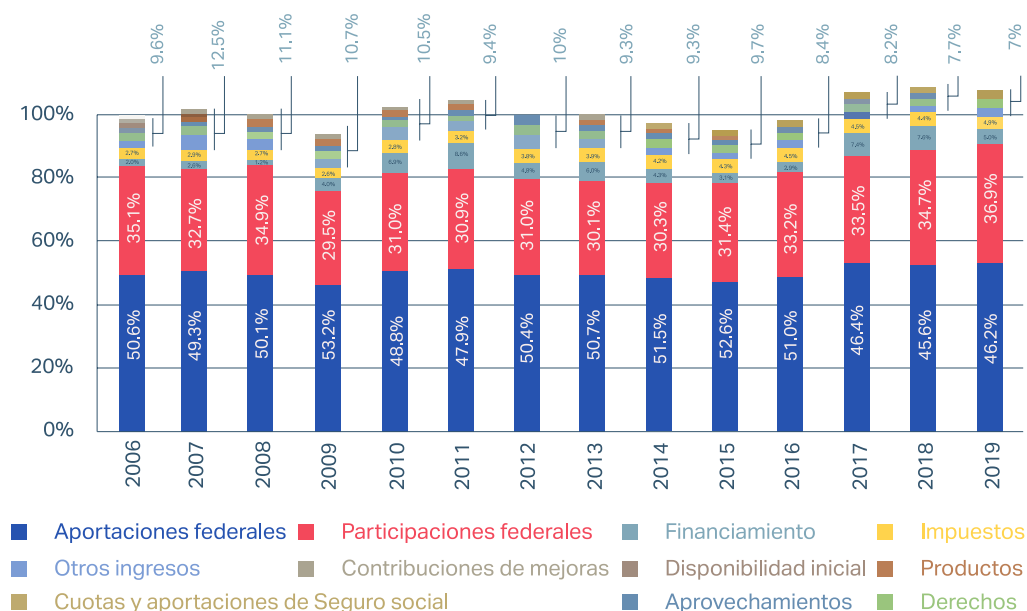
Una mirada a los ingresos desde lo local

Los gobiernos subnacionales, además de recibir recursos por parte de la federación, también se encuentran facultados para cobrar diferentes tipos de contribuciones para financiar su gasto público.⁶

No obstante, **las cifras de la recaudación local palidecen respecto a lo que obtienen por concepto de las participaciones y aportaciones federales.** Esto se debe a que, todos los países que son federaciones cuentan con sistemas intergubernamentales y todos sus gobiernos subnacionales dependen en más de la mitad de las transferencias (Hierro Recio & Atienza Montero, 2016). No obstante, esta dependencia –técnicamente conocida como “desequilibrio vertical”– es más alta en el caso mexicano que en países similares. En la gráfica 2 se puede observar que, en 2019, las aportaciones y participaciones federales representaron el 46.2% y 36.9% de los ingresos totales de las entidades, respectivamente (ambos suman el 83.1% del total), por lo que el 16.9% restante provino de financiamiento (5.0%), impuestos (4.9%) y el resto deriva de otros ingresos (7.0%).

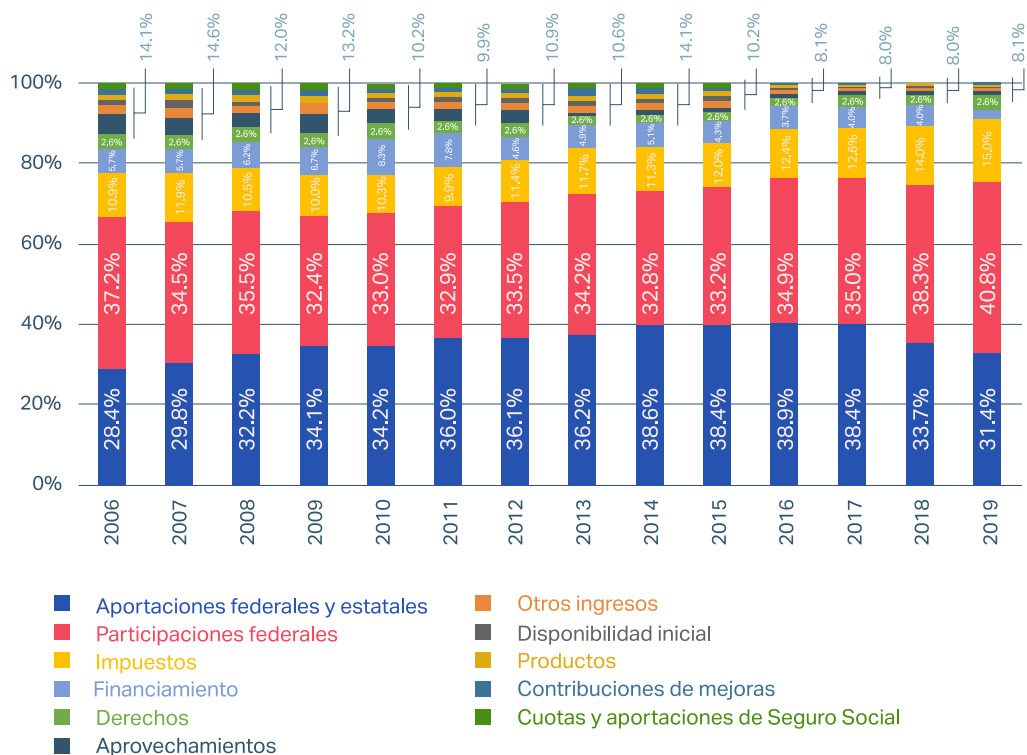
⁶ Ver Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gráfica 2. Distribución del origen de los ingresos de las entidades federativas (2006-2019)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Gráfica 3. Distribución del origen de los ingresos municipales (2006-2019).



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

En el caso de los municipios, las aportaciones y participaciones federales representaron el 72.2% en 2019 (31.4% de aportaciones y 40.8% de participaciones, respectivamente), mientras que el 27.8% restante provino de ingresos propios (ver gráfica 3).

Como puede verse en las gráficas anteriores, los recursos generados por los gobiernos locales y que no dependen de los recursos federales provienen de diversas fuentes, las cuales se clasifican como ingresos ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son aquellos que se perciben de forma constante, mientras que los extraordinarios de manera eventual y buscan atender imprevistos.

Los ingresos ordinarios, a su vez, se clasifican en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, como se definen en la tabla 5; mientras que los extraordinarios, se integran por las contribuciones especiales u apoyos de otros niveles de gobierno (Inafed, S/A; Inafed, 2004). Asimismo, ambos órdenes de gobierno cuentan con la posibilidad de solicitar préstamos a diferentes instituciones financieras públicas o privadas.

Tablas 5. Principales tipos de ingresos ordinarios locales

Tipo de ingreso	Definición	En los estados	En los municipios
Impuestos	Contribuciones obligatorias a personas físicas y/o morales.	Nómina, tenencia o explotación de minas, por ejemplo.	Predial, traslado de dominio, publicidad, comercio, transporte u hospedaje, entre otros.
Derechos	Contraprestación por el otorgamiento de un servicio.	Registro Civil, Registro Público de la Propiedad, Licencias, Certificaciones, entre otros.	Agua, alumbrado, mercados, seguridad pública, panteones, por ejemplo.
Aprovechamientos	Ingresos por recargos, multas, rezagos o donaciones.	Concesiones, recargos, reintegros, multas, fianzas, depósitos o donaciones, por ejemplo.	Rezagos, recargos, reintegros, multas, fianzas, depósitos, entre otros.
Productos	Son derivados de actividades lucrativas realizadas por la entidad o municipio.	Arrendamientos, intereses, enajenación de bienes muebles e inmuebles, entre otros.	Enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles, inversión de capitales, por ejemplo.

Fuente: elaboración propia con base en INAFED e INEGI.

Tanto para las entidades federativas como para los municipios, los impuestos son una de las fuentes de ingresos propios más importantes con los que cuentan. Sin embargo, el peso que representa en cada uno de estos órdenes de gobierno es distinto, por ejemplo, **de 2006 a 2019, los ingresos de los estados provenientes de los impuestos se vieron sobrepasados por los empréstitos, ya que estos tuvieron una participación promedio de 4.8%, en tanto que los primeros representaron el 3.7%.⁷ Por el contrario, los impuestos sí son la principal fuente de recursos propios para los municipios, al ser del orden del 11.7% durante el mismo periodo.**

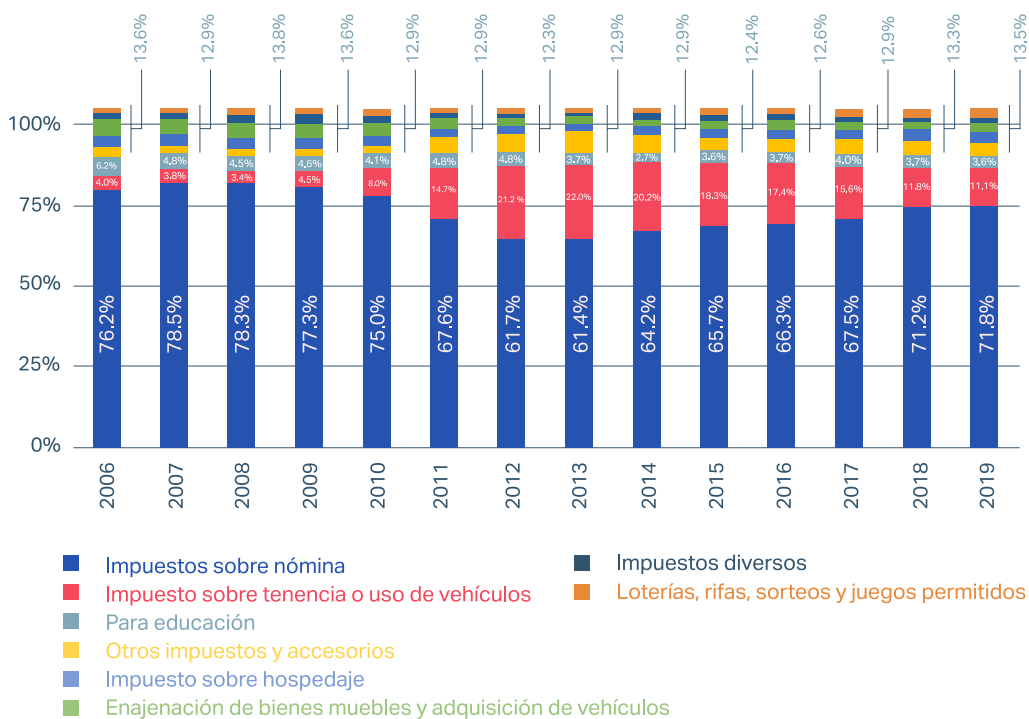
Los **impuestos que utilizan las entidades y municipios derivan de las propuestas de Ley de Ingresos** que anualmente envían a sus respectivos congresos locales. En estos documentos se establecen cuáles serán los tributos de los que harán uso y cuánto esperan recibir de cada concepto. En caso de ser aprobadas las propuestas de las entidades federativas, las Secretarías de Finanzas serán las encargadas de recaudar y administrar el gasto público, mientras que, en el caso de los municipios, estas labores estarán a cargo de la Tesorería municipal (Ugalde, S/A).

Un análisis particular de los impuestos estatales revela que 7 de cada 10 pesos que reciben provienen del impuesto a la nómina y uno más del impuesto sobre tenencia o uso del vehículo, aunque éste cada vez pierde más peso. El resto de los ingresos por impuestos locales se distribuyen entre los que se cobran por servicios de educación, hospedaje, loterías, rifas, entre otros.

Las participaciones son de libre administración por parte de los gobiernos locales, mientras que las aportaciones están condicionadas al cumplimiento de fines específicos.

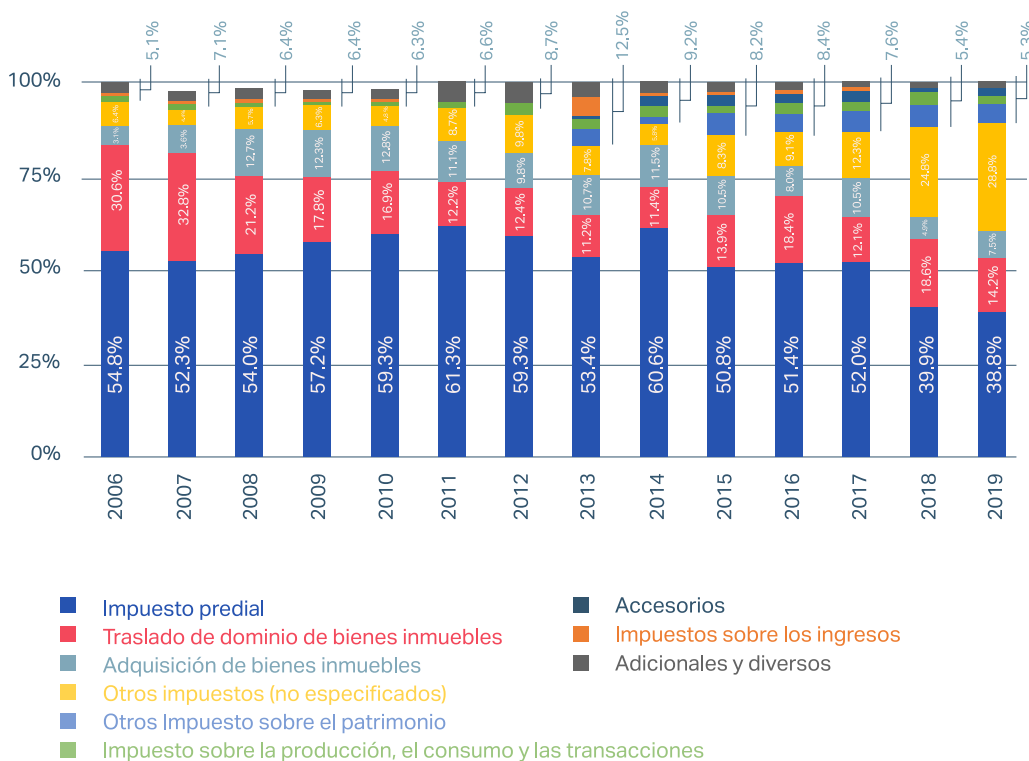
⁷ A nivel nacional, el total de financiamiento a las entidades y municipios respecto al total del PIB nacional, en promedio representa 3.16% del mismo para el periodo 2006-2019, según revela el Registro Público Único de la Secretaría Hacienda y Crédito Público. De manera similar, las deudas estatales representan 3% del PIB promedio estatal para ese periodo. Para el tercer trimestre de 2019 las entidades más endeudadas eran Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo.

Gráfica 4. Distribución de la recaudación de los impuestos estatales (2006-2019)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

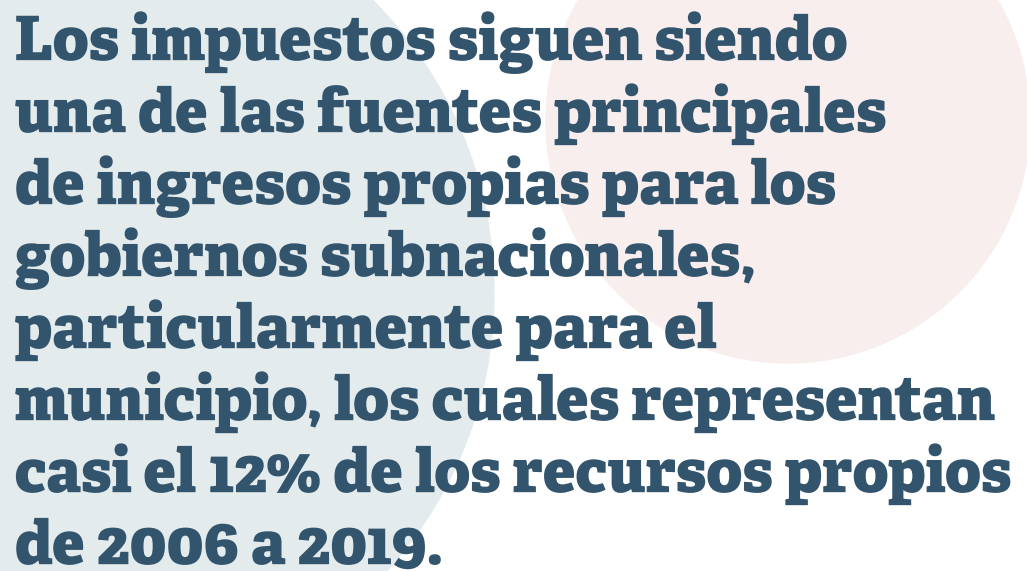
Gráfica 5. Distribución de la recaudación de los impuestos municipales (2006-2019).



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Además de la facultad constitucional que se le atribuyó a los municipios, a partir de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 y a la Ley de Coordinación fiscal, para cobrar tarifas y derechos por el otorgamiento de los servicios públicos, de los cuales son responsables, como el agua, alcantarillado, limpia, alumbrado público, entre otros, también se les designó la facultad de cobrar el impuesto predial, así como otras contribuciones por actividades relacionadas a la propiedad inmobiliaria, como división, traslación o mejora, por ejemplo (Cabrero Mendoza & Orihuela Jurado, 2011; CPEUM, 2019).

En este tenor, las cifras acerca de los recursos provenientes de los impuestos municipales revelan que **estos impuestos a la propiedad representan alrededor de 80% de la recaudación propia**, siendo los más importantes para este orden de gobierno. **De estos impuestos, como se observa en la gráfica 5, el predial es el que tiene el mayor peso promedio de 2006 a 2019 con 53.2%**, aunque perdió aceleradamente relevancia durante el último año analizado. Seguido de este impuesto, se encuentra lo que se cobra por el traslado de bienes inmuebles, esto es, la compra y venta de ellos, con una media de 17.4% respecto a lo ingresado por concepto de impuestos a la propiedad.



Los impuestos siguen siendo una de las fuentes principales de ingresos propias para los gobiernos subnacionales, particularmente para el municipio, los cuales representan casi el 12% de los recursos propios de 2006 a 2019.

Como se puede observar, tanto para las entidades como para los municipios, existen amplias áreas de oportunidad para fortalecer sus respectivas políticas de ingreso. En el caso de los municipios, **un punto que podría repercutir enormemente para tener finanzas públicas más sanas se encuentra en el predial**, ya que su recaudación no sólo ayudaría al municipio, sino también permitiría reducir la dependencia hacia las entidades y la federación.⁸ Si bien existen varias oportunidades de mejora a nivel estatal, este reporte se enfocará principalmente en analizar la problemática a municipal, en particular, del impuesto predial.

⁸ El impuesto predial tiene diferentes aspectos positivos que deben ser aprovechados para aumentar la recaudación. Uno que es frecuentemente mencionado por los especialistas es la característica de ser un "Benefit tax", es decir, que la gente debe pagar por el beneficio o utilidad que reciben por el uso de los servicios públicos. Para más información sobre el tema, consultar el documento elaborado por el Banco Mundial (2014).

Arquitectura del impuesto predial en México

En perspectiva, **casi seis de cada cien pesos que ingresan a los municipios provienen del impuesto predial**, entendiéndolo como el gravamen directo que se genera por la tenencia, posesión u ocupación de una propiedad inmobiliaria y que puede variar según el uso que se le dé (habitacional, comercial o industrial), la infraestructura con la que cuente y el acceso a servicios.⁹

El impuesto predial en México

La administración del impuesto predial en México, como lo señala Unda (2017), ha presentado un sinfín de vaivenes, pues desde la época de la independencia hasta el porfiriato, **existieron muchas tensiones entre el gobierno federal y los gobiernos locales por tener la potestad del impuesto**, ya que, en esa época, resultaba ser una de las principales fuentes de ingreso público. No fue sino hasta el final de este periodo, con la Revolución, que las entidades fueron las ganadoras de la disputa.

De este modo, durante la mayoría del siglo XX **los impuestos a la propiedad se dividieron entre los tres órdenes de gobierno** de la siguiente forma: el gobierno federal tenía la potestad de cobrar impuestos por la adquisición y traslación de propiedad; el gobierno estatal, el cobro del impuesto predial y; el municipal, las cuotas y tarifas por las licencias de construcción y similares (Ahmad, Brosio, & Pöschl, 2014).

Con la aprobación de la LCF en 1982, la potestad de este impuesto se trasladó a los municipios, sin embargo, su incapacidad administrativa y técnica los empujó a firmar convenios con las entidades para que éstos se hicieran cargo del impuesto. Un problema que enfrentaron los municipios, como consecuencia de esta reforma legal, fue que **las entidades dejaron de invertir en renovar los catastros, ya que dejaron de beneficiarse directamente del impuesto predial.** Considerando que los catastros son los inventarios públicos sistematizados donde se encuentra la identificación y valuación de las propiedades, dicha omisión tuvo como consecuencia que se mermara la base recaudatoria y disminuyeran los ingresos municipales (CEFP, 2017).

Ante esta situación, el gobierno federal comenzó la implementación de una serie de programas con el fin de que fueran los municipios los que tuvieran la capacidad de

⁹ Definición propia con base en INEGI (2017) y Bahl (2009).

administrar el impuesto. La mayoría de los programas se enfocaron –y aún lo hacen – en modernizar el catastro y regularizar el uso del suelo, algunos de ellos son descritos en los cuadros 1 y 2. Con este mismo propósito, **en 1999 se hizo una reforma al artículo 115 constitucional** que permitió a los municipios “proponer a las legislaturas las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y construcciones, lo cual es la base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias” (Unda Gutiérrez M. , 2017). **Actualmente, cualquier modificación propuesta por los municipios a dichos valores tiene que ser aprobada por el Congreso estatal correspondiente, lo que aún representa un límite a la voluntad municipal de realizar actualizaciones o cambios.**

Cuadro 1. Programas federales para mejorar la recaudación del predial

Uno de los primeros programas destinados a la modernización catastral fue el del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) en los años ochenta, el cual otorgaba apoyo crediticio a los gobiernos estatales y municipales con el fin de reactivar y modernizar los catastros. De igual forma, en 1992, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) implementó el Programa de las 100 ciudades, cuyo objetivo era ofrecer suelo urbano a la población de escasos recursos y apoyar a los gobiernos locales con la modernización catastral. Similarmente, a partir de 2010, Sedesol ejecutó el Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, que desde 2013 pertenece a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2017), SEDATU (2018) y Unda (2017).

En 2013, con la reforma a la LCF, se promovió, entre otras cuestiones, que los municipios nuevamente hicieran uso de la **firma de convenios con las entidades para aumentar la recaudación del impuesto predial** en vista de que las diferentes estrategias adoptadas en los últimos años habían tenido poco éxito para alcanzar dicho objetivo (Cámara de Diputados, 2013).

De igual manera, se incluyeron diferentes **incentivos para que los aumentos en la recaudación del predial se reflejaran en mayores transferencias federales** para los municipios y para las entidades (Arechederra & Urzúa, 2017). Por ejemplo, en la fórmula del Fondo de Fomento Municipal se contempló que 30% de la distribución se asignaría a aquellos estados que cuenten con convenios y que logren tener mayores incrementos en términos relativos en la recaudación de este impuesto. Similarmente, en el Fondo General de Participaciones, se le dio mayor peso en el reparto a los gobiernos subnacionales que mostraran una mejor recaudación de impuestos y derechos locales (Cámara de Diputados, 2013).

Al respecto, cabe señalar que estos incentivos no han tenido el impacto deseado, ya que los esfuerzos que hacen los municipios se ven diluidos al momento que las entidades redistribuyen las participaciones federales (IMCO, 2016). En otras palabras, **las fórmulas de distribución que utilizan las entidades no toman suficientemente en cuenta los incrementos del impuesto predial en los municipios**, lo que inhibe que estos continúen empeñándose en hacer bien su trabajo.¹⁰

¹⁰ No obstante, hay estudios que señalan que, de acuerdo con la evidencia y análisis estadístico, las aportaciones y participaciones no desincentivan la recaudación, pues la correlación negativa entre ambas variables no es significativa. Para mayor información al respecto, revisar el artículo escrito por Unda & Moreno (2015).

Cuadro 2. Programa de Modernización Catastral de Banobras

El Programa de Modernización Catastral del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) opera desde 2010 y tiene como propósito fortalecer los ingresos propios de los municipios a través de la recaudación del impuesto predial. Dicho programa busca actualizar el padrón de contribuyentes y apoyar a los municipios para mejorar su eficiencia administrativa y hacendaria. Las condiciones para formar parte del programa es que los municipios cuenten con un mínimo de 20 mil cuentas catastrales y que les resten al menos dos años a sus respectivas administraciones. Desde su creación han apoyado a 144 municipios en 24 entidades federativas, principalmente en Jalisco, Estado de México y Veracruz.

Para poder ingresar al programa, los municipios deben presentar proyectos de modernización que serán contratados y pagados por el propio municipio. Es sólo hasta la conclusión del proyecto que el Banco reembolsa los recursos haciendo uso del Fondo de Apoyo a Municipios. La recuperación de recursos es sólo por el 40% de lo invertido o 10 millones de pesos, lo que resulte menor.

De acuerdo con los lineamientos, se considera que las principales líneas que deben contener los proyectos de modernización catastral avalados por Banobras son: la actualización del padrón y su mantenimiento, el desarrollo de un sistema de gestión catastral, mecanismos para la valuación catastral adecuada, la implementación de un sistema de información territorial y la planificación de acciones de fiscalización para la recuperación de adeudos. De igual manera, esto debe acompañarse con acciones que mejoren la atención de los contribuyentes, como las líneas de captura para el pago en lugares alternos a la tesorería, así como con la actualización y emisión de procedimientos y normatividad clara.

Fuente: elaboración propia con base en la solicitud de información a Banobras.¹¹

Elementos del impuesto predial

De acuerdo con el Banco Mundial (1991), **un buen diseño del impuesto predial requiere dos elementos importantes, por una parte, la construcción del catastro**, esto es, la identificación de las propiedades a gravar y su valuación, y por otra, la **definición de la tasa**.

En cuanto a la identificación de las propiedades, ésta suele hacerse mediante dos métodos. Uno, el auto declarativo, en el que el contribuyente informa a las autoridades sobre sus propiedades y las características de éstas, **y dos, a través de un censo gubernamental** en el que las autoridades hacen la exploración y revisión en campo. Este último es el que generalmente se utiliza en México.

Una vez que se identificaron todas las propiedades, el siguiente paso es la definición del valor que poseen. Para ello, existen cuatro métodos principales, los cuales son descritos con mayor detalles en la tabla 6, aunque en México, como en el resto de Latinoamérica, suele utilizarse uno que considera el valor del capital de la propiedad, **esto se traduce en que primero se calcula el valor del suelo, generalmente tomando como referencia la ubicación del inmueble y, posteriormente, se le agrega el valor del inmueble con base en el uso que se le da, los niveles, la superficie, el tamaño de la construcción y su antigüedad** (INEGI, 2017).

¹¹ La solicitud de información tiene el folio número 0632400015-20.

Tabla 6. Tipos de sistemas de valuación de la propiedad

Tipo de sistemas de valuación	Características
Por rentas	La base del impuesto es un estimado de cuánto se obtendría en el mercado por arrendamientos del inmueble. Una de sus mayores dificultades radica en evaluar aquellas propiedades habitadas por su dueño o las de tipo industrial, por lo que se utilizan diferentes métodos de imputación que, en su mayoría, son inexactos.
Por el valor del capital de la propiedad	El valor de la propiedad es equivalente a lo que se obtendría por ella en el mercado, incluyendo terreno e infraestructura. Su mayor limitante es cuando no existen datos exactos del precio de mercado de propiedades similares, debido a la falta de capacidades o por la subdeclaración del valor en las transferencias que se hacen. Una estrategia que suele seguirse ante estas circunstancias es que el valor del terreno se obtiene de otras propiedades baldías alrededor, mientras que el de la construcción a través de la estimación del valor por unidad de área de su levantamiento. En general, el costo administrativo de usar este tipo de sistema de valuación es alto.
Por el valor del terreno	La base del impuesto es el valor del terreno en el mercado, independientemente del uso que se le dé o la infraestructura que tenga. El costo administrativo de este sistema es bajo, aunque su principal defecto se encuentra en que no considera ningún tipo de valor agregado que tenga la propiedad por lo que las valuaciones suelen ser bajas.
Por aproximación del valor del área	Se asigna una cuota a cobrar por unidad de área de la propiedad y por unidad de área de construcción. Su forma más sencilla es una cuota específica por unidad de área, independientemente de qué tipo de propiedad sea y la más compleja es a través de delimitación de zonas a las que se les asigna diferentes tarifas. El costo administrativo es bajo, aunque depende de que se tenga bien identificado el área de la propiedad. Además, este tipo de sistema de valuación no hace diferencia entre los materiales y calidad de las construcciones, o de los servicios públicos a los que tenga acceso la propiedad. De igual forma, la base del impuesto no crece naturalmente sino hasta que se sube la tasa o se hace una nueva valuación.

Fuente: elaboración propia con base en Bahl (2009).

En México, el catastro de los municipios generalmente es planeado y organizado en conjunto con los gobiernos estatales a través de convenios, ya que estos últimos suelen contar con oficinas especializadas para esta tarea (Inafed, S/A). **Las normas en México establecen que cada predio debe estar identificado de forma única con una clave catastral estándar que se construye a través de una combinación alfanumérica que denota entidad, municipio, región y zona catastral, entre otros** (INEGI, 2012). De este modo, el catastro es el principal instrumento en manos del gobierno para la identificación, ubicación y uso de inmuebles, así como la identificación de sus propietarios.

Es a partir del catastro y de la mano del proceso de definición del valor de la propiedad que se define el tipo de tasa que se utilizará para gravar el impuesto. La **forma más común suelen ser porcentajes que se agregan sobre el valor de la propiedad**, aunque existen otros tipos, como puede verse en la Tabla 7. La elección del tipo de tasa depende del contexto del municipio, aunque en México, el cálculo generalmente se realiza tomando en cuenta diferentes rangos de valores según el valor catastral de las propiedades (*ad valorem* por tipo de propiedad e infraestructura).

Tabla 7. Tipos de tasas del impuesto predial

Tipo de tasa	Característica
Cuota ad valorem fija	Un porcentaje sobre el valor de la propiedad. Es la forma más sencilla de calcularlo.
Cuota ad valorem progresiva	Ayuda a que el sistema sea más progresivo, ya que, entre mayor valor nominal de la propiedad, mayor tasa se cobra.
Cuota ad valorem por tipo de propiedad y/o infraestructura	Se cobra una tasa según el tipo de propiedad, según si es residencial, no residencial, comercial, industrial, entre otras. De igual forma, la tasa puede cambiar si la propiedad está baldía o con cierto nivel de desarrollo.
Cuota específica fija	Se utiliza cuando la base del predial es el área de la propiedad. Se cobra una cuota fija por cada unidad de área.
Cuota sobre el valor total de las propiedades de las personas	El impuesto se cobra sobre el valor total de las propiedades con las que cuenta una persona física o moral, más que a cada propiedad en sí misma.

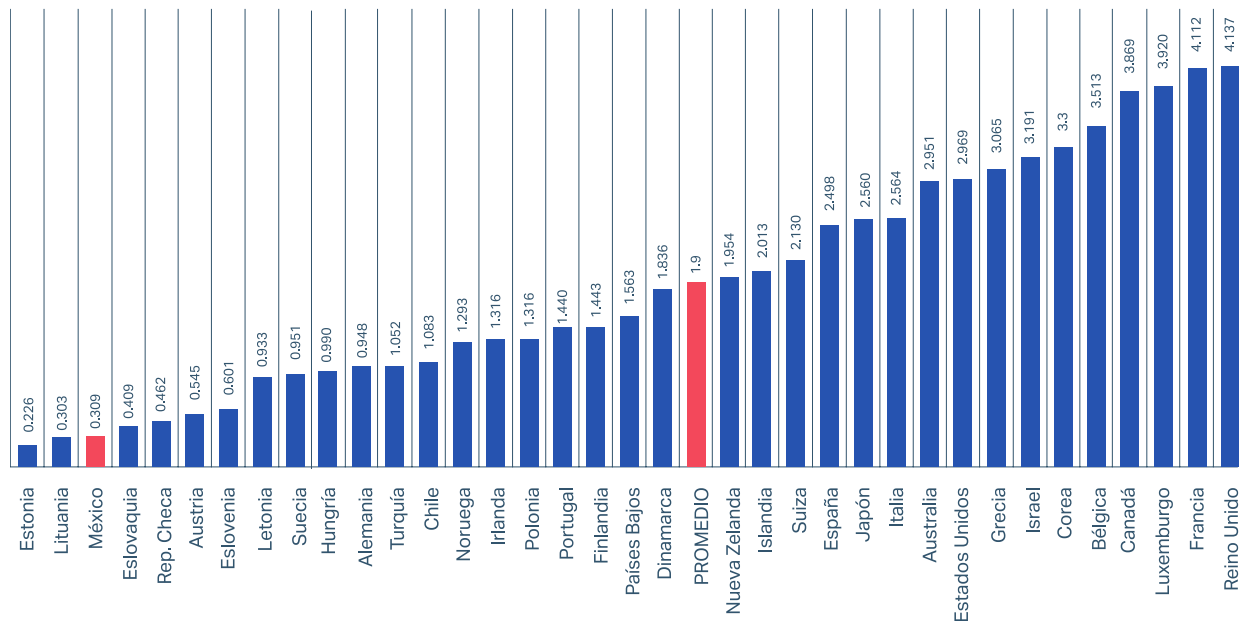
Fuente: elaboración propia con base en Bahl (2009).

Una última definición importante en el diseño de este impuesto predial es **quién será el sujeto del mismo**, ya que éste puede ser cobrado al dueño de la propiedad o a quien se encuentre ocupándola.

Panorama general de la recaudación en México

A pesar de todas las reformas descritas, a la fecha, **México continúa siendo uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que menos recaudan impuestos a la propiedad** respecto a su Producto Interno Bruto (PIB). Como se puede ver en la gráfica 6, para 2018 **México apenas recaudaba 0.3% del PIB, mientras que el promedio del grupo está cerca del 2%**. Si bien cada uno de estos países cuenta con una estructura federal diferente, es notorio que, aquellos países que la OCDE considera que tienen una descentralización similar a México, como Austria (0.5%), Países Bajos (1.5%) o Reino Unido (4.1%), cuentan con mayores niveles de recaudación (Allain-Dupré, 2018; OCDE, 2019).

Gráfica 6. Impuestos a la propiedad en países de la OCDE como porcentaje del PIB (2018)

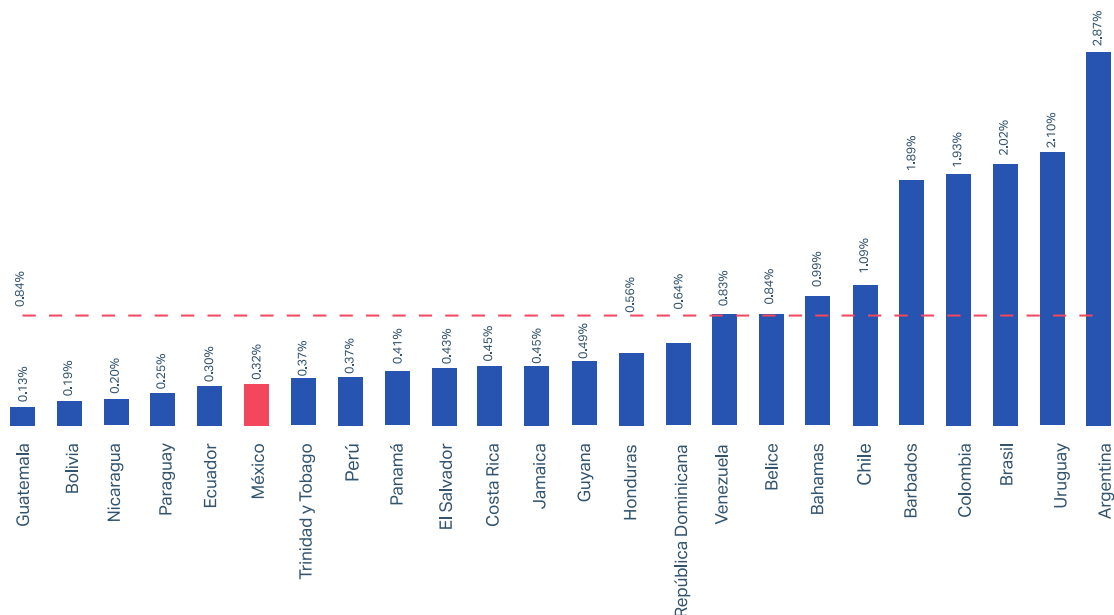


Fuente: elaboración propia con base en la OCED.

Notas: para Australia y México se reporta el año 2017. En esta gráfica los impuestos a la propiedad se consideran los impuestos recurrentes y no recurrentes a la propiedad como traslaciones, predial, herencias, al capital, entre otros.

La recaudación de México también es baja cuando se compara con otros países de la región. A pesar de que nuestro desarrollo económico es comparable con el de varios países de Latinoamérica, como Argentina o Brasil, estos han logrado tener una recaudación de impuestos a la propiedad proporcionalmente mayor respecto a su PIB, con 2.8% y 2%, respectivamente. Incluso, **la capacidad de recaudación de este impuesto en México está alejado del promedio de la región (0.8%) y tiene mayor similitud con la de economías más rezagadas como Ecuador, Trinidad y Tobago o Perú.**

Gráfica 7. Impuestos a la propiedad en países de Latinoamérica y el Caribe como porcentaje del PIB (2017)



Fuente: elaboración propia con base en OECD (2020).

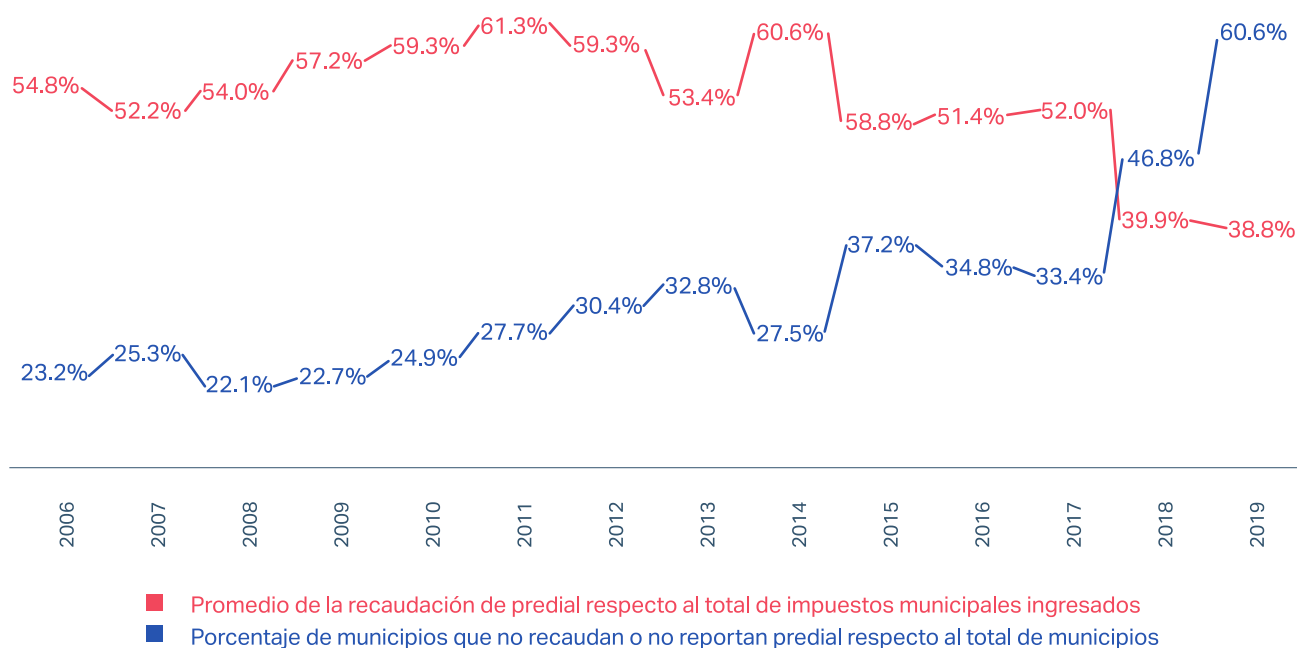
Nota: para México se reportan los datos de 2016, los últimos reportados a la OCDE. En esta gráfica los impuestos a la propiedad se consideran los impuestos recurrentes y no recurrentes a la propiedad como sucesiones, herencias, donaciones, transacciones financieras y de capital, sobre la riqueza neta, entre otros.

Un análisis más detallado sobre el comportamiento del impuesto predial entre los municipios de México permite entender algunas de las causas detrás de este mediocre desempeño nacional. Para empezar, en promedio, durante el periodo de **2006 a 2019, uno de cada tres municipios no recaudó el impuesto predial o no reportó información al respecto.**¹² Los datos más recientes señalan que, en 2019, el 60.6% de los municipios no recaudaron o no transparentaron la información del impuesto predial.

Un comportamiento similar se observa cuando se considera el monto que representa la recaudación del predial en promedio respecto a los ingresos tributarios municipales totales, durante los primeros años de este periodo. De ese modo, se observa que, de 2007 a 2011, hubo un crecimiento ininterrumpido en este porcentaje hasta **alcanzar su cénit (60.6%), cuando la tendencia general cambió. De esta forma, para 2019 el impuesto predial únicamente representaba el 38.8% de los impuestos tributarios municipales.**

Es necesario señalar que en ambos indicadores hubo un comportamiento anómalo durante 2014. Esto es, el promedio de la recaudación alcanzó un nuevo máximo de 60.6%, mientras que el porcentaje de municipios que no recaudó o no reportó la información presentó un nuevo mínimo con 27.5%.

Gráfica 8. Comportamiento de los municipios respecto al impuesto predial (2006-2019)



Fuente: elaboración propia con base en las Finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.
 Nota: el número de municipios considerados es de 2,465, el dato más reciente reportado. Si bien este número ha tenido cambios lo largo de los años, al ser el denominador de la fracción, el porcentaje reportado arriba es un aproximado con una variación mínima respecto al porcentaje real.

¹² De acuerdo con una solicitud de información dirigida al INEGI el 05/02/2020, en la que se pidió explicar esta situación, el Instituto respondió lo siguiente con fecha 05/03/2020: "La Estadística de Finanzas Pública Estatales y Municipales (EFIPEM) publica información sobre los Ingresos de los Gobiernos Municipales a su máximo nivel de desglose temático. Cabe señalar que se obtiene de una cobertura promedio anual del 85% del total de municipios, en función de la disponibilidad de la información, esto a causa de que algunos Gobiernos Municipales no suministran datos al INEGI. Asimismo, es importante mencionar que no toda la información captada tiene el nivel de desglose que se presenta en el catálogo con el que la EFIPEM difunde los Ingresos; en ese sentido, para el caso de las cifras de recaudación del impuesto predial, las causas principales por las cuales no se dispone de información son: por un lado, la no recaudación efectiva del impuesto, esto es, que si bien en sus leyes de ingreso están facultados para el cobro de este impuesto, no se realiza captación alguna por este concepto; y por otro, la situación en la cual a pesar de que se reportó un monto para el capítulo de Impuestos, la información no cuenta con desglose a su máximo nivel conceptual (partida), razón por la cual se debe realizar un tratamiento estadístico donde el monto total de Impuestos se reporta en la partida de "otros impuestos" (aquí se agrupan todos los impuestos que por ley puede cobrar el municipio, incluido el predial) u "otros impuestos sobre el patrimonio" (integran todos los impuestos sobre el patrimonio que fueron captados por la tesorería incluido el predial).

Otras tendencias pueden observarse cuando se considera el comportamiento del predial en términos regionales. Las **18 entidades del centro, centro-norte y del norte son responsables de recaudar alrededor del 74.4% la recaudación del predial total a nivel nacional durante el periodo 2006-2019**. Además, **son las regiones donde hay mayor urbanización y donde existen menos municipios sin información o sin recaudar el predial**. Por otra parte, las entidades del centro-sur y del sur-sureste, apenas aportan el otro 25.6% probablemente por su característica menos urbana además de que tienen mayores niveles de municipios sin reportar información o sin recaudación del predial.

Tabla 8. Recaudación del impuesto predial por región en México (promedio de 2006 a 2019)

Región	Recaudación por región respecto al total (%)	Entidades	Número de municipios	Municipios sin información o sin recaudación del predial (%)	Municipios urbanos (%) ¹
Norte	32.8	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas	299	14.5	30.4
Centro-norte	22.8	Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas	367	23.1	31.1
Centro ²	18.7	Estado de México	141	22.1	46.8
Centro-sur	13.8	Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala	608	42.1	19.5
Sur-sureste	11.8	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán	1,050	35.8	11.9

Fuente: elaboración propia con base en la OCDE (2007) y Censo de Población y Vivienda 2010, principales resultados por localidad.

Nota (1): los promedios y porcentajes son para el periodo 2006-2019.

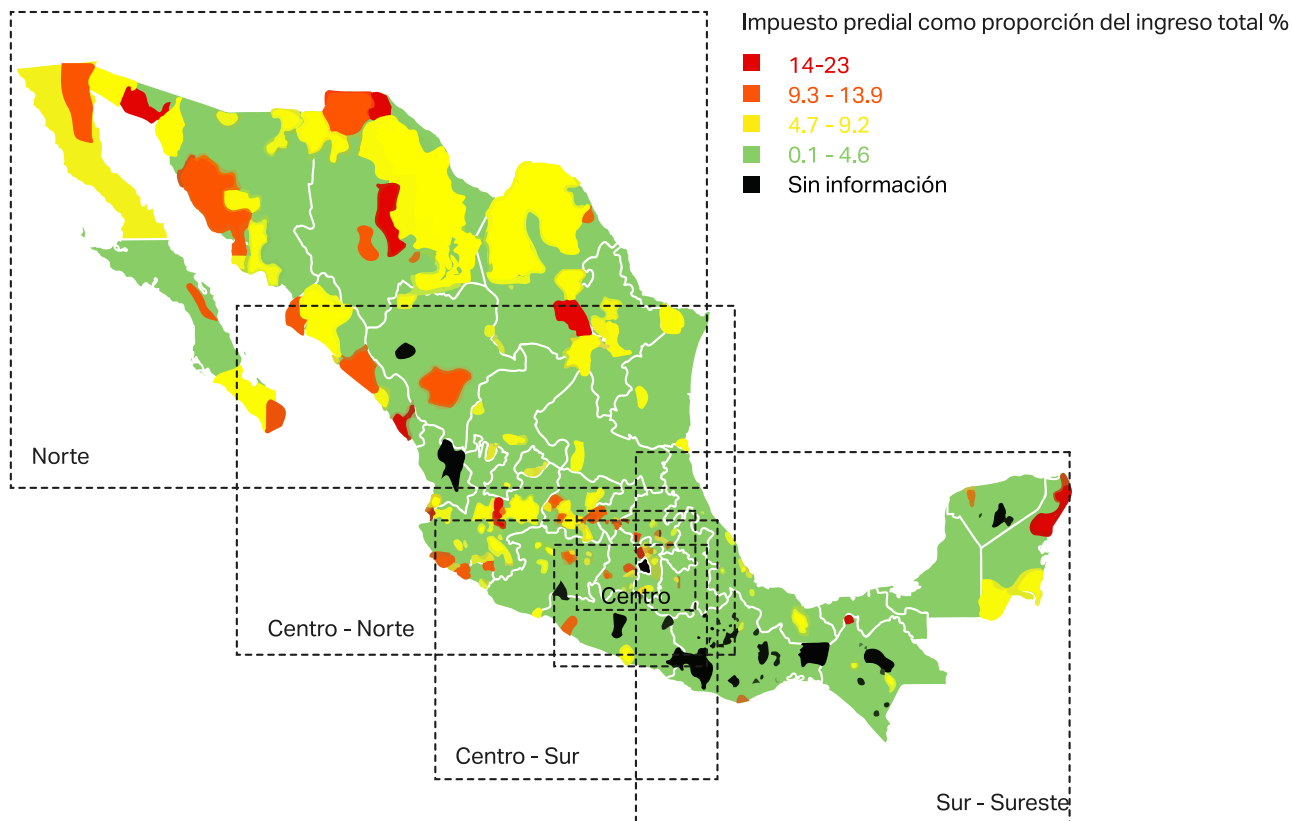
Notas (2): De acuerdo con la OCDE (2007) un municipio es rural cuando el 80% de su población vive en localidades de menos de 15,000 habitantes, de lo contrario, es considerado un municipio urbano.

Nota (3): Debido a que el cobro del impuesto predial en la Ciudad de México está centralizado, se omitió del análisis.

En general, los municipios que destacan en cada región en términos de recaudación del predial son aquellos **del tipo metropolitano que cuentan con importancia económica, comercial y turística**, como puede verse en el Mapa 2. Por ejemplo, algunos polos económicos como **San Pedro Garza García, Nuevo León (norte); Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (centro-norte) y Huixquilucan, Estado de México (centro)** destacan por sus altos niveles. De igual forma, atractivos turísticos como Los Cabos, Baja California Sur (norte), Zihuatanejo y Acapulco, Guerrero (centro-sur) o Tulum, Quintana Roo (Sur-Sureste) -donde se localiza Cancún- tienen altos niveles de recaudación.

La entidad con mayor recaudación del predial respecto a su PIB estatal es Nuevo León, seguido de Jalisco y Veracruz. A nivel local, el municipio de San Pedro Garza García destaca por su alto nivel recaudatorio.

Mapa 2. Recaudación del impuesto predial con respecto al ingreso total de los municipios, por región. Promedio del periodo 2006-2019 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal y Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI.

Los cuatro eslabones de la baja recaudación

De acuerdo con la literatura especializada, **la baja recaudación del impuesto predial en los municipios mexicanos se explica por tres factores** (Unda Gutiérrez & Moreno Jaimes, 2015): **uno administrativo, que está relacionado con el funcionamiento interno de los municipios; otro político, que evalúa el costo electoral que enfrentan los presidentes municipales** tras asumir su responsabilidad como autoridad recaudadora; **y el económico, que aborda la relación entre los municipios y la federación mediante el análisis de las transferencias intergubernamentales** y el efecto que tienen sobre las finanzas públicas locales.

Estos factores apuntan a los ayuntamientos como los principales responsables de la baja recaudación. Adicionalmente, entra en la ecuación el desinterés del ciudadano por pagar ante la ineficiencia de las autoridades en la provisión de servicios y los bajos niveles de confianza generados por la incertidumbre que provoca no conocer el verdadero uso que se da a los recursos. En este sentido, **el objetivo de la sección es conocer, con mayor detalle, cada uno de los causantes de la baja recaudación del impuesto predial en nuestro país, así como entender cuál es el papel desempeñan los contribuyentes en el proceso recaudatorio.**

Antes de iniciar formalmente con la sección, es importante hacer una precisión sobre la información que será presentada en cada uno de los apartados, ya que, debido a la interrelación que existe entre los factores, en el que uno es consecuencia de otro, o bien, alguno de ellos contribuye de manera directa o indirecta a la permanencia de otro, será inevitable mencionarles en reiteradas ocasiones.

Factores administrativos de la baja recaudación

Para lograr que la administración pública municipal funcione de manera adecuada, se requieren dos elementos fundamentales: una organización administrativa capacitada y la dotación suficiente de herramientas técnicas que permitan garantizar el desempeño de sus funciones. La ausencia de uno u otro componente genera un efecto negativo sobre la recaudación del impuesto predial y limita el gasto en infraestructura básica municipal, lo que afecta aún más la percepción negativa que tienen los ciudadanos sobre el trabajo de las autoridades (Espinoza, Martínez, & Martell, 2018; CEFP, 2017).

Los recursos humanos, dentro de la estructura administrativa de cualquier ayuntamiento, desempeñan un papel sustancial, ya que **los buenos resultados dependen de la adecuada profesionalización y la suficiente experiencia de los servidores públicos**. De no existir estas condiciones, como ocurre en muchos municipios del país, el resultado es una disminución en la capacidad de recaudar más ingresos tributarios. Sin embargo, estas afectaciones suelen ser mayores en los municipios rurales que en los urbanos (Unda Gutiérrez & Moreno Jaimes, 2015).

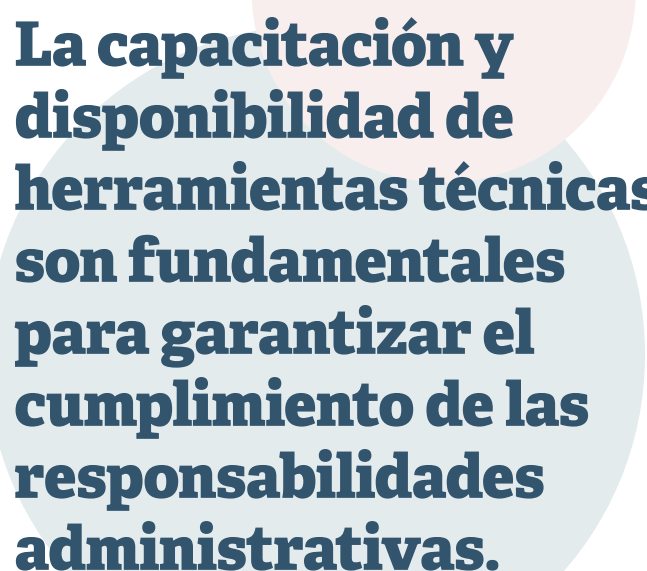
La falta de experiencia de los trabajadores en la recaudación se refleja en **el manejo inadecuado de los sistemas de contabilidad, información, control y procesos administrativos, lo que dificulta que los catastros municipales se mantengan actualizados, lo que a su vez provoca que los municipios desconozcan su verdadero potencial de recaudación local** (García del Castillo, 1994; Unda Gutiérrez & Moreno Jaimes, 2015; CEFP, 2019). En muchas ocasiones, aunque la información esté disponible y actualizada, la inexperiencia de los servidores públicos provoca que ésta sea desaprovechada (World Bank, 2016).

Otro elemento que está relacionado con la falta de profesionalización del personal es su alta rotación, ya que la permanencia en sus respectivos puestos y equipos de trabajo suele estar en función de los ciclos de gobierno de las presidencias municipales. Por esta razón, la especialización y experiencia de los trabajadores se ve mermada e impide el aprovechamiento del conocimiento adquirido, así como la continuidad en las estrategias formuladas cada trienio, lo que repercute en los resultados de largo plazo (entrevista Mónica Unda, 2020).

Por esta razón, es necesario que el cuerpo burocrático sea ajeno al mandato político, pues ello asegura que los servidores públicos respondan al interés del ciudadano y no a criterios personales o partidistas. **La forma más común de lograrlo es a través del establecimiento de servicios civiles de carrera** que prioricen los criterios meritocráticos y profesionales para la selección, permanencia y ascenso de los trabajadores (Cejudo, 2016).

Aunado a lo anterior, se suma **la ausencia de herramientas técnicas que permitan desempeñar las labores más complejas como, por ejemplo, la actualización catastral**. Esta situación provoca una subestimación de la base del impuesto predial y, desafortunadamente, las posibles soluciones que podrían facilitar el proceso y garantizar mayor efectividad no están al alcance de todos los municipios, pues los costos de adquisición, implementación y mantenimiento aún son elevados (World Bank, 2016).

Esta falta de acceso a la tecnología genera una discrepancia entre los valores catastrales y los de mercado, por lo que se recauda menos de lo debido. La discrepancia también se explica por la **falta de personal calificado para realizar las tareas técnicas que requieren los procesos de valuación y actualización de valores**, los



La capacitación y disponibilidad de herramientas técnicas son fundamentales para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades administrativas.

escasos recursos financieros en apoyo a las tareas de valuación catastral, la obsolescencia de los manuales e instructivos de valuación, **así como la exigua voluntad de los presidentes municipales para realizar mejoras** (IMCO, 2016).

Una manera efectiva de conocer la situación que se vive en los municipios en materia administrativa y de catastro es a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México elaborado por el INEGI. El Censo es un buen indicador del esfuerzo de las administraciones locales para atender esta situación, ya que su elaboración es bienal y es un registro muy cercano a la duración de una presidencia municipal. De este modo, al comparar los resultados de los ejercicios de 2019¹⁴ con los de 2017,¹⁵ se observó que los avances de los años censados, además de ser marginales, solamente se registraron en algunos de los indicadores, mientras que el resto empeoraron considerablemente.

En cuanto al porcentaje de ayuntamientos que recibieron capacitación del personal técnico y administrativo, se registró un avance, pues de 2016 a 2018, pasó de 32% a 34% respecto al total de municipios que cuentan con actividad catastral. En contraste a este progreso, se encuentra **la proporción de municipios con sistema de gestión catastral, que permite, entre otras cosas, optimizar los procesos de consulta, actualización y gestión del padrón catastral, el cual disminuyó de 57.7% a 51.6% entre 2016 y 2018.** Otro retroceso se presentó en el tipo de formato que utilizan los municipios para registrar el padrón catastral que, de acuerdo con el Censo, puede ser de dos tipos: en papel y/o digital. En este sentido, aunque en **2016 el formato digital era utilizado en 87.4% de los municipios, para 2018 la cifra disminuyó a 78.0%, lo cual complica la disponibilidad y calidad de la información.**

Aunque se han registrado avances positivos en el tema administrativo, estos no han sido tan sustanciales como se esperaría. Los datos sugieren que, **aunque hay un mayor número de municipios con oficinas de catastro y mayor capacitación, la disponibilidad de herramientas tecnológicas va a la baja, lo que también podría tener consecuencias negativas en la recaudación del impuesto predial.**

Un último componente del factor administrativo que inhibe la recaudación es la corrupción. De acuerdo con el IMCO (2016), las áreas dedicadas a la valuación, particularmente aquellas que desempeñan trabajo de campo para identificar predios ocultos y cotejar las características físicas con las mencionadas en el padrón, son más susceptibles de ser afectados por ese fenómeno. Esto es así porque **tienen la oportunidad de cambiar los valores comerciales, con lo que se podría dejar de recaudar una cantidad considerable.**

Asimismo, el IMCO (2016) señala que **en el proceso de cobranza podría presentarse la colusión entre los funcionarios de tesorería y el contribuyente para negociar reducciones en las deudas a cambio de pagos ilegales. Una situación similar ocurre en aquellos municipios que carecen de medios electrónicos de pago y recurren al uso de efectivo para realizar las transacciones,** esto, además de ser susceptible de errores en los flujos de caja, abre la puerta a la corrupción entre funcionarios y ciudadanos.

¹⁴ El levantamiento fue en 2018, pero se reportó en 2019.

¹⁵ El levantamiento fue en 2016, pero se reportó en 2017.

Banobras fue el encargado de implementar uno de los primeros programas de modernización catastral estatal y municipal, el cual busca actualizar el padrón de contribuyentes y apoyar a los municipios para mejorar su eficiencia administrativa y hacendaria.

Para comprender mejor la relación entre corrupción y recaudación, se retoman los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019, elaborada por el INEGI, cuyo objetivo es recabar información sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes órdenes de gobierno, entre ellos, el pago del impuesto predial.

De acuerdo con los resultados, **el trámite con el mayor porcentaje de experiencias de corrupción en 2019 fue el contacto con las autoridades de seguridad pública con 59.2%, seguido de trámites relacionados con la solicitud de licencias, trámites referentes a los servicios de salud, empleo y luz con 44.9% y en tercer lugar se encuentran los permisos relacionados con la propiedad con 25%.** Dentro de este segmento, **el pago del predial pasó de 0.9% a 1.5%, es decir, el porcentaje de usuarios que experimentó algún acto de corrupción asociado con el pago del impuesto en alguna dependencia del gobierno aumentó con respecto a 2017.** Este crecimiento muestra la existencia de un problema que no está siendo contenido adecuadamente, lo cual también podría afectar la decisión del contribuyente de continuar participando en el proceso de recaudación.

En este sentido, vale la pena retomar algunas ideas relevantes sobre **la rendición de cuentas**, ya que, además de mejorar la transparencia y fiscalización de los recursos, **empodera a los ciudadanos para exigir a las autoridades que el ejercicio del gasto sea totalmente transparente**, particularmente el que proviene del impuesto predial, puesto que al ser un pago que tendría que generar resultados tangibles para los contribuyentes, se esperaría que los gobiernos municipales retribuyan a la sociedad con más y mejores servicios públicos. Sin embargo, es necesario que los ciudadanos comprendan cuál es el orden de gobierno responsable de proveer los servicios locales para exigir a las autoridades competentes que cumplan con su responsabilidad, lamentablemente, en muchas ocasiones los ciudadanos desconocen esta información (Hernández Trillo, 2006).

Factores políticos de la no recaudación

La popularidad de los gobernantes y su interés por mantener un nivel de aceptación alto entre los ciudadanos se ha convertido en una preocupación constante entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Por esta razón, en muchas ocasiones, **las decisiones son tomadas con base en la expectativa y el impacto que éstas tendrán sobre las preferencias electorales, al priorizar la imagen del servidor público o de un partido político por encima del bienestar de la comunidad y sus necesidades.**

En el caso particular del impuesto predial, **la problemática se observa en las implicaciones político-electorales que genera un gravamen que suele ser impopular por naturaleza** (Espinosa, Martínez y Martell, 2018, Slack y Bird, 2014 y Slack, 2013), pues se asume que la implementación de una política agresiva de recaudación tributaria, en combinación con una escasa cultura de pago, generaría efectos negativos en la percepción del ciudadano sobre el gobernante (CEFP, s/f), afectando así sus aspiraciones políticas a otros cargos de elección popular. Por ejemplo, existen algunos municipios en los que se podría renovar el valor del predial para aumentar la recaudación, ya que cuentan con valores catastrales actualizados, sin embargo, ésta práctica no es implementada por los alcaldes debido al costo político que representa.

Es común observar que en muchos municipios se prioriza la imagen del servidor público por encima del bienestar de la comunidad, lo que impide generar cambios sustanciales en la recaudación del impuesto predial.

Por esta razón, **los alcaldes han optado por recurrir a otras fuentes de ingreso** que, además de garantizarles la obtención de recursos que no serán generados mediante el cobro de impuestos al contribuyente, les permitirá evadir el costo político de esta decisión. Frecuentemente, **esta alternativa se encuentra en las transferencias federales**, por lo que se sostiene que, conforme aumenta su proporción en el sector público municipal, la recaudación local disminuye, ya que actúan como un desincentivo para las autoridades recaudadoras locales (Burgess & Stern, 1993; Unda Gutiérrez & Moreno Jaimes, 2015).

Otros componentes igualmente importantes que están asociados con la popularidad de las autoridades locales y su impacto sobre la recaudación del impuesto predial **son las exenciones y los tratamientos preferenciales, los cuales forman parte de los gastos fiscales municipales** (Unda Gutiérrez M., 2018). **Las exenciones se refieren a la exoneración del pago a todos los inmuebles que pertenecen a organismos gubernamentales**, tales como las delegaciones federales, los edificios de gobierno, hospitales, escuelas, obras de infraestructura, partidos políticos, entre otros.¹⁶

En ocasiones, estos **inmuebles públicos están ubicados en zonas urbanas de alto valor comercial y se aprovechan de los servicios públicos de manera gratuita, lo que genera un costo mayor para la comunidad** (De Cesare, 2012). Por esta razón, los cuestionamientos sobre la viabilidad y pertinencia de que sean exentos del pago se han vuelto recurrentes, sobre todo para aquellos espacios que no prestan un servicio público, sino más bien realizan actividades de carácter comercial y con fines de lucro (CEFP, 2017).

Tanto las exenciones como los tratamientos preferenciales pueden incluir a grupos vulnerables de la población, como los adultos mayores, jubilados, pensionados o personas con discapacidad. De acuerdo con Slack y Bird (2014), los tratamientos preferenciales para los adultos mayores reditúan políticamente a las autoridades, ya

¹⁶ La Ley de Hacienda del municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes exentaba a los institutos políticos del pago del impuesto, sin embargo, en 2009 la SCJN declaró su invalidez (SCJN, 2009).

que, al ser un grupo etario que ejerce presión para acceder a descuentos o ser exentos del pago, puede convertirse en votos futuros para ellos o su partido. Sin embargo, **de acuerdo con la teoría, el propósito de los tratamientos preferenciales en el impuesto predial debería ser alcanzar objetivos puntuales de política pública**, como la progresividad impositiva, la preservación del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico, el impulso cultural y de actividades creativas, y el impulso a sectores económicos (Unda Gutiérrez M. , 2017). **Aunque estos gastos fiscales implican un costo en términos recaudatorios, también podrían significar un logro siempre y cuando alcancen el objetivo para el que fueron creados.**

Mónica Unda señala que **los gastos fiscales son el resultado de dos componentes: uno, el comportamiento populista de quienes los pueden establecer y, dos, la falta de capacidad institucional, que se refleja en no evaluar técnicamente el costo-beneficio para definir su creación, continuidad o eliminación.** El abuso de estos incentivos puede inducir a una pérdida de conciencia colectiva del pago de tributos y provocar reclamos si desaparecieran, por lo que es un tema que debe ser tratado con mucha responsabilidad (Unda Gutiérrez M. , 2018).

La problemática asociada con el factor político, a diferencia del administrativo, no tiene una solución clara ni inmediata. Es decir, **aun cuando están identificados los orígenes del problema y la manera en la que inciden en los municipios, se requiere de mucha disposición y voluntad para que los presidentes municipales den prioridad al bienestar de la población y no al interés de permanecer en algún cargo de elección popular para garantizar su carrera política.** Esta situación es delicada y compleja, puesto que la dotación de servicios públicos, que claramente mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, no debe estar sujeta a variables discrecionales como la voluntad del mandatario en turno, por lo que resulta urgente plantear mecanismos institucionales que permita regular y disminuir esta dependencia.

Sobre este tema, se ha planteado que **la reelección de alcaldes hasta por un periodo adicional podría ser una alternativa para atender, no solo el factor político, sino también el administrativo.** De acuerdo con el IMCO (2016), la ampliación de tres a seis años permitiría implementar una estrategia integral de largo plazo y liberaría a los presidentes municipales de la presión del proceso electoral por tres años, además podría corregir los movimientos de personal, logrando una mayor permanencia y profesionalización de los funcionarios públicos a nivel local. Al mismo tiempo, es un mecanismo de control que empodera a los ciudadanos para exigir a sus gobernantes actuar con responsabilidad para garantizar el bienestar de la comunidad.

En entrevista, la Dra. Mónica Unda (2020) mencionó que **la reelección de presidentes municipales podría tener un impacto positivo en la recaudación si se cumple con dos factores: 1) un liderazgo efectivo del alcalde**, que debe reflejarse en la aceptación y respaldo de la población; **y 2) la suficiente capacidad administrativa e institucional del gobierno.** Estas características generalmente son encontradas en municipios urbanos, por lo que la posibilidad de encontrarlas en municipios rurales se reduce significativamente.

Por lo tanto, los municipios que cuentan con una capacidad institucional media o alta, entendida como la suficiencia de recursos económicos, administrativos y técnicos, poseen las condiciones mínimas necesarias para plantear la posibilidad de generar una estrategia de largo plazo que permita incrementar la recaudación. **No obstante, para poder evaluar**

el impacto de la reelección sobre la recaudación se requiere tiempo, pues ello permitirá tener información oportuna sobre la relación que existe entre ambas variables.

Durante la conversación con Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, la Dra. Unda también señaló la necesidad de replantear las responsabilidades y capacidades dadas al municipio, pues en muchas ocasiones, se ven imposibilitados, por ejemplo, para aumentar las tasas de predial en sus demarcaciones, ya que es necesario el respaldo y la aprobación de las legislaturas estatales, haciendo uso de las atribuciones que les brinda el art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre los municipios y sus decisiones. En este sentido, **los cambios propuestos a nivel municipal están supeditados al poder legislativo local y eso conlleva que la proactividad de las autoridades locales sea limitada.**

Factores económicos de la recaudación

En este apartado **se pueden distinguir dos visiones generales. La primera está relacionada con aquellas variables de carácter interno que podrían modificar la dinámica económica de los municipios** y que tendrían algún efecto sobre la recaudación, ya sea para aumentarla o reducirla. **La segunda, es de carácter externo y se refiere a la relación entre las transferencias federales y los municipios**, además de ser la de mayor relevancia, es la más polémica, ya que la evidencia sugiere que los recursos transferidos desde la federación inhiben el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos.

Unda (2015; 2017) y De Cesare (2012) señalan que hay cinco indicadores económicos que son utilizados con mayor frecuencia para analizar la recaudación, estos pueden dividirse en dos grupos: cuatro que muestran una correlación positiva (PIB per cápita, exportaciones e importaciones, grado de urbanización y crecimiento poblacional) y uno con correlación negativa (tamaño del sector no agropecuario). La desventaja es que **estas variables tienen mayor importancia en aquellos municipios urbanos con cierto grado de crecimiento y desarrollo, por lo que no podrían describir el fenómeno en todos los municipios del país.**

En este sentido, la autora señala que las variables de tipo interno tienen un límite, ya que, aunque pueden definir el potencial recaudatorio de las unidades geográficas analizadas, no pueden explicar las razones por las que los países, estados o municipios que poseen las mismas características o similares, presentan niveles de recaudación distintos. Es decir, pueden ser consideradas como una manera de conocer los alcances de la recaudación, pero **las características y condiciones particulares de los municipios definirán si los resultados esperados pueden ser alcanzados o no.**

Tomando en consideración esta limitante, la autora desarrolló un modelo econométrico cuyos resultados muestran que **la recaudación del impuesto predial es mayor en aquellos municipios con menor pobreza, menor alfabetismo y más desigualdad.** En otras palabras, la evidencia estadística mostró que **los municipios que recaudan más predial tienen mayores niveles de riqueza y educación, aunque presentan una mayor inequidad en el ingreso.** Esta visión describe la relación entre lo que ocurre al interior de los municipios y su impacto en las finanzas públicas locales, pero hay otra visión, más polémica, asociada con el impacto de las transferencias federales en la recaudación local.

Cada predio en México debe estar identificado de forma única con una clave catastral que se construye a través de una combinación alfanumérica que denota entidad, municipio, región y zona catastral, entre otros.

La polémica sobre el impacto de las transferencias federales a los municipios se sintetiza en la idea de que éstas promueven la pereza fiscal de las autoridades recaudadoras locales.

La discusión al respecto proviene del desincentivo que generan las transferencias en la recaudación del impuesto predial, puesto que eliminan la presión que padecen las autoridades locales al momento de exigir el pago de los impuestos a sus ciudadanos. La explicación de este hecho se basa en **el peso que tienen las transferencias federales en el ingreso total de los municipios del país, provocando que los ayuntamientos no perciban una necesidad real de allegarse de recursos propios, lo que, a su vez,** les permite evitar el descontento de los ciudadanos y el costo político que conllevan esas decisiones.

Los estudios especializados mencionan que las participaciones y las aportaciones son las que han provocado mayor afectación sobre la recaudación de los impuestos locales, ya que **la cantidad de recursos transferidos a los municipios los vuelve dependientes de la federación** [(Elizondo Mayer-Serra, 2001); (Raich, 2004); (Sour, 2004); (Canavire-Bacarreza & Zúñiga); (Peña Ahumada, Partida, & Armando, 2011), **citados en** (Unda Gutiérrez M. , 2017)].¹⁷ Por esta razón, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas señala que no deberían ser la única fuente de ingresos de los municipios, pues **lejos de motivar el esfuerzo de los gobiernos locales por mejorar sus estrategias y mecanismos de recaudación, fomentan la apatía y el desinterés de los alcaldes por generar recursos propios provenientes de la recaudación de impuestos en su propio territorio.**

De esta manera, **los municipios han encontrado en los recursos federales una alternativa viable para no ocuparse de la recaudación, ya que, además de tener la certeza de recibirlos, contribuyen a evitar los costos políticos de recaudar por sí mismos.** Esta situación, en combinación con el factor administrativo, ha limitado la creación de mecanismos efectivos para aumentar los recursos propios. Sin embargo, a los tres factores descritos anteriormente debe sumarse uno más, la escasa cultura tributaria del contribuyente.

¹⁷ Algunos de los estudios que menciona la autora son: Elizondo (2001); Raich (2004); Sour (2007); Canavire y Zúñiga (2010); Peña y Wence (2011) que no se citan en este documento.

El contribuyente también es culpable... por la falta de incentivos

La participación de los ciudadanos en el proceso recaudatorio merece un apartado especial para conocer y entender cuáles son los **retos a los que se enfrentan las autoridades locales para lograr que las personas se involucren**. Anteriormente, se mencionó que los impuestos son impopulares por naturaleza y que existe un claro rechazo hacia ellos, pues **además de parecer injustos por la falta de resultados, se perciben como algo que afecta el ingreso de las familias, especialmente de las que menos tienen** (Slack & Bird, 2014).

De igual manera, se mencionó que la autoridad local concibe al ciudadano como un votante y no como un contribuyente. Bajo esta perspectiva, **se presta mayor atención al costo político de cobrar que al costo social de no hacerlo**. Es decir, la visión político-electoral está sesgando la acción de los municipios para atender las responsabilidades que la Constitución mandata, por lo que el interés personal está en detrimento del bienestar de sus habitantes.

Entonces, **si el contribuyente no quiere pagar y la autoridad recaudadora no quiere cobrar, ¿cuáles son las alternativas que poseen para aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de recaudación del impuesto predial?** Bird y de Jantscher (1992) señalaron que **el objetivo de la autoridad tributaria tendría que ser fomentar el pago voluntario del impuesto y no penalizar a quienes no lo hacen**, puesto que, al fortalecer el primero mediante estrategias adecuadas, el segundo no tendría que existir.¹⁸

Desafortunadamente, esta situación no ocurre en la realidad, por esta razón, **las administraciones locales deben ser capaces de enviar un mensaje claro y contundente a los contribuyentes que advierta que su incumplimiento será detectado y castigado** conforme a derecho. A continuación, se exploran algunas ideas al respecto.

El papel de la comunicación

La comunicación desempeña un rol fundamental para corregir la brecha que existe entre quienes poseen información completa para decidir pagar o no pagar, conociendo los beneficios y sanciones que ello conlleva, y quienes desconocen sus obligaciones tributarias por falta de información. De acuerdo con Bonet, Muñoz, Mannheim & Torres (2014), el desconocimiento de estos factores limita la gestión efectiva de la política tributaria y su cumplimiento, pero, además, se utiliza erróneamente para justificar el desinterés de los ciudadanos para participar como contribuyentes activos en el proceso recaudatorio.

Algunos autores como Thaler y Sunstein (2009), sostienen que **una manera efectiva de comunicar es crear escenarios para orientar las decisiones de los contribuyentes hacia el pago del impuesto**. Esto se puede lograr al captar la atención de las personas y orientarlas hacia un objetivo en común, como la mejora en la calidad de los servicios públicos. Así, no es necesario ofrecer nuevos incentivos económicos o manipular la información para favorecer el pago de impuestos.

¹⁸ Para mayor detalle sobre el tema, consultar a Levi (1988).

Con base en este razonamiento, se exploraron **dos tipos de incentivos: los amigables**, que **fomentan la participación voluntaria** a través de descuentos o reconocimientos; y **los no amigables**, que **se caracterizan por sancionar a quienes evaden el pago**. De igual manera, se determinó, con base en la teoría, cuáles aparentemente han arrojado mejores resultados en el tema tributario y cómo han respondido los ciudadanos a ellos.

Incentivos “amigables”

De acuerdo con Walter (2011), **el mejor incentivo que los contribuyentes pueden tener para cumplir con su obligación es percibir que el pago del impuesto es justo y que los recursos serán destinados a mejorar la infraestructura y servicios de la comunidad**. Para que los contribuyentes puedan percibir que el pago es razonable, deben entender cómo es calculado y percibir que las autoridades locales les dan el mismo trato que al resto de sus vecinos, es decir, que los dueños paguen cantidades equivalentes a las que pagan propiedades similares.

Otro hecho que ha sido observado es que los niveles de recaudación se incrementan cuando los costos de cumplir con el pago son bajos y se mantienen con el tiempo o, incluso, desaparecen. Un ejemplo claro es **el uso del internet para sustituir las visitas a las oficinas o el llenado de formatos electrónicos en lugar de los impresos en papel**. Estos costos reflejan el gasto que los contribuyentes deben hacer para cumplir con su responsabilidad y, debido a que **son adicionales al propio impuesto, generan mayor descontento, pues son una especie de gastos indirectos que consumen tiempo y dinero** (Walter, 2011).

Lo mismo ocurre con **los descuentos por pago anticipado**, ya que **no necesitan ser generosos para ser efectivos** y la mayoría de los municipios ofrecen descuentos a los dueños que pagan el predial durante los primeros dos meses del año. En algunos ayuntamientos, los descuentos van del 5% al 15%, dependiendo el mes en el que se realice el pago, lo interesante de esto es que **el 80% del impuesto predial se recauda durante ese periodo**. Así, **estos modestos descuentos incentivan el pago anticipado y la recaudación** (World Bank, 2016).

Ambas estrategias, tanto la disminución de costos como los descuentos, están relacionadas con lo que comúnmente se conoce en economía conductual como aversión a las pérdidas. Esta idea sugiere que las personas evitan y detestan perder, no importa si es tiempo, mercancías o dinero, la conclusión es la misma: las pérdidas duelen más que las ganancias. Bajo esta lógica, la aversión genera un deseo intenso por mantener lo que ya se posee, en el caso particular del predial, **los contribuyentes evitarán pagar para no disminuir la cantidad de dinero que poseen, pero si deben hacerlo, buscarán la manera de minimizar sus costos**.

Otro mecanismo asociado con la economía conductual que ha sido explorado recientemente y que ha tenido éxito en la recaudación y participación de los contribuyentes son las **recompensas a los ciudadanos** (Carrillo, Castro, & Scartascini, 2019). Uno de los ejercicios **más interesantes fue realizado** en Argentina hace algunos años con el cobro del predial en la municipalidad de Santa Fe, como se ve en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Los premios a los contribuyentes para fomentar el pago del impuesto predial

Este caso de éxito permitió identificar a 72,000 propietarios de inmuebles que se encontraban al corriente en sus pagos del impuesto predial, al cual localmente se le conoce como “Tasa General de Inmuebles”. Lo anterior, con el objetivo de sortear 400 premios entre ellos. El premio consistía en la construcción o reconstrucción de la banqueta de los inmuebles ganadores.

Cabe señalar que tras la rifa, no todos los ganadores recibieron el premio ofrecido, pues algunos de ellos ya contaban con una banqueta en buenas condiciones. Sin embargo, dichas personas tenían la posibilidad de donar su premio a alguien más. En estos casos, el premio que recibieron los ganadores fue el reconocimiento al ver publicado su nombre como vecino cumplido en la prensa local. Cabe mencionar que la renovación de las banquetas ganadoras incrementó en 7 puntos porcentuales el cumplimiento puntual en el pago del impuesto predial en dicha municipalidad.

Sin duda, el principal hallazgo de la lotería del predial en Argentina consistió en que los incentivos no económicos, como los reconocimientos públicos y acciones visibles y duraderas, producen efectos más profundos y de largo plazo en el comportamiento de los contribuyentes, en comparación con acciones menos amigables.

Fuente: elaboración propia con base en Carrillo, Castro y Scartascini (2019).

La estrategia mezcló cuatro elementos importantes: uno financiero, que se refiere a la posibilidad de ser recompensado por cumplir con el pago del impuesto predial; otro relacionado con la **imagen social, en donde la percepción de la sociedad sobre los individuos es importante**; a estos debe sumarse la idea de reciprocidad, en la que las personas responden positivamente cuando les demuestran amabilidad y, por último, se encuentran los **efectos grupales, que sostienen que las personas están influenciadas por el comportamiento de la mayoría y tienden a comportarse de manera similar**.

Los puntos dos y cuatro son, quizá, los más importantes, ya que **la mejor manera de generar cambios es a través de la vía social**. Esta categoría tiene dos elementos básicos: el primero es la información, si muchas personas hacen o piensan algo en común, sus acciones e ideas se convertirán en un referente para el resto, en consecuencia, imitarán ese comportamiento. El segundo se refiere a la presión social, que se resume en la importancia que le dan los individuos a lo que la sociedad piense de ellos, por lo que evitarán conductas fuera de la norma (Thaler & Sunstein, 2009).

Incentivos “no amigables”

Hay otro incentivo menos amigable que se basa en otorgar sanciones a quienes no pagan el impuesto. Lo interesante de esta postura es que **la sanción no tiene que ser precisamente económica, sino a través de otro tipo de mecanismos como la exposición pública, la cual crea presión social sobre quien incumple con el pago**. No obstante, es necesario reconocer que, en términos políticos, imponer estas sanciones puede ser difícil en el corto plazo (Walter, 2011).

Sin embargo, una opción para aquellas regiones en las que este tipo de sanciones no funciona es el uso de **métodos convencionales para cambiar el comportamiento**. De acuerdo con Bird y de Jantscher (1992), esto puede hacerse a través del **establecimiento de penalidades a los diferentes tipos de contribuyentes que incumplen con**

La relación entre el contribuyente y los incentivos es sumamente importante, ya que permiten aumentar la participación de los ciudadanos. Para lograrlo, la comunicación juega un papel preponderante.

el pago: los no registrados, los que dejan de pagar, los evasores y los que reportan un valor distinto al real. La sanción de estas personas genera incentivos disuasorios del no pago, ya que se transmite cuál es el riesgo que implica el incumplimiento.

Es necesario mencionar que **esta estrategia no siempre es la más adecuada**, en comparación con la postura amigable que puede ser adoptada. Un ejemplo claro ocurrió en Minnesota, en donde se realizó un experimento con un grupo de contribuyentes al que **se le dio cuatro tipos de información distinta: a algunos se les dijo que sus impuestos serían utilizados para educación, seguridad, etcétera; a otros se les comunicó las sanciones por no pagar; a otros más se les dio asesoría en caso de que no comprendieran el llenado de formatos y; al último grupo, se les dijo que el 90% de los contribuyentes de Minnesota ya habían cumplido con sus obligaciones tributarias. La única que mostró efectos significativos fue la última** (Thaler & Sunstein, 2009).

Aunque los factores señalados en esta sección (administrativo, político, económico, así como el del contribuyente y sus incentivos) pueden describir el problema de manera general, la realidad municipal muestra que **no es posible tener un diagnóstico ni una solución única, ya que las características, problemas y necesidades de cada uno de los municipios son específicas. Esta situación de heterogeneidad representa un área de oportunidad para proponer, innovar y explorar otros caminos que complementen las estrategias implementadas hasta el momento, ya que, incluso los incentivos, requieren de una estrategia focalizada en las características sociodemográficas de cada zona.**

Aprendizajes de los municipios que hacen bien su tarea en México

En el apartado anterior se desarrolló un diagnóstico general sobre la situación que guarda la recaudación del impuesto predial en México, así como los factores que inhiben su crecimiento. En esta sección se busca **verificar cuáles son los elementos administrativos coincidentes detrás del éxito de los municipios con mayor nivel de recaudación** del impuesto predial para cada una de las regiones del país (ver tabla 9).¹⁹ Dichas características se describen en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales que el INEGI ha realizado bianualmente desde 2011.²⁰

Tabla 9. Municipios con mayor nivel de recaudación del predial por región (promedio de 2006 a 2019)

Región	Municipio	Tipo de municipio*	Impuesto predial respecto a ingresos totales (%)
Norte	San Pedro Garza García (Nuevo León)	Urbano	23.0%
Centro-Norte	Tlajomulco de Zúñiga (Jalisco)	Urbano	18.0%
Centro	Huixquilucan (Estado de México)	Urbano	19.7%
Centro-Sur	Atotonilco de Tula (Hidalgo)	Rural	17.7%
Sur-sureste	Tulum (Quintana Roo)	Urbano	21.4%

Fuente: elaboración propia con base en el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal y Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI.

Nota: De acuerdo con la OCDE (2007), un municipio es rural cuando el 80% de su población vive en localidades de menos de 15,000 habitantes, de lo contrario, es considerado un municipio urbano.

¹⁹ Se considera la proporción del impuesto predial respecto a los ingresos totales de los municipios.

²⁰ El Censo más reciente utilizado para el reporte fue el de 2017.

De este modo, **a pesar de las diferencias** que existen entre los municipios, como el tipo de actividades económicas, las características sociodemográficas, el tamaño del territorio, entre otras, **es posible identificar aquellas buenas prácticas que les han permitido tener una mejor recaudación** en comparación con otros municipios de su misma región o, incluso, tras compararlos, con la totalidad de municipios en el país.

Para tener un panorama más claro, las características administrativas se agruparon en dos rubros: por una parte, se encuentran los **factores que contribuyen a incrementar el nivel de recaudación, pues su presencia en los cinco municipios es indicio de una buena práctica y, por otro están aquellos cuya influencia sobre la recaudación es menos clara, ya que están presentes en la mayoría de los ayuntamientos, pero no en todos.**

No obstante, ello no significa que deban ser descartados de manera inmediata, por el contrario, su comportamiento debe ser estudiado con mayor detenimiento a futuro para conocer claramente su incidencia en la recaudación del impuesto predial.

El primer grupo está conformado por: 1) capacitación de los servidores públicos, 2) medio por el que se actualizó el catastro, 3) formato de la cartografía catastral, 4) convenios con el catastro de la entidad, 5) acciones de mejora para el contribuyente y 6) programas de apoyo al contribuyente. En el segundo grupo están: 1) programas de modernización catastral, 2) alternancia política y 3) comunicación de sanciones a evasores.

Finalmente, se desarrollan algunas ideas generales sobre las **barreras estructurales que enfrentan los municipios rurales, así como de la trascendencia que tienen los convenios firmados con el catastro de su entidad.** El interés de esta breve sección radica en la posición que ocupa el municipio de Atotonilco de Tula, Hidalgo en la clasificación regional, ya que, además de ser el de mayor recaudación en el centro-sur del país, es el único municipio rural cuyo nivel de recaudación es comparable con los resultados alcanzados en municipios urbanos.

Capacitación de los servidores públicos

La importancia de la capacitación radica en lograr que los servidores públicos sean aptos para desempeñar sus labores de forma eficiente, esto implica que el diseño y contenido de la capacitación debe estar en función de las necesidades específicas de cada área. De cumplirse adecuadamente con la fase de planeación, la posibilidad de que sea aprovechada por los funcionarios para cumplir con sus responsabilidades aumenta y, por ende, la capacitación podría traducirse en mayores niveles de recaudación (Goode, 1981).

De manera paralela, como se mencionó en la sección pasada, **es importante que el cuerpo burocrático sea ajeno al mandato político,** ya que ello asegura que los servidores públicos respondan a los intereses de los ciudadanos y no a criterios personales o partidistas. La forma más común de lograrlo es a través del **establecimiento de servicios civiles de carrera.**

En este sentido, se identificó que **los municipios de mayor recaudación en el país han contado con programas o cursos de capacitación para su personal.** Estos

Aunque la mayoría de los municipios con alta recaudación son urbanos, existen algunas excepciones, como Atotonilco de Tula, en el estado de Hidalgo, que es un municipio rural con una recaudación considerable de predial.

abordaron distintos temas, que van desde mejorar la atención al público, hasta perfeccionar el uso y manejo de los sistemas de gestión catastral municipal. Un ejemplo es Huixquilucan, en el estado de México, que implementó medidas exitosas para profesionalizar al personal de la tesorería municipal vinculado con las tareas de administración tributaria que consistieron en la capacitación técnica, jurídica y fiscal de los servidores públicos. Esta acción contribuyó al incremento sustancial de la recaudación del impuesto predial en el municipio (FENAMN, S/A.).

Medio por el que se actualizó el catastro

El catastro puede ser utilizado como un instrumento para la planeación y desarrollo del territorio nacional, pues el cúmulo de información que genera permite contribuir de manera transversal con dependencias que requieren insumos de carácter fiscal, urbano, económico o jurídico. Por esta razón, resulta necesario que los municipios apoyen la modernización y eficiencia de sus sistemas de información catastral (Morones, 2000).

Sin embargo, **mantener la información catastral actualizada es una tarea compleja**, principalmente por la dinámica social de los territorios, pues es común que las propiedades sufran cambios. Algunos ejemplos claros al respecto son las nuevas construcciones en terrenos baldíos, la ampliación o demolición de edificios para dar paso a otros nuevos, etcétera. Aunado a ello, debe considerarse que **el proceso de actualización derivado de estos cambios generalmente es costoso y difícil de ejecutar, particularmente porque la disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos es limitada en muchos municipios del país** (INEGI, 2016).

Sin embargo, se pudo observar que, para llevar a cabo la actualización catastral, los municipios de mayor recaudación sustituyeron los medios tradicionales, que demandan el uso intensivo del factor humano, como el registro documental, por equipos modernos que realizan tareas con mayor precisión y velocidad, tal es el caso del vuelo fotogramétrico.²¹

²¹ El **vuelo fotogramétrico** es el levantamiento de datos topográficos realizados a partir de materiales fotogramétricos que permiten la fotoidentificación de los vértices de los predios y construcciones, para su procesamiento en equipos de cómputo, y con ello obtener sus características de tamaño, forma y posición (INEGI, 2017).

Uno de los municipios que recientemente ha obtenido buenos resultados es Tulum, en el estado de Quintana Roo, ya que, de acuerdo con el Director de Catastro del municipio, el apoyo de fotografías aéreas ha permitido una actualización de más del 30% de las características de los inmuebles, lo que conlleva no solo un aumento en el número de contribuyentes sino también será la antesala para un proyecto de revisión de las tablas de valores, a fin de cubrir las necesidades de la administración pública municipal. Esto es un ejercicio importante, ya que con estas acciones se pretende conocer con exactitud las características cualitativas y cuantitativas de los predios existentes y reflejará a sus habitantes mayor calidad, agilidad, honestidad y transparencia sobre su patrimonio, al tiempo de combatir de forma eficiente el combate a la corrupción (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2019).

Formato de la cartografía catastral

La cartografía catastral es la representación gráfica de los predios urbanos y rurales²² dentro de los límites municipales y está disponible en formato digital e impreso en papel. El uso de uno u otro está en función de la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos del ayuntamiento, así como de la capacitación de su personal en el uso de nuevas tecnologías.

El formato de la cartografía determina la facilidad con la que se puede conocer la ubicación espacial de cada uno de los predios del municipio, así como sus condiciones socioeconómicas. Estos elementos son importantes para la generación de políticas públicas y planes sectoriales tanto de la federación como de los estados (INEGI, 2016).

En el caso puntual de los municipios, **se identificó que todos hacen uso de ambos formatos**, sin embargo, resulta importante señalar que los municipios de **San Pedro Garza García, Nuevo León; Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco y; Tulum, Quintana Roo han migrado por completo al formato digital**. Esta práctica, además de privilegiar el uso de la tecnología, permite reducir los costos económicos y ambientales, en virtud de que se deshecha el uso del papel como medio para registrar y llevar el control de la cartografía municipal.

Un buen ejemplo de cómo puede ser aprovechada la información digital se encuentra en la "Plataforma Mapa Digital" de Tlajomulco de Zúñiga, la cual permite la estandarización, normalización, gestión, administración y publicación de la cartografía municipal para

Los principales recaudadores han capacitado al personal, han hecho uso de las herramientas tecnológicas para realizar diversos procesos, han firmado convenios con el catastro de su entidad y han mejorado la experiencia del contribuyente en el cobro y pago del predial.

²² El **predio urbano** es la unidad mínima de observación del catastro que se encuentra ubicado dentro de una localidad urbana, en donde existe la continuidad en las construcciones, cuyo uso y destino predominante puede ser habitacional, industrial, comercial o de servicios públicos, entre otros, y cuenta con infraestructura vial y equipamiento urbano. El **predio rural** es la unidad mínima de observación del catastro que se encuentra ubicado en un área rústica, cuyo uso o destino predominante puede ser agrícola, ganadero, forestal, acuícola o de servicios agropecuarios, entre otros (INEGI, 2017).

múltiples fines, por ejemplo, el ordenamiento territorial y planeación urbana o bien, la identificación de servicios públicos municipales que aún están pendientes por instalar o mejorar (Gobierno Municipal de Tlajomulco, S/A).

Convenios con el catastro de la entidad

Existen diferentes tipos de convenios entre los municipios y las entidades, cada uno con objetivos particulares y mecanismos de coordinación específicos. Uno de los más conocidos es el que firman los ayuntamientos con la Secretaría de Finanzas de su entidad para la recaudación y fiscalización del impuesto predial en el que ésta última asume las responsabilidades del municipio. Como contraparte, el estado recibe un importe por la recaudación efectiva obtenida.²³

Otros convenios igual de importantes son los que establecen los municipios con el catastro de su entidad para la integración, mantenimiento y actualización de información. A través de ellos, el gobierno del estado se compromete a proporcionar apoyo técnico, administrativo y legal, y los municipios se encargan de la ejecución de funciones operativas como el cobro y administración del impuesto predial, la actualización de registros catastrales y la recepción envío y archivo de información (Inafed, S/A).

Un ejemplo es el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, que firmó un Convenio de Colaboración para la Modernización de Catastros Municipales y su vinculación con el Registro Público de la Propiedad, a través de la Dirección de Catastro del Estado (Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zuñiga, 2014). El resultado de la firma fue la obtención de mayores recursos provenientes del impuesto predial. En la primera etapa se dotó al municipio de herramientas tecnológicas para la actualización del catastro y sistemas informáticos para poder cruzar información del Catastro Municipal hacia el Registro Público de la Propiedad y viceversa. En la segunda etapa se creó la Cédula Única Catastral Registral con el objetivo de ligar el 100% de las cuentas catastrales del municipio, dando mayor certeza y seguridad jurídica a los propietarios de los inmuebles. Tlajomulco es uno de los pocos municipios en el estado de Jalisco que decidió iniciar esta colaboración con su entidad.

Acciones de mejora para el contribuyente

Como se recordará, en las secciones previas se desarrollaron algunas ideas sobre los incentivos que pueden ser utilizados para modificar el comportamiento del contribuyente con el fin de lograr un mayor cumplimiento. Uno de estos postulados está relacionado con **la importancia de reducir o desaparecer los costos asociados con el cumplimiento del pago, ya que, para el contribuyente, son gastos indirectos que consumen tiempo y dinero. Un ejemplo claro de cómo se pueden disminuir es mediante el uso de las tecnologías de la información y los medios de pago electrónico, los cuales evitan que las personas se trasladen hacia las oficinas de recaudación o bancos para realizar el pago** (Walter, 2011).

²³ Un ejemplo de este tipo de convenios es el firmado por el municipio de Acambay con la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México publicado en la Gaceta del Gobierno el 8 de enero de 2018 (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2018).

En este sentido, las facilidades que pueden otorgarse al contribuyente están agrupadas en dos rubros: i) los medios por los que se entregan los estados de cuenta a los ciudadanos y ii) las opciones que poseen para realizar el pago correspondiente. La idea central es que, al tener más opciones, aumenta la disposición del ciudadano a contribuir, pues contaría con al menos un escenario que se ajuste a sus necesidades.

La mayoría de los municipios combinan los medios presenciales y no presenciales²⁴ para obtener el estado de cuenta y realizar el pago respectivo, esto significa que tanto los medios electrónicos como los tradicionales están disponibles para los contribuyentes en los ayuntamientos con la mayor recaudación del país. Una ventaja adicional de migrar a las nuevas tecnologías es el combate a la corrupción y a la discrecionalidad, pues permite una administración más transparente de los recursos, evitando, por ejemplo, el uso de efectivo para realizar los pagos.

Una buena práctica que está siendo implementada en el municipio de Huixquilucan, estado de México, consiste en acercar a los contribuyentes los medios necesarios para que puedan realizar el pago del impuesto predial. El programa de cajas móviles recorre distintos puntos del municipio con horarios y días establecidos para que el mayor número de ciudadanos pueda beneficiarse al realizar su pago de manera sencilla y rápida. El programa es interesante porque, además de optimizar el pago, es un esfuerzo que permite mostrar mayor cercanía y empatía con los habitantes del municipio (Heraldo, 2020).

Programas de apoyo al contribuyente

Otro tema relacionado con el contribuyente es el debate sobre la **estrategia más adecuada que debe seguirse para lograr un aumento en la recaudación, es decir, si debe privilegiarse el uso de estrategias "amigables" o "no amigables" para invitar a los ciudadanos a cumplir con su obligación.** Retomando lo explicado en páginas anteriores, se encuentra que algunos autores como Thaler y Sunstein (2009), sostienen que la mejor manera de obtener resultados positivos es a través de la primera, pues las personas responden mejor a este tipo de incentivos que aquellos que buscan sancionar e intimidar.

En el caso particular de los municipios con mayor recaudación, se identificó que **todos cuentan con programas de apoyo al contribuyente, que básicamente consisten en otorgar descuentos y condonaciones para incentivar el pago.**²⁵ Una estrategia adoptada por el municipio de Atotonilco de Tula es el programa "Tula crece y tu casa se protege", que consiste en otorgar sin costo un seguro contra robo con violencia de contenidos de casa habitación para los contribuyentes que realicen el pago correspondiente dentro de los tres primeros meses del año. De igual manera, el programa se complementa con descuentos a población vulnerable, aunque destaca el que se otorga a las personas que comprueben el uso de energía limpia al interior de la vivienda, por ejemplo, las generadas por fotoceldas o calentadores solares. (Quadratin, 2020)

²⁴ En el caso de la obtención del estado de cuenta, las medidas presenciales son: oficinas de recaudación y entrega a domicilio, mientras que las no presenciales son: página web y correo electrónico. Para realizar el pago, las medidas presenciales son: tesorería, bancos, tiendas de conveniencia y quioscos y las no presenciales: internet.

²⁵ Los programas de apoyo al contribuyente incluyen: descuentos por pagos adelantados; descuentos para adultos mayores, jubilados y pensionados; descuentos para personas con capacidades diferentes; descuentos para jefas de familia; meses sin intereses; condonación o descuentos en multas y recargos.

Los incentivos al contribuyente van desde otorgar descuentos y condonaciones hasta el envío de multas y embargos para incentivar el pago.

Existen **otros factores que también podrían influir en la recaudación**, cuya incidencia y alcance requiere de un estudio más profundo, no obstante, su conocimiento es de suma importancia:

Programas de modernización catastral

A través de ellos, los municipios reciben asistencia de su entidad o de dependencias federales, como SEDATU y Banobras, para actualizar su padrón y cartografía catastral, adquirir equipamiento e infraestructura, entre otras acciones. Aunque la mayoría de los cinco municipios han contado con este respaldo en algún momento, el municipio de Huixquilucan mostró un apoyo intermitente, es decir, la intervención de las dependencias no excedió un año de vida, mientras que Tulum no ha tenido acceso a ellos. Por esta razón, **el resultado general de este indicador es incierto, pues no es claro si es un factor determinante para obtener una mayor recaudación.**

Alternancia política

El factor político se analizó tomando en consideración la alternancia de los partidos que ejercen el poder en los municipios seleccionados, ya que, el binomio partido-presidente municipal podría garantizar la continuidad en los proyectos de largo plazo. El supuesto al respecto es que la continuidad facilita el aprovechamiento de la experiencia previa que, a su vez, permite mejorar su operación con el tiempo. De no ocurrir esta condición, la posibilidad de retomar los aprendizajes de la administración saliente se reduce, ya que las diferencias políticas guían las decisiones hacia otros objetivos. En este sentido, se observó que, **sólo en uno de los cinco municipios (San Pedro Garza García), sigue gobernando el mismo partido político desde 2006, mientras que en el resto sí hubo alternancia política, aunque en Tulum se presentó por primera vez en su última elección.**

Comunicación de sanciones a evasores

Otro tema relevante que podría estar asociado con mayores niveles de recaudación es la comunicación entre el contribuyente y la autoridad recaudadora. Para generar una primera aproximación, se optó por hacer una revisión de los programas que implementan los municipios para fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso; por una parte, se indagó cuáles eran los programas de apoyo al contribuyente, descritos anteriormente; y por otra, los de sanciones a evasores, que se caracterizan por penalizar económicamente a los evasores.²⁶

Aunque el objetivo de este análisis no es conocer los impactos ni alcances de la difusión, es necesario señalar que una comunicación adecuada tendría que ser, en primer lugar, fácil de consultar. Bajo esta premisa, se revisó la página oficial de los municipios con mayor recaudación por región geográfica para saber cuáles eran los mensajes que se compartían sobre el predial. A partir de ello, se observó si los ayuntamientos informaban a los contribuyentes sobre estos programas con el mismo énfasis o bien, si alguno de ellos era priorizado.

²⁶ Los programas de sanciones a evasores incluyen: multas, recargos, embargos y gastos de ejecución.

Los convenios de colaboración entre los municipios y el catastro estatal son una herramienta esencial para impulsar una mayor recaudación en los municipios rurales.

Los resultados mostraron que **los ayuntamientos no transmitieron las sanciones a los ciudadanos con la misma intensidad con la que la que se dieron a conocer los beneficios que se otorgan para promover y facilitar el pago**. Si bien es cierto que la literatura señala que la mejor estrategia para obtener resultados positivos es comunicar los incentivos “amigables”, esto no significa que los “no amigables” deban ser sustituidos. Por el contrario, deben complementarse, pues transmitir las consecuencias de no hacerlo también es importante.

La información sobre las sanciones que el municipio puede aplicar a los contribuyentes en caso de que estos no cumplan con sus responsabilidades tributarias se encuentra señalada en la Ley de ingresos municipales de las entidades federativas para cada ejercicio fiscal. En ella se establecen los conceptos y montos correspondientes a las multas y recargos por pago extemporáneo del impuesto predial. Desafortunadamente, aun cuando existe el sustento jurídico que da vida a dichas sanciones, es común que la población desconozca los riesgos que conlleva no realizar el pago correspondiente, por esta razón, es importante que las autoridades municipales comuniquen y difundan la existencia de esta información, a fin construir y fortalecer una cultura tributaria que, sin duda, beneficiará tanto al municipio como a la comunidad.

Hasta este momento se han descrito algunas coincidencias entre los municipios con mayor recaudación del impuesto predial en el país, sin embargo, aún queda pendiente saber cuáles son las oportunidades que existen para que el resto de los municipios puedan implementar estas buenas prácticas. Responder esta pregunta no es sencillo, pues como se recordará, las diferencias entre los municipios mexicanos impiden delinear un solo camino, sin embargo, es posible agrupar las posibles intervenciones a partir de las atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno, es decir, cada uno de ellos puede contribuir a que las buenas prácticas señaladas se lleven a cabo.

Algunos autores como Unda (2015) sostienen que una manera de mejorar la recaudación en los municipios es a través de su centralización, es decir, que la autoridad estatal absorba la responsabilidad de cobrarlo, pues se asume que cuentan con mejores tecnologías

para recaudar el impuesto en comparación con los municipios, principalmente los rurales. Sin embargo, la propia autora reconoce que esta situación podría generar efectos negativos sobre la rendición de cuentas de los municipios a los contribuyentes.

En este mismo sentido, (De la Calle, 2020) señala como un posible camino la valoración de reformas a las constituciones estatales para establecer una metodología de reparto que garantice que los recursos regresen al municipio y que impacte directamente en mejorar las condiciones de la comunidad en donde se ubique el predio. De igual manera, reconoce que una parte importante del problema radica en que los municipios no cuentan con un catastro actualizado, por lo que sugiere que el INEGI contribuya a realizar este trabajo.

Aunque son propuestas interesantes que deben ser valoradas, una posible desventaja es que los resultados no podrían verse reflejados en el corto plazo, puesto que requiere el cumplimiento de una serie de supuestos, entre ellos, finanzas públicas sanas y voluntad política para generar consensos ante una posible oleada de reformas a distintas leyes. En este reporte consideramos que algunas soluciones que podrían ser implementadas en el municipio con resultados observables en un lapso menor son aquellas que pueden ser efectuadas en este orden de gobierno. En términos temporales, la centralización del impuesto predial podría ser más complicada que las acciones que están al alcance de los propios municipios.

En la tabla 10 se encuentran los rubros en los que podría incidir cada orden de gobierno para aumentar la recaudación del impuesto predial en nuestro país, las acciones están categorizadas de menor a mayor complejidad. Hay que recordar **que lo que se busca es que el municipio asuma su responsabilidad como autoridad recaudadora y no que la federación o los gobiernos estatales absorban una responsabilidad adicional que podría perpetuar el desinterés de las autoridades locales para generar recursos propios.**

Tabla 10. Acciones que puede implementar cada orden de gobierno para mejorar la recaudación del impuesto predial en México

Municipal	Estatal	Federal
<p>Capacitación de los servidores públicos.</p> <p>Mejorar estrategias de comunicación.</p> <p>Acciones de mejora para facilitar el pago para el contribuyente.</p> <p>Digitalización de la cartografía catastral.</p> <p>Actualización del catastro.</p> <p>Eliminación de gastos fiscales.</p>	<p>Convenios con el municipio para realizar el cobro o para brindar ayuda técnica.</p> <p>Capacitación de los servidores públicos, a través de convenios de colaboración.</p> <p>Digitalización de la cartografía catastral, a través de convenios.</p> <p>Actualización del catastro, a través de convenios.</p>	<p>Realizar los cambios legales correspondientes para obligar a los municipios a firmar un convenio con su estado de manera que éstos últimos recauden el predial. Actualmente, la Constitución autoriza en el artículo 115 que los municipios puedan celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de distintas contribuciones, entre ellas, las relacionadas con la propiedad inmobiliaria.</p>

Fuente: elaboración propia con base en la información de este reporte.

Aunque no existe una receta única para aumentar la recaudación del impuesto predial, se observó que la proactividad del orden municipal y estatal es clave para observar cambios en el corto plazo.

De acuerdo con el diagnóstico que se elaboró, la implementación de las acciones en **los primeros dos órdenes de gobierno sería suficiente para observar cambios en la recaudación**. Sin embargo, hay que subrayar que esto no debe ser entendido como una receta, pues en un país con municipios tan heterogéneos como lo es México, impide la materialización de esta idea (particularmente porque el 80% de los municipios son rurales). Lo anterior es esencial porque, de no tomarse en consideración, se estaría cometiendo un error de inclusión, es decir, se estaría beneficiando a municipios con alta recaudación y que son eficientes, en lugar de concentrar el apoyo en los municipios menos favorecidos.

Aunque el objetivo de estas líneas no es promover una solución única, la investigación hasta ahora realizada permite sugerir algunos de los caminos que podrían ser explorados para encontrar soluciones en el corto plazo a partir de los elementos y atribuciones de los propios municipios, es decir, se trata de aprovechar los mecanismos actuales y hacerlos funcionar.

Los municipios rurales: un acercamiento distinto

Los municipios rurales enfrentan retos significativos asociados con la dispersión territorial, así como diferencias notables con las áreas urbanas en términos de estándares de vida y de acceso a servicios públicos. Debido a que cada uno de estos municipios enfrentan retos particulares, es imposible generalizar las soluciones, no solo en lo relacionado con la recaudación, sino en cualquier ámbito que presente signos de atraso (OCDE, 2007).

Este contexto permite comprender, de manera general, porqué uno de los municipios rurales con mayor recaudación (Atotonilco de Tula, Hidalgo) posee niveles comparables con los de los principales municipios urbanos, pues las condiciones del ayuntamiento, frente a otros que también son rurales, podrían ser reflejo de una mayor disponibilidad de recursos y capacidades técnicas, así como de otras características económicas y demográficas que lo distinguen del resto.

En este punto, resulta conveniente retomar **la influencia que tienen los convenios de colaboración entre los municipios rurales y el catastro de su entidad para incrementar los ingresos propios, a través de una mayor recaudación del impuesto predial.** En la tabla 11 se muestran los municipios rurales con la mayor recaudación por región.

Tabla 11. Municipios rurales con mayor nivel de recaudación predial para cada región (Promedio de 2006 a 2019)

Región	Municipio rural	Impuesto predial respecto a ingresos totales
Norte	Loreto (Baja California)	10.9%
Centro-norte	La Huerta (Jalisco)	6.4%
Centro	Lerma (Estado de México)	13.1%
Centro-sur	Atotonilco de Tula (Hidalgo)	17.7%
Sur-sureste	Isla Mujeres (Quintana Roo)	10.7%

Fuente: elaboración propia con base en el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal y la base de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI.

De acuerdo con los resultados, **los municipios rurales analizados cuentan con un convenio firmado con el catastro de su entidad, esta colaboración contribuye a colocarlos como los de mayor recaudación, pues la estrategia es adecuada para los municipios rurales, principalmente para aquellos que no cuentan con recursos financieros y materiales para actualizar y modernizar su catastro.**

A manera de ejemplo, se retoma el caso de Isla Mujeres, en el estado de Quintana Roo.²⁷ El objetivo del convenio fue incluir la información catastral disponible en la nueva Plataforma Estatal de Información Catastral y Registral, una herramienta que tiene como fin facilitar intercambio de información entre los municipios y la entidad (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2020). Con este convenio, el ayuntamiento puso a disposición de esta Plataforma la información de los registros catastrales e implementó un Programa de Asesoría Técnica. Esto permitirá coadyuvar en la actualización permanente del padrón catastral del estado y la información cartográfica referenciada (Ayuntamiento de Isla Mujeres, 2017).

Para identificar las áreas de oportunidad relacionadas con una mayor recaudación del impuesto predial en los municipios rurales del país, es necesario un estudio particular, por lo pronto, se han identificado a los ayuntamientos que pueden servir como ejemplo para tratar de generar una estrategia para los municipios rurales que se ubican en cada una de las cinco regiones del país.

²⁷ El caso de Isla Mujeres es un caso excepcional, puesto que el municipio se caracteriza por concentrar y depender de la actividad turística, lo que a su vez contribuye a generar montos considerables de ingresos provenientes de la recaudación del impuesto predial. Un ejemplo claro es el valor catastral de los hoteles, el cual suele ser elevado.

Recomendaciones

El aumento en la recaudación del impuesto predial es un reto que enfrentan la mayoría de los municipios en México por la complejidad intrínseca del problema. Este reporte se enfrentó, precisamente, con las limitantes y cuestionamientos que la misma literatura especializada ha identificado. Sin embargo, el análisis aquí expuesto deja ver que varias de las respuestas a las preguntas que surgen en torno a este tema, se encuentran al interior del país y que la solución de problemas históricos de esta índole está en la innovación y adaptación. Las siguientes recomendaciones retoman los principales hallazgos de este estudio:

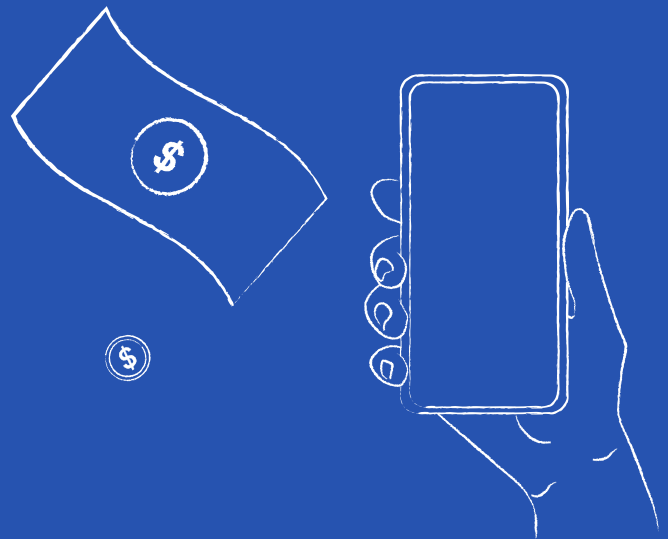
Formar continuamente al personal de los municipios en cuestiones técnicas y administrativas para lograr una exitosa gestión del impuesto predial.

Uno de los factores que repercute directamente en la capacidad de recaudación del impuesto predial es la falta de capacitación del personal municipal, en particular, en cuestiones técnicas y administrativas. En ese sentido, es necesario aprovechar los programas de formación existentes y acercarlos a los municipios que lo requieren para contar con personas especializadas en el levantamiento y administración catastral, atención al contribuyente, mejoras en los mecanismos de cobro y pago del predial, entre otros. Asimismo, para que los cuadros profesionales estén desvinculados de los cambios electorales, sería adecuado evaluar el establecimiento de servicios civiles de carrera con mecanismos claros de ingreso, promoción, remuneraciones y responsabilidades, por mencionar sólo algunos.



Establecer sanciones proporcionadas y que contemplen diferentes tipos de incumplimiento.

El municipio debe establecer sanciones para cada uno de los diversos tipos de incumplimiento: morosidad en los pagos, evasión, declaraciones falsas sobre el valor de la propiedad, entre otras. Asimismo, es importante que los municipios dediquen tiempo y recursos al cobro de las sanciones. El monto de las sanciones debe ser proporcional a la falta, no obstante, lo suficientemente alta para que pueda cumplir con un carácter disuasorio entre el resto de los ciudadanos. A diferencia de otros países, en los que en casos graves se les llega a embargar a los deudores, o a incluir en el buró de crédito, en México este tipo de medidas no son aplicadas, aun cuando existen sanciones similares.



Introducir las nuevas tecnologías para facilitar los trámites relacionados con el pago del predial.

Los municipios deben transitar hacia la adopción de tecnologías digitales para el cobro y pago del predial, de manera que sea un proceso simple y eficiente para el contribuyente. Es decir, la consulta de los estados de cuenta, el pago del impuesto, la aclaración de dudas y quejas, así como la notificación de sanciones, se deberían realizar de manera digital. Lo anterior, con el fin de reducir costos en los procedimientos e incluso, para prevenir una serie de actos de corrupción.



Mejorar las estrategias de comunicación para fomentar el cobro y el pago del impuesto predial.

Una campaña de comunicación efectiva debe hacer saber a los contribuyentes porqué el pago del impuesto predial les representa un beneficio, así como los descuentos y beneficios que pudieran existir por su pago puntual o por adelantado. Los municipios deben comunicar de forma efectiva cuáles son las sanciones que aplican por el incumplimiento o pago atrasado (en el caso de haberlas). Adicionalmente, se debe innovar en la comunicación oficial, con el fin de informar a los contribuyentes el destino que se le está dando a la recaudación del predial, privilegiando la transparencia y rendición de cuentas.

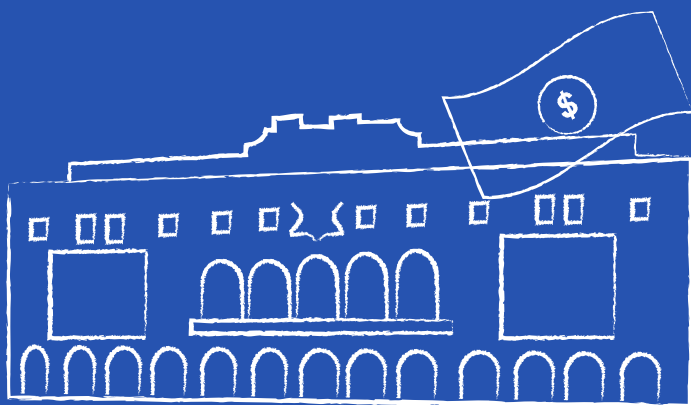
Evaluar el impacto de los tratamientos preferenciales y limitar su autorización.

En ocasiones, los municipios otorgan de manera indiscriminada y discrecional tratamientos preferenciales en torno al pago del impuesto predial, sin siquiera calcular el impacto que ello tendrá en la recaudación. En este tenor, los municipios deben calcular a cuánto asciende su pérdida por este concepto y limitar en la medida de lo posible su autorización a futuro. En caso de autorizarse tratamientos adicionales, deberán establecerse criterios y objetivos claros.



Diseñar estrategias diferenciadas para aumentar la recaudación del impuesto predial y mejorar su gestión.

A lo largo del país las condiciones económicas y administrativas entre los municipios varían significativamente. En ese sentido, si bien esta heterogeneidad no permite que haya una estrategia única que deba seguirse para alcanzar una recaudación más eficiente, es importante que, tanto los municipios urbanos como los rurales, activamente identifiquen y adecúen las buenas prácticas de otros municipios con características similares y niveles de recaudación más altos.



Incentivar a los municipios a firmar convenios de colaboración con las dependencias federales y las autoridades estatales para incrementar la recaudación del impuesto predial.

Como se observa, existen diversas estrategias que inciden en la recaudación del impuesto predial. No obstante, cada municipio tiene necesidades específicas de recursos económicos y tecnológicos, así como de capacitación. Los programas de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y los de colaboración con la Secretaría de Finanzas y el Catastro de la entidad, son ejemplo de las opciones con que cuentan los municipios para atender sus requerimientos.



Establecer mecanismos para que los municipios generen y transparenten la información.

Actualmente, en más de la mitad de los municipios o no se recauda el impuesto predial o no informan sobre cuánto predial se recauda. La ausencia de esta información obstaculiza, tanto para el municipio, como para las entidades y la federación, el diseño de estrategias acertadas y focalizadas para aumentar los ingresos. Asimismo, esta situación evita que los ciudadanos puedan conocer cuánto y para qué se utiliza lo recaudado por el impuesto predial. En ese sentido, en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debería reconsiderarse la inclusión de mecanismos y alicientes para que los municipios publiquen la información en tiempo y forma.

Bibliografía

Cámara de Diputados. (2013). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/101_DOF_09dic13.pdf

Cabrero Mendoza, E., & Orihuela Jurado, I. (2011). Obtenido de Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar: <http://datos.cide.edu/bitstream/handle/10089/16463/CAP2.pdf?sequence=1>

Carrillo, Castro, & Scartascini. (2019). *Can rewards improve tax compliance?* Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/research-insights-can-rewards-improve-tax-compliance>

CEFP. (2017). *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México*. Obtenido de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio0009-010617.pdf>

CEFP. (2019). *El pago de impuestos y la evasión fiscal en México*. Obtenido de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0132019.pdf>

Cejudo, G. (2016). *Democracia y Burocracia*. Obtenido de Instituto Nacional Electoral: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/35-Democracia-Burocracia.pdf>

CPEUM. (2019). *Artículo 115*. Obtenido de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2019-09/CPEUM-115.pdf>

Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers*. Obtenido de OECD Working Papers on Fiscal Federalism (No. 24): <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>.

Ahmad, E., Brosio, G., & Pöschl, C. (2014). *Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming political resistance?* Obtenido de London School of Economics Asia Research Centre Working Papers: http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/_files/AR-CWP65-AhmadBrosioPoeschl.pdf

Arechederra, F. K., & Urzúa, C. (2017). *La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética sobre México. páginas*. Obtenido de Revista de Economía: <https://ideas.repec.org/a/smx/journal/0314.html>

ASF. (2016). *Distribución de las Participaciones Federales*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf

ASF. (Octubre de 2017). *Marco de referencia de la distribución de las participaciones federales*. Recuperado el marzo de 2020, de Auditoría Superior de la Federación: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf

ASF. (2017). *Marco de Referencia General del Gasto Federalizado. Auditoría Especial del Gasto Federalizado*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-GF_a.pdf

Ayuntamiento de Isla Mujeres. (2017). *Trabaja Ayuntamiento de Isla Mujeres actualización catastral*. Obtenido de <https://islamujeres.gob.mx/2017/08/31/trabaja-ayuntamiento-de-isla-mujeres-en-la-actualizacion-catastral/>

Bahl, R. (2009). *Property tax reform in developing and transition countries*. Obtenido de . A report prepared for the United States Agency for International Development under a contract with Development Alternatives, Inc. under the Fiscal Reform and Economic Governance Task Order (No. 07).

Bird, R. M., & de Jantscher, M. C. (1992). *Improving tax administration in developing countries*. Obtenido de International Monetary Fund (Vol. 19): https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/03462-9781557753175/03462-9781557753175/Other_formats/Source_PDF/03462-9781455241620.pdf

Bonet, J. A., Muñoz, A., Mannheim, C. R., & Torres, F. S. (2014). *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13828/el-potencial-oculto-factores-determinantes-y-oportunidades-del-impuesto-la>

Burgess, R., & Stern, N. (1993). *Taxation and development*. Obtenido de Journal of economic literature 31(2), 762-830.

De Cesare, C. (2012). *Improving the performance of the property tax in Latin America*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/improving-performance-property-tax-latin-america-full_0.pdf

Dillinger, W. (1991). *Urban property tax reform: guidelines and recommendations*. Obtenido de World Bank Urban management program tool (UMPP no. 1): <http://documents.worldbank.org/curated/en/610951468739253512/pdf/multi-page.pdf>

Espinosa, S., Martínez, J., & Martell, C. (2018). *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395. Obtenido de ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros?: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792018000200375&script=sci_arttext&lng=pt

FENAMN. (S/A.). *Federación Nacional de Municipios de México*. Obtenido de Indetec propone medidas para incrementar la captación del impuesto predial en municipios mexicanos: https://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1293:indetec-propone-medidas-para-incrementar-la-captacion-del-impuesto-predial-en-municipios-mexicanos&catid=242

García del Castillo, R. (1994). *Retos y perspectivas de la administración municipal en México*. Obtenido de Gestión y Política Pública, volumen III, número 2, 2do semestre de 1994, pp 399-449: http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1821/GCR_Vol.III_No.II_2sem.pdf?sequence=3

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2018). *Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la recaudación y fiscalización del impuesto predial [...]*. Obtenido de Gaceta del Gobierno (Tomo CCV No. 1): <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-regulatorio/convenios/Acambay.pdf>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2020). *Instituto Geográfico y Catastral del Estado*. Obtenido de <https://qroo.gob.mx/sefiplan/igece/tramites-y-servicios>

Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2016). *Tlajomulco es el municipio con el mejor catastro del país*. Obtenido de <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/prensa/tlajomulco-es-el-municipio-con-el-mejor-catastro-del-pais>

Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zuñiga. (2014). *Tlajomulco firma convenio de colaboración para la modernización de catastros municipales y su vinculación con el Registro Público de la Propiedad, a través de la Dirección de Catastro del Estado*. Obtenido de <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/prensa/tlajomulco-firma-convenio-con-la-direccion-de-catastro-del-estado>

Gobierno Municipal de Tlajomulco. (S/A). *Plataforma Mapa Digital*. Obtenido de Guía de uso de herramientas: <https://geomatica.tlajomulco.gob.mx/Plataforma%20Mapa%20Digital%20Tlajomulco.pdf>

Goode, R. (1981). *Some Economic Aspects of Tax Administration*. Obtenido de IMF Econ Rev 28, 249–274: <https://doi.org/10.2307/3866931>

Hernandez Trillo, F., & Iturribarria, H. (2003). *Tres trampas del federalismo fiscal mexicano*. Obtenido de División de Economía (Documento de trabajo no. 281) : <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/3867/1/DOCT2065381.PDF>

IMCO. (2016). Índice de competitividad urbana 2016. Obtenido de Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso?: https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2016-09-07_0900%20Reelecci%C3%B3n%20municipal%20y%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%3A%20-%C2%BFC%C3%B3mo%20lograr%20el%20c%C3

Inafed. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal*. Obtenido de Las Finanzas Municipales: cómo se integran y cómo incrementarlas: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO_4_las_finanzas_municipales.pdf

Inafed. (S/A). *La administración del catastro municipal*. Obtenido de Guía Técnica 21: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia21_la_administracion_del_catastro_municipal.pdf

Inafed. (S/A). *Guía Técnica 6*. Obtenido de Proyecto de Ley de Ingresos Municipales: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_proyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf

Inafed. (S/A). *Presupuesto federalizado e indicadores*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf

INEGI. (2017). *Marco Conceptual del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* . Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825079

INEGI. (2012). *Acuerdo por el que aprueba la Norma Técnica para la Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos*. Obtenido de <https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/tecnica/NT-Datos%20Catastrales.pdf>

INEGI. (2015). *La situación del catastro en los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Síntesis de los trabajos realizados: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825076016.pdf

INEGI. (2016). *Perfil del catastro municipal 2015: perfil del catastro en México*. Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825082482.pdf

Morones, H. (2000). *Hacia un modelo de tributación inmobiliaria local*. Obtenido de http://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/319_Hacia_Modelo_Tributaci%C3%B3n_Inmobiliaria_Local.pdf

OCDE. (2007). *Estudios de política rural*. Obtenido de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>

OCDE. (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers* . Obtenido de OECD Multi-level Governance Studies: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

OCDE. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

Peña Ahumada, J., Partida, W., & Armando, L. (2011). *La distribución de transferencias federales para municipios, ¿qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?* Obtenido de Revista hacienda municipal, (115), 79-96: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistahaciendamunicipal/2011/no115/8.pdf>

Quadratin Quintana Roo. (2019). *Avanza digitalización de servicios en Cancún: Mara Lezama*. Obtenido de <https://quintanaroo.quadratin.com.mx/avanza-digitalizacion-de-servicios-en-cancun-mara-lezama/>

Slack, E., & Bird, R. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform*. Obtenido de OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18: <https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>.

SCJN. (2009). *SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 101/2008, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [http://www.orden-juridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/2009/20032009\(1\).pdf](http://www.orden-juridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/2009/20032009(1).pdf)

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2018). *Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448871/Diagnostico_2018_Pp_U003_.pdf

SHCP. (2019). *Exposición de motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf

SHCP. (S/A). *Instrumentos jurídicos suscritos por las entidades federativas en el marco del SCNF*. Obtenido de Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.2.pdf>

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*.

Ugalde, L. (S/A). *Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas*. Obtenido de La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales: <http://148.202.167.116:8080/jspui/bitstream/123456789/2985/1/Rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%20estados%20y%20municipios.pdf>

Unda Gutiérrez, M. (2017). *Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México (Working Paper WP17MU1SP)*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy. : https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mu1sp.pdf

Unda Gutiérrez, M. (2018). *Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos*. Obtenido de Estudios demográficos y urbanos, 33(3), 601-637.: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0186-72102018000300601&script=sci_abstract&lng=en

Unda Gutiérrez, M., & Moreno Jaimes, C. (2015). *La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010*. Obtenido de Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 60(225), 45-77.: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191815300192>

Walter, L. (2011). *Land and property tax: A policy guide*. Obtenido de United Nations Human Settlements: https://www.researchgate.net/publication/302593361_Land_and_Property_Tax_A_Policy_Guide

World Bank. (2016). *Public Expenditure Review*. Recuperado el marzo de 2020, de World Bank: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/284151472615491033/pdf/AUS10694-WP-P150646-PUBLIC-UnitedMexicanStatesPublicExpenditureReviewFinalReportEnglish.pdf>

El impuesto predial: **la oportunidad que todos dejan pasar**

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, 2021