



The background features a complex, abstract geometric design. It consists of numerous overlapping, semi-transparent shapes in various shades of gray and white. These shapes include triangles, quadrilaterals, and elongated polygons, some of which are oriented vertically and others horizontally. The overall effect is a layered, architectural composition that creates a sense of depth and movement. The word "Perspectivas" is centered in the lower right quadrant of the page, rendered in a classic serif font.

Perspectivas



Reflexiones sobre el impuesto predial en México

Thoughts on property tax in Mexico

Roberto Carlos Hernández Cordero*

26

Palabras clave

*impuesto predial
gobiernos locales
ingresos*

Keywords

*property tax
local governments
revenues*

Jel: *E62, H, H20, H27, H71*

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana y en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Microfinanzas e Inclusión Financiera por la Universidad Autónoma de Madrid y en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Actualmente cursa el Doctorado en Política Pública en el Tecnológico de Monterrey. Es docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Correo electrónico: corderocarlosdz@gmail.com

Resumen

El impuesto a la propiedad o impuesto predial es una de las pocas potestades tributarias con las que cuentan los municipios en México. Por ello, resulta fundamental que los gobiernos subnacionales recauden y administren de manera eficaz este tributo a fin de que este pueda jugar un papel importante en sus finanzas públicas. Como se analizará en este trabajo, el impuesto a la propiedad tiene varios elementos importantes. El primero de ellos reside en conocer el lugar que México ocupa respecto a los países de la OCDE y en Latinoamérica en materia de recaudación de este impuesto, así como el marco jurídico que da origen a su recaudación por los gobiernos municipales. Asimismo, se identifican las mejores prácticas a nivel internacional para recaudar más eficientemente a través de esta fuente de ingresos y, finalmente, se brinda un panorama de la situación actual en materia de recaudación de esta contribución entre los diferentes Estados, así como un cálculo del potencial recaudatorio al que se aspiraría, para concluir con una serie de reflexiones y recomendaciones para mejorar su recaudación.

Abstract

The property tax is one of the few taxing powers that municipalities have in Mexico. Therefore, it is essential that subnational governments collect and manage this tax effectively so that it can play an important role in their public finances. As will be analyzed in this paper, the property tax has several important elements, the first of which relates to how Mexico ranks among other OECD and Latin America countries in the collection of this tax, as well as the legal framework supporting its collection by municipal governments. Likewise, the best international practices are identified with regards to efficiency in the collection of property taxes. Finally, we offer an overview of the current situation in Mexico, including figures for tax collection and revenue in Mexican states, as well as an estimate of the collection potential, to conclude with some considerations and recommendations for improving its collection.

Introducción

El impuesto predial grava la propiedad o posesión de los bienes inmuebles de acuerdo con los valores catastrales registrados en los repositorios de los gobiernos locales (Morones, 2000). Típicamente esta contribución ha sido reconocida como el impuesto más importante en la recaudación de los gobiernos subnacionales (en México, los gobiernos municipales).

En el caso mexicano, si bien los municipios cuentan con diferentes fuentes de ingresos (e.g., propios, federales o estatales y extraordinarios), su recaudación es de las más bajas de América Latina. Únicamente el 2.6% del total de los ingresos tributarios corresponden a recaudación local.¹ En parte, ello se explica porque sus facultades tributarias son excesivamente limitadas.

En años recientes, estudios relacionados con este tributo han cobrado relevancia por las brechas presentes en su recaudación aún en países desarrollados (e.g., Bahl, 2009; Rosengard, 2012; OCDE, 2020). De acuerdo con las Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE, 2021), la brecha entre el país con mejor recaudación por este concepto (Corea del Sur, 4.5% del PIB) supera en más de 20 veces lo recaudado por el país con peor desempeño (Estonia: 0.2% del PIB). Bajo este supuesto, podría afirmarse que el potencial recaudatorio por este impuesto es considerable.

Otra de las razones por las cuales el impuesto a la propiedad cobra relevancia en la literatura en materia fiscal reside en las dificultades que se presentan en la mayoría de los países para integrar información que permita contar con una base gravable eficiente para su recaudación (De Cesare, 2012, 2016; Unda, 2012, 2017, 2018). El no poseer información oportuna o

¹ Con datos a 2021 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023).

actualizada abre la puerta a la evasión o elusión de este tributo y, en algunos de los casos, origina que el impuesto sea de carácter regresivo.

Aunque se han otorgado distintos tratamientos para la mejora en la recaudación de este impuesto, se han considerado cuatro pilares (Bahl, 2009) para lograr un mejor desempeño: a) la identificación de las propiedades; b) contar con buenos registros de la propiedad; c) valorar y revalorar las propiedades, y d) realizar un cobro eficiente.

Al respecto, Peredo (2022) en un estudio realizado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la recaudación subnacional en México considera que otras alternativas para el fortalecimiento en la recaudación de este tributo, que no requieren una modificación al pacto fiscal son: a) el fortalecimiento de las estructuras institucionales de administración tributaria; b) una me-

jora en la asistencia del contribuyente; c) el uso eficiente de tecnologías de la información; el desarrollo de un sistema de inteligencia fiscal.

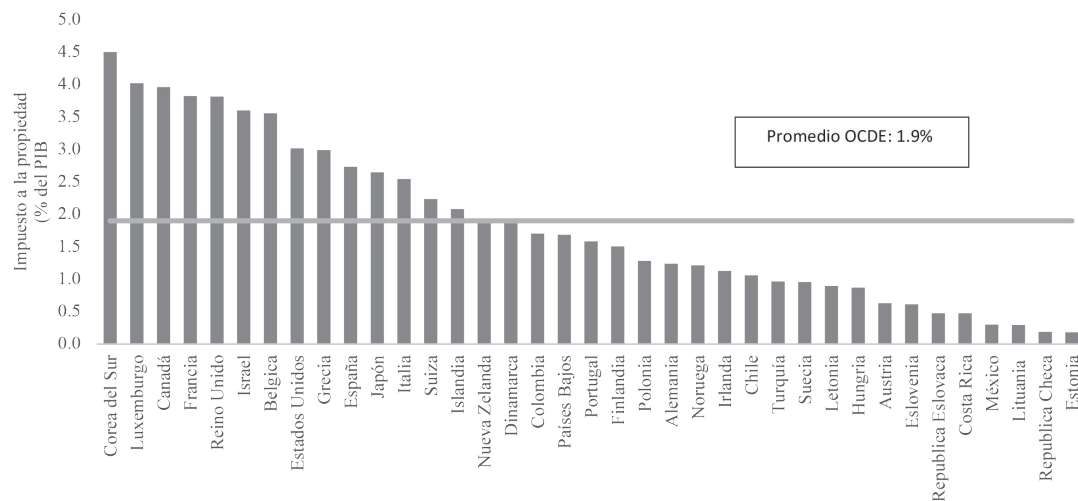
2. Recaudación del impuesto predial: comparativo internacional

Las estadísticas tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023) muestran que el nivel de ingresos tributarios en el mundo varía considerablemente de país a país, lo que da indicios de distintos niveles de eficiencia en la recaudación.

En lo referente a los impuestos sobre la propiedad (dentro de los cuales se encuentra incluido el impuesto predial), la OCDE indica que la recaudación promedio del 2021 equivale al 1.9% del PIB. México recauda por concepto de impuestos sobre la propiedad tan sólo el equivalente al 0.3% de su PIB.

28

Gráfica 1 Impuesto a la Propiedad, 2021



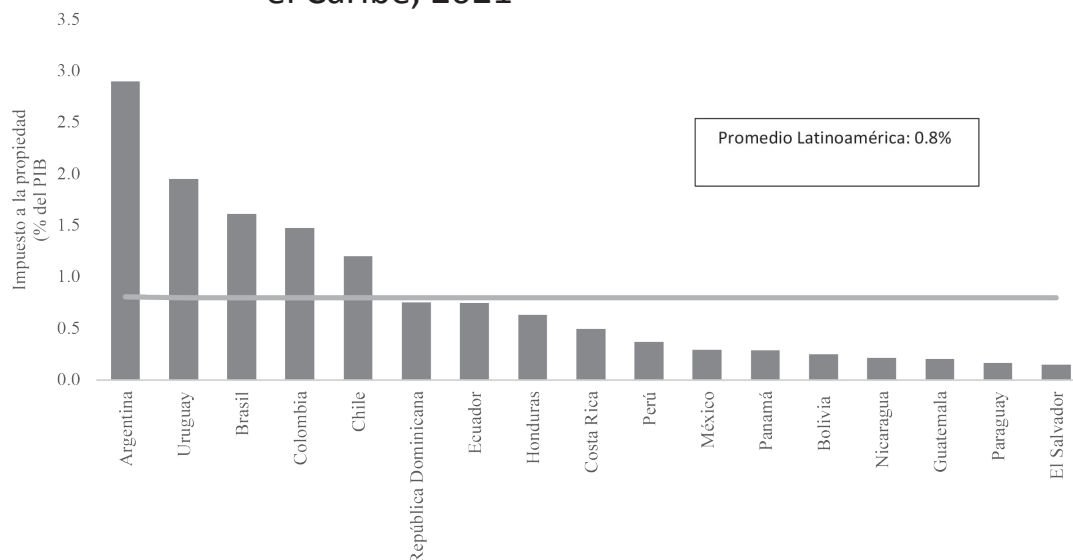
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2023).

En lo que se refiere al comparativo con América Latina, de conformidad a datos de la OCDE (2023) el subcontinente recaudó en 2021 en

este rubro en promedio el 0.8% como porcentaje del PIB, teniendo Argentina la mejor recaudación por este concepto (2.9% del PIB).

Gráfica 2

Impuesto a la Propiedad en América Latina y el Caribe, 2021



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2023).

Gómez & Jiménez (2017) en un reporte elaborado para la CEPAL, señalan que aunque los trabajos de investigación más recientes junto con la información estadística disponible confirman que la imposición patrimonial no resulta significativa en ninguno de los sistemas tributarios latinoamericanos, los tributos que afectan el patrimonio constituyen el principal instrumento de generación de recursos propios con que los gobiernos subnacionales de la región cuentan para financiar sus responsabilidades de gasto.²

3. Estrategias para mejorar la recaudación del impuesto predial y experiencia internacional

La literatura sobre impuestos a la propiedad sugiere una gama de mejores prácticas respecto a los distintos regímenes del impuesto, así


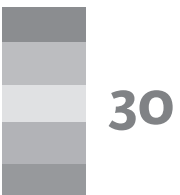
² Se considera a la imposición patrimonial en términos del PIB y en relación con el total recaudado. Similarmente, se excluye de esta categoría a los impuestos que gravan las transacciones financieras.

como a su diseño y administración (e.g., Bahl, 2009; Rosengard, 2012).

Si bien se han identificado diversas estrategias que han derivado en una mejor recaudación de este impuesto, la heterogeneidad de las condiciones que influyen en su recaudación impediría afirmar que existe una receta única para reducir la brecha entre lo recaudado y la recaudación potencial por este gravamen.

En específico, Bahl (2009) establece una estrategia de once puntos para mejorar un régimen de impuestos a la propiedad, los cuales se basan en:

1. Contar con un diagnóstico integral del sistema de impuestos a la propiedad.
2. Realizar una reforma de carácter administrativo que resulte eficiente y justa, a tal punto que sea aprehendida por los ciudadanos.
3. Elegir correctamente la base gravable (valor de alquiler, valor de capital de la tierra

- 
- 
- y mejoras, valor de la tierra o área física).
 4. Evitar las exenciones.
 5. Evitar que sea un impuesto regresivo.
 6. No soslayar la identificación de propiedades, la valoración, el mantenimiento de registros y la cobranza.³
 7. Integrar todas las propiedades susceptibles de ser gravadas.
 8. Equiparar lo mejor posible el valor catastral y el valor de mercado.
 9. Terminar con los incentivos que llevarían al contribuyente a declarar a un valor inferior al real.
 10. Eliminar los tratos preferenciales.
 11. Monitoreo constante de la propiedad.
5. Implementar instrumentos de captura del incremento en el valor de la tierra;
 6. Procurar aislar de la esfera política los aspectos técnicos del impuesto;
 7. Simplificar la estructura del impuesto predial (reducir exenciones que adelgazan la base tributaria incrementa la complejidad de la recaudación y tiende a crear inequidad), y
 8. Reformar los sistemas de transferencias intergubernamentales.

Por su parte, Rosengard (2012) considera que toda estrategia que se pretenda implementar en la recaudación del impuesto predial requerirá en gran medida del fortalecimiento del componente tecnológico. Éste permitiría subsanar las deficiencias de la información sobre la situación actual, mismas que a menudo originan a una previsión fiscal inexacta.

Adicionalmente, a partir de la experiencia internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015) propone algunas medidas para robustecer la recaudación de este impuesto:

1. Comunicación con el ciudadano;
2. Ser riguroso, consistente y transparente al realizar la valuación de propiedades;
3. Reconocer la capacidad de pago de los contribuyentes;
4. Reforzar el vínculo entre la carga impositiva y el beneficio en término de la provisión de bienes y servicios públicos;

³ Bahl (2009) considera que cualquier falla en alguno de estos cuatro elementos podría afectar en su totalidad la estrategia de recaudación de este tributo.

En México, el impuesto predial no es tan representativo en la estructura de ingresos tributarios al compararlo con otros países del mundo. En años recientes, varios países han mostrado capacidad para mejorar la recaudación fiscal por concepto de impuesto predial. Algunas de las medidas implementadas están relacionadas con mejoras del padrón catastral y eficiencia en el cobro del impuesto.

A continuación, haremos un resumen de las mejores prácticas implementadas por algunos países.

i. Brasil

Brasil es una de las buenas prácticas que señala la literatura en la materia (De Cesare, 2106; Pinto, 2011; LMM, 2017). Como se muestra en la figura 2, Brasil prácticamente recauda 5 veces más por este concepto que nuestro país, lo que representa un 50% más de recaudación por este concepto respecto el promedio latinoamericano.

Recordemos que Brasil al igual que nuestro país es una república federal, en este sentido si bien la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales tienen un origen federal, el impuesto predial representa una importante fuente de ingresos locales.

Cabe señalar que una buena práctica que se ha implementado en la nación amazónica, lo representa una enmienda constitucional que, reconociendo que la recaudación del impuesto predial urbano corresponde a los gobiernos municipales, autoriza a la federación para llevar a cabo su fiscalización y cobro. Ello, sin duda, representa una ventaja en la recaudación de este tributo, ya que la federación cuenta con mayores herramientas (tanto tecnológicas como administrativas) que los gobiernos locales, lo cual permite hacer más eficiente el cobro del impuesto predial. Al respecto, Pinto (2011) señala que otra de las ventajas de ceder al gobierno federal la recaudación del impuesto predial, lo es terminar con las presiones políticas (para su no cobro) originadas por la cercanía entre la autoridad local y el contribuyente.

Otra buena práctica del gobierno brasileño fue establecer en 2009 en su legislación criterios claros y expresos sobre la temporalidad y forma en que debía llevarse a cabo la actualización de valores prediales. Ello, resulta benéfico para la integración de los padrones catastrales que sirven como base para el cobro de este impuesto, ya que muchos de los yerros en la administración y cobro de este tributo son imputables a la falta de actualización y claridad en los criterios para la determinación de los valores de cobro.

Finalmente, destacamos la campaña de información que se orientó al contribuyente para hacerle notar que el pago de sus contribuciones se destina en su totalidad en obras que mejoran su calidad de vida. Si bien el pago de impuestos es una obligación ciudadana que coadyuva al financiamiento del gasto público, el contar con campañas de información pública que permitan comunicar eficientemente los beneficios del pago de las contribuciones contribuye a generar una mayor conciencia ciudadana y, por ende, facilitar su cobro.

ii. Argentina

Como se muestra en la figura 2, Argentina es el país latinoamericano con mejor desempeño en la recaudación de impuesto predial. Este país sudamericano, al igual que México y Brasil, también funciona bajo el régimen de una república federal, por lo que el esfuerzo recaudatorio de su cobro se origina en los gobiernos locales que lo integran.

Molinatti (en De Cesare, 2016) señala que una de las buenas prácticas implementadas en este país lo ha sido la integración del catastro por las autoridades provinciales (en nuestro modelo de organización sería la entidad federativa), los cuales se integran de planos, declaraciones juradas de los propietarios, datos municipales, fotos satelitales, etc. Asimismo, es de destacarse que la mayoría de los padrones catastrales se encuentran digitalizados, lo que sin duda es una ventaja al momento de utilizar la información para su cobro. Sin embargo, como una práctica cuestionable que sucede en este país y que se considera debería evitarse en otras latitudes con organizaciones similares, lo es la duplicidad de esfuerzos del gobierno provincial con el gobierno municipal, toda vez que este último orden de gobierno también integra catastros para fines de planeación urbana, lo que genera gastos adicionales y una falta de coordinación entre la provincia y el municipio.

Respecto a la recaudación y cobro también se destaca como buena práctica el seguimiento continuo que realizan los gobiernos provinciales a los deudores, realizando notificaciones periódicas e integrando listas públicas de deudores.

Al respecto, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincia (2013) señala que las provincias argentinas han realizado un gran esfuerzo para incrementar su re-

caudación. Algunas de ellas aluden a la actualización de catastros, así como la eliminación de cuotas fijas para considerar el valor real de la tierra y la construcción de las propiedades. Esta es una buena práctica ya que permite retomar la progresividad del impuesto predial y evitar distorsiones en su cobro.

Finalmente, Erba (2013) destaca que el uso de geotecnologías desde la década de los 90's ha sido una herramienta muy importante en la integración de catastros confiables, toda vez que genera el intercambio de información de los tres órdenes de gobierno, así como la generación de información multipropósito.

iii. Reino Unido

El Reino Unido es uno de los países con mayor recaudación de este tributo. Acorde con la figura 1 su recaudación es del doble del promedio de los países que integran la OCDE. En este sentido, hay particularidades que deben destacarse en la estructura tributaria de dicho impuesto que la distinguen de lo que ocurre en otras latitudes. Por ejemplo, Bird & Slack (2005) señalan que la base de evaluación para la determinación de la base del impuesto es el valor de mercado para inmuebles residenciales y el valor de alquiler para no residenciales. Esto parece ser una buena práctica, toda vez que la determinación de la base gravable para inmuebles residenciales se realiza a través de valores de mercado que resultan ser más realistas que los que usualmente se determinan por valores catastrales.

Por lo que hace a los inmuebles no residenciales, el considerar el valor del alquiler neto resulta ser eficiente toda vez que las contribuciones se pagan con los flujos de capital y no con los acervos. En este sentido, no debería existir una variación importante entre una base determinada con el valor de mercado y el valor

de posibles rentas, toda vez que el valor de las rentas está ligado al valor de las propiedades.

Adicionalmente, McCluskey (2013) señala que el haber eliminado la exención a las propiedades de la Corona ha sido una buena práctica. Usualmente las propiedades estatales están exentas del pago del impuesto predial, pero en el caso del Reino Unido se espera que el gobierno sea consciente de las implicaciones de tener propiedades, así como de su obligación como propietario de contribuir al gobierno local en el pago de servicios públicos. Finalmente se destaca que no existe realmente una razón justificada para otorgar a las propiedades gubernamentales un tratamiento preferencial, premisa que podría considerarse en nuestro país en el caso de una reforma a este tributo.

iv. Canadá

De los países integrantes de la OCDE, Canadá recauda más del doble del promedio de lo recaudado por impuestos a la propiedad de este grupo de naciones (ver figura 1).

Al igual que sucede en casi todos los países, la recaudación del impuesto predial en Canadá corresponde a los gobiernos locales. La valuación del valor catastral en Canadá se realiza por agencias especializadas gubernamentales de carácter local, considerando varios elementos no discrecionales para determinar su valor. Además, por ejemplo, en la provincia de Alberta este servicio se encuentra privatizado, por lo que un conjunto de valadoras especializadas coadyuvan con el gobierno provincial en este proceso (INDETEC, 2006). Cabe señalar que la formación que reciben los valadores es sumamente especializada y requiere certificaciones que acrediten las capacidades de esta profesión, además de que la legislación de dicho país establece que la valuación que realicen deberá hacerse a precios de mercado.

Lo cual permite contar con información clara y robusta que facilitan la determinación de este impuesto.

Como buena práctica se destaca la eficiencia de los sistemas administrativos relacionados con el impuesto predial, ya que el contar con una infraestructura tecnológica orientada a la determinación y cobro de dicho tributo permite hacer más eficiente y barata su administración.

Finalmente, otro atributo importante en la determinación del impuesto predial resulta ser la justificación y destino de este impuesto. Al respecto, es importante considerar que el impuesto a la propiedad en Canadá no es visto como un impuesto a la riqueza, sino más bien como una contribución necesaria para fines específicos en una localidad, es decir, como una contribución que genera recursos que son necesarios para cubrir los gastos de los bienes públicos de la comunidad (Slack et al, 2019).

4. Facultades tributarias del municipio en México

El sistema fiscal mexicano reserva para la federación la potestad tributaria. Por su parte, las entidades federativas, si bien tienen la facultad de crear, cobrar y usufructuar determinadas contribuciones en sus haciendas locales, éstas se encuentran acotadas a materias específicas que no se encuentran reservadas explícitamente a la federación.

El municipio en México, desde su creación, adoleció de autonomía financiera al encontrarse siempre supeditado a las contribuciones señaladas por las legislaturas de las entidades federativas.^{4,5} Sus facultades en la materia se

delimitan a ser auxiliares en el cobro de éstos, toda vez que carecen de capacidad legal para decretar impuestos (Arteaga, 2008).⁶

Desde 1983, las contribuciones que establecen los Estados sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial y aquel derivado de la adquisición de inmuebles) pasaron a formar parte de la hacienda municipal.⁷

El razonamiento de dicha reforma no fue más que dotar a este nivel de gobierno de las herramientas que le permitieran ser completamente autónomo y libre. La motivación de la reforma constitucional expresó que no se podía concebir un municipio con dichas características si es que se encontraba supeditado financieramente a la federación o a las entidades federativas.

Si bien es cierto que dicho cambio constitucional (ligado a otros como la capacidad de recaudar aquellos recursos provenientes de la prestación de servicios públicos) fortaleció las finanzas municipales, la ambigüedad con la que se reguló al catastro⁸ entre su competencia estatal y municipal ha significado uno de los elementos que más han influido negativamente en la recaudación de este gravamen (Unda, 2018).

Por un lado, la entidad federativa no tiene incentivos económicos y políticos para contar con un Registro Público de la Propiedad actualizado, sistemático, moderno y ordenado (el cual no usufructuará) y, por el otro, el municipio carece de la capacidad financiera (de recursos humanos e infraestructura) para integrar un catastro de manera eficiente.

derivo de los niveles de gobierno surgidos a partir del Constituyente de 1917.

4 El municipio en México, se encuentra regulado principalmente por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Para efectos de su creación, nos referimos al municipio como lo conocemos hoy en día, aquel que

6 Incluso en la mayoría de las leyes orgánicas de los estados se encuentra la prohibición expresa.

7 Esto incluye su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles.

8 Se entiende como catastro al censo de propiedad municipal que contiene datos referentes a la ubicación, valor y estatus legal de la tierra.

Adicionalmente, la incertidumbre jurídica de la propiedad en México, así como las grandes proporciones de tierra ejidal y rural, erosionan la base gravable afectando las tasas de recaudación (e.g., Unda & Moreno, 2015; De Cesare, 2012, 2016).

De acuerdo con Amieva (2010) no se da una efectiva actualización de los valores catastrales debido a razones políticas. Es decir, se teme a que un incremento tributario para los contribuyentes repercuta de manera adversa en el ámbito política y social.

Estas restricciones y la gran dependencia de transferencias federales desincentivan el esfuerzo recaudatorio por parte de los gobiernos locales.

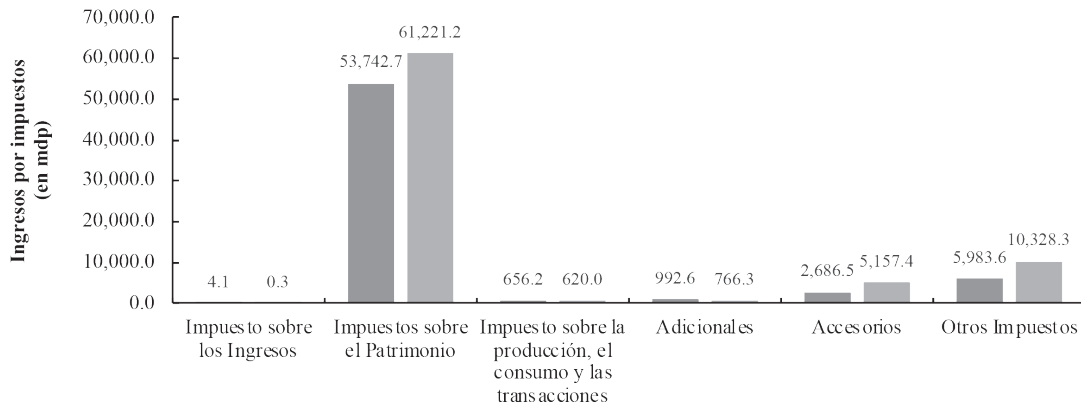
5. Recaudación del impuesto predial en México

Durante 2021, los ingresos por impuestos de los municipios alcanzaron en su conjunto \$78,093 mdp (cifra superior en \$14,027 mdp respecto al mismo periodo del año anterior). El 78% de dicha recaudación (aproximadamente \$61,221 mdp) correspondió a la recaudación de impuestos al patrimonio. Esto hace de los impuestos al patrimonio y, particularmente, del impuesto predial, la principal fuente de recursos propios municipales.

34

Gráfica 3

Integración de Ingresos por Impuestos de los Municipios, 2020-2021



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2023): Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Las estadísticas muestran que en el 2021 los ingresos propios que recaudan los municipios en México representan, en promedio, el 30% de sus ingresos totales, mientras que los ingresos de origen federal y/o estatal alcanzan en

promedio un 65% de la totalidad de sus ingresos (INEGI, 2023). La porción restante se nutre de ingresos extraordinarios (e.g., financiamiento) que, en promedio, equivalen a un 5% de los ingresos totales.

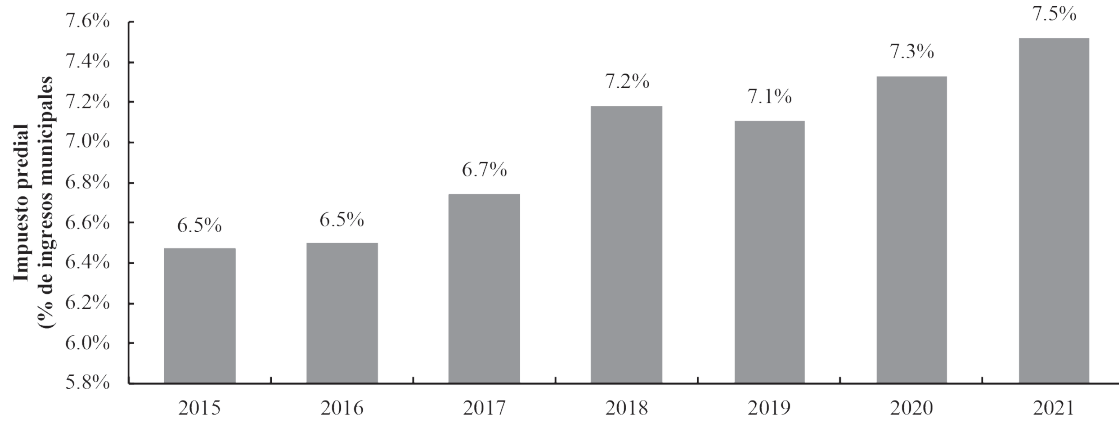
Tabla 1. Origen de los Ingresos Municipales (2015-2021)

| Año | Ingresos municipales (IM) | | Ingresos de municipios origen federal y/o estatal extraordinarios | | Ingresos municipales | |
|----------|---------------------------|-------------|---|-------------|----------------------|-------------|
| | Recaudación | | Recaudación | | Monto | |
| | (en pesos) | % de los IM | (en pesos) | % de los IM | (en pesos) | % de los IM |
| 2015 | 585,683,962,347 | 27.19% | 381,390,340,627 | 65.12% | 38,836,876,998 | 6.63% |
| 2016 | 620,356,324,930 | 27.22% | 419,013,900,958 | 67.54% | 29,593,722,295 | 4.77% |
| 2017 | 662,204,183,240 | 27.67% | 442,359,656,563 | 66.80% | 34,453,674,344 | 5.20% |
| 2018 | 688,087,078,994 | 28.80% | 453,955,385,810 | 65.97% | 35,836,151,920 | 5.21% |
| 2019 | 710,638,873,559 | 29.16% | 477,778,587,333 | 67.23% | 25,646,098,308 | 3.61% |
| 2020 | 717,430,785,770 | 27.12% | 489,070,123,452 | 68.17% | 33,773,731,134 | 4.71% |
| 2021 | 736,390,532,554 | 29.76% | 482,755,125,357 | 65.56% | 34,466,632,116 | 4.68% |
| Promedio | 674,398,820,199 | 28% | 449,474,731,443 | 67% | 33,229,555,302 | 5% |

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2023): Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Cuando se considera la recaudación por impuesto predial como parte de los ingresos municipales, la recaudación se muestra preocupantemente baja. En 2015 y 2016, la recaudación del impuesto predial como proporción de los ingresos municipales representó el 6.5%. Durante 2017, esta cifra creció 0.2

por ciento para ubicarse en 6.7%. En 2018 este indicador registró un repunte de 0.5 puntos porcentuales llegando al 7.2% de los ingresos municipales. Para 2019 esta cifra se ubicó en 7.1%, en el 2020 en 7.3% y para 2021 este indicador muestra un 7.5% del total de los ingresos municipales.

Gráfica 4**Recaudación del Impuesto Predial, 2015-2021**

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2023): Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Sin duda esta proporción compromete considerablemente las finanzas municipales y es considerada baja comparada con otros países de la OCDE.

6. Recaudación potencial y reflexiones

Durante los últimos años diversas investigaciones (e.g., Urzúa, 2012, 2015; Villarreal, 2019; Gómez, 2017; OCDE, 2020; Urzúa et al, 2012a; Unda, 2018) exponen con preocupación las limitaciones subnacionales en la recaudación de impuestos, así como el desaprovechamiento de la recaudación por impuesto predial en diversos países.

Sin duda, una mejora en la recaudación del impuesto predial en los municipios representaría una fuente importante de recursos adicionales que les permitiría atender de mejor manera sus responsabilidades.

Para conocer la brecha entre la recaudación actual y la recaudación estimada pueden utilizarse diversos datos y sistemas.⁹ Sin embargo, para fines de la presente investigación se considerará la siguiente metodología.

Primero, se identifica la recaudación total por impuesto predial en México en los últimos años:

⁹ Por ejemplo, se podría tratar de identificar el valor de los inmuebles privados y comerciales y conocer la brecha entre el valor catastral y el valor comercial de los mismos.

Tabla 2. Ingresos Municipales en México, 2015-2021
(en pesos corrientes)

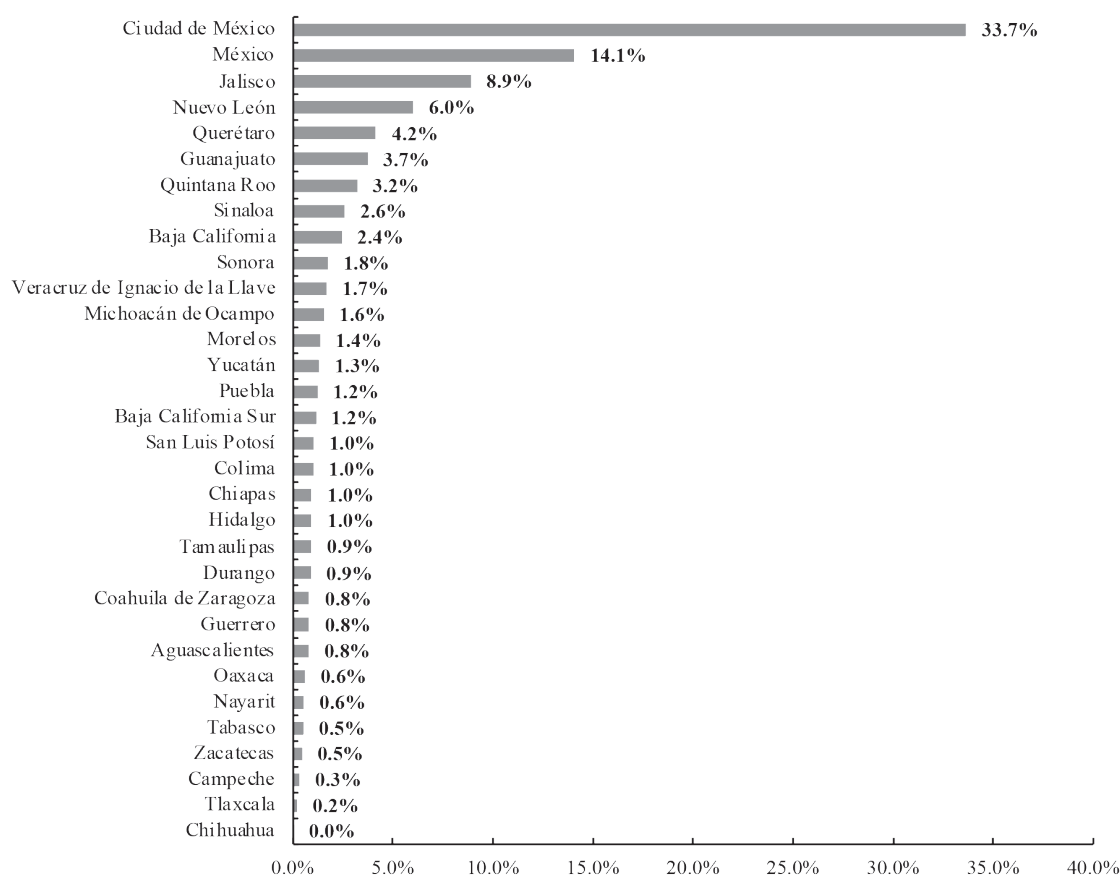
| Año | Ingresos totales | Ingresos propios | Monto recaudado por impuesto predial |
|------|------------------|------------------|--------------------------------------|
| 2015 | 585,683,962,347 | 159,233,437,440 | 37,902,976,333 |
| 2016 | 620,356,324,930 | 168,859,514,615 | 40,319,646,650 |
| 2017 | 662,204,183,240 | 183,218,496,865 | 44,658,400,684 |
| 2018 | 688,087,078,994 | 198,189,745,964 | 49,427,018,417 |
| 2019 | 627,716,189,911 | 195,005,893,036 | 50,516,316,538 |
| 2020 | 717,430,785,770 | 194,586,931,184 | 52,596,452,605 |
| 2021 | 736,390,532,554 | 219,168,775,081 | 55,376,268,087 |

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2023). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Posteriormente, se identifica el porcentaje de recaudación correspondiente a cada entidad federativa (como porcentaje del total nacional)

), a fin de seleccionar como referencia al gobierno local que haya tenido mejor recaudación por este concepto.

Gráfica 5 Ingresos por impuesto predial por entidad federativa, 2021 (% del total nacional)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2023): Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Considerando que los datos de recaudación del impuesto predial de la Ciudad de México¹⁰ son los mejores a nivel nacional, se utiliza a esta entidad como valor de referencia. Durante el periodo 2016-2020¹¹ se obtiene un promedio de recaudación de impuesto predial correspondiente al 0.5% del PIB de la Ciudad de México, lo cual nos permite tener una primera aproximación de lo que representaría la recaudación potencial por este concepto en las entidades federativas.¹²

Tabla 3. *Ingresos por la recaudación del impuesto predial de la Ciudad de México, 2016-2020 (en millones de pesos corrientes)*

| Año | PIB Ciudad de México | Ingresos Totales | Ingresos por Impuesto Predial | Recaudación (% del PIB) |
|----------|----------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 2016 | 2,957,230.0 | 181,334.4 | 14,120.1 | 0.47 |
| 2017 | 3,045,540.0 | 198,966.0 | 15,545.4 | 0.51 |
| 2018 | 3,128,250.0 | 226,851.9 | 17,794.6 | 0.54 |
| 2019 | 3,694,132.9 | 230,640.5 | 19,035.3 | 0.51 |
| 2020 | 3,472,435.0 | 219,374.76 | 17,499.73 | 0.50 |
| Promedio | | | | 0.50 |

Fuente: elaboración propia con datos de: INEGI (2023). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

El ejercicio anterior nos lleva a estimar que el potencial de recaudación del impuesto predial sería del 0.50% del PIB de las entidades federativas, las cuales en su conjunto durante 2020 tuvieron un PIB de \$23,430,377¹³ mdp. Esto representa una recaudación potencial de aproximadamente \$117,152 mdp. Esta cifra es superior a la recaudación total por concepto de impuesto predial observada en 2020 en más de \$64,556 mdp, cifra que es un poco superior al 0.28% del PIB de los estados en dicho año.

El análisis a nivel estatal asume un comportamiento ideal para cada estado (basado en el desempeño de la Ciudad de México) mientras que las estimaciones a nivel nacional muestran que el promedio de recaudación (como % del PIB) prácticamente se mantiene constante durante los últimos años.

Derivado del análisis anterior, se presentan las siguientes reflexiones en torno a este impuesto:

13 Cifras revisadas por el INEGI, no se utilizan las cifras del PIB Estatal de 2021 por ser cifras preliminares.

10 Se utiliza como referencia la Ciudad de México para determinar la recaudación potencial debido a que aproximadamente el 34% del tributo recaudado por este concepto en México se lleva a cabo en esta entidad federativa. Cabe señalar que Urzúa (2015) explica que parte del éxito en la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México (segundo gravamen más importante después del impuesto sobre nóminas) se debe a que es administrado de manera central, ya que las Delegaciones (ahora Alcaldías) carecen de dicha atribución fiscal. Debido a dicha distinción respecto a las demás entidades federativas (donde el impuesto se cobra y administra de manera municipal), se ven superadas todas aquellas barreras políticas, económicas y de capacidades que limitan su recaudación. Aunado a lo anterior, la concentración de pagos en la Tesorería facilitó el pago del impuesto y evitó importantes fugas de ingresos derivadas del desvío de recursos.

11 No se utilizan datos del PIB del año 2021 de la Ciudad de México toda vez que los datos reportados por el INEGI son preliminares.

12 Este simple cálculo se realiza considerando que la Ciudad de México tiene una tributación óptima, sin considerar las problemáticas presentes en su recaudación. Es muy probable que la recaudación potencial sea superior a ese 0.5% como porcentaje del PIB, pero se requiere de mayor información para tener un cálculo más exacto.

- Tendrá que determinarse el papel del impuesto predial en el desarrollo municipal, estableciendo campañas de concientización que expliquen a los propietarios de bienes inmuebles las bondades de su contribución.
- La federación debe llevar a cabo acciones que permitan fortalecer los catastros en los municipios, ya sea a través de créditos de la banca de desarrollo o de apoyos fiscales condicionados.
- Las entidades federativas y los municipios deben presentar propuestas que permitan terminar con la incertidumbre normativa sobre la competencia del registro de las propiedades.
- Podría centralizarse el catastro tanto en la federación como en los estados, ello permitiría aprovechar las capacidades presupuestarias e institucionales de estos órdenes de gobierno y con ello contar con mejores datos de registro y detener la erosión de la base gravable.
- Podrían aprovecharse las nuevas tecnologías de la información y contratarse servicios aerofotogramétricos y de georreferencia. Asimismo, la digitalización del catastro permitiría una mejor explotación de los datos y coadyuvaría en el intercambio de información de diversos organismos públicos o privados.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) podría ser la instancia que realice y determine los valores catastrales en el país, logrando la homologación y eficiencia de los mismos.
- La actualización periódica del catastro limitaría la subvaluación de los valores reales, además podría verse fortalecida si se emiten regulaciones que equiparen las valuaciones catastrales a las comerciales y precisen una periodicidad de actualización.
- Debe terminarse con las exenciones fiscales. Para garantizar la progresividad del tributo podrían existir tasas diferenciadas, pero aún la propiedad ejidal estaría sujeta al gravamen.
- Debería reflexionarse sobre la continuidad del régimen preferencial de exención de los inmuebles gubernamentales.
- Pueden implementarse programas de incentivos fiscales que estimulen el pago del tributo, así como establecer la posibilidad de que el pago sea realizado en cuotas fraccionadas. Además, deberán desarrollarse campañas masivas de cobro, ofreciendo opciones para la regularización a los deudores de diversos ejercicios fiscales.
- Debe emitirse normatividad que facilite el cobro judicial del impuesto.
- Se sugiere establecer al menos en un porcentaje un destino específico para esta contribución que se oriente a la prestación de bienes y servicios públicos.
- El gobierno federal o estatal pueden celebrar convenios de colaboración con los municipios, con objeto de que estos niveles de gobierno recauden el impuesto predial, ya sea obteniendo un porcentaje de la recaudación por los servicios de cobro o enterando la totalidad del gravamen a los gobiernos municipales.
- Finalmente, consideramos que tendrían que diversificarse las opciones de pago, así como implementar un programa de mejora en la gestión municipal que facilite el pago del impuesto. 🌐

Referencias

- Amieva, J. (2010). *Finanzas públicas en México*. 2da. Edición. México: Porrúa.
- Arteaga, E. (2008). *Derecho constitucional*. 3era. Edición. México: Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Predial, el impuesto incomprendido: 8 ideas para combatir su impopularidad. BID Mejorando vidas. En: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/impuesto-predial-impopularidad/> (consulta el 04 de abril de 2022).
- Bahl, R. (2009). *Property tax reform in developing and transition countries*. United States Agency for International Development (US-AID).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Estadísticas e Indicadores: Económicos*. Conjunto de datos: Ingresos tributarios. 1990-2023.
- De Cesare, C. M. (2012). *Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, C. M. (ed.) (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2018). *Política tributaria provincial: avances en el Impuesto Inmobiliario*. Ministerio de Economía de Argentina.
- Erba, D. A. (2008). *El catastro territorial en América latina y el Caribe*. Cambridge, MA.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gómez, J. C., Jiménez J. P., Martner, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023). *Estadísticas de finanzas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas municipales 1989-2021*.
- Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC) (2006). *Nuevas Tendencias y Experiencias en Tributación Inmobiliaria y Catastro*. Primera edición, tomo 2. Guadalajara, Jal. México.
- Kitchen, H., Slack, E., Hachard, T. (2019). *Property Taxes in Canada: Current Issues and Future Prospects*. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG), Munk School of Global Affairs and Public Policy, University of Toronto.
- Lux Consultores en Comercio y Desarrollo SA de CV (LMM) (2017). *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México*. Ciudad de México: LMM Consulting.
- McCluskey, W., Tretton, D. (2013). *Valuación y tributación de propiedades emblemáticas - Una perspectiva del Reino Unido*. Lincoln Institute of Land Policy - Land Lines, abril, 11-17.
- Morones, H. (2000). *Hacia un modelo de tributación inmobiliaria local*. Guadalajara: INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2023). *Base de datos global de estadísticas tributarias. Conjunto de datos: Tax on property (indicator). 1965-2021*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2021). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020). *Tax policy reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing.

- Peredo, G. (2022). *Tributación subnacional en México: análisis de la situación actual y recomendaciones de política. Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 203. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pinto, O. (2011). *La implementación de la reforma del impuesto municipal sobre la propiedad en Brasil*. Lincoln Institute of Land Policy - Land Lines, enero, 2-8.
- Rosengard, J. K. (2012). *The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government.
- Unda, M., Moreno, C. (2015). *La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el periodo 1969–2010*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 60 (225), 45–78.
- Unda, M. (2017). *Una hacienda local pobre: Los determinantes de la recaudación predial en México*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Unda, M. (2018). *Los límites de la recaudación predial en los municipios urbanos de México: un estudio de casos*. Estudios demográficos y urbanos, 33 (3), 601–637.
- Urzúa, C. (2012). *Cinco propuestas en materia tributaria*. Ciudad de México: EGAP Working Papers 2012–03, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Urzúa, C. (2015). *Los ingresos públicos de la Ciudad de México*. Ciudad de México: EGAP Working Papers 2015–01, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).
- Urzúa, C., Villarreal, A., Villarreal, H. (2012a). *El reto de las finanzas públicas*. Ciudad de México: EGAP Working Papers 2012–01, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).