

Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México

Working Paper WP17MU1SP

Mónica Unda Gutiérrez

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

Octubre 2017

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper.

help@lincolninst.edu

Abstract

What explains variation in property tax collection in Mexico? This project explores economic, political and administrative factors explaining the level of property tax collection through a mixed-methods approach. Large-N statistical and case study analyses are conducted to answer these questions. The former was achieved through the construction of a powerful panel dataset from 1990 to 2010 for the more than 2,400 municipalities in Mexico. The latter implied field research in six municipalities, conducting semi-structured interviews with 30 people including personnel in municipal treasuries and property registries.

First, the findings show that politics matter. Municipalities facing higher political competition tend not to increase tax rates, to update cadastral values or to capitalize updated values into greater tax collection since politicians gauge such changes as very costly politically. This finding suggests that politicians at the municipal level heavily rely on political populism to appeal to the electorate. Municipalities governed by the PAN tend to collect more than the PRI and PRD. Second, administrative capacity in treasuries and cadasters also influences collection. Qualitative and quantitative evidence show that municipalities that have a higher level of institutional capacity are more tax efficient and tend to collect more. Third, not surprisingly, the richer and more urban the municipality, the more it collects. However, findings refute the primary hypothesis suggested in the literature to explain Mexico's low property tax collection: alternative means of finance such as fiscal transfers do not disincentive property tax collection, which could imply that the measures taken in transfer distribution formulas to reward property tax collection are working.

Acerca del autor

Mónica Unda Gutiérrez, profesora investigadora del ITESO. Imparte los cursos de Finanzas Públicas y Teoría del Desarrollo. Sus líneas de investigación son la economía política de los impuestos y la política tributaria en México en el siglo XX. Contacto: munda@iteso.mx

Departamento de Estudios Sociopolítico Jurídicos
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585
Tlaquepaque, Jalisco 45604
México

Colaboradores

Xóchitl de la O Hernández, consultor investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC), y profesor en el área económico-financiera en diversas universidades. Contacto: xlo@hotmail.com

Dirección General Adjunta de Atención a los
Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
INDETEC
Lerdo de Tejada 246, Colonia Arcos Sur
Guadalajara, Jalisco 44500

Humberto Morones Hernández, consultor investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). Contacto: hmoronesh@indetec.gob.mx

Dirección General Adjunta de Hacienda Municipal
INDETEC
Lerdo de Tejada 246, Colonia Arcos Sur
Guadalajara, Jalisco 44500

Agradecimientos

Se reconoce el financiamiento y apoyo ofrecido por parte del Lincoln Institute of Land Policy como invaluable y decisivo para la consecución de este proyecto de investigación. Se agradece los comentarios recibidos por parte de Brian Palmer-Rubin, Claudia De Cesare, Lourdes German y Carlos Moreno Jaimes. El proyecto pudo llegar a buen puerto gracias a un equipo de trabajo con un excelente grado de complementariedad. Humberto Morones y Xóchitl de la O aportaron su invaluable experiencia sobre la hacienda municipal, y José Manuel de Alba contribuyó con la gran eficiencia e iniciativa que lo caracteriza como asistente.

Contenido

Introducción	1
Marco teórico de referencia	4
Los determinantes del desempeño recaudatorio	4
Los determinantes del impuesto predial: explicaciones alternas para el caso mexicano..6	
Marco contextual: el impuesto predial en perspectiva histórica	8
El impuesto predial en siglo XIX.....	8
El impuesto predial en el siglo XX.....	8
Metodología	12
Selección de los casos de estudio.....	13
Medición de las variables explicativas	15
Estudio estadístico.....	23
Un primer acercamiento al predial en México de 1990 a 2010	23
Resultados generales de los modelos econométricos.....	27
Resultados de los modelos econométricos para municipios con más de 100 mil habitantes	31
Conclusiones del estudio econométrico.....	32
Análisis de los casos de estudio	33
El nivel de recaudación predial y el esfuerzo recaudatorio	34
Factores que definen la recaudación predial y sus determinantes	40
Conclusiones sobre el análisis de los estudios de caso	62
Referencias bibliográficas	65
Anexo 1: Baja recaudación tributaria: una constante en los estados mexicanos.....	70
Anexo 2: Último comunicado por parte del instituto de transparencia.....	72

Anexo 3: Cuestionarios para el levantamiento de información en tesorerías y catastros...	73
Anexo 4: Lista de entrevistas conducidas durante el trabajo de campo.....	83
Anexo 5: Batería de indicadores de capacidad institucional de los catastros y direcciones de ingreso para cobrar predial	84
Anexo 6: Distribución de los municipios de México según su población (2010)	86

Tablas y gráficas

Gráfica 1: Recaudación predial en México (% PIB)	1
Gráfica 2: Recaudación de impuestos a la propiedad nivel internacional (% PIB)	2
Tabla 1: Reformas o programas con impacto en el impuesto predial.....	11
Tabla 2: Variables para el modelo de estimación de recaudación predial municipal	12
Tabla 3: Criterios de selección para los casos de estudio	13
Tabla 4: Casos de estudio	15
Tabla 5: Variables económicas independientes	16
Tabla 6: Variables políticas electorales	18
Tabla 7: Variables políticas sobre desempeño del gobierno.....	19
Tabla 8: Variables de capacidad institucional	22
Gráfica 3: Predial per cápita según población municipal (pesos constantes de 2010)	24
Gráfica 4: Predial per cápita anual.....	25
Gráfica 5: Predial per cápita según estados del país	26
Gráfica 6: Recaudación predial per cápita y partidos políticos	27
Tabla 9: Análisis multivariado de factores económicos y políticos para el predial per cápita (pesos constantes 2010)	29
Tabla 10: Análisis multivariado de factores administrativos y combinados para el predial per cápita (pesos constantes 2010).....	30

Tabla 11: Análisis multivariado de factores económicos y políticos para el predial per cápita (pesos constantes 2010)	32
Gráfica 7: Predial per cápita en municipios de capitales estatales (2010).....	35
Gráfica 8: Predial per cápita 1990-2013 (pesos de 2010).....	36
Tabla 12: Población municipal	36
Tabla 13: Recaudación predial por cuenta.....	37
Tabla 14: Precios de mercado promedio por metro cuadrado de construcción en 2014	38
Tabla 15: Recaudación predial per cápita controlando por la diferencia en valores comerciales entre municipios.....	39
Tabla 16: Tasa de extracción de impuesto predial en cada municipio en 2015.....	40
Gráfica 9: Composición de los ingresos tributarios en 2012	44
Tabla 17: Valores catastrales en relación a los valores de mercado	45
Tabla 18: Estructura de tasas de predial según leyes de ingreso o códigos de hacienda para cada municipio (2014).....	46
Tabla 19: Monto predial a pagar según el valor del inmueble en 2014.....	47
Tabla 20: Gastos fiscales en el predial según leyes de ingreso y haciendas 2014.....	51
Tabla 21: Gastos fiscales por descuentos a grupos vulnerables y por pronto pago	56
Tabla 22: Índice de capacidad institucional del catastro para cobrar predial	57
Tabla 23: Índice de capacidad institucional de direcciones de ingresos para cobrar predial	57
Tabla 24: Indicadores de cumplimiento en Mérida	62
Tabla 25: Indicadores de cumplimiento en Aguascalientes.....	62
Tabla 26: Indicadores de cumplimiento en Xalapa.....	62

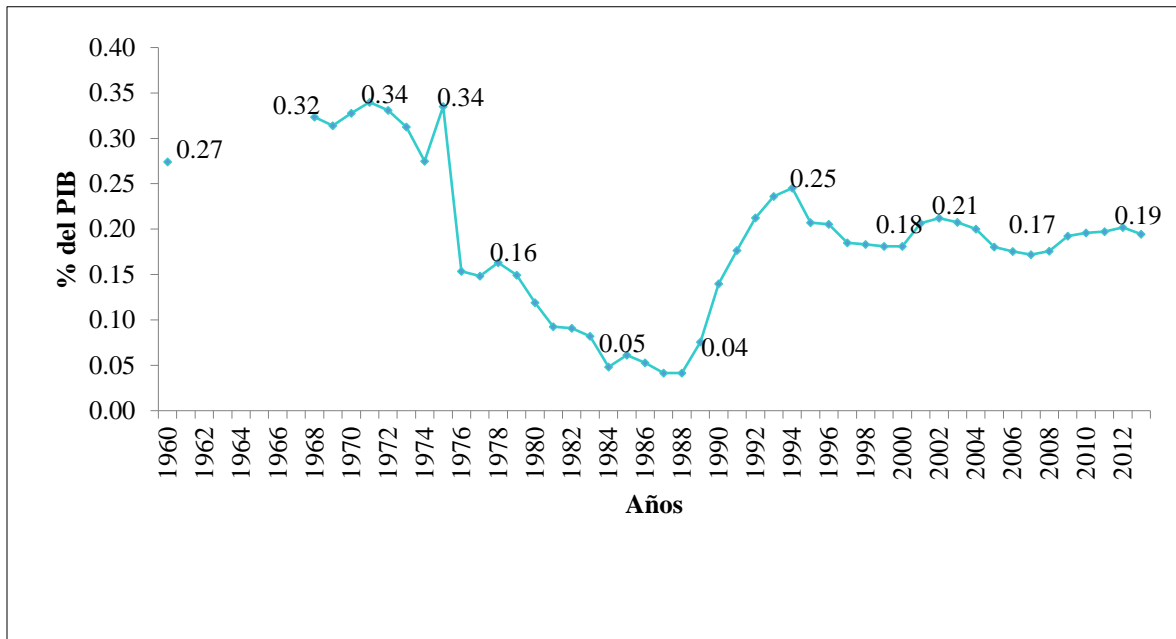
Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México

Introducción

La historia fiscal mexicana del siglo XX presenta un rasgo sobresaliente: una muy baja recaudación tributaria.¹ Si bien este rasgo es compartido por las haciendas de los tres niveles de gobierno, la hacienda municipal es la más pobre de todas. El impuesto predial, habitualmente el impuesto medular del gobierno más local, está lejos de ser el principal ingreso público para las haciendas municipales y de proveer los recursos necesarios para cubrir las necesidades del gasto.

La recaudación predial en México, como se aprecia en la gráfica 1, ha rondado el 0.19 por ciento del PIB en los últimos cinco años. Un porcentaje muy bajo y que llama la atención en comparación con lo que se recauda en otros países (ver gráfica 2). La recaudación de impuestos a la propiedad de Argentina en 2010 fue del 3 por ciento del PIB, muy por encima de lo que recaudan todos los países latinoamericanos. México en 2010 solo superó la recaudación de impuestos a la propiedad de El Salvador y Guatemala y, al menos desde 1990, está por debajo de los promedios de recaudación latinoamericanos y de los países de la OCDE.

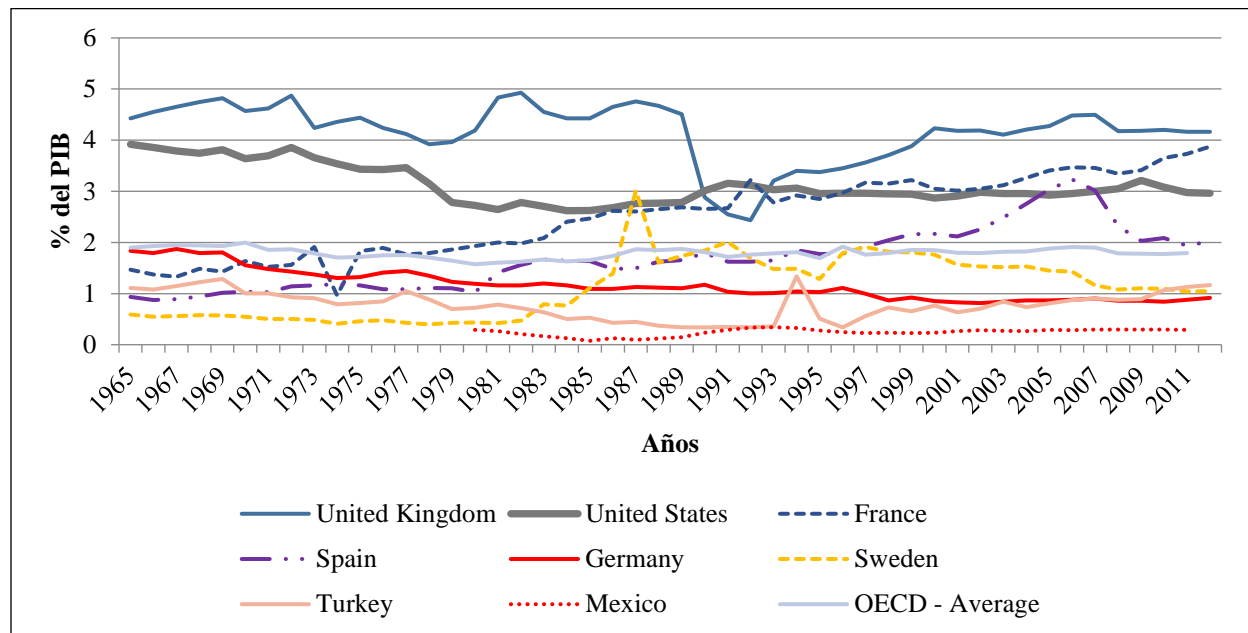
Gráfica 1: Recaudación predial en México (%PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de CIAT; Banxico; INEGI, 1978, 1985, 1990 y 2000; y Ortiz, 2001.

¹ Ver gráficas 1, 2 y 3 en el anexo 1.

Gráfica 2: Recaudación de impuestos a la propiedad nivel internacional (% PIB)



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.

De acuerdo con lo anterior, es relevante plantearse las siguientes preguntas: ¿por qué la recaudación predial en México es tan baja? ¿Cuáles han sido y son los determinantes de la recaudación predial? ¿Qué explica la variación en la recaudación predial en los municipios? El objetivo de este trabajo es entender mejor qué determina el nivel de recaudación predial.

El marco de referencia que guía el desarrollo de este proyecto considera que los determinantes del nivel y composición tributaria pueden ser agrupados bajo tres enfoques: el administrativo, el económico y el de economía política. De esta manera, se propone que existen factores administrativos, económicos y de corte político que explican el nivel de recaudación tributaria. En este sentido, nuestro proyecto busca dilucidar cuál es el poder explicativo de cada uno de estos para el caso del impuesto predial mexicano.

Para hacerlo, se utilizarán métodos mixtos de investigación. Se llevará a cabo un análisis cuantitativo amplio en observaciones (*large-n study*) basado en todos los municipios de México (alrededor de 2,400) y con datos anuales para cada uno desde 1990 y hasta 2010 (estudio de panel). Paralelamente se desarrollará un *small-n study* en seis casos de estudio (seis municipios), lo que permitirá la recolección de evidencia cualitativa y cuantitativa² y la evaluación precisa de aspectos administrativos y políticos de las variables independientes.

Este proyecto de investigación ayuda a dilucidar la problemática del impuesto predial, así como también contribuye al estudio de la economía política de los impuestos de manera más general.

² Aquella evidencia cuantitativa más desagregada que no está disponible en publicaciones o bases de datos públicas u oficiales.

Los hallazgos de este proyecto permiten llenar un vacío en la literatura fiscal municipal en México. Los trabajos que han tratado el tema del predial municipal en México son muy pocos, ninguno lo aborda de manera comprensiva ni han incluido la totalidad de los municipios del país.³ Quizá la falta de estudios en este ámbito tenga que ver con el reto que implica la construcción de bases de datos para poder analizar las trayectorias de impuestos a lo largo de varios años y todavía más si se trata de datos municipales. En este sentido, la contribución de este trabajo consiste en la integración de bases de datos sobre (i) finanzas públicas, (ii) datos socioeconómicos y de gobierno y (iii) de resultados electorales a nivel municipal para los últimos 23 años. A su vez, analiza a profundidad seis municipios representativos de los 50 más poblados en el país, lo que incluye el 34 por ciento de la población. De esta manera, será posible determinar con más detalle los mecanismos que están detrás de cada uno de los factores que directamente influyen en el nivel de recaudación predial.

Una contribución metodológica puntual de este trabajo es la propuesta de instrumentos de medición de la capacidad institucional de un municipio para cobrar el impuesto predial, los que pueden servir para otros estudios. Estos instrumentos permiten recabar datos cuantitativos y cualitativos que permiten generar índices sencillos para comparar capacidades institucionales municipales en relación al cobro del impuesto.

Por último, los hallazgos de este trabajo son útiles para quienes toman decisiones sobre el impuesto predial. Estos hallazgos que pueden ser generados para las administraciones municipales que busquen mejorar el desempeño y recaudación de su predial. Mejorar los ingresos de los municipios es una necesidad apremiante en el actual contexto, donde existe una presión por recentralizar las potestades fiscales del municipio, como intenta el actual gobierno federal (2012-2018), y bajo una tendencia a la baja de los recursos federales a dirigidos a gobiernos locales.

Es prudente hacer algunos comentarios sobre las limitaciones de los datos. La búsqueda de evidencia para conducir este proyecto constató la falta de transparencia de algunas instituciones públicas para ofrecer información y, en el peor de los casos, comprobó la poca concientización y profesionalismo del registro y resguardo de información fiscal en los municipios. Por un lado, para el estudio econométrico se requería el dato del número de cuentas prediales existentes en cada municipio del país desde los años noventa. El dato ha sido compilado por la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desde 1992.⁴ Sin embargo, a pesar de las peticiones hechas ante el Instituto Nacional de Transparencia (INT)⁵ los datos no se lograron conseguir.⁶ Por otro lado, el trabajo de campo realizado en los seis municipios seleccionados hizo patente que la generación de información y

³ Ibarra y Sotres (2009 y 2013); Bustamante (2001); Ruelas Ávila (2012) y Cruz Vázquez (2011).

⁴ Debido a que la recaudación predial es uno de los componentes en la fórmula de reparto de las participaciones federales a los municipios, la UCEF solicita esta información a los municipios desde 1992. Solo que no la hace pública y quizás no la tiene sistematizada.

⁵ El anexo 2 da cuenta de la comunicación y proceso legal que se entabló con el INT.

⁶ Igualmente llama la atención que el IFE (Instituto Federal Electoral) ahora INE (Instituto Nacional Electoral) no cuenta (o transparente) con una base de datos sobre los resultados electorales municipales. Este tipo de información solo está disponible en cada uno de los institutos electorales estatales y muchos de ellos no la hacen disponible más que para años recientes. A pesar de ello, la base de datos se logró construir desde 1990 hasta 2012.

su resguardo no recibe la atención que merece, sin bien rindió buenos frutos al apelar a la buena voluntad y el favor de los funcionarios.

La presente investigación consta de cinco apartados más. El primero hace una revisión de la literatura que trata el tema de los determinantes del desempeño tributario. El segundo apartado tiene el objetivo de dar un contexto histórico y a profundidad de la historia del impuesto predial en México dividido en tres grandes períodos: el siglo XIX, el siglo XX, y la historia de reformas al marco jurídico del impuesto desde 1983, a partir del cual el impuesto pasó a ser responsabilidad de los gobiernos municipales.

El tercer apartado se dedica a la metodología que se aplicará para contestar las preguntas de investigación del proyecto. Explica la racionalidad del estudio estadístico y de los estudios de caso, y se hace mención a los criterios de selección utilizados para los seis casos elegidos. El apartado cuatro y cinco discuten los resultados del estudio econométrico y de los estudios de caso con sus respectivas conclusiones.

Marco teórico de referencia

Los determinantes del desempeño recaudatorio

Las preguntas sobre el nivel de recaudación y composición tributaria han sido abordadas por la literatura desde distintas perspectivas. Según Di John (2006), estas interrogantes se agrupan en tres conjuntos: el enfoque administrativo, el económico y el de economía política.

A pesar de esta diferencia en los niveles de observación, la racionalidad detrás de cada uno de estos enfoques es útil para plantear y ordenar las variables independientes que se plantean en este proyecto. El reto está en adecuar los determinantes administrativos, económicos y políticos a la problemática concreta del predial en México.

Antes de abordar cada uno, conviene enfatizar que la literatura que ha abordado estas preguntas lo ha hecho desde una perspectiva global, es decir, ha buscado explicar los determinantes de las cargas tributarias principalmente de gobiernos nacionales. Sin embargo, el presente proyecto tiene una perspectiva más específica, ya que busca entender los factores que definen el nivel de recaudación de un impuesto directo y municipal.

De acuerdo con el primer enfoque, el administrativo, las causas de una baja recaudación tienen que ver con la falta de capacidad administrativa de las autoridades (Bird y Casanegra 1992; Tanzi 2000; Burgess y Stern 1993). Una administración débil, con poca experiencia al respecto, y con sistemas de contabilidad, información y control inadecuados, genera unos ingresos tributarios bajos. Esta perspectiva enfatiza la eficiencia y la efectividad de la administración tributaria y, en consecuencia, las medidas que recomienda son la creación de organizaciones tributarias autónomas, la mejora de los sistemas de información, el control de los grandes contribuyentes a través de unidades especiales, y el uso de sistemas de retención automática, por mencionar algunas.

El enfoque económico, por su parte, contribuye al debate sobre el nivel y composición tributaria a partir de dos líneas, por un lado, la teoría óptima de los impuestos, y por otro, el conjunto de ideas sobre los determinantes de la recaudación. La primera línea es de corte normativo y ofrece principios básicos para el diseño o reforma de los impuestos: por ejemplo, brinda una guía sobre cuáles son las bases impositivas apropiadas, cómo se deben de fijar las tasas, cómo calcular los impuestos para no causar problemas de eficiencia, etc.

La segunda línea del enfoque económico establece que los determinantes del nivel de recaudación son variables macroeconómicas (Hinrichs 1966; Musgrave 1969; Lotz y Morss 1970). Los indicadores más aludidos dentro de este enfoque son: el PIB per cápita, el nivel de exportaciones e importaciones, el tamaño del sector no agropecuario de la economía, el grado de urbanización, y la tasa de crecimiento poblacional. Por ejemplo, el PIB per cápita se toma como un *proxy* del nivel desarrollo, lo que a su vez indica la capacidad de pagar y recaudar impuestos. Se considera que mientras más grande sea el tamaño del sector primario, menor será la recaudación, ya que la producción agropecuaria (especialmente en los países subdesarrollados) es más difícil de tasar. Por su parte, el grado de urbanización se correlaciona positivamente con la recaudación, debido a que el mayor grado de escolaridad que caracteriza a las áreas urbanas mejora la eficiencia de la administración tributaria y promueve el cumplimiento de los contribuyentes (Addison y Jorgën 2012, 7-8).

Por último, se considera que una alta intensidad de comercio internacional favorece la recaudación, debido a que gravar las importaciones y exportaciones de un país es más fácil que otras fuentes ingreso impositivo. Burgess y Stern (1993, 782-785), por su parte, destacan que la recaudación también se ve influida negativamente por la disponibilidad de fuentes alternativas de ingresos, es decir, por la existencia de ingresos no tributarios. Los autores sostienen que conforme aumenta la proporción de ingresos no tributarios en el sector público, la recaudación tenderá a disminuir. Lo anterior se explica porque la recaudación tributaria conlleva un costo político del cual los ingresos de fuentes alternas están generalmente exentos. Como se verá más adelante, esta es una de las hipótesis más utilizadas para explicar la baja recaudación predial en México.

Las variables económicas que denotan el ciclo y la estructura económica marcan límites para la recaudación tributaria o, dicho de otro modo, pueden definir el potencial recaudatorio. Sin embargo, este enfoque no explica por qué países, estados o municipios con las mismas o similares variables económicas presenten niveles de recaudación distintos. De esta manera, los determinantes económicos convencionales son útiles para identificar el nivel de recaudación potencial, pero carecen de suficiente poder explicativo para entender a qué se debe la diferencia entre el potencial recaudatorio y el nivel de recaudación real, sea de un país, un estado o un municipio. Es aquí donde el tercer enfoque, el de economía política, puede ayudar a dilucidar la complejidad de los procesos políticos y sociales que están detrás del nivel de recaudación de un gobierno.

Esta perspectiva parte de la idea de que los impuestos son un problema político, pues al ser impopulares entre la población, requieren de la construcción de consensos entre gobierno y sociedad para poder cobrarlos. Diversos autores han abordado las preguntas sobre el nivel de recaudación y composición tributaria desde esta perspectiva, desde donde se han generado

nuevas variables explicativas como la historia, las organizaciones políticas, el poder y la desigualdad.

El aspecto histórico es muy importante para explicar el resultado de la política tributaria, pues esta es acumulativa. Las decisiones en materia tributaria se toman poco a poco a través del tiempo en un proceso incremental de cambio. La Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), por ejemplo, se crea en 1925 y cuatro décadas después a través de la acumulación de enmiendas, nuevas cláusulas, artículos y modificaciones en las leyes secundarias, ya había perdido su capacidad para recaudar y distribuir. Es decir, la progresividad con que nació el impuesto se erosionó a través del tiempo (Unda 2010). En este sentido, conviene enfatizar que el tipo y calidad de las instituciones fiscales son producto de la historia (DiJohn 2006, 7). Así lo dejan ver los estudios que enfatizan la trascendencia de las guerras en la formación de los estados europeos y sus sistemas tributarios (Tilly 1975), o el hecho de que la Primera y Segunda Guerra Mundial hayan sido determinantes para el aumento de la progresividad de los sistemas tributarios (Scheve y Stasavage 2010). En este caso, las guerras mundiales del siglo XX impulsaron los impuestos sobre la renta con tasas progresivas, mismas que no disminuyeron al terminar las guerras. Otros autores resaltan la influencia de organizaciones políticas, como partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales, como determinantes de las trayectorias fiscales de un país (Lieberman 2001, 2003). El mapeo y estudio de estas organizaciones contribuiría a entender la configuración política prevaleciente en determinado lugar y tiempo, la cual es esencial para explicar los niveles y la incidencia de los impuestos.

Los investigadores que enfatizan el poder para explicar el nivel y tipo de recaudación argumentan que la capacidad deliberada de cierto grupo de interés, o coaliciones de grupos, para limitar o modificar las opciones de otros (es decir, su poder sobre otros), es lo que define la manera de extraer recursos por parte del Estado. Para Best (1976), la estructura impositiva refleja la distribución de poder en la sociedad ya que supone que aquellos que tiene poder tendrán mayor influencia sobre el Estado y, por consiguiente, en la política tributaria. En síntesis, el enfoque de economía política va más allá de los argumentos planteados desde las perspectivas administrativa y económica. Estos enfoques no carecen de valor, pero son insuficientes para explicar del todo el nivel y la composición tributaria.

Los determinantes del impuesto predial: explicaciones alternas para el caso mexicano

En el caso del impuesto predial en México, los estudios que han tratado el tema descansan en argumentos de corte económico. Sostienen que el bajo nivel de recaudación municipal tiene que ver con las transferencias de recursos que les hace el gobierno federal (Elizondo 2001; Raich 2004; Sour 2007; Canavire y Zúñiga 2010; Peña y Wence 2011). Argumentan que las transferencias federales a estados y municipios, es decir, las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33), tienen un efecto pernicioso sobre la recaudación de impuestos locales, pues han ocasionado que los gobiernos subnacionales sean altamente dependientes de esos recursos y los han desincentivado para mejorar el cobro de impuestos como el predial.

Esta es la tesis de los recursos alternos: en la medida en que los gobiernos tengan acceso a recursos desde otras fuentes menos costosas políticamente, la recaudación tributaria va a disminuir. Sin embargo, la evidencia empírica sobre la cual se sustentan las conclusiones de

dichos estudios no tiene una perspectiva histórica suficientemente amplia. Antes de abordar la robustez de la tesis de los recursos alternos conviene aclarar la naturaleza de cada una de estas transferencias, así como su funcionamiento y marco legal, pues son cuestiones relevantes para el comportamiento financiero del municipio y sirven para aclarar puntos importantes sobre el federalismo fiscal en México.

Las participaciones están ligadas al establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980. Bajo dicho sistema, todos los estados y municipios del país renunciaron a la mayor parte de sus potestades tributarias, a cambio de recibir “participaciones”, es decir, transferencias no condicionadas del gobierno federal, quien se encarga de recaudar los impuestos más importantes, tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), este último creado también en 1980 en sustitución del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que había servido de base al sistema de participaciones establecido en 1948.

Las participaciones federales a estados y municipios existen desde la primera convención nacional fiscal de 1925. Sin embargo, no fue sino hasta 1980 cuando estas comenzaron a pagarse en base al total de la recaudación de impuestos federales, y se creó de esta manera el concepto de recaudación federal participable (RFP), lo que da mayor certidumbre a estados y a municipios sobre los montos de las participaciones. Además, por primera vez se establece una ley de coordinación fiscal, con la cual la distribución de las participaciones se lleva a cabo a través de fórmulas claramente establecidas, aunque dichas fórmulas han evolucionado a través del tiempo como se verá más adelante.

El segundo tipo de transferencias federales a estados y municipios son las aportaciones del Ramo 33, las cuales se crearon con la reforma a la Ley Federal de Coordinación Fiscal (LFCF) de 1997 y comenzaron a operar en 1998. Las aportaciones, a diferencia de las participaciones, son transferencias de recursos federales a estados y municipios que deben aplicarse, obligatoriamente, a financiar el gasto de rubros determinados. Se trata entonces de transferencias condicionadas.

A pesar de que algunos autores han sugerido la tesis de los recursos alternos para explicar la baja recaudación predial, estos no han ofrecido evidencia empírica suficiente para sostenerlo. Sin embargo, un estudio reciente basado en los datos de recaudación predial agregada de los 31 estados de la República de 1969 a 2010, sugiere que el desincentivo a la recaudación por parte de las transferencias federales solo se sostiene en el caso de las aportaciones federales (Unda y Moreno 2015). Es decir, el modelo econométrico basado en datos tipo panel que se utiliza en esa investigación, encuentra que solo las aportaciones (las transferencias etiquetadas) impactan negativamente la recaudación predial, dados los datos agregados a nivel estatal. En este sentido, el presente proyecto de investigación será más preciso en aclarar el nivel de impacto que tienen las transferencias federales a los municipios, tanto las participaciones como las aportaciones, en el desempeño recaudatorio del predial municipal.

Marco contextual: el impuesto predial en perspectiva histórica

El impuesto predial en siglo XIX

En el México después de la independencia, el predial o el impuesto a la propiedad rústica y urbana fue sujeto de innumerables disputas. La historia fiscal del siglo XIX fue una historia de intentos recurrentes por introducir las contribuciones directas, principalmente el impuesto sobre fincas rústicas y urbanas. Sin embargo, todos estos intentos fracasaron. Distintos obstáculos impidieron que el sistema tributario tuviera como espina dorsal a las contribuciones directas y así casi la totalidad de los ingresos tributarios del Estado mexicano provenían de impuestos indirectos, regresivos.

Entre los principales obstáculos que mermaron el desempeño del impuesto a la propiedad rústica y urbana se destaca la tensión que existía entre el gobierno federal y el local por tener la potestad del impuesto, así como la oposición de propietarios y terratenientes al catastro. Con respecto al desacuerdo entre los distintos niveles de gobiernos por poseer la potestad de tasar la propiedad, esta era la manera en que la riqueza en el sistema económico del siglo XIX era normalmente materializada. Esto generó intensas disputas, las que a su vez se complicaban por la falta de claridad en los artículos constitucionales que debían normar las potestades tributarias entre los niveles de gobierno (artículos 117 y 118). Sin embargo, con el tiempo y con el advenimiento del porfiriato⁷, el gobierno estatal fue el que en la práctica acaparó el cobro del impuesto a la propiedad, mientras los impuestos al comercio exterior fueron recaudados por el gobierno central/federal. A pesar de esto, los ingresos por el impuesto a la propiedad rústica y urbana eran bajos debido a la situación en que se encontraban los catastros (cuando existían). Las iniciativas de crear o mejorar la situación de los catastros fueron bloqueadas por la oposición de los terratenientes y propietarios (Jáuregui 2005; Serrano 2006; Sánchez 2006; Torres 2006), lo que demuestra que una de las principales aversiones de la élite económica es que exista un gobierno capaz de medir o controlar su riqueza.

El impuesto predial en el siglo XX

Una vez terminada la revolución mexicana (1910-1920), se reabrió el tema del impuesto a la propiedad en el gobierno de Álvaro Obregón. En 1922 el presidente decretó la creación del “impuesto del uno al millar”, un impuesto federal sobre la propiedad. El principal objetivo del impuesto no era recaudatorio, sino que esperaba lograr la creación de un catastro federal, lo cual adquiere sentido en el contexto de la puesta en práctica del artículo constitucional 27. Sin embargo, la medida fracasa y no se aplica en la práctica. Los gobiernos estatales, que vieron en el decreto la añeja amenaza de perder la potestad sobre el impuesto a la propiedad, así como la férrea oposición de propietarios, contribuyeron en buena parte a que el “uno al millar” fuera desechado (Unda 2016).

Al parecer, el decreto de Obregón fue el último intento del gobierno nacional por tener entre sus facultades tributarias el impuesto a la propiedad. Desde entonces fue principalmente el gobierno estatal quien se hizo cargo del predial, a pesar de que en 1917 se discutió intensamente la

⁷ El porfiriato o porfirismo fue el período de la historia de México durante el cual el poder del país estuvo bajo control del militar oaxaqueño Porfirio Díaz, entre 1876 y 1911.

posibilidad de que el artículo constitucional 115 le diera al gobierno municipal la facultad de recaudar impuestos como el predial, para asegurar su autonomía económica (Carpizo 1983, 24; Santana y Sedas 1999, 21-24). Lamentablemente, lo que sucede con el impuesto predial en las entidades después del decreto fallido del “uno al millar” y hasta inicios 1980 no está claro, pues no existen trabajos dedicados a estudiar el devenir del predial en la época post-revolucionaria.

Tuvieron que pasar 65 años para que la potestad sobre el predial se transfiriera a los gobiernos municipales. En 1982 el artículo constitucional 115 se reforma con el fin de impulsar la autonomía económica de los municipios y reglamentar mejor la relación fiscal entre las entidades y sus municipios. En un sentido amplio, la reforma buscaba estimular el proceso de descentralización fiscal y apoyar el federalismo (Silva-Herzog 1982). Así, la potestad del predial lleva treinta años en manos del gobierno municipal.

El predial a partir de 1983: historia de reformas a su marco normativo

La reforma al artículo constitucional 115 de 1982 no logró su cometido, ya que aunque se les otorgó la potestad del predial, y en general de todas las contribuciones que se desprendían de la propiedad inmobiliaria a los municipios, estos no contaban con la infraestructura técnica y administrativa que les permitiera administrar el impuesto en su totalidad (Santana 2000, 19). De ahí que en la mayoría de los casos se llevaron a cabo convenios a través de los cuales los estados seguían administrando el predial a cambio de aproximadamente un 30 por ciento de los ingresos recaudados.

Como se mencionó anteriormente, el predial es potestad de los gobiernos municipales a partir de 1983. A pesar de que se creyó que con ello la recaudación aumentaría y de ese modo los municipios lograrían una mayor autonomía, esto no ha sucedido (gráfica 1). Al contrario, los niveles de recaudación de las últimas tres décadas no han podido sobrepasar el monto que recaudaban los gobiernos estatales a inicios de los años setenta.

En aras de incrementar la recaudación predial, el gobierno federal ha implementado distintas reformas al marco legal y ha puesto en marcha algunos programas a lo largo de las últimas tres décadas, los que se describen a continuación (y en tabla 1).

Hacia finales de los ochenta el gobierno federal lanzó un programa a través del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRA), un banco de desarrollo. El programa consistía en dar apoyo crediticio a los gobiernos estatales y municipales para mejorar los catastros.

Desafortunadamente, no se tiene mayor información al respecto del funcionamiento del programa o de sus alcances.

Por su parte, en 1991 el gobierno federal intentó impulsar la recaudación predial al modificar la Ley Federal de Coordinación Fiscal (LFCF). Esta regulación, entre otras cosas, determina la relación entre los tres niveles de gobierno en materia fiscal y define, por ejemplo, cómo se deben repartir los recursos fiscales. En concreto, la ley se modificó para incluir el monto de recaudación predial como una de las variables a considerar en la fórmula de reparto de participaciones federales a municipios desde el fondo de fomento municipal (FFM). De este

modo, el gobierno federal creó un incentivo: un incremento en la recaudación se reflejaría en el monto recibido por los municipios desde participaciones federales por concepto del FFM.

Asimismo, en los años noventa también se implementó un programa que buscaba apoyar la modernización de los catastros. El “Programa de 100 ciudades” estaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y entre sus objetivos estaba regularizar el uso de suelo y la administración urbana. Así, a través de estímulos financieros a los municipios, se buscaba continuar las acciones iniciadas por BANOBRAS y lograr la modernización catastral.

El artículo constitucional 115 es reformado nuevamente en 1999. Esta reforma surgió de nueve iniciativas de diputados federales de distintos partidos, que entre 1997 y 1999 discutieron el tema en el congreso (Valencia 2001, 255-256). Y aunque desde antes se percibían los vacíos que había dejado la reforma de 1982, solo entonces los partidos de oposición al partido de gobierno (Partido Revolucionario Institucional, PRI) tuvieron los votos necesarios para realizar reformas constitucionales. Además, había un gran número de presidentes municipales de oposición que vieron en las reformas al artículo 115 un primer paso para contar con mayor independencia económica (Pérez y Núñez 2001, 256-257).

Las modificaciones realizadas en 1999 dejan en claro las funciones públicas que son responsabilidad de los municipios (fracción III), ya que otorgó a los ayuntamientos la capacidad de 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 (fracción IV); y se estableció que antes del ejercicio fiscal 2012 las legislaturas en coordinación con los municipios adoptarían medidas conducentes a que los valores catastrales fueran equiparables con los valores de mercado (transitorio quinto) (Santana y Sedas 1999, 30-32). Con estas reformas, al menos legalmente, se buscó dar más capacidades a los municipios para que pudieran tomar las riendas del impuesto predial, recaudar más y con ello, contar con mayor autonomía financiera.

En 2007 la LFCF es reformada una vez más. La lógica de la reforma era muy similar a la de 1991. La recaudación predial y los derechos de agua cobrados por los municipios se convirtieron en componentes de la fórmula de reparto del Fondo General de Participaciones (FGP), que es el fondo principal de recursos participables para estados y municipios.

Por su parte, en 2007 el gobierno federal volvió a idear un programa que apoyaba la mejora de los catastros y creó el Programa de apoyo a la modernización de los catastros y de los registros de la propiedad, el cual tenía el objetivo de dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble y fortalecer los ingresos inmobiliarios de los municipios.

Por último, la LFCF vuelve a ser reformada en diciembre de 2013. Los cambios buscaban incentivar la recaudación predial por medios distintos a los usados anteriormente y se definió el predial como componente de la fórmula de reparto del FFM y FGP. Con esta reforma, el municipio podía recibir un monto mayor de participaciones si firmaba convenios con el gobierno estatal para que este se encargase de la administración predial. Puesto de otro modo, se incentivaba a que el municipio cediera su capacidad de administrar el predial al nivel superior de gobierno, lo que deja ver una intención de recentralización fiscal por parte del gobierno federal.

Tabla 1: Reformas o programas con impacto en el impuesto predial

Reforma o programa	Año	Síntesis
Reforma al artículo constitucional 115	1982	Ratifica la libre administración de la hacienda municipal y define su conformación, donde se incluyen los impuestos sobre la propiedad que antes eran de competencia estatal. Prohíbe a otros estamentos de gobierno establecer exenciones en este sentido.
Programa de apoyo crediticio a gobiernos estatales y municipales (BANOBRAS)	1987	Se otorgan apoyos crediticios con el fin de reactivar los catastros del país y con ello contribuir al fortalecimiento de los ingresos inmobiliarios municipales.
Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	1991	Incorpora la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como variables para la distribución de participaciones federales del Fondo de Fomento Municipal (FFM), con la finalidad de incentivar la realización de esfuerzos recaudatorios en ambas fuentes de ingresos por parte de los municipios.
Programa “100 ciudades” (SEDESOL)	1991	Una de sus líneas de desarrollo es la regularización del suelo y la administración urbana. El programa de modernización catastral consistió en apoyar las tareas iniciadas por BANOBRAS mediante estímulos financieros a gobiernos locales para la modernización de sus catastros.
Programa de apoyo a la modernización de los catastros y de los RPP	1997	Otorga mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble, a sus legítimos propietarios y a la inversión; fortalece los ingresos inmobiliarios de los municipios.
Reforma al artículo constitucional 115	1999	Otorga a los municipios facultades para proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones de su competencia tributaria. Asimismo, les faculta para proponer sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones, tales como el impuesto predial. Define la obligación de que los valores unitarios de suelo que sirven para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los de mercado.

Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	2007	Cambia las fórmulas para la distribución del Fondo General de Participaciones (FGP), incorpora la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como variables para la distribución de estos recursos.
Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	2013	Incentiva la recaudación predial por medios distintos a los usados anteriormente. El municipio puede recibir un monto mayor de participaciones si firma convenios con el gobierno estatal para que se encargue de la administración predial. Incentiva al municipio a ceder su capacidad de administrar el predial al nivel superior de gobierno.

Metodología

A partir del marco teórico planteado con anterioridad, el presente proyecto busca valorar el poder explicativo que tienen las variables de corte económico, administrativo y político que explican el nivel de recaudación tributaria, específicamente del impuesto predial. Lo anterior implica echar mano de métodos de recolección de datos y de análisis cuantitativos y cualitativos, es decir, métodos mixtos de investigación.

De esta manera, se busca analizar el impacto sobre el nivel de recaudación predial que tienen las variables económicas, administrativas y políticas a partir de un modelo econométrico basado en datos tipo panel, donde las estimaciones se harán a través de un modelo de efectos fijos. La base de datos construida para esto se integra de datos a nivel municipal (2,447 municipios) durante el período 1990-2010.

Tabla 2: Variables para el modelo de estimación de recaudación predial municipal

Tipo de variable	Nombre
Dependiente	Predial per cápita municipal
Independiente	Determinantes económicos
Independiente	Determinantes políticos
Independiente	Determinantes administrativos

Paralelamente al *large-n analysis*, se llevará a cabo un *small-n study* en seis casos de estudio (seis municipios), lo que permitirá la recolección de evidencias cualitativas y cuantitativas relacionadas principalmente con las variables administrativas y políticas.

En los casos de estudio se buscan observaciones de procesos causales y comprender en profundidad el proceso detrás del nivel de recaudación predial, elementos que no son evidentes en el estudio estadístico. De la misma forma, se espera comprobar otras hipótesis que puedan complementar aquellas sugeridas por la literatura en el tema. La selección de seis casos permitirá

tener suficientes elementos de comparación y facilitar la observación y estudio de las variables independientes.

Durante el trabajo de campo se obtuvieron datos duros desde los responsables de la información, así como a través de entrevistas semiestructuradas. Para poder medir las variables administrativas y políticas se diseñaron indicadores apropiados que reflejaran la eficiencia recaudatoria (capacidad administrativa/institucional) de las direcciones de ingresos y los catastros para recaudar el impuesto predial.⁸

Antes de abordar el tema de la medición de las variables independientes para el estudio econométrico y el estudio de casos, se explicarán los criterios de selección de los casos de estudio.

Selección de los casos de estudio

Se seleccionaron seis casos de estudio en relación a la variable dependiente, una independiente y dos variables de control. Se buscó que los seis municipios seleccionados cumplieran con los siguientes criterios descritos en la siguiente tabla.

Tabla 3: Criterios de selección para los casos de estudio

Variable dependiente: predial per cápita municipal	Variable independiente: transferencias per cápita	Control 1: nivel socioeconómico (IDHM 2005)	Control 2: competencia política (alternancia de partidos)
alta	alta	sobre promedio nacional	alternancia
alta	baja	sobre promedio nacional	alternancia
media	media	sobre promedio nacional	alternancia
media	media	sobre promedio nacional	alternancia
baja	alta	sobre promedio nacional	alternancia
baja	baja	sobre promedio nacional	alternancia

El proceso de selección tuvo como objetivo escoger aquellos casos que presentaran variación en la variable dependiente, es decir, municipios con recaudación alta, media y baja. Cabe mencionar que la muestra de la cual se seleccionaron los casos se compuso de los 50 municipios más poblados del país (solo urbanos). Estos representan el 34 por ciento de la población de México y 24,894,755 cuentas prediales en 2013, es decir, aproximadamente el 37 por ciento del padrón predial nacional total.⁹ Esta elección se explica por el hecho de que los municipios urbanos y rurales no son comparables, tienen características y problemas muy distintos como lo confirman las conclusiones del estudio realizado por Unda y Moreno (2015), donde se sugiere que los estados con mayor ruralidad recaudan menos.¹⁰

⁸ Ver anexos 3 y 5.

⁹ Estos cálculos son estimaciones en base a información proporcionada por la UCEF para años recientes.

¹⁰ En dicho estudio se sugiere que esto se debe a valores catastrales más bajos para los predios rústicos, la menor capacidad administrativa de estos municipios y la historia de exención al ejido en el país.

Para elegir los casos se consideró también el criterio de variación en la variable independiente sugerida por la literatura para explicar el nivel de recaudación predial: el monto de las transferencias federales. De este modo, se procuró que los municipios elegidos con alta recaudación predial presentaran un nivel alto y bajo de transferencias federales. Se consideran transferencias per cápita de un municipio tanto las participaciones como las aportaciones que reciben por parte del gobierno federal.

Para definir los rangos alto, medio y bajo tanto en la variable dependiente (predial per cápita) como en la independiente (transferencias per cápita), se ordenó la muestra de 50 municipios de mayor a menor y se dividió en tres grupos (alto, medio, y bajo).

Si bien la variable dependiente debería medirse términos de predial per cápita, se consideró que la mejor manera de medir esta variable sería la recaudación predial municipal entre el valor catastral de todas las cuentas del municipio, es decir, lo recaudado entre la base tributaria. Esta medición reflejaría en sí la tasa de extracción tributaria por predial en cada municipio. De esta manera, dejaría ver el esfuerzo que hacen los municipios y neutralizaría el efecto de la variación en los valores catastrales que existe entre los municipios, ya que el mismo metro cuadrado de vivienda vale más en Ciudad de México que en Tuxtla Gutiérrez. Sin embargo, no hubo manera de obtener los datos (si es que existen) sobre el valor catastral de todos los predios que conforman cada municipio del país.

También se consideró medir la variable dependiente a razón de la recaudación predial del municipio dividida entre el número de cuentas predial con que cuenta el municipio. Esto daría una idea de la productividad recaudatoria promedio por cuenta. Una de las debilidades de una medición así es que muestra de forma positiva a municipios ineficientes que registran menos cuentas simplemente porque no controlan todo el universo de cuentas predial. Sin embargo, no se logró que las autoridades de Hacienda proporcionaran el segundo dato para todos los años de estudio para todos los municipios.

Para tener cierto control sobre la variable de desarrollo económico dentro de los 50 municipios urbanos de la muestra, y ante la falta de indicadores sobre PIB municipal,¹¹ se eligió tomar en cuenta los datos del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) calculados en 2005 para los municipios del país. Se decidió escoger solo aquellos que estuvieran por encima del promedio nacional de IDHM. Al aplicar este criterio, 16 municipios de la muestra quedaron descartados.

Por último, se buscó controlar la selección de los casos en base a la experiencia de alternancia política en los municipios. Solo se consideraron los municipios que durante las últimas cuatro elecciones, lapso de aproximadamente 15 años, cambiaron el partido político a la cabeza. Dicho de otro modo, aquellos municipios que desde inicios de la década de 2000 solo han sido gobernados por un partido político se excluyeron de la muestra. Esto bajo la lógica de que los municipios con partidos políticos en el poder que no experimentan la amenaza de perder su posición están menos inclinados a desempeñarse mejor en sus labores, pues la competencia no

¹¹ Solo recientemente los municipios del Estado de México realizan este cálculo. No se consideró prudente hacer una estimación del PIB municipal desde el PIB estatal que le corresponde a cada municipio. Se hubiera tratado de un indicador muy grueso y poco certero, dada la gran heterogeneidad social y económica de los municipios del país.

representa un riesgo importante. Al aplicar este criterio, 12 de los 50 municipios quedaron fuera de la muestra.

Tabla 4: Casos de estudio

Casos elegidos	Variable dependiente: predial per cápita municipal	Variable independiente: transferencias per cápita	Control 1: nivel socioeconómico (IDHM 2005)	Control 2: competencia política (alternancia de partidos)
Guadalajara	alta	alta	sobre promedio nacional	alternancia
Querétaro	alta	baja	sobre promedio nacional	alternancia
Mérida	media	media	sobre promedio nacional	alternancia
Puebla	media	media	sobre promedio nacional.	alternancia
Aguascalientes	baja	alta	sobre promedio nacional	alternancia
Xalapa	baja	baja	sobre promedio nacional.	alternancia

Medición de las variables explicativas

En este apartado se explicará la lógica de cada corte de variables y cómo se plantea medir cada una de estas para el análisis estadístico y los estudios de caso.

Determinantes económicos del predial municipal

Este enfoque parte de la premisa de que los factores económicos determinan el nivel de recaudación. Es decir, las variables que reflejan la riqueza, producción económica o ingresos en un país, estado o municipio van a determinar, hasta cierto punto, el nivel de recaudación. Evidentemente, un estado como Nuevo León, que tiene uno de los PIB per cápita más altos del país, puede recaudar un impuesto mayor sobre la renta que lo que puede recaudar Chiapas, un estado con un PIB per cápita muy bajo. Los indicadores económicos son útiles para identificar el nivel de recaudación potencial, sin embargo, no son suficientes para explicar del todo el nivel de recaudación. Es por esto que en esta investigación se ponen a prueba otro tipo de variables explicativas (administrativas y políticas).

En el caso del impuesto predial, la variable que denotaría con mayor precisión el potencial recaudatorio sería la sumatoria de los valores catastrales de cada uno los predios del municipio (valor de la base impositiva), por la tasa del impuesto predial que le corresponda a cada predio. Sin embargo, no se cuenta con los datos de valores catastrales para los municipios del país. En este sentido, el trabajo de campo fue muy valioso pues permitió obtener ese dato para los seis municipios seleccionados.

Un corte de indicadores relevantes para describir y controlar la situación económica de los municipios, en ausencia de valor catastral de las cuentas del municipio o de PIB municipal, son algunos indicadores socioeconómicos sobre la población. Por su parte, los censos y conteos de población realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) ofrecen datos municipales de décadas de antigüedad. La tabla 5 describe los indicadores socio-económicos de la población que se utilizarán.¹²

La tesis de los recursos alternos, que ha sido sugerida para explicar el caso mexicano, será analizada también. Los indicadores que permitirán medir la disponibilidad de fuentes alternas en manos de los municipios serán las transferencias federales per cápita a los municipios y los ingresos obtenidos por derechos, productos y aprovechamientos per cápita (los denominados recursos propios más los ingresos tributarios).

De esta manera, el análisis estadístico a realizar considerará las variables económicas mencionadas. La base de datos que se utilizará contiene todos estos indicadores desde 1990 a 2010. No existe esta información para todos los municipios del país con anterioridad a 1990, a menos que se informe lo contrario. La mayor parte de las variables económicas independientes se expresan anualmente, excepto aquellas que provienen de los censos y conteos de población. En este caso para, completar los años en que no se cuenta con levantamiento de la información, se aplicó la tasa media de crecimiento anual municipal (TMCA) para los años entre las mediciones. Cabe recordar que la variable dependiente será expresada como predial per cápita municipal.

Tabla 5: Variables económicas independientes

Condiciones socioeconómicas de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Población municipal • % de la población municipal en pobreza de patrimonio • Índice de Gini municipal 	Años con información: 1990, 1995, 2000, 2005, 2010.
Recursos alternos	<ul style="list-style-type: none"> • Participaciones federales a municipios per cápita • Aportaciones federales a municipios per cápita • Ingresos no tributarios per cápita 	Años con información: 1989 a 2013

Determinantes políticos del impuesto predial municipal

Según lo expuesto en el marco teórico, existe otro corte de variables que explican el desempeño recaudatorio. Se parte de la idea de que los impuestos, son un problema político. Decidir pagar o evadir, quién paga y cuánto paga son preguntas que están sujetas a cálculos políticos. Las autoridades municipales, ante la opción de aumentar los valores catastrales y equipararlos a los valores de mercado, deben sopesar el costo político de esta decisión. Lo mismo sucede ante la

¹² El análisis cuantitativo de estas variables independientes irá de 1990 a 2010. Los censos y conteos que se utilizarán son los que existen para estas fechas. Los censos son cada diez años y los conteos son cada cinco.

disyuntiva de aplicar cualquier medida que implique el aumento de la carga impositiva a los contribuyentes, como incrementar las tasas prediales, hacer las tasas más progresivas, tener programas de actualización constante de valores, etc.

El estudio estadístico considera dos tipos de variables políticas: las variables políticas electorales y variables políticas de desempeño del gobierno. Las variables políticas electorales son la competencia electoral en el municipio y la congruencia partidista entre el gobierno estatal y municipal. La primera puede ser relevante para el desempeño del predial pues mide la intensidad de la competencia entre partidos políticos en las elecciones. A mayor diferencial entre los votos obtenidos por el partido ganador y el segundo lugar, menor competencia en el municipio. Por lo tanto, mientras mayor sea el riesgo de perder que se perciba, se tomarán menos decisiones impopulares, como aumentar el impuesto predial.¹³

Las variables políticas electorales serán medidas a través de indicadores de resultados electorales en los municipios de México de 1990 a 2010.

La segunda variable política electoral es la congruencia partidista la presidencia municipal y el gobierno del estado. Según las entrevistas realizadas con los funcionarios del catastro y las tesorerías, se encontró que el poder ejecutivo y el legislativo estatal son actores que pueden ser relevantes para determinar la normatividad del impuesto predial. Son actores con poder de veto *de facto*. Como se explicó en el apartado sobre la historia de reformas al marco normativo del predial, desde 1999 el artículo constitucional 115 otorga a los ayuntamientos la capacidad de proponer a las legislaturas las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y construcciones. Sin embargo, la última palabra la tiene la legislatura y el poder ejecutivo, el cual tiene el poder formal de vetar lo que decida el cabildo.

De este modo, en caso de que un municipio quisiera alzar los valores catastrales o aumentar cuotas y tarifas para elevar su recaudación predial, estará supeditado a la voluntad de los poderes estatales. La respuesta negativa a iniciativas municipales recaudatorias, es más probable cuando el partido del líder municipal no coincida con el partido del gobernador. Ante un panorama de competencia electoral, que se vive en México a nivel municipal desde finales de la década de 1980, es probable que un gobernador no quiera facilitar acciones para el desarrollo fiscal de un municipio en manos de la oposición.

Al analizar los datos cuantitativamente también se analizará el comportamiento que presenta cada partido político y la variable dependiente. Con ello, se determinará si algún partido en específico tiende a recaudar más que otros. Sin embargo, no se espera encontrar ninguna correlación en especial, debido a que los partidos mexicanos en términos ideológicos están difusamente delimitados.

¹³ Cabe señalar que la variable de competencia política parece ser más adecuada que la variable de alternancia política, pues esta última no mide con precisión el riesgo de perder las elecciones.

Tabla 6: Variables políticas electorales

Competencia electoral	<ul style="list-style-type: none">• % de diferencia de votos entre el partido que ganó la presidencia municipal y el segundo lugar.	Años con información: 1989 a 2013
Congruencia partidista	<ul style="list-style-type: none">• Congruencia entre el partido en la presidencia municipal y la gubernatura estatal (variable dicotómica).	Años con información: 1989 a 2013

El segundo tipo de variables políticas a analizar en el modelo se relacionan con el desempeño del gobierno municipal en términos de gasto. Se parte del supuesto de que el contribuyente tiene cierto margen para decidir si pagar su predial o no, lo que estará en función del beneficio a recibir que perciba, ya que a cambio del pago se le otorgará bienes y servicios públicos municipales.¹⁴

La racionalidad detrás de estas variables sobre desempeño gubernamental está inspirada en la propuesta de Margaret Levi (1989) del concepto de *quasi-voluntary compliance* o cumplimiento casi voluntario, según el cual, es una combinación de factores la que permite que el gobierno sea capaz de cobrar impuestos. Los gobiernos que tengan la capacidad de propiciar un cumplimiento casi voluntario del pago recaudarán más que aquellos que no posean esta capacidad. Por un lado, es prácticamente imposible para el gobierno vigilar a cada uno de los contribuyentes, por el alto costo que esto implicaría. Por otro lado, no se puede solo servir del aspecto sancionatorio y de control para poder recaudar. El gobierno debe poder convencer a los contribuyentes haciéndoles ver que tienen algo que ganar del intercambio de pago de impuestos por servicios y bienes públicos. De esta manera, el pago de impuestos es voluntario en la medida en que algunos contribuyentes encuentren conveniente pagar, aunque también en la medida en que los gobiernos utilicen su capacidad de control y sanción, ya que siempre existirá algún polizón (*free-rider*) entre los contribuyentes.

De acuerdo con lo anterior, el análisis cuantitativo medirá a través de tres variables la capacidad de los gobiernos municipales de convencer a los contribuyentes.

Un gobierno municipal tiene múltiples conceptos de gasto, pero uno de los más relevantes para este estudio es el gasto en inversión en obra pública. Este concepto es el que quizá mejor expresa la transformación de los impuestos en bienes tangibles y visibles para los ciudadanos. Se asume que a mayor gasto en inversión per cápita, mayor “convencimiento” a pagar por parte del contribuyente.

Para el caso de gasto corriente se parte de una hipótesis contraria. Es decir, se espera una correlación negativa entre el gasto corriente per cápita y la recaudación predial. El gasto corriente es aquel que en su mayor parte se dedica a pago de sueldos y salarios de funcionarios públicos. Si bien algunos autores afirman que es necesario pues permite el funcionamiento de las

¹⁴ El contribuyente también considerará la capacidad de control y coerción con que cuentan las autoridades a la hora de decidir tributar. Mientras menos riesgo perciba de ser sancionado por evadir, más lo hará. De algún modo la capacidad de control y coerción de las autoridades impositivas refleja la capacidad institucional de las mismas.

tareas del gobierno municipal, este gasto no es tan fácilmente identificado por el contribuyente como parte de lo que el gobierno debe otorgar a cambio de impuestos, como la recolección de basura, el alumbrado público y la manutención del estado de las calles. Además, es posible que el crecimiento del gasto corriente se explique mejor por la práctica de los gobiernos entrantes de pagar con puestos en la administración municipal a quienes los apoyaron en la campaña electoral, en vez de explicarse por objetivos de eficiencia y eficacia en el desempeño del aparato municipal.

En la misma lógica, se propone una tercera variable para analizar el comportamiento entre la inversión pública y la recaudación predial per cápita: aquella que mida el desempeño de los gobiernos en proveer servicios de agua, luz eléctrica, drenaje y desagüe. La entrega de estos servicios es responsabilidad de los municipios,¹⁵ aunque pueden coordinarse y apoyarse de otros niveles de gobierno. Se cuenta con disponibilidad amplia y confiable de estos datos.

Se debe destacar que las variables políticas sobre desempeño del gobierno presentan una imprecisión en su medición, inherente a la naturaleza de los conceptos que se intenta medir. Los contribuyentes, por ejemplo, pueden percibir que un gobierno se desempeña mejor que el anterior a pesar de que en realidad esto no sea real. La percepción del ciudadano sobre el desempeño de su gobierno puede ser incorrecta debido a diversos factores que distorsionan la percepción. Este es el caso de las campañas mediáticas que pueden afectar la percepción de la ciudadanía sin que realmente exista un cambio real en el desempeño del gobierno. Sin embargo, a pesar de esta imprecisión, se consideran como un indicador suficientemente aproximado para comprobar la importancia que tiene el desempeño del gobierno para mejorar el cumplimiento tributario.

Tabla 7: Variables políticas sobre desempeño del gobierno

Inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión pública como porcentaje total de ingresos públicos 	Años con información: 1989 a 2013
Gasto corriente	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto corriente como porcentaje total de ingresos públicos 	Años con información: 1989 a 2013
Mejora en la cobertura de servicios en viviendas	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas particulares habitadas con agua potable. • Viviendas particulares habitadas con drenaje y desagüe. • Viviendas particulares habitadas con electricidad. 	Años con información: 1989 a 2013

¹⁵ En las reformas de 1982 y 1999 al artículo constitucional 115 se establecieron las responsabilidades del municipio, las cuales abarcan: provisión de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, alumbrado público, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública como policía preventiva municipal y de tránsito.

Determinantes administrativos del impuesto predial

El enfoque administrativo del desempeño tributario otorga gran importancia a la capacidad administrativa de las instancias encargadas de la recaudación. Esta perspectiva enfatiza la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria. Dicho enfoque es el que inspiró a gobiernos de países latinoamericanos en las décadas de los ochenta y noventa a crear organismos de administración tributaria separados de las secretarías de hacienda, bajo la idea de que ello podía mejorar la eficiencia en la recaudación, y como consecuencia, el nivel de recaudación. Este fue el caso del sistema de administración tributaria SAT en México, creado en 1995.

La lógica del enfoque administrativo llevada al ámbito de los gobiernos municipales se puede enriquecer si se considera el campo de la gestión pública. Este ámbito se refiere a la capacidad que tiene un gobierno para lograr sus objetivos. Por lo anterior, este proyecto utilizará los avances que la gestión pública ha alcanzado en la materia, y se entenderá la capacidad administrativa como capacidad institucional, que es el concepto más comúnmente utilizado al abordar gobiernos municipales.

Una definición amplia de capacidad institucional es “la habilidad de las instituciones en su conjunto, desde los individuos a través de las organizaciones, la legislación y los instrumentos de política utilizados para desarrollar una tarea” (Meene y Brown 2007, 2, citado en Carrera y Rivera 2012, 16). En este sentido, la construcción de la capacidad institucional consiste en el desarrollo de las habilidades necesarias para que las organizaciones públicas logren determinados objetivos de política, como lo advierte Mizrahi (2004).

La construcción de la capacidad institucional hace hincapié en los componentes que conforman la capacidad institucional, es decir, qué hace que un orden de gobierno, nacional o subnacional, tenga la capacidad necesaria para lograr sus objetivos.¹⁶ Sin embargo, no existen definiciones precisas de cuáles son estos componentes, salvo categorías generales sobre la gestión pública aplicables para todo el sector público y que ayudan al cumplimiento de la tarea u objetivo de la organización.

Algunas de estas categorías sugeridas por Daud et al (2008) son (i) el desarrollo de los recursos humanos, proceso en el que se le dota a las personas del conocimiento y las habilidades para desempeñarse con eficacia; (ii) el desarrollo de la organización, que considera las estructuras de gestión así como los procesos y procedimientos internos y externos; (iii) el marco jurídico e institucional, donde se consideran los cambios legales y reglamentarios que les permiten a las organizaciones, instituciones y organismos de todos los niveles y sectores, mejorar sus capacidades, y (iv) el desarrollo de las funciones de apoyo, que concentra las tecnologías de la información y comunicación para aumentar la productividad, así como la adopción de tecnologías que permitan desarrollar y administrar bancos de información.

¹⁶ Existen otras definiciones más orientadas al alcance de los resultados y, en consecuencia, al medir la capacidad institucional se basan en indicadores de resultados. Determinan, por ejemplo, que un gobierno tiene una mayor capacidad institucional si logra la reducción de la pobreza o si recauda más. Sin embargo, el énfasis de este tipo de definiciones no es muy útil cuando se quiere entender por qué unos municipios tienen mayor capacidad institucional que otros.

En síntesis, una rama del análisis de la capacidad institucional gubernamental se centra en los componentes que un gobierno debe de tener para poder lograr lo que se propone. Así, al analizar las instituciones gubernamentales, la atención se dirige a los componentes, a partir de los cuales se puede observar qué aspectos son los que presentan retos u oportunidades para impulsar la capacidad institucional.

A partir de este orden de ideas se puede orientar la conceptualización de la capacidad institucional a cada caso, es decir, definir y medir la capacidad institucional de cada nivel de gobierno de acuerdo a sus objetivos. Así, la capacidad institucional de los gobiernos municipales, en concreto, de las direcciones de ingresos de las tesorerías y de los catastros, será el foco de análisis. La medición se hará en función de los componentes que sean requeridos para que las direcciones de ingresos y los catastros logren un objetivo en particular: el aumento de la recaudación predial.

Componentes → △ Capacidad institucional de catastros y tesorerías → △ Recaudación predial

Una vez establecida la racionalidad teórica que apoya el planteamiento de los determinantes administrativos institucionales, se describirán las variables independientes que se plantean a en el modelo econométrico.

La fuente de las cuatro variables de la capacidad institucional serán varias encuestas a gobiernos municipales conducidas por el INEGI.¹⁷ Estas encuestas recaban datos sobre distintos temas como (i) recursos humanos, (ii) recursos legales, (iii) el impuesto predial, (iv) servicios públicos municipales, (v) recursos materiales y electrónicos, y (vi) trámites y servicios. A pesar de que la información que obtienen estas mediciones es abundante, es de naturaleza general, y solo se pueden rescatar algunos indicadores útiles como aproximaciones de la capacidad institucional de un municipio para el cobro del predial. Cabe mencionar que una dificultad que presentan estas fuentes es que para algunos indicadores no existe continuidad en su levantamiento, ya que solo están disponibles para algunos años de la década de 2000.

Las variables institucionales planteadas son de dos tipos, de recursos humanos y sobre el predial en los municipios. La proporción de los empleados de base en el ayuntamiento se incluye como variable independiente, pues fue un tema sobresaliente en las entrevistas hechas a directores de ingreso y catastro. Según varios entrevistados, como se verá en el siguiente apartado, el personal de base (en su mayoría sindicalizado) reconoce que merma la capacidad institucional del aparato municipal con prácticas ineficientes. Por el contrario, el personal de confianza se identifica como fuente de iniciativas y sobre el que recae la mayor parte del trabajo. De esta manera, se espera una correlación negativa en el primero y positiva en el segundo. Por último, se considera cuándo se hizo la última actualización de valores en el municipio y cuándo se actualizó por última vez el padrón catastral. La variable toma un valor de 3 si las actualizaciones se realizaron el año previo,

¹⁷ Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal, 2000; Encuesta nacional a presidentes municipales sobre desarrollo social, 2002; Encuesta nacional de gobiernos municipales, 2004; Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia, 2009; Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2011; Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales, 2013.

un valor de 2 si se realizaron dos años atrás, y un valor de 1 si se hicieron tres años atrás o nunca. A mayor lapso transcurrido desde una actualización, los valores catastrales serán más bajos y, por consecuencia, también lo será la recaudación.

Tabla 8: Variables de capacidad institucional

Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de empleados de base del ayuntamiento • Porcentaje de empleados de confianza del ayuntamiento 	Años con información: 2000, 2002, 2004, 2011, 2013.
Sobre predial	<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad en la actualización de valores • Nivel de actualización del catastro 	Años con información: 2000, 2002, 2004, 2011, 2013.

Para finalizar esta sección sobre metodología, se explicará el diseño de los instrumentos ideados para medir la capacidad institucional en los municipios de estudio. Se diseñaron dos cuestionarios (ver anexo 3), a través de los cuales se busca obtener una batería de indicadores que faciliten la medición de dicha capacidad en las tesorerías y en los catastros (ver anexo 5). Los cuestionarios fueron aplicados principalmente a directores de ingreso y catastro, jefes de departamentos de predial, y jefes de fiscalización. Este instrumento se controló en el municipio de Zapopan, y después de aplicarlo a los primeros entrevistados, se realizaron algunos ajustes. El cuestionario que guía la entrevista en las direcciones de ingresos se organiza en tres grandes apartados y busca levantar información sobre los siguientes puntos:

Elementos que afectan directamente la base tributaria:

- valores catastrales
- gastos fiscales

Recursos con que cuenta la dirección de ingresos:

- recursos humanos
- recursos materiales
- recursos informáticos y de tecnología de la información

Procesos y/o gestión para el cobro del impuesto predial:

- proceso de recaudación
- proceso de cobranza
- proceso de fiscalización y sanción
- estructura organizacional

En el caso del cuestionario sobre la capacidad institucional del catastro, también se organiza en tres apartados, y obtiene información sobre los siguientes temas:

Valores catastrales:

- diferencia entre valor catastral y de mercado

Recursos institucionales con los que cuenta el catastro para realizar sus labores:

- recursos legales
- recursos humanos
- recursos materiales
- recursos financieros
- recursos informáticos y Tecnologías de la Información (TI)

Gestión catastral:

- gestión de actividades catastrales
- vinculación catastro y Registro Público de la Propiedad (RPP)
- estructura organizacional

Estos cuestionarios arrojan una batería de indicadores que dan pie a un índice, lo cual facilita la evaluación y comparación entre tesorerías y catastros de los seis municipios. El puntaje que resulta de las respuestas al cuestionario que mide la capacidad institucional de las direcciones de ingreso, cuenta con un máximo de 20 puntos: veinte preguntas que se responden con sí o no, para lo cual se da el valor de 1 a las respuestas afirmativas y 0 a las negativas. Para la medición del catastro, el cuestionario tiene un máximo de 29 puntos, y la manera de asignar el puntaje tiene la misma lógica anterior. Las preguntas están diseñadas para que las respuestas afirmativas indiquen que las direcciones de ingresos o catastros cuentan con determinada habilidad que les aporta en la construcción de sus capacidades institucionales. El formato que concentra los resultados de las 20 o 29 preguntas se analizará en la sección sobre el análisis de los estudios de caso (anexo 5).

Estudio estadístico

El *large-n analysis* busca analizar el impacto sobre el nivel de recaudación predial que tienen las variables económicas, administrativas y políticas a partir de un modelo econométrico basado en datos tipo panel, para el que se incluyen estimaciones con modelos de efectos fijos. La base de datos construida para esto se integra de información a nivel municipal desde 1990 y hasta 2010 para todos los municipios del país.¹⁸ Se tienen 46,562 observaciones de la variable dependiente (municipio/año). La primera parte de este apartado sintetizará algunos hallazgos generales que describen la situación de los municipios en México con respecto a su predial y otras variables. La segunda parte se concentrará en los resultados de los modelos de regresión planteados.

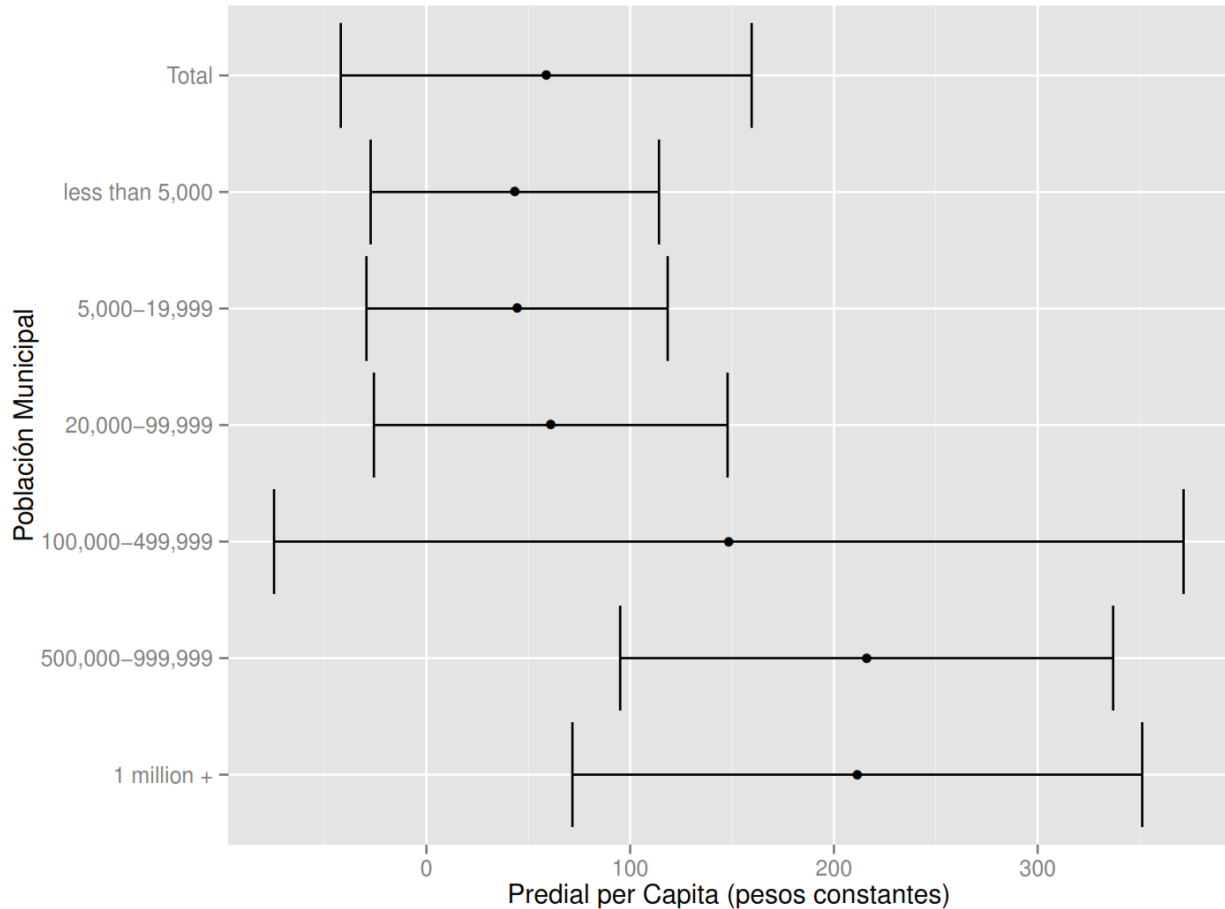
Un primer acercamiento al predial en México de 1990 a 2010

Los datos muestran que en los veinte años de estudio la recaudación predial per cápita aumenta a mayor población en el municipio (ver gráfica 3). El promedio de recaudación de los municipios de menos de 5 mil habitantes es de 43 pesos y el de los municipios más poblados, con más de un millón de habitantes, es de 211 pesos. La recaudación entre los municipios más pequeños en estas categorías (hasta 100 mil habitantes) no presenta mucha variación. En cambio, los

¹⁸ Los municipios mexicanos en la actualidad son 2,447, sin embargo, no todos los municipios reportan todos los años lo que recaudaron, o simplemente no recaudan el impuesto.

municipios de 100 mil a 499,999 habitantes es el grupo donde existe mayor heterogeneidad en el desempeño del predial, y en promedio recaudan 148 pesos. Este grupo de municipios representa el 6 por ciento del total de ayuntamientos, pero contiene el 28 por ciento de la población. Por último, los municipios de 500 mil habitantes a un millón (27 municipios en el país con el 17 por ciento de la población), y los de más de un millón (9 municipios con 11 por ciento de la población) recaudan cantidades muy similares, 216 y 211 respectivamente.¹⁹

Gráfica 3: Predial per cápita según población municipal (pesos constantes de 2010)



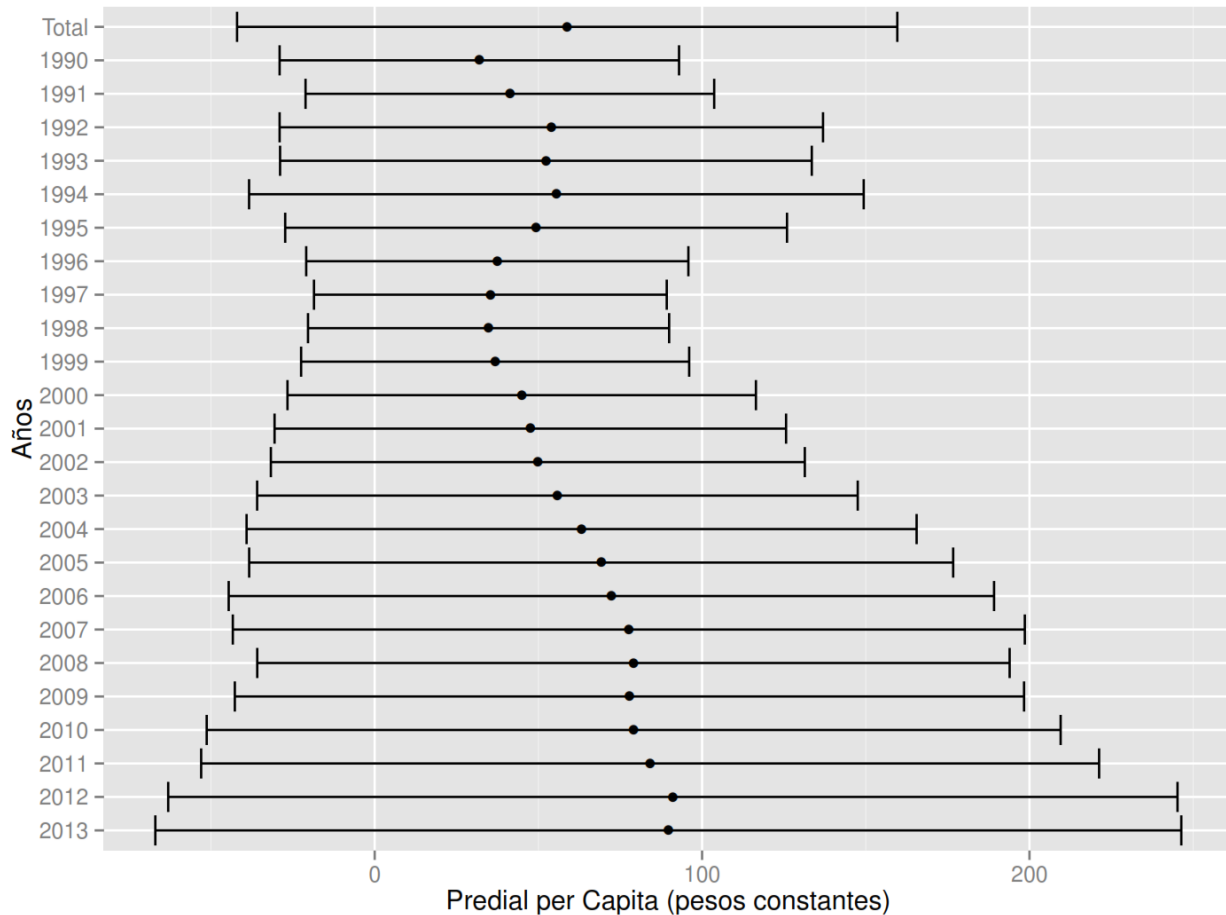
La gráfica 4 muestra la recaudación promedio por año de todos los municipios, así como la dispersión que existe entre ellos para cada período. Un municipio típico en 1990 recaudaba 32 pesos, mientras que en 2013 percibía cerca de 90 pesos. La recaudación mejoró a inicios de los años noventa, época en que estaban en práctica los programas de modernización catastral que iniciaron en 1987, y también cuando se notaron los efectos del cambio en la fórmula de distribución de participaciones federales del FFM en la recaudación predial de los municipios.²⁰ Se sugiere que la recaudación baja a partir de 1995 como producto de la crisis económica que

¹⁹ La distribución de municipios según su clasificación de población se encuentra en el anexo 6. Los resultados muestran que el 92% de los municipios del país tienen menos de 100 mil habitantes, mientras que los municipios de 100 mil a 500 mil representan el 6% del total en 2010.

²⁰ Para ver los cambios más importantes en el predial a partir de 1983, ver la tabla 1.

comienza ese año, pero se recupera en 2000, posiblemente como consecuencia de la reforma al artículo constitucional 115 que establece que los municipios deben actualizar sus valores catastrales a los de mercado para 2002. Es de notar que la dispersión en la recaudación entre municipios es mayor conforme pasa el tiempo, lo que indica que a partir del año 2000 hay más municipios que se escapan del promedio.

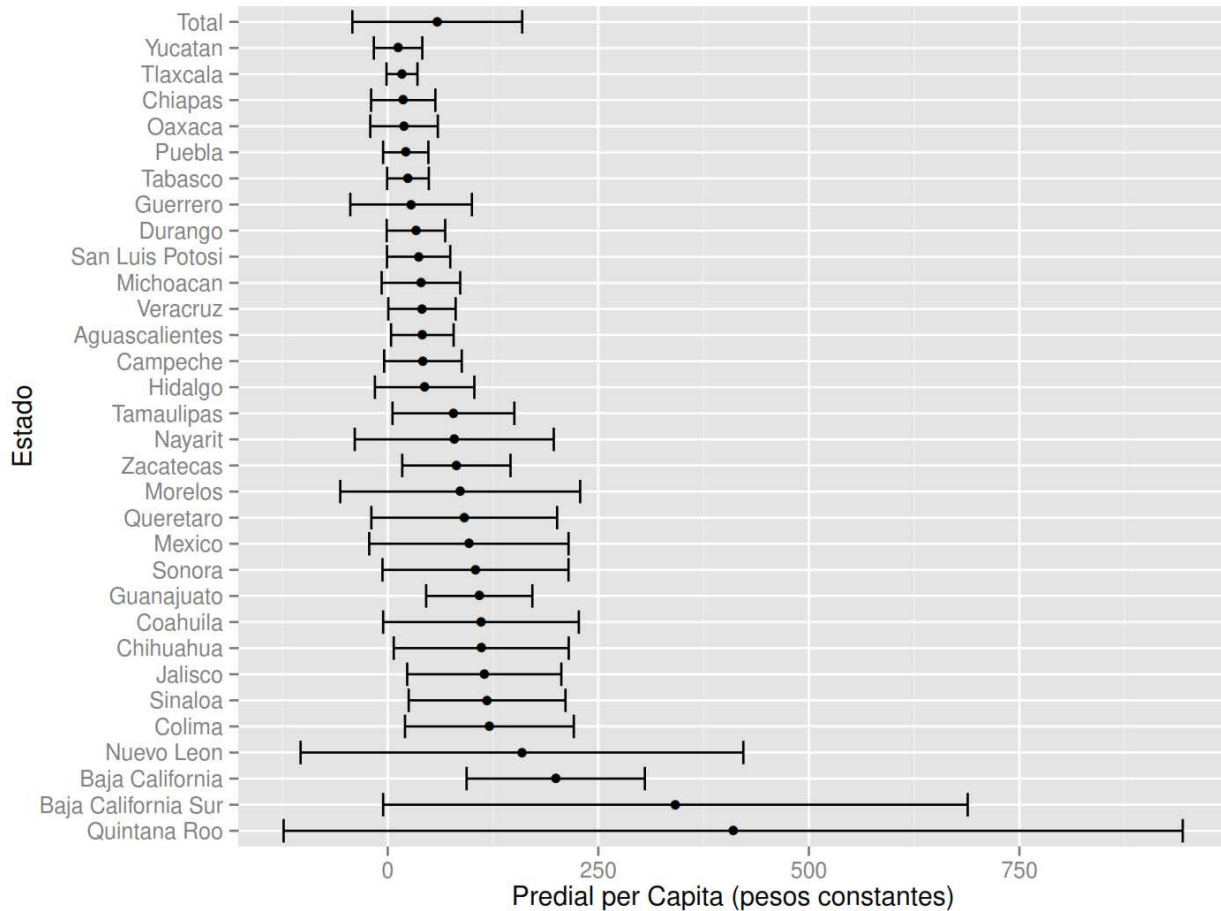
Gráfica 4: Predial per cápita anual



La gráfica 5 muestra el promedio de recaudación municipal por estados. La recaudación predial en los estados de Yucatán, Tlaxcala, Chiapas y Oaxaca es la más baja, es decir, son estados pobres. La dispersión más grande en recaudación per cápita se encuentra en estados como Quintana Roo, Baja California Sur, Morelos, Nayarit y Nuevo León, los cuales se distinguen por tener municipios *outliers*, que en estos casos son destinos turísticos. Quintana Roo, por ejemplo, cuenta con el segundo, tercer y cuarto mejor municipio recaudador del país (Isla Mujeres, Solidaridad y Tulum). Baja California tiene al quinto y duodécimo mejor recaudador (Loreto y Los Cabos). Lo anterior sugiere que los municipios que son destinos turísticos (principalmente playas) se alejan de las características regulares de los demás municipios. El valor de los bienes inmuebles como hoteles, y la tenencia de derechos de propiedad en manos principalmente de extranjeros puede tener algo que ver con el comportamiento de estos municipios en relación a la

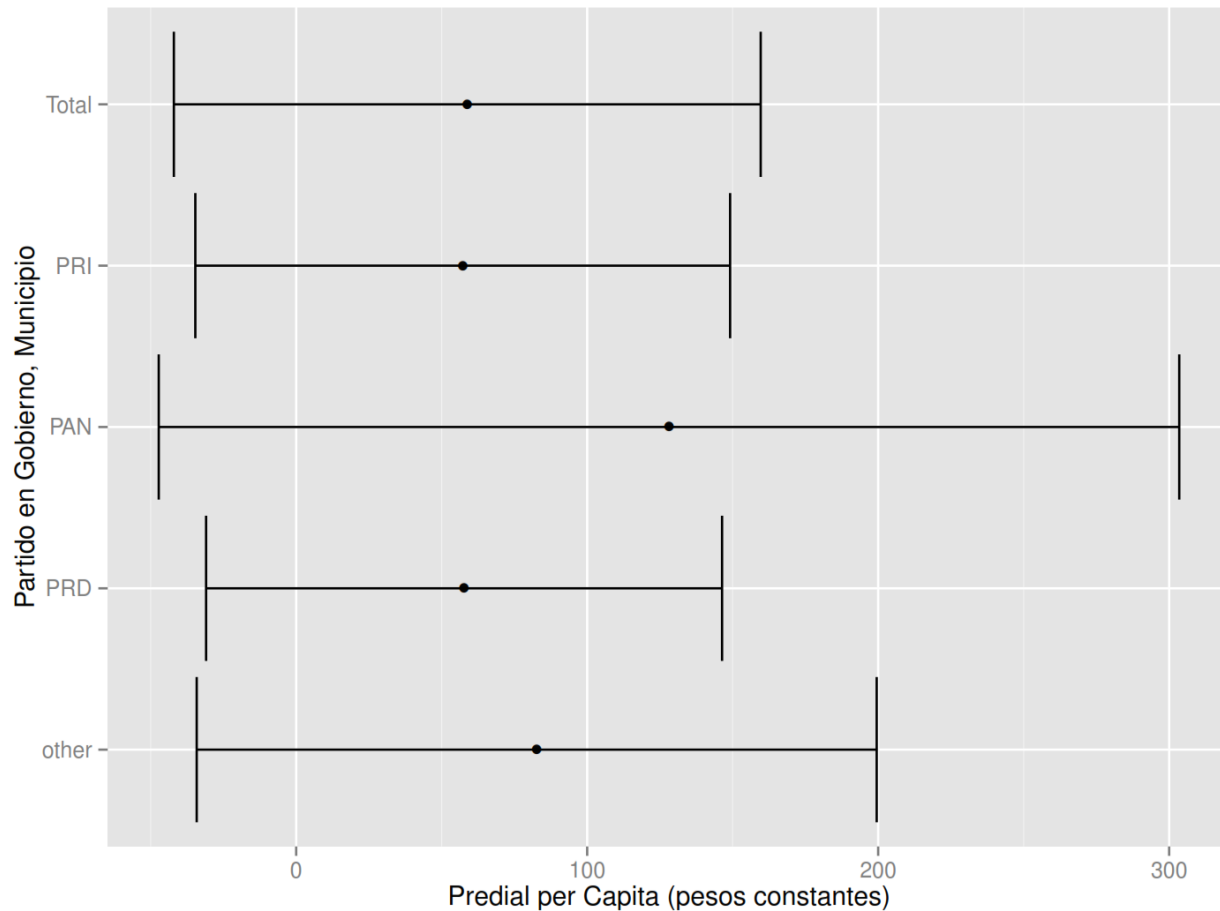
recaudación. Por otro lado, la dispersión del estado de Nuevo León se explica por tener al municipio que más ha recaudado en el país en los últimos años, San Pedro Garza y García.

Gráfica 5: Predial per cápita según estados del país



La gráfica 6 muestra la recaudación predial según el partido político que gobierna en el municipio. Los datos electorales y de recaudación de 20 años muestran que los municipios bajo el gobierno del PAN (Partido Acción Nacional) recaudan más predial que los del PRI o PRD. En promedio, los municipios panistas recaudan 128 pesos, mientras que los priistas y perredistas están muy cerca del promedio nacional de 59 pesos, con una recaudación promedio de 57 y 58 pesos respectivamente. En términos de la posición ideológica partidista, es difícil comprender que los municipios del PAN recauden más, pues es un partido de derecha, conservador e identificable con la clase empresarial. Sin embargo, las ideologías entre partidos en México y más aún a nivel local, son muy difusas. Del mismo modo, puede ser que los municipios gobernados por el PAN sean aquellos municipios de mayor población y los más ricos.

Gráfica 6: Recaudación predial per cápita y partidos políticos



Resultados generales de los modelos econométricos

La tabla 9 y 10 muestran los resultados de 12 modelos, algunos de los cuales incluyen los efectos fijos para el año, el año/estado y el año/municipio. Los modelos 7 a 12 abarcan menos observaciones ya que incluyen variables de corte administrativo que solo están disponibles para algunos años.

En primer lugar, se destaca que los factores económicos a través de todos los modelos son relevantes. Los resultados del primer modelo muestran que todas las variables económicas consideradas son estadísticamente significativas y tiene un R cuadrado de 0.3, lo cual sugiere que la variación en la recaudación se explica en cerca del 30 por ciento por factores económicos. Analfabetismo, pobreza y el coeficiente de gini describen la situación socioeconómica del municipio. En la mayoría de los modelos se observa que, a menor pobreza, menor analfabetismo y más desigualdad, mayor es la recaudación. Sin embargo, puede ser que los municipios que recaudan más y que tienen mayor población y riqueza, tengan mayor desigualdad en el ingreso.

Por otro lado, las variables que buscan medir el impacto de los recursos alternos en la recaudación no actúan negativamente en ella. El hallazgo más consistente es que las

participaciones tienen una correlación positiva con la recaudación, lo que puede indicar que la fórmula de reparto de participaciones para los municipios es eficaz en no desincentivar la recaudación. Con la inclusión de efectos fijos a nivel municipal (modelo 6) los coeficientes de factores económicos ya no aparecen como significativos. Esto se puede deber a que la variación entre municipios es mayor a la que existe en cada municipio a lo largo del tiempo.

Entre los factores políticos se encuentran aquellos que indican qué tan eficaz son los gobiernos municipales para cumplir con sus responsabilidades y convencer al contribuyente de cumplir con sus impuestos, así como los que se refieren a la situación político-electoral. Los hallazgos son mixtos en cuanto a las variables sobre *responsiveness* gubernamental. Por un lado, los municipios con mayor cobertura de agua y, en algunos casos, de drenaje, parecen recaudar más. Por otro lado, la cobertura de electricidad inexplicablemente tiene una correlación negativa. Las variables que indican si el presupuesto se dirige a gasto corriente o a inversión solo aparecen como significativas con la inclusión de efectos fijos geográficos y, en este caso, con coeficientes negativos. Esto no es consistente con lo esperado. En la sección anterior se explicó que se esperaba una correlación positiva en los municipios que dedican mayor proporción de su gasto a la inversión, ya que esto refleja la traducción de impuestos en bienes tangibles y visibles para los ciudadanos. El que estas variables no sean significativas y muestren signos contrarios a lo esperado se puede deber a dos factores. El primero, que las mediciones utilizadas fueron demasiado gruesas para medir el grado de satisfacción de los contribuyentes, ya que, en caso de haberlo, el nivel de cumplimiento sería mayor. En segundo lugar, como se advirtió en la sección anterior, el objetivo de estas variables es capturar el nivel de satisfacción de los contribuyentes con lo que entregan los municipios a cambio de los impuestos, sin embargo, las variables que implican la percepción de la gente son difíciles de capturar. Un municipio puede mejorar la cobertura en servicios, pero es puede ser no percibido por la ciudadanía debido a diversas causas.

En cuanto a las variables electorales, se tienen tres observaciones. Primeramente, el PAN parece recaudar más, en contra de lo esperado de un partido conservador, lo que puede ser explicado si el objetivo de estas administraciones es invertir más o que son más renuentes a endeudarse. En segundo lugar, la competencia electoral aparece como un factor significativo, ya que mientras más grandes los márgenes electorales entre el primer y el segundo lugar, mayor recaudación se obtiene. Esto indica que un gobierno que percibe la amenaza de no ser votado no quiere volverse impopular con el cobro de impuestos. Por último, en algunos modelos la convergencia partidaria (que el gobernador y el alcalde sean del mismo partido) tiene una relación positiva y significativa, especialmente en el modelo que incluye efectos fijos municipales (modelo 6). Esto parece indicar, como se sugieren los hallazgos de los estudios de caso, que cuando un municipio elige un alcalde del mismo partido del gobernador, aumenta las posibilidades de que el gobierno municipal tome las acciones para recaudar más y estas no sean bloqueadas por siguiente nivel de gobierno.

Los factores de capacidad administrativa están evaluados en los modelos 7 a 10. Los resultados muestran que el hecho de que el personal del ayuntamiento sea mayoritariamente de base (sindicalizado) o de confianza, parece no afectar la capacidad administrativa para cobrar predial en las tesorerías. Las variables “actualizar catastro” y “actualizar valores” adquieren valores 1 a 3, donde el valor 1 significa “datos actualizados en el mismo año”, el valor 2 significa “datos actualizados en los últimos dos años”, y el valor 3 significa “datos actualizados hace más de dos

años”. Los resultados de los modelos, como se esperaba, dicen que mientras más actualizados estén el padrón catastral y los valores catastrales, mayor es la recaudación.

Los modelos 11 y 12 incluyen todas las variables de los tres tipos de determinantes del predial que se plantean en la literatura. Nuevamente, pobreza, población, participaciones per cápita, cobertura de agua y la competencia electoral son significativas con los mismos signos descritos anteriormente. Ambos modelos presentan un R cuadrado de 0.30, lo que sugiere que los determinantes económicos, políticos y administrativos según están representados en las variables independientes explican alrededor de un 30 por ciento de la variación en la recaudación predial per cápita.

Tabla 9: Análisis multivariado de factores económicos y políticos para el predial per cápita (pesos constantes 2010)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Analfabetismo	22.73*** (4.60)		-16.54* (7.12)	-12.30 (7.14)	-20.90** (7.33)	-326.83 (179.75)
Pobreza	-157.61*** (3.36)		-119.88*** (4.94)	-116.74*** (5.00)	-74.98*** (5.34)	2.02 (117.66)
Gini	40.62*** (8.07)		81.36*** (9.93)	122.67*** (11.05)	68.60*** (11.26)	-18.44 (42.85)
Población (mil)	0.13*** (0.00)		0.11*** (0.00)	0.11*** (0.00)	0.09*** (0.00)	-0.43 (0.20)
Participaciones (PC)	10.22*** (0.49)		7.73*** (0.57)	7.94*** (0.59)	6.54*** (0.59)	-11.63 (6.39)
Aportaciones (PC)	-2.13** (0.73)		3.62*** (0.95)	1.88 (1.10)	-1.66 (1.07)	-0.19 (6.26)
Ingresos no trib. (PC)	0.12*** (0.00)		0.12*** (0.00)	0.12*** (0.00)	0.11*** (0.00)	0.00 (0.03)
Agua		137.30*** (3.04)	45.34*** (3.26)	42.38*** (3.26)	64.84*** (3.70)	85.81 (75.78)
Drenaje		33.34*** (3.26)	-5.84 (3.18)	-8.66** (3.32)	-4.75 (3.70)	205.70* (58.23)
Electricidad		-32.16*** (5.31)	-54.63*** (5.41)	-47.08*** (5.48)	-37.12*** (5.72)	-74.01 (38.58)
Gasto corriente %		8.05 (4.20)	7.79 (4.03)	-0.14 (4.14)	-23.06*** (4.26)	-81.67* (23.05)
Gasto inversión %		-7.55 (4.12)	2.59 (3.96)	-8.70* (4.07)	-22.50*** (3.99)	-86.70* (18.86)
Alcalde: PAN		26.92*** (4.51)	12.41** (4.22)	13.53** (4.21)	14.76*** (4.02)	-362.92* (90.95)
Alcalde: PRD		-12.13** (4.59)	-9.99* (4.30)	-9.36* (4.29)	-7.09 (4.14)	-190.87 (112.07)
Alcalde: PRI		-1.54 (4.33)	-3.19 (4.05)	-2.74 (4.04)	1.34 (3.90)	-342.87 (117.18)
Conv. partidaria		1.73 (1.31)	2.83* (1.23)	3.09* (1.23)	-1.71 (1.29)	113.46* (30.16)
Margen electoral		22.87*** (2.43)	19.39*** (2.32)	13.62*** (2.48)	7.78** (2.41)	4.75 (31.18)
Efectos fijos	No	No	No	Año	Año y Estado	Año y Municipio
R ²	0.30	0.22	0.32	0.33	0.40	0.41
Adj. R ²	0.30	0.22	0.32	0.33	0.39	0.40
Num. obs.	39061	29513	29473	29473	29473	29473

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Tabla 10: Análisis multivariado de factores administrativos y combinados para el predial per cápita (pesos constantes 2010)

	Model 7	Model 8	Model 9	Model 10	Model 11	Model 12
Perc.base.ayunt	65.14*** (5.71)	65.32*** (5.69)	10.01 (5.71)	65.14*** (5.71)	-1.75 (5.92)	-3.53 (5.22)
Perc.confianza.ayunt	16.98*** (4.39)	16.93*** (4.39)	0.31 (4.13)	16.98*** (4.39)	2.90 (4.57)	2.90 (4.57)
Actualizar catastro	-12.01*** (2.71)	-8.70** (2.79)	-4.30 (2.43)	-12.01*** (2.71)	-5.03 (2.58)	-5.05 (2.58)
Actualizar valores	-6.20* (2.81)	-4.00 (2.84)	0.47 (2.49)	-6.20* (2.81)	-0.21 (2.69)	-0.26 (2.69)
Pobreza					-139.87*** (12.77)	-140.52*** (12.72)
Población					0.15*** (0.01)	0.15*** (0.01)
Participaciones (PC)					9.44*** (1.70)	9.47*** (1.70)
Aportaciones (PC)					2.01 (2.70)	1.96 (2.70)
Ingresos no trib. (PC)					0.08*** (0.01)	0.08*** (0.01)
Agua					45.08*** (9.98)	44.86*** (9.97)
Drenaje					-9.27 (10.25)	-8.56 (10.18)
Electricidad					-60.39** (22.13)	-61.66** (22.04)
Gasto corriente %					7.36 (14.77)	7.13 (14.76)
Gasto inversión %					-16.30 (13.42)	-16.27 (13.42)
Alcalde: PAN					3.29 (11.97)	3.26 (11.97)
Alcalde: PRD					-15.30 (12.38)	-15.37 (12.38)
Alcalde: PRI					-14.44 (11.38)	-14.36 (11.37)
Conv. partidaria					2.37 (3.50)	2.36 (3.50)
Margen electoral					32.75** (11.12)	32.50** (11.11)
Efectos fijos	No	Año	Año y Estado	Año y Mun.	No	Año y Mun.
R ²	0.05	0.05	0.31	0.05	0.30	0.30
Adj. R ²	0.04	0.05	0.30	0.05	0.30	0.30
Num. obs.	4692	4692	4692	4692	4139	4139

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Resultados de los modelos econométricos para municipios con más de 100 mil habitantes

La tabla 11 muestra los resultados de cinco modelos en los cuales solo se consideran los municipios de 100 mil habitantes o más, y analiza los factores económicos y políticos que puedan impactar al nivel de recaudación predial. El fin de este ejercicio es saber si el peso de las variables explicativas se mantiene y si actúan en la misma dirección al considerar solo los municipios más poblados. Se parte de la idea de que parte de la heterogeneidad en las características y problemáticas de los municipios en México puede ser capturada por el número de habitantes. Los municipios con más de 100 mil habitantes representan el 56 por ciento de la población del país, pero solo el 7.4 por ciento de los municipios en 2010.

Lo más notable de estos resultados es su consistencia con los resultados de los modelos que consideran la totalidad de los municipios del país. El nivel de pobreza y de analfabetismo mantienen su impacto negativo en la recaudación. Las participaciones y los ingresos no tributarios, que se interpretan como recursos alternos, conservan sus signos positivos y significancia. Se identifican dos grandes diferencias entre los modelos de los municipios de más de 100 mil habitantes y los de toda la muestra. La primera, es que la población en los municipios de más de 100 mil habitantes parece ya no importar. Y la segunda es que la convergencia partidista entre el alcalde y el gobernador ahora aparece como una variable correlacionada negativamente en dos de los modelos. Es decir, en los municipios más poblados existe una mejor probabilidad de éxito para enfrentar al gobierno del estado en caso de oposición, para llevar a cabo cambios para recaudar más.

Tabla 11: Análisis multivariado de factores económicos y políticos para el predial per cápita (pesos constantes 2010)

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Analfabetismo	157.32* (74.28)		-178.49 (97.78)	-228.56* (96.83)	-306.03** (100.41)
Pobreza	-322.36*** (34.27)		-437.95*** (44.48)	-378.05*** (45.08)	-121.01* (48.81)
Gini	670.84*** (62.50)		737.12*** (68.23)	729.25*** (71.75)	1132.92*** (75.66)
Población (mil)	-0.01 (0.01)		-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.02** (0.01)
Participaciones (PC)	35.76*** (8.95)		56.79*** (9.63)	82.50*** (10.15)	162.76*** (10.46)
Aportaciones (PC)	-11.01 (9.87)		4.05 (11.54)	44.14* (17.46)	45.58** (15.85)
Ingresos no trib. (PC)	0.54*** (0.02)		0.52*** (0.02)	0.55*** (0.02)	0.53*** (0.02)
Agua		234.15*** (26.12)	-107.13*** (25.91)	-97.12*** (26.13)	-55.10 (32.99)
Drenaje		156.68*** (43.60)	-74.96* (37.85)	-83.33* (37.43)	85.26* (42.91)
Electricidad		-362.81** (131.10)	-332.30** (109.89)	-119.36 (110.51)	-515.56*** (111.09)
Gasto corriente %		-27.79 (30.16)	-12.21 (25.10)	-53.37* (25.59)	-93.53*** (24.80)
Gasto inversión %		-32.68 (33.12)	-0.77 (26.82)	-35.28 (26.92)	-44.89 (24.98)
Alcalde: PAN		95.08* (47.12)	67.76 (37.39)	84.61* (36.81)	54.34 (33.40)
Alcalde: PRD		73.43 (48.36)	35.71 (38.41)	54.42 (37.79)	41.52 (34.34)
Alcalde: PRI		55.83 (47.11)	34.70 (37.36)	45.75 (36.75)	33.10 (33.20)
Conv. partidaria		-4.83 (8.80)	-23.85*** (7.01)	-26.09*** (6.90)	-11.39 (6.62)
Margen electoral		52.13* (23.63)	92.48*** (19.11)	40.05* (19.66)	-12.12 (18.21)
Efectos fijos	No	No	No	Año	Año y Estado
R ²	0.44	0.12	0.45	0.47	0.60
Adj. R ²	0.44	0.12	0.45	0.46	0.59
Num. obs.	3056	2689	2689	2689	2689

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Conclusiones del estudio econométrico

El análisis estadístico consideró tres grandes grupos de variables independientes, las económicas, las políticas y las administrativas. Los factores económicos de corte estructural se comportaron

de manera esperada. Los municipios más poblados y más desarrollados económicamente, con la desigualdad que esto conlleva, recaudan más. En cambio, las variables que reflejan los recursos alternos a los que los municipios tienen acceso, contrario a lo que sugiere la literatura, no parecen afectar negativamente al nivel de recaudación. Las transferencias que reciben los municipios no desincentivan el esfuerzo tributario.

Las variables que pretendían medir el nivel de satisfacción de los contribuyentes en términos de la eficacia del gobierno municipal en su gasto, presentan resultados mixtos. De las variables que miden cobertura de servicios básicos, solo el agua tiene el comportamiento esperado: mientras mayor cobertura de agua, mayor recaudación.

Un hallazgo central del análisis multivariado es que la política es un factor relevante para el desempeño de la recaudación, tanto en términos del partido que gobierna como de la competencia electoral y las relaciones entre los gobiernos municipales y estatales. Esta conclusión está ampliamente apoyada por los resultados que arrojan los estudios de caso analizados.²¹ Los municipios que enfrentan mayor competencia electoral no toman las acciones necesarias para recaudar más predial, pues consideran que ello tendrá un costo político. Esto indica que los políticos a nivel local adoptan posturas populistas para apelar al electorado. ¿Por qué no intentan mejorar su desempeño gracias a los mayores ingresos provenientes de una mayor recaudación? Este es el tipo de preguntas que quedan pendientes a partir de los resultados de este proyecto.

Por último, los factores de capacidad administrativa sugieren que el efecto más importante y correlacionado positivamente con la recaudación es el tener catastros y valores catastrales actualizados. Este hallazgo se confirma con las conclusiones de los estudios de caso, que resaltan la capacidad administrativa de los catastros como una variable relevante para la recaudación.

Análisis de los casos de estudio

Este apartado consta de tres partes. La primera analizará el nivel recaudación predial de los seis municipios estudiados bajo distintas dimensiones, con el fin de calificar de una manera más robusta el esfuerzo que estos municipios realizan por recaudar predial. Se analizarán los municipios seleccionados en términos de su predial per cápita, su trayectoria de recaudación en el tiempo, la productividad de las cuentas que conforman su padrón catastral, el nivel de recaudación con consideración a la diferencia de valores de la tierra en cada municipio, y por último, según la recaudación predial en relación a la base tributaria de cada municipio.

La segunda parte planteará que la recaudación predial de un municipio está en función de (i) los valores catastrales, (ii) las tasas impositivas, (iii) los gastos fiscales y (iv) la eficiencia recaudatoria. El objetivo es entender mejor qué es lo que está detrás de los valores catastrales, las tasas fijadas, los gastos fiscales y la eficiencia al recaudar del municipio. Tanto las entrevistas

²¹ Los casos de estudio muestran que los elementos que tienen una relación directa con el nivel de recaudación en los municipios, como los valores catastrales, las tasas impositivas, los gastos fiscales y la eficiencia recaudatoria, están influenciados por consideraciones políticas.

hechas (28 en total)²² como los datos duros recabados en los municipios dan luz al respecto. La tercera parte de esta sección mostrará las conclusiones del estudio comparativo.

El nivel de recaudación predial y el esfuerzo recaudatorio

Predial per cápita

Los seis municipios elegidos provienen del universo de los 50 más poblados del país, que concentran el 34 por ciento de la población nacional y que están en la categoría de los ayuntamientos con más de 100 mil cuentas catastrales. Tal categoría concentra el 46 por ciento de las cuentas en el país, mismas que provienen del 3 por ciento de los municipios de México (de un total de 84) (INEGI 2015).²³ Según los datos proporcionados por la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los 50 municipios más poblados cuentan con 24,894,755 cuentas impuestos predial en 2013, lo que representa el 37 por ciento del padrón predial nacional según la misma fuente.²⁴

La selección de los seis municipios se realizó por nivel socioeconómico y por la variable de competencia política. Los seis están por encima del promedio nacional de Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) y han tenido alternancia política al menos una vez en las últimas tres elecciones municipales. Los seis municipios presentan variación en su nivel de recaudación predial per cápita y en su nivel de transferencias federales per cápita.

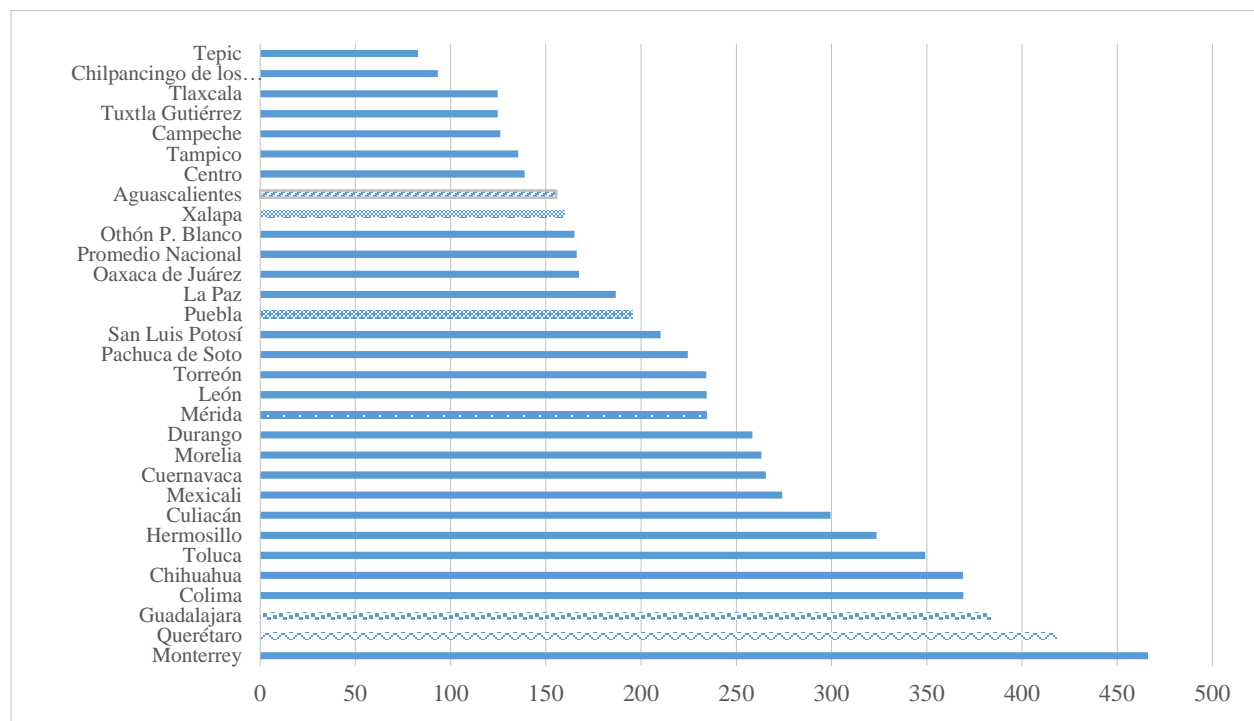
La pareja de municipios de más alta recaudación predial son Querétaro y Guadalajara, que en 2010 recaudaron 418 y 383 pesos por habitante respectivamente y se colocan en el mapa de las capitales estatales en segundo y tercer lugar (ver gráfica 7). Mérida y Puebla son la pareja de municipios con nivel de recaudación media en el universo de los 50 municipios más poblados. Ambos recaudaron en el mismo año 235 y 195 pesos respectivamente. Xalapa y Aguascalientes son el dúo de recaudadores de nivel bajo, con 160 y 155 pesos por habitante respectivamente y ocupan el lugar 22 y 23 de las 31 capitales estatales.

²² Ver el anexo 1 en el que se listan las entrevistas realizadas en distintos municipios.

²³ Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMyD) 2015, resultados catastrales preliminares. Presentado en: Tercera reunión nacional de modernización y vinculación de los registros públicos de la propiedad y los catastros, 1-3 de diciembre 2015, Huasca de Ocampo, Hidalgo.

²⁴ Los números de la UCEF pueden no coincidir con los datos arrojados en los resultados preliminares del CNGMyD 2015 ya que, muy probablemente, los datos de las cuentas de la UCEF se refieren solo a las cuentas de predial pagadas en el año 2013 y no a la totalidad de ellas.

Gráfica 7: Predial per cápita en municipios de capitales estatales (2010)



Fuente: elaboración propia con base en http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Tendencias de recaudación predial per cápita de 1990 a 2013

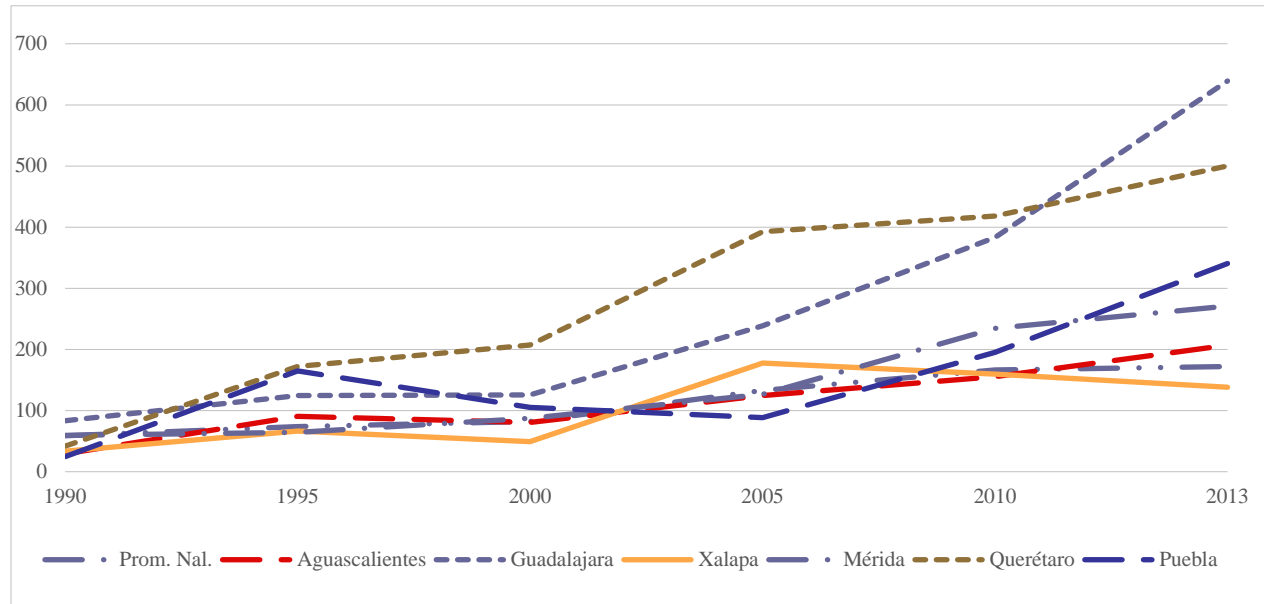
La trayectoria de recaudación predial de los municipios de estudio en los últimos 23 años presenta distintas dinámicas. Todos los municipios aumentaron su recaudación del impuesto predial per cápita en términos reales de 1990 a 2013. Puebla fue el municipio con la tasa más acelerada de crecimiento (12 por ciento anual), seguido por Querétaro (11.4 por ciento) y Guadalajara (9.3 por ciento). En cambio, los municipios con una tasa de crecimiento más lenta han sido Aguascalientes (8.9 por ciento), Mérida (6.8) y Xalapa (6.3 por ciento).

La gráfica 8 muestra que el año 2000 representó un punto de quiebre para varios municipios, ya que a partir de entonces el nivel de recaudación aumentó de una manera más acelerada. Este patrón es más claro en Querétaro, Guadalajara y Xalapa, y está probablemente relacionado con la reforma al artículo constitucional 115 de 1999, que ordenó que los valores catastrales debían equipararse a los valores de mercado para 2002. Para Puebla y Mérida, el punto de quiebre más relevante fue 2005, pues a partir de entonces experimentó un crecimiento más acelerado. Según la estimación de recaudación predial per cápita para 2013,²⁵ Guadalajara recaudaba 639 pesos por habitante, lo que equivale a una excepcional tasa de crecimiento anual de 18.6 por ciento entre 2010 y 2013. Sin embargo, se debe interpretar esta cifra con cautela, ya que la mayor parte de este crecimiento se debió al despoblamiento de Guadalajara desde el año 2000 en adelante y no tuvo que ver necesariamente con un mejor desempeño de las autoridades municipales en el

²⁵ La recaudación per cápita de 2011 a 2013 es una recaudación estimada que resulta de aplicar la tasa de crecimiento poblacional de cada municipio de 2005 a 2010 para los años posteriores a 2010. Todavía no están disponibles los datos de población del censo 2015.

cobro predial. La tabla 12 da cuenta de la población en los municipios y sus tasas de crecimiento desde 1990 en adelante. Querétaro y Xalapa presentan las tasas poblacionales más altas con 2.9 y 2.3 por ciento anual.

Gráfica 8: Predial per cápita 1990-2013 (pesos de 2010)



Fuente: elaboración propia con base en http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Tabla 12: Población municipal

	Aguascalientes	Guadalajara	Xalapa	Mérida	Querétaro	Puebla
1990	506,274	1,650,205	288,454	556,819	456,458	1,057,454
1995	582,827	1,633,216	336,632	649,770	559,222	1,222,569
2000	643,419	1,646,319	390,590	705,055	641,386	1,346,916
2005	723,043	1,600,940	413,136	781,146	734,139	1,485,941
2010	797,010	1,495,189	457,928	830,732	801,940	1,539,819
TMCA²⁶ 1990-2010	2.29	-0.49	2.34	2.02	2.86	1.90

Fuente: elaboración propia con base en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

Productividad de las cuentas predial de cada municipio

Otra manera de medir el nivel de recaudación predial, distinta al indicador predial por habitante, es el cociente o recaudación predial por cuenta catastral. Este indicador señala la productividad promedio por cuenta en cada municipio.

Al comparar el promedio de recaudación que aporta cada cuenta en los seis municipios de estudio, se puede apreciar la productividad de las cuentas, lo que se puede deber a que los

²⁶ Tasa media de crecimiento anual.

valores catastrales por metro construido y de tierra son más altos en unos municipios que en otros. También es posible identificar la eficiencia recaudadora en cada municipio, ya que el nivel de incumplimiento se verá reflejado en la recaudación y en la productividad por cuenta.

La tabla 13 muestra la recaudación predial por cuenta en cada municipio. Los datos reflejan que la pareja de municipios de alta recaudación predial per cápita son también los municipios con la más alta productividad por cuenta (Querétaro y Guadalajara). Los municipios de recaudación media presentan un nivel de productividad también media, mientras que los de baja recaudación son los municipios con la más baja productividad por cuenta predial. En resumen, los niveles de recaudación predial per cápita de cada par de municipios se corresponden con los niveles de productividad por cuenta.

Tabla 13: Recaudación predial por cuenta

	Predial 2010	Cuentas en el padrón 2010	Predial por cuenta 2010	Predial por cuenta
Querétaro	335,372,828*	292,521	1,147*	alta
Guadalajara	573,016,565*	380,749*	1,505*	alta
Mérida	224,724,156	357,628	628	media
Puebla	321,467,902	456,706	704	media
Xalapa	66,082,473	129,250	511	baja
Aguascalientes	101,553,216	296,381	343	baja

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

*Datos provenientes de INEGI para recaudación y UCEF sobre cuantas pagadas no existentes.

Recaudación predial y valor de la tierra construida

El precio de mercado por metro cuadrado de tierra e inmueble construido con las mismas características presenta variaciones en cada uno de los municipios seleccionados. Esto tiene implicaciones en los niveles de recaudación y es un factor a considerar para comparar los municipios entre sí. Para aislar este efecto lo ideal sería ver el diferencial entre los valores catastrales del mismo tipo de inmueble en diferentes municipios, pero esos datos no están disponibles. Sí se cuenta con los valores de mercado del metro cuadrado de construcción de inmuebles con las mismas características en los seis municipios. Con ello se construyó un índice que permite notar el diferencial en los valores de inmuebles con las mismas características en un municipio y otro, con el fin de apreciar el efecto de los diferentes valores en la recaudación.²⁷

La tabla 14 muestra los precios de mercado por metro cuadrado de construcción de los tipos de vivienda más comunes de los municipios, la casa habitación clase de interés social y la casa habitación de clase media. En la tabla se calculan los índices de precios comerciales de los dos tipos de vivienda para poder apreciar qué porcentaje del metro cuadrado de construcción en un municipio es equivalente a los metros cuadrados de construcción del mismo tipo de vivienda en otros municipios. Por ejemplo, el valor del metro cuadrado de construcción de una casa habitación de interés social en Mérida es 72 por ciento del valor del mismo tipo de inmueble en Querétaro, que tiene el valor más alto en este tipo. Los datos provienen de la base de datos *online*

²⁷ La limitación de usar los valores de mercado como referencia es que pueden estar lejos de los valores catastrales; este diferencial también es distinto en cada municipio como se verá más adelante.

de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y ofrecen un punto de referencia para estimar el diferencial que existe en el valor comercial, e indirectamente en el valor catastral, de inmuebles similares en cada uno de los seis municipios.²⁸

Querétaro y Guadalajara, que son la pareja de municipios que más predial por habitante recaudan, tienen también los más altos precios de mercado de inmuebles. Según el índice global calculado en la tabla 14, que es el promedio del índice para las casas habitación de interés social y medio, estos dos municipios tienen el índice más alto, 82.3 y 97.9 respectivamente. Xalapa y Mérida llaman la atención, puesto que el primero tiene un índice promedio de 73,²⁹ pero su recaudación es la penúltima más baja. En cambio, Mérida tiene un índice promedio de 59, el más bajo de los seis, pero tiene el tercer lugar de recaudación. Esto sugiere, de manera intuitiva, que Mérida realiza un mayor esfuerzo para recaudar más, si se considera que tiene el valor más bajo entre los seis municipios en valores comerciales por metro cuadrado. Xalapa, al contrario, parece no aprovechar los valores comerciales más altos con que cuenta.

Tabla 14: Precios de mercado promedio por metro cuadrado de construcción en 2014

Municipio	Casa habitación interés social (pesos)	Índice	Casa habitación media (pesos)	Índice	Índice global
Querétaro	7,929	100	9,495	65	82.3
Guadalajara	7,604	96	14,685	100	97.9
Xalapa	7,271	92	8,077	55	73.4
Puebla	6,872	87	8,165	56	71.1
Aguascalientes	6,037	76	7,158	49	62.4
Mérida	5,713	72	6,567	45	58.4

Fuente: elaboración propia con datos de SHF.

Otra manera de apreciar el efecto en la recaudación que tiene la variación de los valores comerciales en los municipios es aplicar el índice global del valor comercial de los dos tipos de inmuebles más comunes a la recaudación predial de cada uno. Así, se puede identificar cuál sería la recaudación en cada municipio con control del efecto que los valores comerciales tienen en cada caso. La tabla 15 muestra que una vez que la recaudación per cápita se aísla del efecto que los valores comerciales tienen en cada municipio, el ranking de recaudación se modifica. Querétaro y Mérida serían los que más recaudan (508 y 402 pesos respectivamente), seguidos por Guadalajara y Puebla (391 y 275 pesos), y los más bajos recaudadores serían Aguascalientes y Xalapa con 249 y 218 respectivamente.

A partir de estos cálculos, se puede decir que una vez que se neutraliza el hecho de que el metro construido en Mérida es el más barato y el de Guadalajara el más caro, la recaudación en

²⁸ Esta base de datos se compone de los avalúos que las unidades de valuación inscritas en el padrón de la SHF hicieron en el año en cada estado, municipio y código postal. Entre los datos que se ofrecen están los valores de mercado de los inmuebles valuados, el valor de mercado por metro cuadrado de construcción, y el valor por metro cuadrado de terreno. A su vez, los inmuebles están clasificados por (i) tipología: terreno, casa habitación, casa en condominio, departamento en condominio, casas múltiples; (ii) zona de ubicación: céntrica, intermedia, periférica, de expansión y rural; (iii) clase de inmueble: mínima, económica, interés social, media, semi lujo, residencial, residencial plus.

²⁹ El valor promedio del metro cuadrado de construcción en las casas habitación de interés social y de clase media en Xalapa es un 74% de los mismos inmuebles en Guadalajara y Querétaro.

Guadalajara ya no es la más alta de los seis casos, sino que ocupa el tercer lugar, al tiempo que Mérida se vuelve el segundo mejor recaudador. La tabla 15 sugiere que Mérida, Aguascalientes y Puebla realizan algún esfuerzo extra para recaudar más, puesto que estos son los municipios que aumentarían más su recaudación una vez que se neutraliza el efecto de los valores de mercado en cada caso de estudio. Por el contrario, la alta recaudación per cápita de Guadalajara responde, en buena medida, al despoblamiento y a que el metro construido ahí es de por sí más caro que en los otros cinco municipios.

Tabla 15: Recaudación predial per cápita controlando por la diferencia en valores comerciales entre municipios

Municipio	Predial cápita 2010	per	Recaudación predial per cápita (efecto de valores comerciales aislado)	Recaudación predial
Querétaro	418		508	alta
Guadalajara	383		391	media
Mérida	235		402	alta
Puebla	195		275	media
Xalapa	160		218	baja
Aguascalientes	155		249	baja

Fuente: elaboración propia con datos de SHF e INEGI.

http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

Tasa de extracción predial

La manera más objetiva de comparar el nivel de recaudación predial en los municipios del país y en los casos de estudio es identificar el porcentaje que representa la recaudación predial total de la base tributaria, es decir, del valor monetario catastral de todas las cuentas existentes en el municipio.

La tabla 16 presenta dichos cálculos y muestra que Mérida tiene un porcentaje alto extracción del impuesto predial, de 0.113 por ciento, seguido por Querétaro, que extrae el 0.108 por ciento de su base tributaria. Aguascalientes extrae en predial el 0.0892 por ciento de su base y Xalapa el 0.0588 por ciento. Desafortunadamente, los municipios de Guadalajara y Puebla no han proporcionado la información necesaria para poder llevar a cabo estos cálculos.

Tabla 16: Tasa de extracción de impuesto predial en cada municipio en 2015

Municipio	Tasa de extracción de predial 2015 (% recaudación predial/base)	Tasa de extracción de predial
Querétaro ³⁰	0.1075	alta
Guadalajara		
Mérida	0.1129	alta
Puebla		
Xalapa	0.0588	baja
Aguascalientes	0.0892	media

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

Factores que definen la recaudación predial y sus determinantes

En este apartado se plantea que la recaudación predial en un municipio está inmediatamente relacionada con cuatro elementos: los valores catastrales, las tasas impositivas, los gastos fiscales y la eficiencia recaudatoria. Expresado de otra manera:

$$Rec. \text{ Predial} = [\text{Valor catastral de las cuentas predial} * \text{Tasa impositiva}] + [-\text{Gastos fiscales} + \text{Eficiencia recaudatoria}]$$

El monto de recaudación predial que un municipio puede cobrar es el resultado de aplicar a los valores catastrales de cada cuenta predial la tasa impositiva que le corresponde, lo que en muchos municipios llaman el “monto de facturación”. Si esto se acerca al potencial máximo de recaudación, depende de qué tan cercanos sean los valores catastrales a los de mercado, y también del monto de la tasa impositiva que fije el municipio. Por lo tanto, es importante preguntarse qué tan razonable es la tasa y cómo se fija.

$$\text{Recaudación Potencial} = [\text{Valor catastral de las cuentas} = \text{Valor de mercado de las cuentas}] * \text{Tasa impositiva} \text{ “adecuada”}$$

Al mismo tiempo, el monto recaudado por un municipio es el resultado de restarle al monto de facturación los gastos fiscales y la eficiencia recaudatoria con que el municipio cuente para cobrar el predial. Los gastos fiscales son el monto de impuesto no cobrado debido a “los tratamientos que se desvían de la estructura normal de los impuestos, con consideración a las disposiciones fiscales vigentes” (SHCP 2012).³¹ A mayores gastos fiscales, menos recaudación. Mientras más exenciones, beneficios y tratamientos especiales, menos recaudación. En este punto es relevante preguntarse qué explica el nivel de los gastos fiscales en un municipio, cuál es el objetivo que persiguen estos y qué tan eficaces son estos gastos en alcanzar su objetivo. Los gastos fiscales más comunes son los siguientes:

$$\text{Gastos fiscales predial} = \text{gastos por exenciones} + \text{gastos por descuentos} + \text{gastos por beneficios fiscales y tratamientos especiales}$$

³⁰ El cálculo está basado en la información sobre el valor catastral proporcionado por el municipio y los datos de recaudación predial municipal aportados por el INEGI.

³¹ SHCP (2012), “Presupuesto de gastos fiscales 2012.” Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/pres_gast_fis_2012.pdf

El nivel de recaudación predial está también relacionado a la eficiencia recaudadora del municipio. Los municipios con alta eficiencia recaudatoria recaudarán más que los menos eficientes. A su vez, la eficiencia recaudatoria depende de la capacidad institucional con que cuente el municipio en su catastro y su dirección de ingresos (tesorería).

Eficiencia recaudatoria = Capacidad institucional del catastro + Capacidad institucional de la dirección de ingresos

En función de estos planteamientos se construyeron los instrumentos que se aplicaron en el trabajo de campo para recabar la información cualitativa y cuantitativa de cada municipio. A continuación se analizan cada uno de los elementos relevantes para la recaudación predial (los valores catastrales, las tasas impositivas, los gastos fiscales y la eficiencia recaudatoria) y se explica cada uno para cada municipio de estudio.

Valores catastrales versus valores de mercado

La actualización de valores catastrales para acercarlos a los valores de mercado depende de dos requisitos: por un lado, que se haga una propuesta de actualización de tablas de valores a la legislatura, y por otro, que la propuesta sea aprobada por la legislatura estatal. Según lo observado para la primera situación, hay dos tipos de municipios que no presentan propuestas a los congresos estatales. El primer tipo corresponde a aquellos que no hacen una propuesta porque el funcionamiento de su impuesto predial se ha caracterizado por la inercia, en cuyo caso, de existir un aumento en el pago predial, está ligado a la inflación inmobiliaria o al incremento en el salario mínimo y es probable que el municipio no tenga conciencia de que puede aumentar sus ingresos a través de mejoras al predial. El segundo tipo son aquellos municipios que eligen deliberadamente no hacer una propuesta por razones políticas, es decir, consideran que actualizar valores (o aumentar tasas) tendrá un costo político en términos electorales que prefieren no pagar.

Los municipios de Xalapa (hasta 2013) y Aguascalientes se pueden clasificar como municipios que se han caracterizado por tener un impuesto predial, independientemente de que consideren que la actualización de valores tendrá un costo político. Sin bien Xalapa es el municipio que menos ha aumentado su recaudación en los últimos 23 años, actualmente se encuentra en un proceso de cambio. En 2014 entró al programa Banobras-Inegi de modernización catastral y actualización de valores, y su recaudación de 2014 a 2015 aumentó en 23 por ciento debido a la actualización de valores catastrales. Según la jefa de recaudación del municipio (con veinte años de antigüedad en el gobierno), el presidente municipal actual se distingue de los demás porque “apoyó la actualización, y en cambio los otros la veían (la actualización) como un golpe político.”³²

Aguascalientes presenta también un comportamiento predial inercial y en su caso, es improbable que presente propuestas de actualización de valores al congreso, puesto que el municipio no tiene control sobre el catastro: no existe un catastro municipal y se depende enteramente del catastro estatal. Cabe destacar que el gobierno estatal es manejado por el PRI y el municipal por el PAN, situación ante la cual el propio Director de Ingresos de Aguascalientes juzga que es más difícil poder trabajar en conjunto con el catastro estatal para presentar una propuesta de actualización de

³² Entrevista realizada el 13 de octubre de 2015.

tablas de valores. “¿Qué interés pueden tener ellos en que recaudemos más predial? No tenemos contacto con el catastro, todavía, porque no lo necesitamos, porque al catastro no le interesa si nos pagan o no, eso es municipal”, afirma Maribertha Herrera, jefa de recaudación de Xalapa.³³

El segundo tipo de municipio es aquel que no hace una propuesta de actualización al congreso porque explícitamente no quiere pagar el costo político que podría tener el aumento de valores. Ejemplo de este tipo de municipios es Guadalajara en la administración 2009-2012. Durante este periodo, y según informó el personal de Catastro de Guadalajara “el presidente municipal (Aristóteles Sandoval) cobró el mismo predial por tres años, por compromiso de campaña”, lo que deja un “problema para la siguiente administración porque no se puede recuperar el rezago en un año.”³⁴

Por otro lado, están los municipios que sí presentan una propuesta de tablas de valores para lograr su actualización. Una vez que esto sucede la propuesta puede ser aceptada o rechazada. Las propuestas hechas por los municipios de Mérida y Querétaro han sido rechazadas en 2008 y 2009 respectivamente. En ambos casos el rechazo el partido en el poder del gobierno estatal era distinto al del gobierno municipal.³⁵ En el caso de Mérida, y según entrevista con el Director del Catastro de Mérida, para lograr la aprobación de la propuesta de tablas “se optó por sacarle la vuelta al obstáculo mediante la creación de un concejo consultivo catastral integrado por empresarios, colegios de profesionistas, sindicatos y funcionarios públicos al que fuera más difícil rechazarle la propuesta.”³⁶ En el caso de Querétaro, el municipio interpuso una controversia constitucional en contra de la legislatura estatal. El proceso legal duró varios meses e implicó que el predial se cobrara según lo que la legislatura había establecido cuando modificó la propuesta del municipio. Finalmente, el municipio resultó victorioso y, según explica la Directora de Ingreso de Querétaro, “sentó jurisprudencia bajo los argumentos de autonomía municipal, dejando claro que la legislatura solo puede hacer modificaciones cuando haya razones fundadas y motivadas.”³⁷ En Querétaro no se optó por crear un consejo consultivo catastral para evitar futuros rechazos de la legislatura, como se hizo en Mérida, ya que las autoridades consideraron, en palabras del Director del Catastro de Querétaro, “que no es conveniente que algo tan técnico deba hacer caso a las opiniones del sector empresarial.”³⁸ Dicha postura tiene sentido si se piensa que difícilmente los intereses de cámaras de comercio, cámaras empresariales y cámaras de la construcción van a pugnar por actualizar valores catastrales y equiparlos a los de mercado, ya que eso redundaría en un mayor pago de impuestos inmobiliarios. De los casos de estudio, solo Mérida y Guadalajara cuentan con consejos catastrales y el concejo de Guadalajara se conforma de varias cámaras del sector privado.³⁹

³³ Entrevista realizada el 7 octubre de 2015.

³⁴ Entrevista con personal del catastro de Guadalajara, 23 de junio del 2015.

³⁵ Conviene enfatizar que el único caso adicional que presenta esta diferencia de colores en los gobiernos fue Guadalajara en la administración de Aristóteles Sandoval, quien simplemente no propuso actualización a la legislatura “por ser un compromiso de campaña”.

³⁶ Entrevista con el Director del Catastro de Mérida, 29 de junio del 2015.

³⁷ Entrevista con la Directora de Ingresos de Querétaro, 19 de octubre del 2015.

³⁸ Entrevista con el Director del Catastro de Querétaro, 20 de octubre del 2015.

³⁹ Según la entrevista sostenida con tres directivos del catastro de Guadalajara, el consejo catastral del municipio se conforma del presidente municipal o representante, el tesorero, un regidor, el regidor presidente de la comisión de hacienda, el director del catastro, la cámara de comercio, el centro empresarial de Jalisco, el consejo intergrupala de valuadores, el colegio de valuadores locales, el representante del colegio de notarios y un representante de la cámara de la industria de la construcción.

En los casos en que el municipio decide hacer una propuesta de tabla de valores catastrales, se le presenta al congreso estatal para su aprobación, y en caso de conseguirla, se actualizan los valores para acercarlos en la mayor medida posible al valor de mercado. Esta cadena de eventos debería conseguir un aumento en la recaudación predial más o menos proporcional al porcentaje de aumento en los valores catastrales. Sin embargo, los municipios tienden a limitar este aumento mediante distintas estrategias. Algunos lo hacen a través de artículos transitorios en las leyes de ingresos municipales que incrementan el predial un 10 por ciento con respecto al pago del año anterior, como lo hacen Aguascalientes y Mérida. Puebla utiliza la misma estrategia, pero el límite que plantea al incremento es del 25 por ciento. Otros municipios, como Xalapa han optado por reducir la tasa para no perjudicar a la gente, según afirma su Director del Catastro.⁴⁰ Ejemplo del uso de estos topes para la recaudación es el caso de Mérida, que actualizó los valores en 2013 con un incremento del 64 por ciento, pero el predial solo aumentó 8 por ciento de 2012 a 2013.⁴¹

De esta manera, cuatro de los seis casos de estudio cuentan con disposiciones en sus leyes de ingreso o similares, que limitan el aumento del pago predial. En otras palabras, a pesar de la actualización de valores y de acercarlos al valor de mercado, como dicta la reforma al artículo 115 de 1999, los municipios deciden no aprovechar la actualización de valores en su totalidad, ya que consideran más importante suavizar el impacto del aumento con los artículos transitorios.⁴²

Si bien la actualización de valores catastrales no rinde los frutos esperados en términos de recaudación predial, sí lo hace en términos de los impuestos que cobran por la adquisición de bienes inmuebles o el traslado de dominio. Estos impuestos a la propiedad sí toman en cuenta el valor catastral actualizado al 100 por ciento, lo que explica el por qué el ingreso de estos dos impuestos inmobiliarios ha ido al alza en los últimos años y representa, en algunos casos, un buen porcentaje de los ingresos tributarios municipales (ver gráfica 9).

Según los comentarios de algunos tesoreros o directores de ingreso,⁴³ no se duda en utilizar el valor catastral más actualizado como base tributaria del impuesto, muy probablemente porque el número de este tipo de transacciones entre particulares es menor que el número de contribuyentes que pagan predial al año, por lo que los descontentos (el precio político) son menos.

Los impuestos de traslado o adquisición de inmuebles ocupan en todos los casos, el segundo lugar en importancia después del predial, excepto en el caso de Guadalajara, donde el 96 por ciento de su recaudación proviene de predial. Este tipo de impuestos es muy importante para Aguascalientes, donde otorga el 36 por ciento de los ingresos tributarios, y para los otros cuatro municipios también, ya que les aporta de un 25 a un 28 por ciento de su recaudación. Al menos dos hechos llaman la atención aquí: la pasividad de Guadalajara para recaudar a través de otros

⁴⁰ Entrevista con el Director del Catastro de Xalapa, 12 de octubre del 2015.

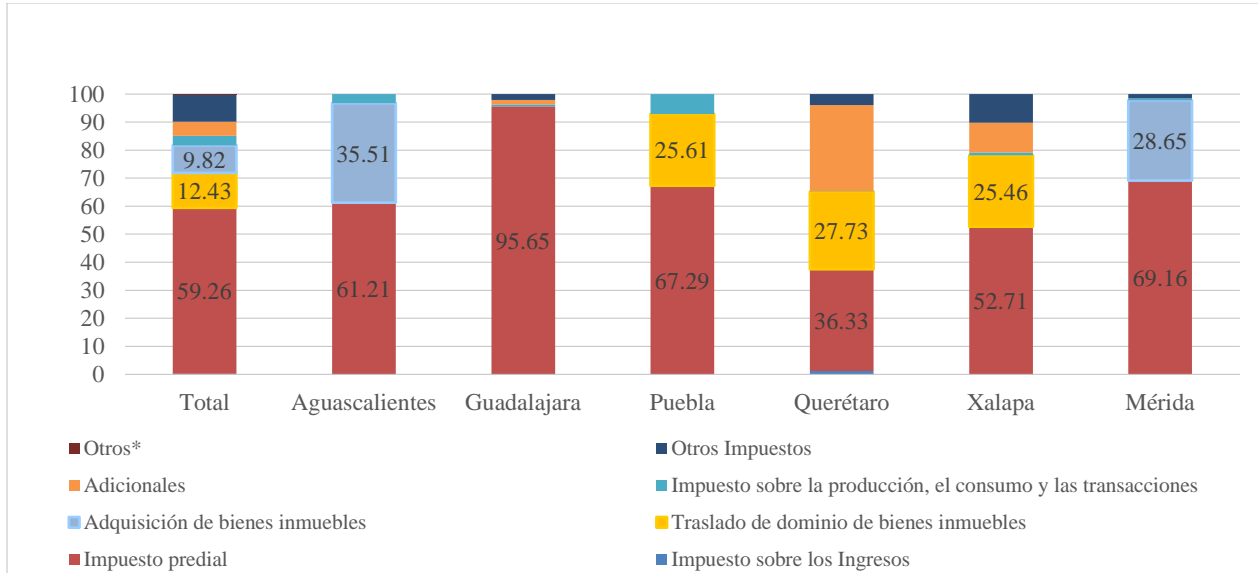
⁴¹ Según los datos proporcionados por Mérida, el valor catastral de todas sus cuentas en 2012 fue de 147,308,294,008 pesos y en 2013 fue de 241,936,693,402.

⁴² Director de Ingresos de Mérida.

⁴³ Entrevistas en Mérida, Aguascalientes y Xalapa.

impuestos, y el hecho de que Querétaro es un alto recaudador de predial y que recauda también altos niveles de recaudación por traslado de dominio e impuestos adicionales.

Gráfica 9: Composición de los ingresos tributarios en 2012



Fuente: elaboración propia con datos de SHF e INEGI.

http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2

En vista de lo anterior, se puede concluir que la actualización de valores puede aumentar la recaudación predial, sin embargo, el monto del aumento no depende de la actualización en sí ni de su cercanía con los valores de mercado, sino de qué porcentaje del aumento de la actualización el municipio decida capitalizar en pago del impuesto predial. Esto está a su vez permeado por consideraciones políticas: lo costoso de la medida electoralmente, la impopularidad de aumentar impuestos.

La tabla 17 indica qué tan cerca están los valores catastrales a los valores de mercado según contestaron a esta pregunta los directores de catastro e ingreso. El municipio de Querétaro, que no tiene ninguna disposición para limitar el aumento del pago predial, tiene valores catastrales equivalentes a los valores de mercado. Le sigue Xalapa, que acaba de hacer una modernización catastral y una actualización de valores que no hacía desde 2002; los frutos de la actualización de 2014 recién ahora se ven reflejados en recaudación. Puebla tiene valores catastrales que corresponden a un 80 por ciento de los de mercado. Mérida y Guadalajara parecen tener valores catastrales de poco más del 70 por ciento de los valores de mercado.

Tabla 17: Valores catastrales en relación a los valores de mercado

	% valor catastral del valor de mercado
Querétaro	100
Guadalajara	70-75
Mérida	60 (terrenos) 80 (construcción)
Puebla	80
Xalapa	85-90
Aguascalientes	60

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

Tasas impositivas

La estructura de tasas que manejan los seis municipios de estudio varía entre en cada caso, como se puede apreciar en la tabla 18. Mérida es el único municipio que en su estructura de tasas responde a principios de equidad y proporcionalidad. De hecho, en el país solo 11 de las 32 capitales cuenta con un predial progresivo. Mérida tiene una estructura de tasas progresiva con cuotas fijas y tasas marginales y considera dos bases: el valor catastral y la contraprestación por arrendamiento, y aplica el impuesto a la base que implique el mayor monto. En cambio, los demás municipios imponen una tasa única a cualquier predio independientemente del valor del mismo.⁴⁴

Los municipios de Aguascalientes, Guadalajara, Querétaro y Puebla, aplican una tasa más alta a los predios baldíos o sin construcción. Lo que busca esta medida es desincentivar la especulación de precio de la tierra, evitar terrenos ociosos cuando hay necesidades de desarrollo habitacional, e impedir que los baldíos se conviertan en focos de infección (basurales).

En cuanto al uso de los predios o inmuebles, solo Aguascalientes aplica una tasa especial para los predios comerciales, de servicios o industriales. De hecho, solo ocho capitales del país diferencian entre predios habitacionales y comerciales, y les aplican una tasa diferente. Sin embargo, esto ha abierto la puerta para que los contribuyentes que pagan una tasa más alta disputen el tratamiento que se les da. Bajo esta lógica, Aguascalientes, que es el municipio que tiene tasas diferenciadas según el tipo de inmueble, presenta muchas demandas de amparo por los contribuyentes grandes.⁴⁵

⁴⁴ Las tasas que se muestran aquí como referencia son las tasas que corresponden a predios urbanos construidos, que son la mayoría de predios que conforman este tipo de municipios. Suele haber tasas para predios urbanos baldíos, suburbanos construidos, suburbanos baldíos, rurales particulares y rurales ejidales.

⁴⁵ Entrevista con Director de Ingresos de Aguascalientes, 7 de octubre del 2015.

Tabla 18: Estructura de tasas de predial según leyes de ingreso o códigos de hacienda para cada municipio (2014)

Municipio	Aguascalientes	Guadalajara	Puebla	Querétaro	Xalapa	Mérida
Predios Urbanos						Tasas Progresivas
Sobre los predios urbanos con edificación	1.14 al millar	0.254 Bimestral al millar	1.8 al Millar	1.6 al Millar	1 al Millar	
Sobre predios urbanos sin edificaciones		0.81 Bimestral al millar	2_/			
Residencia de primer nivel	2.72 al millar					
Con construcción y clasificado como interés social	0.57 al millar					
Con construcción igual o menor al 10% respecto de la superficie del predio cuando esta sea igual o mayor a 1,500 m2	4.59 al millar		3_/			
Comercial, Servicios e Industrial	2.72 al millar					
Sobre predios urbanos sin edificaciones contiguos a los bulevares, avenidas principales, fuera de uso habitacional	6.87 al millar					
Sin construcción de interes social, siempre y cuando sea la única propiedad registrada a su nombre	0.69 al millar					
Baldios y ruinosos				8.0 al Millar	5 al Millar	
Reservaciones ecológicas				1.4 al Millar		
Predio de fraccionamiento en proceso de ejecución				1.6 al Millar		
Predios Rusticos						Tasas Progresivas
Sobre predios rústicos		0.254 Bimestral al millar	1.8 al Millar	1.2 al Millar	5.0 al Millar	
Predios o parcelas ejidales				0.2 al Millar	0.57 al Millar	
Predios rústicos con construcción	2.94 al millar					
Predios rusticos sin construcción	2.94 al millar					
Terrenos Baldios en zonas no urbanizadas					3.5 al Millar	
Otros						
Predios con construcción cuando la base gravable se haya determinado de una manera provisional, por carecer de los elementos técnicos y administrativos necesarios, cuando ello derive de la negativa del sujeto obligado para permitir el acceso a la inspección técnica Municipal		Dentro mancha urbana 4.25 al millar Fuera mancha urbana 3.71 al millar				
Predios suburbanos					0.7 al Millar	
Limite inferior de pago						
En ningún caso el monto del impuesto predial será inferior a	180 pesos			1 SM		

La tabla 19 muestra la diferencia de tasas en cada municipio y sus implicancias para la recaudación. La tasa única más alta la tiene Puebla (1.8 por ciento), le sigue Querétaro (1.6 por ciento) y luego Guadalajara (1.524 por ciento). Mérida, en contraste, es el municipio que recauda menos de los inmuebles de menor valor (86 pesos) y más de aquellos más costosos (1,890 pesos), es decir, es el único que tiene una estructura de tasas progresiva.

Tabla 19: Monto predial a pagar según el valor del inmueble en 2014

	Tasa predial (%)	Pago predial por predio de \$200,000	Pago predial por predio de \$500,000	Pago predial por predio de \$1,000,000	Estructura progresiva en predial
Querétaro	0.16	320	800	1,600	No
Guadalajara	0.1524	305	762	1,524	No
Mérida	0.043; 0.105; 0.189	86	524	1,890	Sí
Puebla	0.18	360	900	1,800	No
Xalapa	0.1*	200	500	1,000	No
Aguascalientes	0.114	228	570	1,140	No

Fuente: elaboración propia en base a las leyes de ingreso de 2014 para cada municipio. *Xalapa redujo sus tasas para 2015, la tasa de 0.1 se redujo a 0.052.

Vale la pena contrastar las tasas estatutarias 2014 que se presentan aquí, y la tasa de extracción tributaria de predial de 2015 que se presentó en la primera parte de este apartado (tabla 16). De esta comparación se podría apreciar qué tan lejos están los municipios de cobrar a su base tributaria total la tasa única que tienen estipulada para predios urbanos construidos, aunque esto no sería una estimado exacto del potencial, puesto que no todos los predios de los municipios son urbanos construidos, aunque la mayoría sí lo es.

El diferencial entre estas dos tasas (tasa estatutaria y tasa de extracción) se explicaría por la merma que significan los gastos fiscales y la ineficiencia tributaria en la recaudación, así como por el hecho de que no todos los predios son urbanos construidos. Xalapa en 2015 tuvo una tasa de extracción de 0.0588 por ciento (versus 0.052 por ciento de la tasa estatutaria), mientras Aguascalientes tuvo una tasa de 0.0892 por ciento (versus 0.11 por ciento), Mérida de 0.1129 por ciento (versus una tasa promedio de 0.1123 por ciento), y Querétaro presentó una tasa de extracción de 0.1075 por ciento (versus 0.16 por ciento). Aguascalientes parece tener espacio para cobrar un 0.0208 por ciento sobre la base aun con la misma tasa estatutaria, lo que se traduciría en 23 por ciento más de la recaudación de 2015. Desafortunadamente, Guadalajara y Puebla no han proporcionado los datos necesarios para poder calcular su tasa de extracción predial.

El monto de predial que tiene que pagar un contribuyente puede aumentar si aumenta la base tributaria (el valor catastral) o la tasa impositiva. De ahí que sea importante entender por qué se modifican las tasas al alza o a la baja o por qué no se modifican. Al igual que en el apartado donde se explicó qué está detrás de la actualización de valores catastrales, el aumento de las tasas depende de la misma lógica. Primero, el municipio tiene que proponer un aumento o disminución de tasas, y luego la legislatura puede o no aprobar los cambios. En el caso concreto de los seis municipios de estudio, ninguno subió o busca subir sus tasas. Al contrario, en Xalapa, el Director

de Ingresos tenía muy claro en octubre de 2015 que “las tarifas no se van a modificar el año que entra puesto que es año electoral.” De igual manera, el Director de Ingresos de Aguascalientes dijo que “para el año que entra no quise aumentar el porcentaje de las tasas por dos cosas: voy a tener problemas con la ciudadanía y es año electoral”. En síntesis, aumentar las tasas impositivas de predial no parece ser común y menos en años electorales, ya que los alcaldes, tesoreros y directores de ingresos estiman que existe un costo político alto y prefieren no pagarlo.

Gastos fiscales

La recaudación del impuesto predial resulta de aplicar la tasa tributaria al valor catastral del inmueble, pero este monto puede ser disminuido por el efecto de exenciones, beneficios fiscales o tratamientos preferenciales. El monto de recaudación no cobrada por estos conceptos es lo que se conoce como gasto fiscal. Las formas más comunes en que se otorgan estos beneficios y tratamientos especiales son a través de descuentos, créditos fiscales o tasas preferenciales. La tabla 20 incluye un listado de todos los conceptos de gasto fiscal que se contemplan en las leyes de ingresos y hacienda y/o códigos hacendarios de 2014 de los municipios estudiados.

Guadalajara es por mucho el municipio que más disposiciones de gasto fiscal tiene (20), mientras que en Puebla solo se hay tres motivos que dan pie a gastos fiscales en el predial. Los seis municipios exentan del impuesto a los inmuebles del dominio público de cualquier nivel de gobierno, a menos que sean paraestatales o no estén usados con fines públicos. De hecho, todas las capitales del país cuentan con esta disposición. Los conceptos de gasto fiscal más comunes en los municipios de México son aquellos descuentos otorgados por pronto pago y descuentos otorgados a grupos que se consideran vulnerables.

En teoría, los beneficios y tratamientos preferenciales son incentivos fiscales que pretenden alcanzar objetivos concretos de política pública. Normalmente estos objetivos, en el caso del predial, persiguen metas como la progresividad impositiva, la mejora en la eficiencia recaudatoria, la preservación del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico, el impulso cultural y de actividades recreativas, y el impulso a sectores económicos, entre otros. Un gasto fiscal implica un costo en términos de recaudación perdida, sin embargo, también puede significar un beneficio en términos del logro del objetivo para el cual se diseñaron.

En este sentido, es muy importante que se evalúen los gastos fiscales en cualquier nivel de gobierno mediante un análisis costo-beneficio para decidir introducirlos, mantenerlos o cancelarlos. Lo ideal sería que un análisis de esta naturaleza diera pie a dichos incentivos fiscales. Sin embargo, en la práctica es difícil que este sea el procedimiento más común que siguen los municipios para establecerlos: la mayoría de los seis casos de estudio no contaban con los datos sobre el monto que representan los gastos fiscales. Los datos que se obtuvieron (tabla 21) se generaron tras una petición expresa de información.

Cabe señalar que los funcionarios entrevistados en los seis municipios no parecían ser conscientes del provecho de este tipo análisis técnicos para evaluar la pertinencia de los beneficios fiscales y tratamientos especiales. Percibían como algo positivo o benevolente el concederlos. Baste como ejemplo la siguiente cita del Director de Ingresos de Aguascalientes:

“¿por qué si a una compañía que genera 5,000 empleos le damos hasta el aire, a (la compañía) chiquita no? Esa es mi pelea, a ellos hay que darles también cinco años de exención”.

La tabla 20 indica que cinco de los seis municipios ofrecen descuento en el pago del predial por realizarlo antes de la fecha límite (pronto pago). Este tipo de incentivos busca hacer más eficiente la recaudación al reducir el costo de recaudar. Al ofrecer el descuento, se incentiva a que el contribuyente realice el pago de manera voluntaria. Esto libera recursos que de otro modo estarían dedicados a cobranza. Este tipo de descuentos también tiene otro tipo de externalidades positivas: incrementa los recursos financieros de la hacienda a inicios del ejercicio fiscal y mejora la cultura de pago. Algunos municipios, incluso, utilizan este incentivo para mejorar el control tributario y la recaudación de otros impuestos, pues solo otorgan el descuento a los contribuyentes que estén al día en sus demás obligaciones fiscales (llamado en Querétaro, la llave predial).

Aguascalientes y Guadalajara otorgan el 10 por ciento de descuento al pagar en enero y febrero. Querétaro y Xalapa conceden el 20 por ciento de descuento por pagos en enero, y en enero y febrero respectivamente. Mérida ofrece el 20 por ciento por pago en enero, el 10 por ciento por pago en febrero y el 8 por ciento por pago en marzo. El promedio de descuento que ofrecen las capitales estatales del país es del 10 por ciento, por lo que Querétaro y Xalapa se aprecian como “generosos” en este rubro. En este punto cabe preguntarse si vale la pena ofrecer doble descuento si el cumplimiento que esto genera es similar a los otros municipios que otorgan el 10 por ciento. Puebla parece no ofrecer descuentos por pronto pago. Sin embargo, hay que considerar que hay disposiciones fiscales en los municipios que no están registradas en las leyes de ingreso, leyes de hacienda o códigos fiscales, sino que provienen de alguna disposición o decreto puntual del Ejecutivo. Es decir, un presidente municipal puede de manera espontánea y poco formal otorgar algún beneficio fiscal que impacta la recaudación, pero que es difícil de rastrear en leyes o códigos.

Otro tipo de descuento muy común es el ofrecer el 50 por ciento de descuento en el pago del predial a personas de la tercera edad (de 60 años y más), viudas, pensionadas y jubiladas, como lo hacen Xalapa, Aguascalientes, Guadalajara y Querétaro.⁴⁶ Desde 2015 Mérida otorga un descuento progresivo a estos grupos vulnerables: por propiedades de hasta 345 mil pesos se les da el 100 por ciento, propiedades de hasta 470 mil reciben el 75 por ciento, y las de hasta 725 mil reciben el 50 por ciento. Puebla parece no otorgar este tipo de descuentos. Guadalajara, Aguascalientes, Xalapa y Puebla otorgan descuentos también a los inmuebles de instituciones de asistencia social y beneficencia. El primero concede el 80 por ciento y los otros dos el 50 por ciento.

En teoría, este tipo de descuentos responden al objetivo de progresividad impositiva. Se presupone que los viudos, pensionados y personas de la tercera edad son grupos vulnerables, y para garantizar la progresividad de esta disposición, cada municipio (algunos de mejor manera que otros) especifica ciertas condiciones para que estos grupos sean sujetos al descuento. Por ejemplo, el descuento solo puede ser aplicado a una propiedad y la propiedad tiene que ser menor a determinado valor.

⁴⁶ Querétaro da el mismo descuento a discapacitados. Y Guadalajara otorga descuentos según la edad. A los contribuyentes de 75 años se les da el 60% de descuento y a los de más de 80 años, el 80%.

Los descuentos por pronto pago y por pertenencia a grupos vulnerables son los gastos fiscales más comunes, pero también los hay para incentivar el mantenimiento de patrimonio arquitectónico, como se hace en Guadalajara, Puebla y Querétaro, y para la preservación del medio ambiente, como sucede también en Guadalajara. Sin embargo, qué tan efectivos son los incentivos para alcanzar su objetivo es algo que se desconoce.

Por último, Mérida otorga un tratamiento especial a ciertos inmuebles al reducir su valor (y así el pago correspondiente del predial). Lo estipula así cuando el inmueble no es todavía atendido con servicios públicos o cuando el inmueble o parte de él tiene alguna utilidad pública. Hay que considerar que el abuso de incentivos fiscales en un impuesto puede inducir a la pérdida de la conciencia colectiva del pago de tributos. Asimismo, es posible que algunos de los incentivos fiscales, más que generar un bien colectivo o una ganancia social, beneficien a ciertos grupos de interés.

Tabla 20: Gastos fiscales en el predial según leyes de ingreso y haciendas 2014

LISTADO DE GASTOS FISCALES 2014						
Municipio	Aguascalientes	Guadalajara	Puebla	Querétaro	Xalapa	Mérida
Exenciones						
Exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios que no están exentos cuando la ejerzan entidades paraestatales o particulares, sobre inmuebles utilizados para fines propósitos distintos a los de su objeto público.	X	X	X	X	X	X
Exento el fundo legal				LHMQRO. Art. 26_/60		
Descuentos						
Un % a quienes efectúen el pago del impuesto determinado en efectivo dentro del período comprendido durante enero	10% LIAGS.2014. Art. 6	LIMGDL 2014. Art. 22. Fracc.I._/3		20%. LHMQRO. Art. 40		10% LHMMER. Art. 48. Párrafo II
Un % de descuento a quienes efectúen el pago del impuesto determinado en efectivo dentro del período comprendido en el mes de febrero	10% LIAGS.2014. Art. 6	LIMGDL 2014. Art. 22. Fracc.I._/4		8%. LHMQRO. Art. 40		10% LHMMER. Art. 48. Párrafo II
Un 7.5% de descuento a quienes efectúen el pago del impuesto determinado con tarjeta de crédito en más de una exhibición dentro del período comprendido del 1 de enero al 28 de febrero	7.5% LIAGS.2014. Art. 6					
50% de descuento a personas adultas mayores a 60 años	LIAGS.2014. Art. 6_/6	LIMGDL 2014. Art. 25 Fracc. VII_/12		LHMQRO. Art. 25_/59	CHMVER Art. 121. II Párrafo_/28	
60% de descuento a personas adultas mayores a 75 años		LIMGDL 2014. Art. 25 Fracc. VII_/12				
80% de descuento a personas adultas mayores a 80 años		LIMGDL 2014. Art. 25 Fracc. VII_/12				
50% de descuento a Viudos, si el inmueble fue propiedad del cónyuge y el supérstite tiene ahí establecida su casa habitación.	LIAGS.2014. Art. 6_/7	LIMGDL 2014. Art. 25. Fracc.VI._/11			CHMVER Art. 121_/27	
50% de descuento a pensionados y jubilados que lo acrediten.	LIAGS.2014. Art. 6_/8	LIMGDL 2014. Art. 25. Fracc.VI._/11		LHMQRO. Art. 24_/58	CHMVER Art. 121	

50% de descuento incapacitados que lo acrediten.				LHMQRO. Art. 25_/59		
50% de descuento a instituciones privadas, sean éstas personas físicas o morales, que tengan fines de asistencia o de beneficencia y que cuenten con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, respecto de los inmuebles de su propiedad que se destinen y utilicen en algunos de los fines siguientes: Atención a personas con carencias socioeconómicas y discapacidad, atención a menores y personas de la tercera edad o grupos vulnerables o en abandono, asistencia social, médica, jurídica y de orientación social, y de servicios funerarios gratuitos, readaptación y rehabilitación de personas.	LIAGS.2014. Art. 6_/10				CHMVER Art. 121. III Párrafo_/29	
80% de descuento a las instituciones privadas de asistencia o de beneficencia autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles que tengan como actividades las que a continuación se señalan: atención a personas con carencias socioeconómicas y discapacidad, atención a menores y personas de la tercera edad o grupos vulnerables o en abandono, asistencia social, médica, jurídica y de orientación social, y de servicios funerarios gratuitos, readaptación y rehabilitación de personas, se dediquen a la enseñanza gratuita, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación.		LIMGDL. Art. 25. Fracción I.				
Por naturación del techo de la propiedad: I. Del 15% a los contribuyentes que lleven a cabo la naturación extensiva del techo de su propiedad; y II. Del 20% a los contribuyentes que lleven a cabo la naturación intensiva del techo de su propiedad.		LHMJAL. Art. 100 BIS				
Descuento del 50% a los predios urbanos baldíos cuyas áreas constituyan jardines ornamentales, tengan un mantenimiento adecuado y permanente y sea visible desde el exterior		LHMJAL. Art. 100 y LIMGDL. Art. 24 2do. Párrafo.				

Descuentos del 40% al 50% tratándose de bienes inmuebles afectos al Patrimonio Cultural		LHMJAL. Art. 105 y LIMGDL Art. 25 Fracc. III. /5				
40% de descuento a los contribuyentes que acrediten ser propietarios de uno o varios inmuebles clasificados con Valor Artístico Relevante o Ambiental o que armonicen con la morfología de la zona y fincas que en los planes parciales de desarrollo deban preservarse para el contexto urbano y que presenten un estado de conservación aceptable.		LIMGDL. Art. 25. Frac. IV				
50% de descuento a los propietarios de inmuebles ubicados en la zona centro que lleven a cabo la construcción de fincas que armonicen con la morfología de la zona para destinarlas a vivienda		LIMGDL. Art. 25. Frac. V	100% LIMPBLA. 2014. Art. 5. Tasa 0%_/57	35%. LHMQRO. Art. 26_/61		
Descuento del 50% a los predios propiedad de las asociaciones religiosas legalmente constituidas		LHMJAL. Art. 105 y LIMGDL Art. 25 Fracc. II.				
Descuento del % a los predios rústicos que cuenten con dictamen que valide que se destinen a fines agropecuarios, o tengan un uso habitacional por parte de sus propietarios.		50% LIMGDL. Art. 21				
50% de descuento a predios en general, cuyas ventas operen mediante el sistema de urbanización, cubrirán el impuesto de conformidad con las tasas correspondientes a predios sin construir, siempre y cuando se encuentren al corriente del pago del impuesto mencionado, conserven los predios limpios y sin maleza y en tanto el urbanizador no traslade su dominio a terceros.		LIMGDL. Art. 24. 1er. Párrafo				
Descuento que como consecuencia de la actualización de los valores catastrales el importe a cargo resultara mayor al 10% del causado en el ejercicio 2013.			100% LIMPBLA. 2014. Art. 5. Tasa 0%_/57			

Créditos Fiscales y pagos en parcialidades						
Para el caso de adeudos al impuesto a la propiedad raíz de ejercicios fiscales anteriores al ejercicio, los contribuyentes que tengan contratados o contraten créditos con instituciones de vivienda o créditos con garantía hipotecaria con instituciones financieras residentes en México, podrán solicitar que se realice el cargo de sus adeudos a los recibos o pagos parciales de los créditos hipotecarios o de vivienda, para lo cual se cubrirá la contribución únicamente con los montos histórico.	LIAGS.2014. Art. 7					
Los contribuyentes realicen el pago del impuesto predial con tarjeta de crédito , cuyo importe sea de \$601.00 a \$2,000.00, se podrá diferir el mismo hasta por tres meses sin intereses.		LIMGDL. Art. 22. Fracción II, inc. c)				
Los contribuyentes realicen el pago del impuesto predial con tarjeta de crédito, cuyo importe sea mayor a los \$2,000.00, se podrá diferir el mismo hasta por seis meses sin intereses.		LIMGDL. Art. 22. Fracción II, inc. d)				
Tasas preferenciales o diferenciadas						
Aquellos predios que sean entregados en comodato al Municipio, destinados a algún uso público, pagarán el 1% del Impuesto Predial, siempre y cuando estén al corriente del pago del mencionado impuesto, durante la vigencia del contrato.		LIMGDL. Art. 24 4to. Párrafo				
Deméritos al valor catastral						
Factor de demérito, que afecta a los valores unitarios del terreno, para disminuir el valor catastral de tierra. No aplican en plazas comerciales.						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Incisos A) B) C)_/30
Factor de demérito de 0.40 por localización. Si el predio es interior (sin colindancia con vialidad) y no está sujeto a régimen en condominio. No aplican en plazas comerciales.						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Inciso D).
Se podrá aplicar un coeficiente de demerito de 0.40 por irregularidad en el nivel altimétrico. Cuando el predio presente una superficie de hondonada (bancos de material, cavernas destechadas, cenotes abiertos, etc.) mayor de 1.50 metros de profundidad, a la superficie						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Inciso E).

que presente dicha irregularidad. No aplican en plazas comerciales.						
Factor de demérito de .20 por afectación por derechos de vía o derechos de paso. Cuando el predio se encuentre utilizado parcial o totalmente por alguna infraestructura o equipamiento urbanos, siempre y cuando por dicha utilización el propietario no perciba contraprestación alguna, a la superficie ocupada. El mismo factor de demérito será aplicable a la superficie destinada a servidumbre de paso legalmente constituida. No aplican en plazas comerciales.						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Inciso F).
Factor de demérito por superficie, si el predio es mayor de 5,000 m ² el excedente de terreno por sobre esa cantidad podrá ser afectado por coeficientes de entre .90 a .60. No aplican en plazas comerciales.						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Inciso G)._/31
Factor de demérito de 0.80 al valor unitario del terreno por servicios. Cuando el frente legal del predio no goce de vialidad pavimentada. Este demérito dejará de surtir efectos en el momento de que se tenga la constancia de la autoridad competente de que dicha se encuentra pavimentada. No aplican en plazas comerciales						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Inciso H).
Los inmuebles cuyo uso o destino sea de vialidad podrán ser demeritados hasta con el factor de 0.20						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Nota. 2
Podrán ser demeritados hasta con el coeficiente de 0.50 los inmuebles cuyo uso o destino sean áreas de donación para la federación, estado o municipio.						LHMMER. Art. 46. Fracción VI. Nota. 4

La tabla 21 busca cuantificar los gastos fiscales relativos a los descuentos que se dan a grupos vulnerables y por pronto pago en los municipios de estudio. Aguascalientes y Mérida erogaron alrededor del 8.5 por ciento de su recaudación predial en descuento pronto pago. Xalapa eroga en ese concepto el doble (16.9 por ciento), pues duplica el monto de descuento. Los gastos por otorgar beneficios a grupos vulnerables son del 1 por ciento, 5.5 por ciento y 3.2 por ciento en Mérida, Aguascalientes y Xalapa respectivamente. Desafortunadamente los municipios de Guadalajara y Querétaro no han proporcionado datos sobre sus gastos fiscales.

Tabla 21: Gastos fiscales por descuentos a grupos vulnerables y por pronto pago

Municipio	Gastos fiscales (% recaudación predial)	Relevancia de gastos fiscales
Querétaro		
Guadalajara		
Mérida	9.5 (2015)	
Puebla	No aplica en su ley	
Xalapa	20.3 (2015)	alta
Aguascalientes	14.1 (2015)	

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por municipios.

Eficiencia recaudatoria

Así como los gastos fiscales pueden reducir el monto de recaudación predial, un gobierno municipal que no tenga la capacidad institucional de cobrar el impuesto de manera eficiente puede mermar la recaudación. De ahí la importancia de conocer cómo se encuentran los municipios en términos de su capacidad institucional para cobrar el impuesto predial.

La capacidad institucional se refiere a la habilidad de un gobierno para alcanzar sus objetivos. Es importante entender y analizar cómo se construye esa capacidad, es decir, de qué elementos se vale un gobierno para lograr determinado objetivo. De esta manera, se pueden distinguir los retos y oportunidades que tienen los gobiernos para mejorar su nivel de capacidad institucional.

Con este objetivo, se aplicaron cuestionarios a los directores de ingreso y catastro de los seis municipios estudiados, mismos que permitieron medir el nivel de capacidad institucional de los catastros y tesorerías para lograr un objetivo concreto: aumentar la recaudación predial.⁴⁷ Las siguientes tablas muestran los resultados.

En términos de la capacidad institucional del catastro, Mérida es el que tiene mejor nivel con un índice de 83, seguido de Puebla. El hecho de que Xalapa⁴⁸ es el peor calificado y que Aguascalientes no tiene catastro municipal coincide con que son también la pareja de más bajos

⁴⁷ Los instrumentos utilizados para medir la capacidad institucional de los catastros y direcciones de ingreso se encuentran en el anexo 2. Se calificó el nivel de capacidad institucional según las respuestas dadas por los informantes de cada municipio.

⁴⁸ Hay que recordar que esta calificación está dada en base a la situación de los catastros en 2014 y 2015. En el caso de Xalapa, cabe recordar la modernización catastral a la que se sometió en 2014-2015, por lo que, si se le volviera a aplicar el instrumento de valoración de capacidad institucional, sus resultados serían muy distintos y probablemente con una mejora notable.

niveles de recaudación. Por otro lado, es de sorprender que Guadalajara tenga un nivel tan pobre en su índice catastral, ya que es uno de los altos recaudadores.

Tabla 22: Índice de capacidad institucional del catastro para cobrar predial

Municipio	Índice capacidad institucional catastro (base 100)	Estimación de la capacidad institucional del catastro
Querétaro	67.2	media
Guadalajara	39.7	media
Mérida	82.8	alta
Puebla	72.0	alta
Xalapa	19.0	baja
Aguascalientes	no tiene catastro municipal	baja

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por municipios.

En cuanto a la capacidad institucional de las direcciones de ingresos, se aprecia que Querétaro es el municipio que cuenta con más elementos para cobrar el predial de manera más efectiva y eficiente, pero Mérida y Puebla no se quedan atrás en los esfuerzos realizados en estas áreas. Guadalajara muestra una mediocre capacidad institucional en su dirección de ingresos, y ocupa el cuarto lugar. Xalapa y Aguascalientes son de nuevo, los que reciben la calificación más baja.

Tabla 23: Índice de capacidad institucional de direcciones de ingresos para cobrar predial

Municipio	Índice capacidad institucional dirección ingresos (base 100)	Estimación de la capacidad institucional de la dirección de ingresos
Querétaro	78.9	alta
Guadalajara	65.0	media
Mérida	75.0	alta
Puebla	75.0	alta
Xalapa	31.6	baja
Aguascalientes	52.6	baja

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por municipios.

Las entrevistas que se condujeron con los funcionarios públicos en los municipios, además de facilitar la medición de los índices recién presentados proporcionaron información cualitativa muy rica. Ambos instrumentos de medición, aplicados en catastros y tesorerías, permiten dar una idea de la situación de estas dependencias en términos de los recursos con que cuentan y de sus procesos y/o gestión para cobrar el predial.

Recursos

En cuanto a los recursos con que cuenta un municipio, vale la pena resaltar los recursos humanos y los tecnológicos. En las entrevistas, al mencionar el tema de los recursos humanos, dos temas fueron los sobresalientes: la diferencia entre el personal de confianza y de sindicato, y la alta rotación del personal por cambios en la administración.

Por un lado, varios municipios consideran que buena parte de la gente sindicalizada es muy poco eficiente y que es más bien un lastre. Por ejemplo, en un municipio, el Director del Catastro comentó sobre los sindicalizados que “lo peor es que no los puedo quitar, la única gente que me sirve es la de contrato y de confianza, la gente de sindicato es una bronca”. Por su parte, el Director de Ingresos de Aguascalientes opina que “hay un trabajo político que hace difícil sacarle provecho a la gente de sindicato, hay mucha gente que es intocable”. Por último, el Director de Cartografía del catastro de Guadalajara comenta que a la hora de realizar contrataciones “las sindicalizadas están definidas por el sindicato, pero cuando es gente de confianza sí estamos más cerca, se busca más el perfil y nosotros tomamos parte en la contratación”. Al parecer, es una práctica muy común que las áreas de ingresos de las tesorerías estén libres de gente sindicalizada pero no así los catastros.

Por otro lado, varios municipios afirman que la rotación del personal es alta y que merma el nivel de profesionalismo. Como mencionaron en Xalapa, “mucho de lo que afecta es que cambian las administraciones y llega gente sin cualificaciones, llegan simplemente porque ayudaron en campañas.” O como declararon en Aguascalientes, “los alcaldes traen su gente, entonces nos ha tocado ver un desfile tremendo de jefes que nos van llegando...para nosotros es muy difícil porque los que se van no nos autorizan nada y los que llegan, pues no conocen nada.” Y es que las administraciones municipales solo duran tres años y como se comenta coloquialmente, el primer año es para entender el cargo, el segundo para trabajar y el tercero para salir a campaña.

Sobre los recursos tecnológicos, queda muy claro a través de las entrevistas que el contar con una infraestructura informática y tecnológica que permita controlar el padrón catastral y predial y tomar decisiones informadas, es un prerrequisito para ser eficiente, aunque no garantiza la eficiencia tributaria.

Xalapa, por ejemplo, ni siquiera cuenta con un sistema de gestión catastral o con sistemas de información entre el catastro y la dirección de ingresos, que permitan enlazar y alimentar sus bases en tiempo real. Es más, la dirección de ingresos tenía un sistema para cada pago.⁴⁹ Aguascalientes, por otro lado, concentra toda la información referente a la tesorería en una oficina de sistemas informáticos, lo que significa que cuando el director de ingresos o la jefa del departamento del predial necesitan de información para tomar decisiones, tienen que pedirla a dicha oficina. Esto se suma al hecho de que Aguascalientes no tiene catastro y depende enteramente del catastro estatal, con el que la relación no es muy estrecha ni de cooperación.

En contraste, Mérida tiene un sistema único de gestión catastral desarrollado por ellos mismos y centralizado en el catastro, lo que según varios de los funcionarios del municipio ha sido clave para la buena gestión del impuesto. Esto es posible gracias a que el catastro de este municipio es autónomo y tiene independencia financiera, no depende del área fiscal o de planeación urbana, y es el único en la muestra con estas características. De esta manera, el área de catastro realiza muchas funciones, centraliza toda la información y esta no se pierde, mientras que en otros municipios una subdivisión de predios la realiza el área de desarrollo urbano, y si no se informa a catastro el registro se pierde.

⁴⁹ El programa de modernización catastral en Xalapa de 2014 y 2015 vino a resolver ese problema. El nuevo sistema de información apunta a crear un sistema único de gestión, ligado a desarrollo urbano, ingresos, ejecución fiscal y catastro.

Procesos y gestión del cobro del predial

Sobre los procesos o gestión del cobro del predial, es pertinente resaltar los esfuerzos u omisiones que hacen los municipios en cuanto a recaudación, cobranza y fiscalización. La mayoría de las estrategias para fomentar la recaudación que llevan a cabo los municipios consiste en facilitar el pago. Todos los municipios abren más puntos de pago en los primeros meses del año y contratan más personal para dar servicio. El predial se puede pagar en las tesorerías, tiendas de servicios (cadena Oxxo), bancos, kioscos, en línea, por teléfono, en panteones y en varias exhibiciones con tarjeta de crédito. Algunos municipios, además del descuento que se ofrece por pronto pago, ofrecen otros incentivos como participar en rifas o incluir en el pago un seguro contra desastre naturales, como lo hizo Xalapa en 2015. Sin embargo, llama la atención que solo Mérida hace énfasis en comunicarse con la ciudadanía para informar sobre el destino de sus impuestos y busca crear una cultura de pago del predial a través de distintas campañas.⁵⁰ Como mencionaron el Director de Ingresos y la Jefa de Recaudación de Mérida, “hacemos campañas informativas intensas para crear una cultura de cumplimiento de obligaciones, de conocimiento y de información al contribuyente.”

En cuanto al trabajo de cobranza, un municipio debe realizar distintas las actividades. En primer lugar, se debe enviar la boleta de pago predial a los contribuyentes en diciembre. Luego, los contribuyentes pueden acudir voluntariamente en los primeros meses del año para aprovechar los descuentos. A continuación, en abril o en días cercanos, se envían requerimientos de cobro a quienes no pagaron al inicio del año. En algunos municipios se hace a través de notificadores contratados por el municipio, quienes informan a los morosos y cubren las formas adecuadas de la notificación para evitar que el contribuyente tenga argumentos para demandar y no pagar.⁵¹ El esfuerzo para cobrarle a los morosos implica que la dirección de ingresos tenga una base de datos del padrón fiscal actualizada y depurada. Es decir, que realmente muestre las cuentas que no han pagado. Por último, en el ánimo de lograr el pago de los morosos, se analiza y se busca entender por qué los contribuyentes no han pagado, cuáles son las razones de morosidad, para de ese modo ofrecer los incentivos o correctivos necesarios.

La lista de actividades de cobranza descrita no es exhaustiva ni significa que todos los municipios las realizan. Pero en las entrevistas se detectaron estas tareas como medulares para una buena cobranza. Al respecto, tanto el envío de la boleta de pago como el envío de las notificaciones a morosos la realizan notificadores pagados por el municipio. Por lo menos en Aguascalientes, Mérida y Xalapa, cuando se contrató a empresas de mensajería, los comunicados no llegaban a su destino. Ninguno mencionó utilizar Correos de México para comunicarse con el contribuyente. En Aguascalientes, para asegurarse que el notificador haga su trabajo, se le da un pago por la entrega de comunicado y un segundo pago si la gente efectivamente paga. Como dijo el Director de Ingresos de ese municipio “nos damos cuenta de que el notificador está haciendo su *chamba* (trabajo) cuando la gente llega al “miércoles ciudadano” con el papelito que le enviamos”. En cambio, en Xalapa “los notificadores por más capacitación que les damos no hacen bien su trabajo, no siguen los procedimientos y la gente así se protege”, comenta el Jefe de Cobranza del municipio. Llama la atención que Guadalajara no envía las boletas de pago más

⁵⁰ En los últimos años han tenido campañas publicitarias como la de “el que paga gana” y “toma chocolate, paga tu predial”.

⁵¹ Las diligencias de cobro se deben hacer conforme a lo establecido en el código fiscal del municipio o del estado.

que al 23 por ciento de su padrón. Comunicarse con el contribuyente a través de notificadores implica un costo en términos de nómina, capacitación, organización y gestión de su actividad.

Al parecer, es poco común que los municipios mantengan una base de datos o padrón predial actualizado y depurado. Varios de ellos mencionaron que en años recientes la cartera de morosos está más abultada de lo que debería ser pues “hay errores en la base catastral, pero no se depura pues los empleados del catastro no tienen todas las atribuciones necesarias para hacerlo. Hay cuentas que se tendrían que dar de baja, pero catastro no puede, el área de ingresos debería notarlo pues no le pagan y debería de pedir que las den de baja.”⁵²

Municipios como Mérida y Querétaro mencionaron que le dan importancia a analizar a la cartera de morosos y que les parece importante entender por qué la gente no paga. El municipio de Mérida en 2007 llevó a cabo la siguiente estrategia para esto: bajo la práctica de “círculos de calidad”, utilizada en la gestión de organizaciones, el área de fiscalización y cobranza, capacitó y uniformó a veinte estudiantes de Servicio Social para ir a las casas de morosos a preguntar por qué no pagaban. El hallazgo principal de las visitas fue que existía un desconocimiento considerable sobre por qué pagar el predial, cuándo pagarlo y cómo pagarlo. A partir de eso, se revisó con el área de informática un formato para el cobro de predial que contemplara toda la información que la gente desconocía, y se entregó a las casas. Se recabó también información sobre baches, alumbrado público, estado de parques y calles, limpieza, etc. A partir de esto, se crea un programa a nivel institucional bajo el nombre de “Estamos en todas partes.”⁵³ De ese modo, la base de datos se depuró, se disminuyó un tanto la cartera de morosos y se ganó más cercanía con la ciudadanía.

Por último, el proceso de fiscalización y sanción incluye varias etapas: la notificación de adeudo, el requerimiento de pago, el mandamiento de ejecución, el embargo, el remate de bienes, y la liquidación del crédito fiscal omitido. Sin embargo, en la mayoría de los casos solo se llega hasta la tercera fase.

Cuando el contribuyente no paga en tiempo se genera una multa y recargos. Las notificaciones que se deberían enviar cerca de abril incluyen estos datos. Todos los municipios mencionaron que ofrecen programas de apoyo para los deudores en términos de descuentos y hasta condonaciones en multas, recargos y actualizaciones. Unos parecen realizarlo cada año y otros más espaciadamente. A pesar de que algunos directores de ingreso, como los de Mérida y Xalapa, comentaron que están en desacuerdo con este tipo de políticas pues dan un trato inequitativo a los contribuyentes, afirmaron que lo importante no es la multa, sino detener el rezago.”⁵⁴

Vale la pena enfatizar cómo el trato a morosos y deudores puede llegar a ser tan discrecional en algunos municipios. En un municipio, por ejemplo, la multa que se genera por ley es del 100 por ciento, pero el director de ingresos y el alcalde tienen la atribución de dar un descuento en multas de hasta 90 por ciento. Así, en los miércoles ciudadanos, “cuando cada director saca su mesita al patio del palacio municipal, la fila de la dirección de ingresos es la más larga y el director firma

⁵² Entrevista con funcionarios del catastro en Guadalajara.

⁵³ Entrevista con Guadalupe Canché.

⁵⁴ Director de Ingresos de Xalapa.

continuamente descuentos a la gente...Tenemos descuentos en predial, infracciones de tránsito, panteones, mercados, usos de suelo, estacionamientos, en todo.” Igualmente, comentan en otro municipio, “si la gente viene le damos 40 por ciento de descuento, si protestan, el 60 por ciento, si protestan más, el 70 por ciento, y si vienen con una recomendación, hasta el 80 por ciento.”

Después de que se ofrecen programas de apoyo a los deudores y siguen sin pagar, toca dar paso a los procedimientos administrativos de ejecución y, en última instancia, al embargo. Solo Xalapa (desde 2015) y Querétaro mencionaron que tienen disposición a seguir el procedimiento de embargo. Para los demás municipios, el embargar “es echarse a la gente encima.”⁵⁵ En Querétaro mencionaron que “en la administración anterior se dio un crecimiento inercial de predial. Lo único que se hizo fue hacer descuentos en multas y recargos. No hubo procedimientos administrativos de ejecución, no hubo presencia fiscal. El problema con no haber hecho requerimientos es que pasa el tiempo y pueden haber prescrito ya.” En ese caso el crédito fiscal no es recuperable.

Los índices de capacidad institucional descritos, más la información vertida a través de las entrevistas, dan un panorama claro sobre qué tan equipados están cada uno de los municipios de estudio para cumplir su función de cobrar el impuesto predial y mejorar el nivel de recaudación.

Por otro lado, las siguientes tablas proporcionan información sobre los resultados que arrojaron las funciones desempeñadas principalmente por las direcciones de ingresos. Permiten calificar el desempeño de las direcciones en términos de sus funciones de recaudación, cobranza y fiscalización. Solo Mérida, Aguascalientes y Xalapa proporcionaron la información necesaria. En los últimos años, en promedio, Mérida, Aguascalientes y Xalapa cuentan con un porcentaje de incumplimiento de 37 por ciento, 24 por ciento y 14 por ciento de su padrón catastral respectivamente.⁵⁶ Sin embargo, en términos de los montos de recaudación perdidos por dicho incumplimiento, Mérida parece perder menos que los otros dos municipios, el 16 por ciento de su recaudación promedio en los últimos años, Aguascalientes el 29 por ciento y Xalapa el 17 por ciento. En cuanto a los esfuerzos por recuperar la cartera vencida, se aprecia que en la actualidad la cartera más abultada es la de Xalapa, con un 104 por ciento de la recaudación de 2015. En los casos de Mérida y Aguascalientes, la cartera vencida representa entre 71 por ciento y 75 por ciento del último año de recaudación. En el caso de Puebla, tiene niveles de incumplimiento alto: 42 por ciento en 2009 y 38 por ciento en 2015. El hecho de que no cuente con descuentos por pronto pago puede afectar sus cifras.

⁵⁵ Entrevista con el Director de Ingresos en Aguascalientes.

⁵⁶ En Querétaro se reportó tener en 2015 un nivel de incumplimiento del 34% de sus claves. Más o menos los niveles de Mérida. Entrevista con la Directora de Ingresos.

Tabla 24: Indicadores de cumplimiento en Mérida

Mérida	Cuentas no pagadas como % del total de cuentas	Impuesto no pagado como % del total de recaudación predial	Cartera vencida acumulada como % de la recaudación total del predial
2009	31.81	18.02	56.38
2010	34.10	19.68	69.37
2011	35.93	19.73	82.45
2012	38.90	9.84	48.31
2013	37.99	20.81	60.87
2014	39.95	8.59	75.28
2015	39.28	nd	nd

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

Tabla 25: Indicadores de cumplimiento en Aguascalientes

Aguascalientes	Cuentas no pagadas como % del total de cuentas	Impuesto no pagado como % del total de recaudación predial	Cartera vencida acumulada como % de la recaudación total del predial
2009	25.66	31.03	58.11
2010	26.34	33.08	62.16
2011	23.03	29.29	56.26
2012	23.32	28.32	57.10
2013	22.38	25.97	56.55
2014	23.65	26.97	63.83
2015	25.04	26.93	71.96

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

Tabla 26: Indicadores de cumplimiento en Xalapa

Xalapa	Cuentas no pagadas como % del total de cuentas	Impuesto no pagado como % del total de recaudación predial	Cartera vencida acumulada como % de la recaudación total del predial
2009	11.60	15.64	88.24
2010	13.70	16.38	72.59
2011	13.16	14.99	69.66
2012	14.14	16.46	88.66
2013	15.04	17.34	100.46
2014	16.63	21.74	117.18
2015	15.22	18.18	103.72

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por los municipios.

Conclusiones sobre el análisis de los estudios de caso

La primera parte de este apartado se concentró en analizar los niveles de recaudación predial de los seis municipios bajo distintas medidas, lo que llevó a reconsiderar las posiciones de algunos municipios como “mejores” o “peores” recaudadores de predial. Al aislar el efecto que tienen los valores intrínsecos de inmuebles en los municipios, se concluye, por un lado, que el nivel aparentemente alto de recaudación predial per cápita de Guadalajara está muy relacionado con

tener los valores inmobiliarios intrínsecos más caros en la muestra (y a su despoblamiento). Por otro lado, se aprecia que Mérida, con los valores intrínsecos más bajos, se convierte en el segundo recaudador más fuerte, después de Querétaro. Al realizar mediciones según el valor intrínseco de los inmuebles, se sugiere que Aguascalientes y Puebla recaudan más que lo que el indicador predial per cápita había mostrado. Todo esto indica que Mérida, Aguascalientes y Puebla, en consideración a sus valores pobres, se encuentran adoptando medidas en términos de sus tasas impositivas, gastos fiscales y/o capacidad institucional, para recaudar algo más de lo esperado. Las tasas de extracción predial, es decir, lo que la recaudación representa como proporción de la base tributaria a (la suma de los valores catastrales del municipio) muestra que Mérida tiene la tasa de extracción más alta, seguido de Querétaro, Aguascalientes y Xalapa, con 0.1129 por ciento, 0.1075 por ciento, 0.0892 por ciento y 0.0588 por ciento respectivamente. Desafortunadamente, Puebla y Guadalajara no proporcionaron los datos que permitieran calcular este indicador.

La segunda parte del apartado planteó que la recaudación predial estaba directamente relacionada con los valores catastrales, las tasas impositivas, los gastos fiscales y la eficiencia recaudadora, y se analizó, a través de evidencia cuantitativa y cualitativa, qué procesos están detrás de cada una de estas variables y en qué medida están correlacionadas con el nivel de recaudación de los seis municipios.

En cuanto a los valores catastrales, se encontró que la actualización de los valores y su capitalización en recaudación predial dependen de consideraciones políticas por parte de los tomadores de decisión en los municipios (alcaldes, tesoreros, directores de ingreso). Los municipios no realizan una propuesta actualización de valores a sus respectivos congresos por compromisos de campaña, o en el mejor de los casos, cuando se logra, los municipios optan por limitar el incremento del predial que correspondería, con un límite al aumento o con una disminución de la tasa tributaria. Este hallazgo contraviene la idea popularmente extendida de que la recaudación predial es baja porque los valores no están actualizados. Estos casos demuestran que, al haber actualizaciones de valores, los incrementos de predial no se corresponden con el aumento por actualización. El hecho de que las actualizaciones de valores sí se capitalizan en los impuestos por adquisición o traslado de inmuebles confirma también que las consideraciones políticas son relevantes para tomar estas decisiones tributarias. Los impuestos por transacciones inmobiliarias, por tener un menor impacto negativo en los contribuyentes que el aumento por actualizaciones, sí son aprovechados por los municipios.

En cuanto a las tasas impositivas, se distingue que existe en los municipios un espacio de mejoramiento en términos de progresividad. Cinco de los seis municipios manejan tasas únicas y no distinguen entre los inmuebles dedicados a la vivienda y los de uso económico. Mérida es el único con una estructura de tasas progresivas. Al igual que sucede con la decisión de actualizar valores catastrales y de capitalizarlos en mayor recaudación, el elevar las tasas impositivas está sujeto a cálculos políticos. Aumentar la tasa de predial no es una medida comúnmente utilizada y, de acuerdo a los tomadores de decisión, no se debe realizar en año electoral.

El análisis de los gastos fiscales permite resaltar varios puntos. La variación en los seis municipios en cuanto a uso de gastos fiscales es amplia. Guadalajara, con el riesgo de corromper una cultura de responsabilidad tributaria, es el que más beneficios y tratamientos preferenciales

otorga (20 según sus leyes). En cambio, Puebla es el que menos tiene, con solo tres. Los funcionarios de todos los municipios observados no parecen brindar importancia a cuantificar y evaluar la pertinencia de los gastos fiscales, a pesar de que, como todo gasto, deberían estar ampliamente justificados. Todos los municipios, excepto Puebla según su ley de ingresos, otorgan descuentos por pronto pago y a grupos vulnerables. Estos son los gastos fiscales más utilizados. Los gastos fiscales en Xalapa, Aguascalientes y Mérida representan el 20 por ciento, 14 por ciento y 9.5 por ciento de la recaudación predial respectivamente. Desafortunadamente, Guadalajara, Puebla y Querétaro no han compartido la información necesaria para calcular sus gastos fiscales.

Se propuso que la eficiencia tributaria de los catastros y las direcciones de ingreso dependen de la capacidad institucional que estas áreas tengan para cobrar el impuesto predial. Los índices que se construyeron para medir los niveles de capacidad institucional de tesorerías y catastros sugieren que sí hay una correlación positiva entre la capacidad institucional y el nivel de recaudación predial. Querétaro y Mérida son los municipios que presentan los niveles más altos de capacidad en ambas dependencias y son los que más recaudan de la muestra (una vez que se realiza el control por valores intrínsecos de la tierra). Por otro lado, Xalapa y Aguascalientes, que son los que menos recaudan, presentan también los peores índices. Es más, Aguascalientes no cuenta con catastro municipal. Entre los factores que distinguen la capacidad institucional de Mérida y Querétaro se encuentran los buenos recursos tecnológicos con los que cuentan (sistemas únicos de gestión catastral) y el interés por analizar a profundidad la morosidad de los contribuyentes. Mérida se distingue por tener comunicación con el contribuyente a través de campañas informativas y de concientización de pago, mientras Querétaro está abierto a llevar la fiscalización hasta sus últimas consecuencias, el embargo. Por último, los niveles de incumplimiento tributario, en términos de la recaudación perdida, son del 29 por ciento, 17 por ciento y 16 por ciento para Aguascalientes, Xalapa y Mérida respectivamente. Desafortunadamente, Guadalajara, Puebla y Querétaro no han compartido la información necesaria para calcular estos indicadores.

El acceso que tienen los municipios a recursos alternos, ya sea a través de transferencias gubernamentales o de recursos propios, no tiene una correlación negativa con la recaudación predial y los funcionarios entrevistados en los municipios no reconocen que estas fuentes de recursos desincentiven la recaudación predial. En su opinión, los recursos nunca están de más.

Referencias bibliográficas

- Addison, Jorgen. 2012. *The determinants of tax revenue in sub-Saharan Africa*. Örebro University Library. Manuscrito.
- Banxico. “Ingresos presupuestales del sector público”.
www.banxico.com.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG8§or=9&locale=es
- . “Producto Interno Bruto a precios corrientes (anual)”.
www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR74§or=2&locale=es
- Best, Michael. 1976. “Political Power and Tax Revenues in Central America” *Journal of Development Economics* 3(1): 49-82.
- Bird, R. y M. Casanegra (ed.). 1992. *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- Burgess, Robin y Nicholas Stern. 1993. “Taxation and Development” *Journal of Economic Literature* 31(2): 762-830.
- Bustamante Q., Norma. 2001. “Impuesto predial en Hermosillo” *Estudios demográficos y urbanos* 16(2): 415-439.
- Canavire-Bacarreza, Gustavo y Nicolás Zúñiga. 2010. “Fiscal transfers a curse or blessing? Evidence of their effect on tax effort for municipalities in Sinaloa, Mexico”. Documento de trabajo N° 10-30.
- Carrera Hernández, Ady P. y Rivera Navarro, Gerardo. 2012. *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. Toluca, Estado de México: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.
- Carpizo, Jorge. 1983. “Evolución y perspectivas del régimen municipal en México” en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. N° 8-9: 137-145. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). "CIATdata".
<http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata.html>
- Cruz Vásquez, Miguel. “Causas de la baja recaudación del impuesto predial en el estado de Oaxaca. El efecto de los usos y costumbres”. Ponencia presentada en XVI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática. México D.F., México, 5-7 de octubre del 2011.
- Daud, Dzurlkanian, Buang Alias y Chitrakala Muthuveerappan. “The Needs For Capacity Building In Local Government In Malaysia”. Ponencia presentada en International Real

- Estate Research Symposium 2008: Benchmarking, Innovation and Sustaining Real Estate Market Dynamics, Kuala Lumpur, Malasia, 30 de abril, 2008.
- Di John, Jonathan. 2006. "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries". Documento de trabajo N° 2006/74.UNU-WIDE.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. 2001. "Impuestos, democracia y transparencia" en *Cultura de la rendición de cuentas*. Vol. 2. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Hinrichs, Harley H. 1966. *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Ibarra, Jorge y Lida Sotres, 2009. "Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: instituciones y zona frontera norte." *Frontera norte* 21(42): 165-192.
- _____. 2013. "Las instituciones fiscales como paliativo para enfrentar crisis financieras: el impuesto predial en el estado de Coahuila" en *La crisis financiera internacional. Efectos sectoriales en México y en su frontera*. Coord. J. E. Mendoza. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- INEGI. *Información sobre los ingresos gubernamentales*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía.
- _____. 1984. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 1985. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1974-1983*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 1990. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 1990. *Estadísticas Históricas de México*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 1991. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2000. *Estadísticas Históricas de México*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- _____. 2011. *Catastro Estatal y Municipal. Diagnóstico del marco legal catastral*. Disponible en www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/doc/marco_juridico.pdf
- _____. 2015. "Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMyD) 2015, Resultados catastrales preliminares". Ponencia presentada en Tercera reunión nacional de

- modernización y vinculación de los registros públicos de la propiedad y los catastros, Hidalgo, México, 1-3 de diciembre del 2015.
- . “Estadísticas Históricas de México”.
www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/ehmii1.pdf
- . “Finanzas públicas estatales y municipales”.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>
- . “Índices de Precios”. www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/default.aspx
- . “PIB y Cuentas Nacionales de México”.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/>
- . “Consulta interactiva de datos.” http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/
———. “Censos y conteos de población y vivienda.”
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/>
- Jáuregui, Luis. 2005. "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855," en *Penuria sin fin, historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*. Eds. Aboites, Luis y Luis Jáuregui. México D.F: Instituto Mora.
- Lieberman, Evan. 2001. “National Political Community and the Politics of Taxation in Brazil and South Africa in the Twentieth Century” *Politics and Society*. 29(4): 515-555.
- Levi, Margaret. 1989. *Of Rule and Revenue*. Berkeley y Los Angeles, CA: University of California Press.
- Lieberman, Evan. 2003. *Race and Regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Lotz, J.R, y E. R. Morss. 1970. “A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries” *Economic Development and Cultural Change*. 18(3): 328-341.
- Meene, S. y Van deand Brown, R. “Towards an Institutional Capacity Assessment Framework for Sustainable Urban Water Management”. Ponencia en la 11th Int. Rainwater Catchment Systems Conf. and 5th Int. Water Sensitive Urban Design Conf., Sydney, Australia, 21-23 de Agosto del 2007.
- Mizrahi, Yemile. 2004. *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. Washington, D.C: World Bank Institute.
- Musgrave, Richard. 1969. *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.
- OCDE. 2012. *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*. OECD publishing.

———. “Revenue Statistics Database”. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

———. “Revenue Statistics in Latin America”. www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-2014_9789264207943-en-fr

Ortiz, Dietz. 2001. *Mexico: Banco de datos*. México, D.F: El inversionista mexicano.

Peña Ahumada, José Antonio y Luis Armando Wence. 2011. “La distribución de transferencias federales para municipios, ¿qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de sus haciendas públicas?” *Hacienda Municipal*. N° 115: 79-96. México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Pérez López, Miguel y Juvenal Núñez Mercado. 2001. “La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal 1999”. *Cuestiones Constitucionales*. 4: 254-267. México D.F: UNAM.

Raich, Uri. 2004. “Impacto de la descentralización del gasto en los municipios en México” en *Impuestos y gasto público en México, desde una perspectiva multidisciplinaria*. Coords. Guerrero, Juan Pablo. México: Porrúa.

Ruelas Ávila, Ignacio. 2010. “Análisis del impuesto predial en México”. Tesis de maestría. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Sánchez, S. Ernest. 2006. "La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica 1835-1846," en *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. Coord. Jáuregui, Luis. México D.F: Instituto Mora.

Santana Loza, Salvador y Cecilia Sedas Ortega. 1999. “El artículo 115 constitucional y sus reformas: comentarios a los aspectos hacendarios de la reforma de 1999”. *Hacienda Pública Municipal*, 68: 21-35. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Santana Loza, Salvador. 2000. “Acciones necesarias para la implementación de la reciente reforma al artículo 115 Constitucional: aspectos hacendarios” *Hacienda Municipal*, 72: 15-22. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

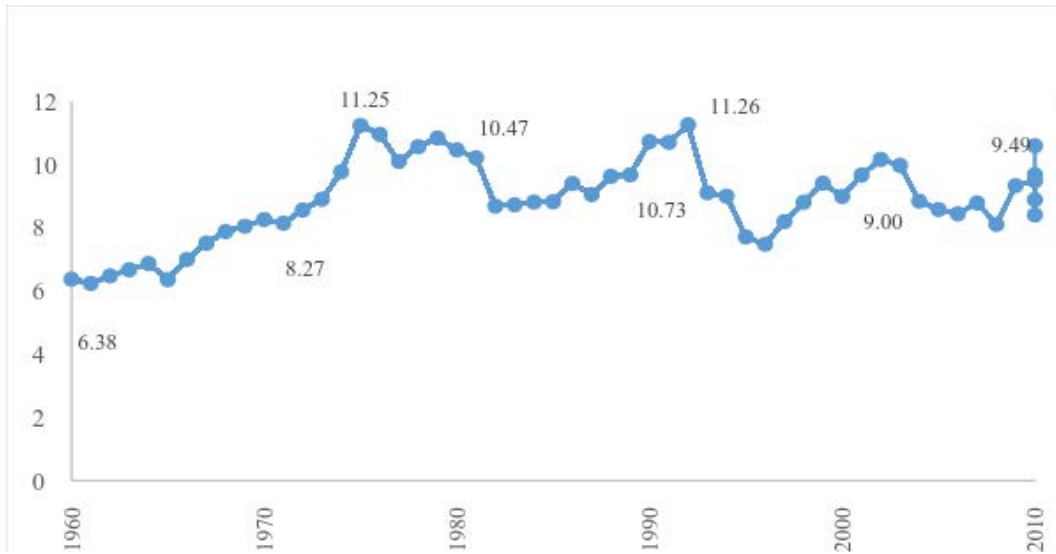
Scheve, Kenneth y David Stasavage. 2010. “The conscription of wealth: mass warfare and the demand for progressive taxation” *International Organization*. 64(4): 529-561.

Serrano Ortega, José Antonio. 2006. "Contribuciones directas y reformas fiscales en las regiones de México, 1820-1836," *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. Coord. Jáuregui, Luis. México D.F: Instituto Mora.

- SHCP. “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”.
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- . 2012. *Presupuesto de gastos fiscales 2012*. Disponible en:
http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_pres_gasto/pres_gast_fis_2012.pdf
- SHF. “Estadísticas de vivienda”.
<http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EstadVivInformaAvaluos/Paginas/default.aspx>
- Silva Herzog, Jesús. 1982. *Diario de debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura LII, Año 1, Período Ordinario, 11 de diciembre de 1982 – N° 49. Disponible en:
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/52/1er/Ord/19821211.html>
- Sour, Laura. 2004. “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?” *Gestión y Política Pública*, 13(3): 733-751. México: CIDE.
- Tanzi, Vito. 2000. “Taxation in Latin America in the last decade”. Documento de trabajo N° 76. Stanford: Center for Research on Economic Development and Policy Reform.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Torres Medina, Javier. 2006. "Centralismo y reorganización hacendaria: el paquete fiscal de 1842" en *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, Siglo XIX*. Coord. Jáuregui, Luis. México D.F: Instituto Mora.
- Unda, Mónica. 2010. *The building of a poor tax state: the political economy of the income tax in México 1925-1964*. Tesis Doctoral, University of London, Londres.
- Unda, Mónica. 2016. *A tale of two taxes, the decrees of the federal property and the income tax in post-revolutionary Mexico*. Manuscrito entregado para su publicación.
- Unda, Mónica; y Moreno, Carlos. 2015. “La recaudación del impuesto predial: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 60. Núm. 225. pp. 53-84.
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/issue/view/4060/showToc>
- Valencia Carmona, Salvador. 2001. “La reforma constitucional de 1999 al municipio” *Cuestiones Constitucionales*. 4: 267-277. México: UNAM.

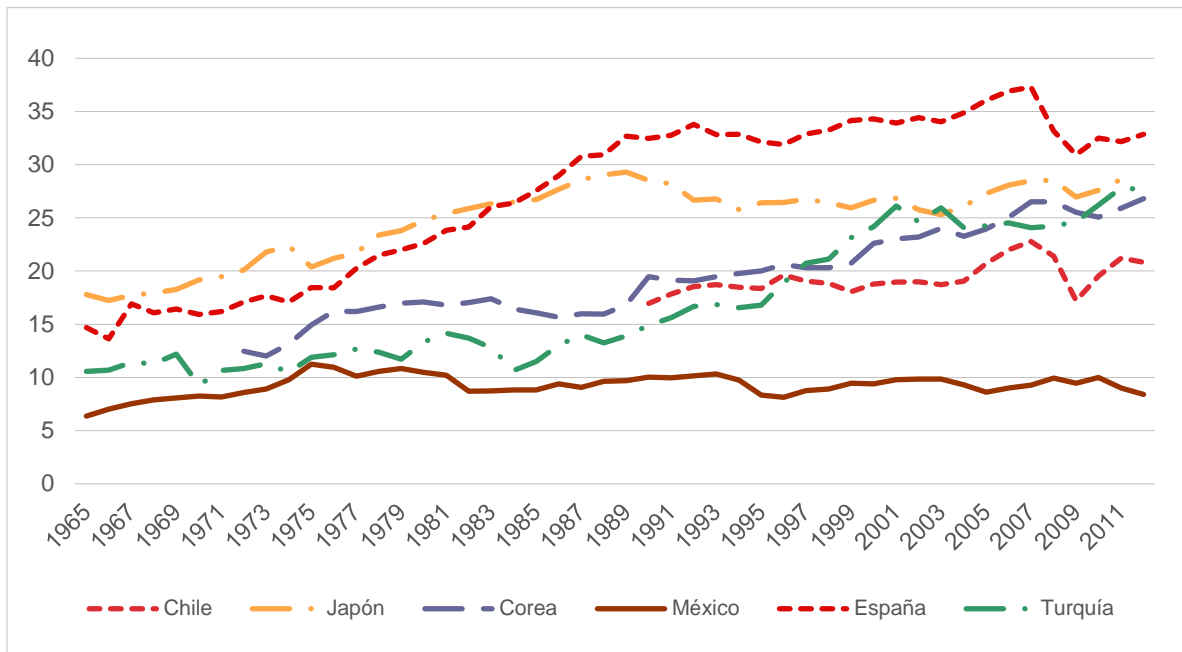
Anexo 1: Baja recaudación tributaria: una constante en los estados mexicanos

Gráfica 1: Recaudación tributaria nacional (% PIB)



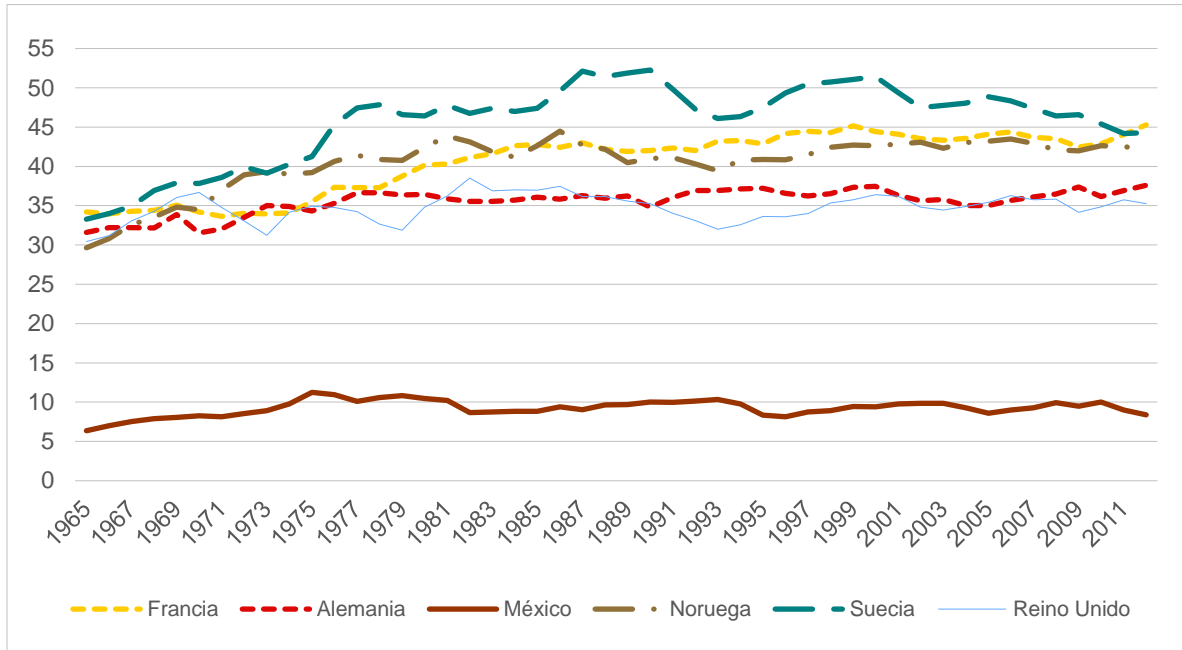
Fuentes: elaboración propia con base en Banxico; INEGI, 1990, 2000; y Ortiz Dietz, 2001.

Gráfica 2: Recaudación tributaria en varios países 1965-2012 (% PIB)



Fuentes: elaboración propia con datos de OCDE e INEGI.

Gráfica 3: Recaudación tributaria 1965-2012 de países avanzados y México (% PIB)



Fuentes: elaboración propia a partir de OCDE. Para México, INEGI.

Anexo 2: Último comunicado por parte del instituto de transparencia



Unidad de Comunicación Social y Vocero
Unidad de Enlace

"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

México, D. F. a 11 de febrero de 2015

JOSÉ MANUEL DE ALBA CASTAÑEDA
SOLICITUD 0000600174214
RECURSO DE REVISIÓN 4140/14
P R E S E N T E.

Con fundamento en el artículo 91 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en cumplimiento a la resolución emitida por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la Subsecretaría de Ingresos a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, manifestó lo siguiente:

"(...)

Con base en el considerando TERCERO y en los resolutiveos PRIMERO y SEGUNDO de la resolución emitida en el expediente RDA 4140/14 de fecha 11 de diciembre de 2014 que resuelve el recurso de revisión presentado por el ahora recurrente, y resuelto por la comisionada ponente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Ximena Puente de la Mora, se manifiesta lo siguiente:

Sin perder de vista que el solicitante pidió "la información que contienen los **formatos** enviados por la UCEF y a ser llenados por las entidades que contienen información sobre la recaudación predial y los derechos de agua...", mismos que como ya se dijo, son obligatorios exclusivamente a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, la cual entró en vigor hasta el 1 de enero de 2014 en virtud de lo previsto en su Transitorio Primero, se realizó una búsqueda exhaustiva en los archivos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas en relación con *la información anual relativa a la recaudación del impuesto predial* (incluyendo los derechos de agua) *que las entidades federativas deben enviar a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del periodo de 1991 a 2004 con el desglose solicitado incluido, encontrando información relativa a la recaudación del impuesto predial respecto al año 1997 de 31 entidades federativas, con excepción de Baja California Sur, misma que consta de 31 páginas*, en ese sentido y sobre los demás años de la información requerida, no se localizó información adicional, en virtud de que como ya se señaló, en su momento no se tenía la obligación normativa de contar con la misma, por lo que la inexistencia de la información precisada, se sustenta en una situación de derecho, cobrando aplicación el **Criterio 007/10**, sustentado por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que lleva por título "No será necesario que el Comité de Información declare formalmente la inexistencia, cuando del análisis a la normatividad aplicable no se desprenda obligación alguna de contar con la información solicitada ni se advierta algún otro elemento de convicción que apunte a su existencia".

Aunado a lo anterior y, por lo que respecta a la información relativa a la recaudación del impuesto predial del periodo comprendido de 1991 a 1996, así como de 1998 a 2004, y la información relativa a la recaudación de los derechos de agua del periodo comprendido de 1991 a 2004, se hace del conocimiento **que la misma es inexistente en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** así como el **Criterio 007/10**, sustentado por el Pleno del IFAI, por encuadrar en el mismo supuesto descrito en el párrafo que antecede.

Adicionalmente, se le reitera que la información requerida correspondiente a la información de las entidades relativa a la recaudación predial y los derechos de agua, tales como: (i) Número de cuentas, (ii) Número de cuentas registradas, (iii) Recaudación, (iv) Recaudación potencial, entre otros, consta de 608 páginas y se contiene en archivos con los que cuenta esta Unidad Administrativa para el periodo de 2005 a 2013, por lo que se

Anexo 3: Cuestionarios para el levantamiento de información en tesorerías y catastros

Requerimientos de información sobre la administración del impuesto predial en las tesorerías y direcciones de ingresos

Elaborado por Humberto Morones y Mónica Unda

El objetivo de este instrumento es levantar la información pertinente para medir la capacidad institucional y administrativa de la tesorería o la dirección de ingresos en lo referente al cobro de impuesto predial.

Este cuestionario tiene grandes apartados. **El primero** se dedica a preguntar sobre elementos que afectan directamente la base tributaria del predial. **El segundo** busca evaluar los recursos con los que la tesorería y la dirección de ingresos cuentan para desarrollar sus actividades, en específico, aquellas relacionadas al cobro del impuesto predial. Estos recursos se dividen en recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, y recursos tecnológicos e informáticos. **El tercer** apartado busca obtener información sobre los procesos que componen la gestión tributaria del impuesto predial.

1. ELEMENTOS QUE AFECTAN LA BASE TRIBUTARIA

Sobre valores catastrales

- 1.1. ¿Los valores catastrales son equiparables a los valores de mercado?
Sí () No ()
- 1.2. Si los valores catastrales no son equiparables a los de mercado, ¿qué proporción guardan con respecto de los valores de mercado?
- 1.3. En su opinión ¿a qué se debe el rezago en los valores catastrales con respecto de los de mercado?

Entonces, ¿la base del impuesto predial (valor catastral-valor fiscal) se encuentra actualizada conforme a lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional en 1999, ¿Sí o No?

- 1.4. ¿Cada cuándo se actualizan los valores catastrales, es decir, con qué periodicidad?

Sobre tasas y tarifas

- 1.5. ¿La ley de ingresos municipales contempla tasas y tarifas actualizadas? ¿o regularmente se toma como referencia la ley del año anterior?

- 1.6. ¿Cada cuándo se modifican las tasas y tarifas del predial, es decir, con qué periodicidad?
- 1.7. ¿La ley de hacienda y/o de ingresos municipales prevé algún mecanismo de determinación y actualización de la base fiscal del predial ante la ausencia de valor catastral o de no aprobación de tablas de valores?

Sobre beneficios fiscales

- 1.8. ¿Qué tipo de beneficios fiscales otorga el municipio a los contribuyentes en el pago del predial? Ejemplos: descuentos por pronto pago, tercera edad, viudez, etc.
- 1.9. ¿Al otorgar estos beneficios fiscales a los contribuyentes del predial, se establece la justificación y motivación de dichas prerrogativas/beneficios en las leyes de ingresos? Para contestar tomar como referencia los últimos cinco años.
- 1.10. De otorgarse este tipo de beneficios fiscales en su municipio, ¿se cuantifica el costo que estos beneficios significan? ¿Se analiza y mide el impacto de los beneficios para saber si los objetivos que dieron pie al beneficio fiscal se alcanzan?

2. RECURSOS INSTITUCIONALES

Recursos humanos

- 2.1. ¿Existe algún **sindicato** que afilie a los trabajadores del municipio? ¿Cuáles?
- 2.2. ¿Cuál es la dinámica entre la tesorería y dirección de ingresos y estos sindicatos? ¿Estos sindicatos pueden imponer trabajadores a la tesorería/dirección de ingresos?
- 2.3. ¿Qué porcentaje de los trabajadores de la tesorería o dirección de ingresos están sindicalizados?
- 2.4. ¿Participa directamente el tesorero o el director de ingresos, en los procesos y decisiones de selección de personal para la dependencia a su cargo?
- 2.5. ¿Se cuentan con un programa integral de capacitación y desarrollo profesional y humano para el personal de la tesorería/dirección de ingresos?
- 2.6. ¿Se cuenta con una partida específica del presupuesto de la tesorería para efectos de capacitación y desarrollo para el personal de la dependencia?
- 2.7. ¿Se tiene institucionalizado, es decir, legislado y normado en el municipio, un plan de desarrollo profesional o de servicio civil de carrera?

Recursos materiales

- 2.8. Número de unidades de transporte con que cuentan para trabajo de campo (notificación y cobranza, fiscalización, etc.). Especificar número de unidades y tipo de actividades a las que se destinan.
- 2.9. En su opinión, ¿son adecuados los espacios, las instalaciones (infraestructura) y el equipamiento de la tesorería/dirección de ingresos?
- Sí () No () ¿Por qué?
- 2.10. ¿Se cuenta en el municipio con oficinas recaudatorias ubicadas en distintas localidades? (Especificar cantidad de oficinas, localidades y población que atienden).

Recursos tecnológicos e informáticos

- 2.11. ¿Con cuántos equipos de cómputo cuenta la tesorería municipal y/o la dirección de ingresos?
- 2.12. ¿Los sistemas de recaudación predial de las oficinas ubicadas en localidades distintas al área central, se encuentran “en línea” con la oficina central?
- 2.13. ¿Los pagos realizados vía internet o a través de bancos o tiendas de conveniencia, se registran en tiempo real en el sistema catastro-predial?

3. PROCESOS DE GESTIÓN

Sobre recaudación

- 3.1. ¿Qué medios utilizan para llevar a cabo la función recaudatoria? Ejemplos: oficinas recaudadoras, bancos, tiendas departamentales, kioskos, internet, convenios institucionales para retener impuestos (INFONAVIT), etc.
- 3.2. ¿Se cuenta con un sistema automatizado de seguimiento y control del cumplimiento tributario?
- 3.3. ¿Cuáles han sido las **políticas fiscales** para aumentar la recaudación predial de mayor trascendencia que ha implementado el municipio en los últimos cinco años? ¿Cuáles han sido sus resultados?
- 3.4. ¿Qué **programas exitosos de administración tributaria** se emprendieron en los últimos cinco años y cuáles fueron sus resultados?

- 3.5. ¿Existe algún convenio de colaboración administrativa estado-municipio para la administración del impuesto predial?

Cobranza

- 3.6. Cantidad de créditos fiscales requeridos y cantidad de créditos pagados en los últimos cinco años.
- 3.7. Monto total de los créditos notificados y montos recuperados en los últimos cinco años.
- 3.8. EN ESCALA DEL 1 A 100, ¿Qué tan fidedigna considera usted que es la información de la base de datos catastral-predial que es utilizada en las diversas diligencias de cobro del impuesto predial? (subraye la respuesta que considere más ajustada a su realidad)
- a) 90-100%
 - b) 70-89%
 - c) 50-69%
 - d) 30-49%
 - e) 1-29%

Fiscalización/sanción

- 3.9. ¿Se fiscaliza el impuesto predial, es decir, se llevan a cabo acciones para verificar que el impuesto predial que se paga es correcto?
- 3.10. ¿Qué criterios de selección de cuentas a fiscalizar utilizan? Ejemplos: monto del impuesto, monto del valor de los inmuebles, tipo de uso o destino, dimensión del predio, criterio aleatorio, etc.
- 3.11. Cantidad de eventos de fiscalización realizados al año en los últimos cinco años.
- 3.12. ¿Cuáles fueron sus resultados recaudatorios? (especificar el incremento en la recaudación, derivado de los actos de fiscalización, si los hubo).
- 3.13. En su opinión, las sanciones por incumplimiento de obligaciones de pago del impuesto y/o por no proporcionar información fidedigna de los predios, ¿son las necesarias para lograr el pago del contribuyente?
- Sí () No () ¿Por qué?
- 3.14. ¿Se lleva la función de cobranza coactiva hasta sus últimas consecuencias, es decir, hasta el embargo y remate de bienes para resarcir el crédito omitido?

- 3.15. ¿Cuál fue la cantidad de embargos practicados en los últimos cinco años en el municipio?
- 3.16. ¿Se incentiva al contribuyente a través de otros mecanismos fuera de la sanción para propiciar el pago de su predial en tiempo y forma?
- 3.17. ¿Se informa periódicamente al contribuyente por medios impresos y/o electrónicos lo que el gobierno realiza con el pago de sus impuestos?

Estructura organizacional

- 3.18. ¿Se cuenta con un manual de organización actualizado que describa claramente la estructura administrativa de la dirección de ingresos, que especifique las funciones de su competencia desagregadas por cada una de las áreas que lo integran? (Obtener copia).
- 3.19. ¿Se cuenta con organigrama actualizado?
- 3.20. ¿Cuentan con una descripción de perfiles de puestos para las áreas técnicas y especializadas de la dirección de ingresos?

Requerimientos de información sobre la administración del impuesto predial y el catastro **Elaborado por Humberto Morones y Mónica Unda**

El objetivo de este instrumento es levantar la información pertinente para medir la capacidad institucional y administrativa **del catastro** en lo referente al cobro de impuesto predial.

Este cuestionario tiene **tres** grandes apartados. El **primero** se dedica a indagar sobre los valores catastrales de los predios. El **segundo** busca evaluar los recursos con los que el catastro cuenta para desarrollar sus actividades, en específico, aquellas relacionadas al cobro del impuesto predial. Estos recursos se dividen en recursos legales, recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, y recursos tecnológicos e informáticos. El **tercer** apartado busca obtener información sobre los procesos que componen la gestión del catastro, especialmente los relacionados con el cobro del predial.

1. VALORES CATASTRALES

1.1. ¿Los valores catastrales son equiparables a los valores de mercado?

Sí () No ()

1.2. Si los valores catastrales no son equiparables a los de mercado, ¿qué proporción guardan con respecto de los valores de mercado?

1.3. En su opinión ¿a qué se debe el rezago en los valores catastrales con respecto de los de mercado?

1.4. ¿Cada cuándo se actualizan los valores catastrales, es decir, con qué periodicidad?

1.5. ¿El catastro cuenta con una base de datos de valores de mercado?

2. RECURSOS INSTITUCIONALES

Sobre recursos legales

2.1. ¿Se cuenta con una ley y reglamento de catastro actualizados? (fecha de publicación de las últimas reformas).

2.2. Las reformas recientes a la ley y reglamento del catastro han propiciado:

a) Una mayor identificación y coordinación catastro-RPP.

b) El reconocimiento firma electrónica para todo trámite y certificación expedidos por el catastro.

c) El establecimiento de normas que obliguen a hacer actualizaciones masivas cada año o en su defecto aplicar el índice inflacionario mobiliario.

2.3. ¿Existe una normatividad específica para la valuación catastral (reglamento, instructivo, norma técnica, manual, etc.) complementaria de la ley de catastro y de su reglamento?

2.4. ¿Qué procesos y/o funciones de vinculación entre el catastro y el Registro Público de la Propiedad (RPP) se encuentran normados por la ley de catastro y su registro? Por ejemplo, nuevas inscripciones, actos traslativos de dominio, registro y apertura de cuentas de régimen de condominio, etc.

2.5. Número de inconformidades registradas al año en el pago de predial por monto excesivo del impuesto y/o por errores en los registros catastrales: valor, superficie, uso, etc.

Sobre recursos humanos

2.6. ¿Existe algún sindicato que afilie a los trabajadores del catastro? ¿Cuáles?

2.7. ¿Cuál es la dinámica entre el catastro y estos sindicatos? ¿Estos sindicatos pueden imponer trabajadores a la tesorería/catastro?

2.8. ¿Qué porcentaje de los trabajadores del catastro están sindicalizados?

2.9. ¿Participa directamente el director del catastro en los procesos y decisiones de selección de personal?

2.10. ¿Se cuenta con un programa integral de capacitación y desarrollo profesional y humano para el personal de la tesorería/dirección de ingresos?

2.11. ¿Se cuenta con una partida específica del presupuesto de la tesorería para efectos de capacitación y desarrollo para el personal de la dependencia?

2.12. ¿Se tiene institucionalizado, es decir, legislado y normado en el municipio, un plan de desarrollo profesional o de servicio civil de carrera?

2.13. La ley de catastro y su registro, ¿exigen la profesionalización del personal de la dependencia?

Sobre recursos materiales

2.14. Número de unidades de transporte con que cuentan para trabajo de campo. Especificar número de unidades y tipo de actividades a las que se destinan.

2.15. En su opinión, ¿son adecuados los espacios, las instalaciones (infraestructura) y el equipamiento del catastro?

Sí () No () ¿Por qué?

2.16. ¿Se cuenta en el municipio con oficinas catastrales ubicadas en distintas localidades? (Especificar cantidad de oficinas, localidades y población que atienden).

Sobre recursos financieros

2.17. ¿Cuenta el catastro con autonomía presupuestal, es decir, maneja directamente su propio presupuesto?

Sobre recursos informáticos y tecnologías de la información

2.18. ¿Con cuántos equipos de cómputo cuenta el catastro?

2.19. ¿Catastro cuenta con el equipo adecuado (computadoras de mano que cuenten herramientas de CAD, distanciómetros electrónicos, estaciones totales para levantamientos catastrales, etc.) para incorporar digitalmente a la cartografía y los movimientos catastrales (actualización cartográfica) que día a día se presentan?

2.20. ¿Los sistemas catastrales y de recaudación predial de las oficinas ubicadas en localidades distintas al área central, se encuentran “en línea” con la oficina central? ¿Los registros o modificaciones a las bases de datos se dan en tiempo real?

2.21. ¿Se encuentran ligados los registros cartográficos y los registros fiscales y/o alfanuméricos?

2.22. ¿Cuenta catastro con una cartografía urbana y rústica:

- a) **Digital** Sí () No ()
- b) **Actualizada** Sí () No ()
- c) **Geo-referenciada** Sí () No ()

2.23. ¿Catastro cuenta con un Sistema de Información Geográfico GIS y con un reglamento que norme y defina las capas de información, sus características, los responsables de su actualización y mantenimiento, los criterios para su edición y difusión?

3. GESTIÓN CATASTRAL

Sobre gestión

- 3.1. ¿Qué programas exitosos de gestión catastral se emprendieron en los últimos cinco años y cuáles fueron sus resultados?
- 3.2. ¿Cuáles han sido las políticas catastrales de mayor trascendencia implementadas en los últimos cinco años para mejorar la función catastral y cuáles han sido sus resultados?
- 3.3. ¿Qué medios están a la mano del ciudadano para solicitar una información o servicio catastral? Por ejemplo, presencial en oficinas, vía internet, otros (especifique).
- 3.4. ¿Se cuenta con un sistema automatizado de seguimiento y control trámites, inconformidades servicios catastrales solicitados?
- 3.5. ¿Se cuenta con la firma electrónica para la realización de trámites y servicios catastrales?
- 3.6. ¿Existe colaboración y **reglamentación** específica que obligue a otras instituciones públicas y privadas a dar cuenta a la dirección del catastro, de operaciones traslativas de dominio, concesiones, contratos de arrendamiento, comodatos, autorizaciones de uso o destinos, etc.?
- 3.7. ¿Posee el **sistema de gestión catastral** módulos o interfaces vinculatorias con otras instituciones públicas o privadas, tales como colegios de notarios, obras públicas, padrón y licencias, catastro del estado, finanzas del estado, entre otras?
- 3.8. ¿El catastro cuenta con autonomía técnica sobre el sistema de gestión que aplica?
- 3.9. ¿Se cuenta con un consejo técnico catastral en apoyo a la revisión y análisis de las tablas de valores catastrales? ¿Quiénes conforman este consejo técnico?
- 3.10. ¿Existe algún convenio de colaboración administrativa estado y catastro?

Sobre vinculación catastro-RPP

- 3.11. ¿Cuál es el nivel de vinculación que existe entre el RPP y el catastro? ¿100% o menos?
- 3.12. ¿Manejan una cédula única de RPP-catastro?
- 3.13. ¿Utilizan el RPP y el catastro clave o códigos homologados que permitan cruzar y verificar la información contenida en ambos sistemas registrales?

Sí () No () En caso afirmativo especifiquen cuál es ese tipo de clave:

Clave catastral ()

Cuenta predial ()

Folio de RPP ()

RFC ()

Otras (especificar)

Sobre estructura organizacional

- 3.14. ¿Se cuenta con un manual de organización actualizado que describa claramente la estructura administrativa del catastro, que especifique las funciones de su competencia desagregadas por cada una de las áreas que la integran?
- 3.15. ¿Se cuenta con organigrama actualizado? Obtener copia.
- 3.16. ¿Cuenta catastro con una descripción de perfiles de puestos para las áreas técnicas y especializadas de la dependencia?

Anexo 4: Lista de entrevistas conducidas durante el trabajo de campo

Entrevistas realizadas en mayo, junio y octubre 2015		
Nombre del funcionario	Puesto	Municipio
Jose Luis Flores	Subdirector de Ingresos	Zapopan
Claudia Vanessa Pérez Lamas	Director Inversión y Comercio Exterior	Zapopan
Sara Macías Arellano	Director de Ingresos	Guadalajara
Francisco Javier Padilla Villaruel	Tesorero	Guadalajara
José de Jesús Sánchez Mariscal	Jefe Cartografía	Guadalajara
Saúl Joaquín Figueroa López	Director Catastro	Guadalajara
Rodolfo González Sánchez	Jefe del Departamento de Coordinación y Apoyo	Guadalajara
Heide Zetina	Director Catastro	Mérida
Santiago Jesús Massa Ramos	Subdirector de Ingresos	Mérida
Guadalupe Canché Camarillo	Jefa de Administración Tributaria	Mérida
Ricardo de Jesús Torre Rodriguez	Sudirector de Informática Catastro	Mérida
Imasol Montalvo	Calidad Catastro	Mérida
Jorge Góngora Medina	Sudirector Administrativo Catastro	Mérida
Fernando Humberto Segovia Sarlat	Subdirector Técnico	Mérida
José Sandoval	Director de ingresos	Aguascalientes
Alma Aguilar Rodriguez	Jefa del Departamento de Administración y Deuda Pública	Aguascalientes
Claudia Adriana Alba Pedroza	Jefa del Departamento de Predial e Isabi	Aguascalientes
Dolores Pérez	Jurídico Departamento de Predial e Isabi	Aguascalientes
Juan Arturo Cruz López	Depto del Predial e Isabi	Aguascalientes
Arcadio Rodriguez	Jefe Oficina de Sistemas	Aguascalientes
Carlos Dario Arroyo Huesca	Director del Catastro	Jalapa
Ernesto García Barrientos	Director de Ingresos	Jalapa
Maribertha Herrera	Jefa de Recaudación	Jalapa
Agustín Martínez Aguilar	Jefe de Ejecución Fiscal	Jalapa
Carlos Alberto Durante Sedas	Tesorero	Jalapa
José Anibal López	Director del Catastro	Querétaro
Karina Sánchez	Director de Ingresos	Querétaro
Magda Flores Ramos	Jefe de Departamento de Recaudación	Querétaro
María Luisa de Ita Zafra	Director del Catastro	Puebla
Héctor Hernández	Coordinador Ejecutivo de Presidencia	Puebla

Anexo 5: Batería de indicadores de capacidad institucional de los catastros y direcciones de ingreso para cobrar predial

BATERIA DE INDICADORES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA RECAUDACIÓN PREDIAL DEL CATASTRO							
1. RECURSOS		Guadalajara	Mérida	Querétaro	Xalapa	Puebla	
LEGALES	VALOR						
1	Normatividad específica para la valuación?	1	1	1	0	1	
		1	1	1	0	1	
RECURSOS HUMANOS							
2	Participación director de catastro en selección personal	1	0.5	1	1	1	
3	Existe un Programa de capacitación	1	0	1	1	0	
4	Existe una partida para la capacitación del personal	1	0	1	1	0	
5	Legislado el servicio profesional de carrera?	1	0	1	1	0	
6	Ley de catastro exige profesionalización	1	0.5	0	1	1	
		5	1	4	5	2	
RECURSOS MATERIALES							
7	Infraestructura y equipamiento adecuado	1	0	1	1	0	
		1	0	1	1	0	
RECURSOS FINANCIEROS							
8	Autonomía financiera del catastro?	1	0	1	0	0	
		1	0	1	0	0	
RECURSOS INFORMÁTICOS Y Tec							
9	Equipo adecuado para cartografía y mov catastrales?	1	0.5	1	1	0.5	
10	Sistemas catastrales en localidades en línea con oficina central?	1	1	1	1	0	
11	Registros cartográficos y fiscales y/o alfanuméricos ¿ligados?	1	0.5	1	1	0	
12	Cartografía urbana y rústica en formato digital?	1	1	1	1	0	
13	Cartografía urbana y rústica actualizada?	1	1	1	1	0	
14	Cartografía urbana y rústica georeferenciada?	1	1	1	1	0	
15	Cuenta con Sistema de Información Geográfico (SIG)	1	1	1	1	0	
16	SIG está reglamentado?	1	0	1	0	1	
		8	5.5	7	6	0.5	
2. PROCESOS/GESTIÓN							
GESTION							
17	Firma electrónica para trámites y servicios	1	0	1	1	0	
18	Sistema automatizado seguimiento y control trámites, serv, inconf?	1	0	1	1	0	
19	Colaboración y reglament para comunicación entre dep. públicas y catastro?	1	0	1	0	0	
20	Catastro cuenta con base de valores de mercado?	1	0	0	0	0	
21	Catastro autonomía técnica sobre sistema de gestión?	1	1	1	0	0	
22	Consejo técnico catastral para Tablas de Valores?	1	1	1	0	0	
23	Sistema gestión catastral vinculado con otras instituciones (Notarios, Obras Pub..)	1	1	1	1	0	
		7	3	6	3	0	
VINCULACIÓN CATASTRO-RPP							
24	Cédula única RPP-Catastro?	1	0	0	0	0	
25	RPP y Catastro claves homologadas?	1	0	0	0	0	
26	Vinculación Catastro-Registro Público de la Propiedad	1	0	1	0.5	0	
		3	0	1	0.5	0	
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL							
27	Manual de organización (estructura y funciones)	1	0	1	1	1	
28	Organigrama actualizado	1	1	1	1	1	
29	Descripción perfiles puestos técnicos y especializados?	1	0	1	1	1	
		3	1	3	3	3	
CALIFICACION puntos (preguntas binarias SI/NO. SI=1, NO=0)		29	11.5	24	19.5	5.5	21

BATERIA DE INDICADORES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA RECAUDACIÓN PREDIAL DE LA TESORERÍA/DIRECCION INGRESOS							
1. ELEMENTOS QUE AFECTAN LA BASE TRIBUTARIA		Guadalajara	Mérida	Querétaro	Aguascalientes	Xalapa	Puebla
BASE TRIBUTARIA		Valor					
1	Valores catastrales equiparables a los de mercado	1	0	0	1	0	0
2	Si no actualización de tablas de valores ¿mecanismo definido?	1	0	0	1	0	0
Índice:		2	0	0	2	0	0
GASTOS FISCALES							
3	En las LI se justifican los beneficios fiscales?	1	1	1	0	1	1
4	Se cuatifican los gastos fiscales?	1	1	1	0	0	0
Índice:		2	2	2	0	1	1
2. RECURSOS							
RECURSOS HUMANOS							
5	Participación director de ingresos en selección personal	1	1	0	0	1	1
6	Existe un Programa de capacitación	1	1	1	1	0	0
7	Existe una partida para la capacitación del personal	1	1	1	1	0	0
8	Legislado el servicio profesional de carrera?	1	0	0	0	0	1
Índice		4	3	2	2	1	2
RECURSOS MATERIALES							
9	Infraestructura y equipamiento adecuado	1	1	0.5	0	0	1
10	Oficinas recaudatorias en distintas localidades	1	1	1	1	1	1
Índice:		2	2	1.5	1	1	2
RECURSOS INFORMÁTICOS Y Tis							
11	Oficinas recaudadoras en línea con la oficina central?	1	1	1	1	0	1
12	Pagos (internet, bancos, tiendas) registro en tiempo real?	1	1	1	1	1	1
Índice:		2	2	2	2	1	2
3. PROCESOS/GESTION							
RECAUDACION							
13	Sistema automatizado de seguimiento y control de cumplimiento?	1	1	0	1	0	1
Índice:		1	1	0	1	0	1
COBRANZA							
14	Cobranza coactiva hasta embargo?	1	0	1	0	1	1
Índice:		1	0	1	0	1	1
FISCALIZACION/SANCION							
15	Se fiscaliza predial: verificar que lo que se paga es correcto?	1	1	No resp	No resp	No resp	1
16	Sanciones por incumplimiento ¿adecuadas?	1	0	1	1	1	1
17	Comunicación con contribuyente s uso de impuestos	1	1	0.5	0	0	1
Índice		3	2	1.5	1	1	3
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL							
18	Manual de organización (estructura y funciones)	1	1	1	1	1	1
19	Organigrama actualizado	1	1	1	1	0	1
20	Descripción perfiles puestos técnicos y especializados?	1	1	1	1	0	1
Índice		3	3	3	3	1	3
CALIFICACION puntos (preguntas binarias SI/NO. SI=1, NO=0)		20	0	15	15	10	15

Anexo 6: Distribución de los municipios de México según su población (2010)

