

Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México

Índice

Presentación	3
I. Antecedentes y mecanismos de tributación en México	6
Contexto histórico de la Hacienda Municipal	6
Antecedentes del impuesto predial	10
Federalismo fiscal y gasto federalizado en México	13
II. Impuesto predial en México: retos y oportunidades	31
Descripción del impuesto predial	31
Capacidades financieras municipales para la recaudación	33
Contexto del impuesto predial en México	35
Posibles problemáticas	37
III. Casos de éxito internacional	40
Experiencias internacionales	40
IV. Recomendaciones generales para mejorar la recaudación en México	47
Bibliografía revisada	50

Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México

Presentación

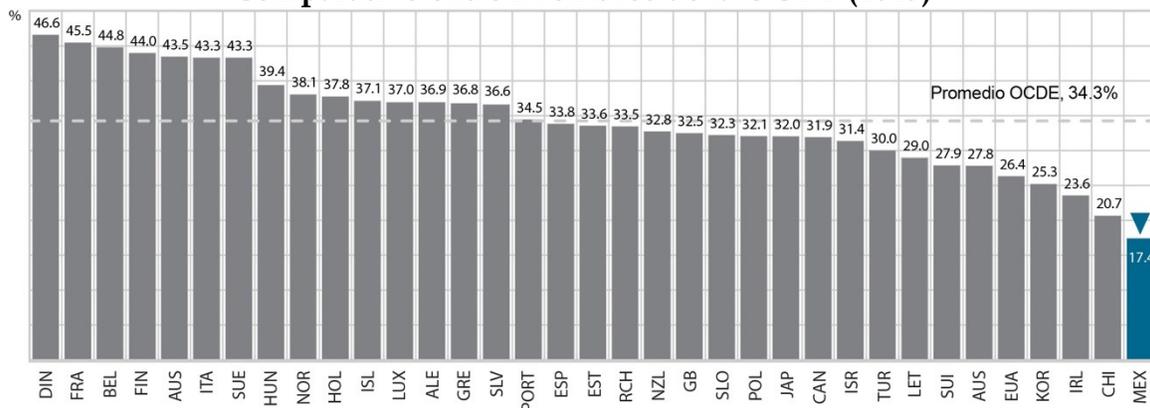
A lo largo de los años se ha evidenciado que la dinámica política y económica entre los tres niveles de gobierno, así como las relaciones institucionales derivadas de éstas, se caracterizan por el cambio constante en sus arreglos y equilibrios. El federalismo fiscal es un ejemplo que ilustra fielmente esta situación. Las reiteradas modificaciones en el arreglo federalista, particularmente, en la normatividad que define las capacidades institucionales con las que cuenta el municipio para recaudar ingresos propios son muestra de lo anterior.

En este sentido, la capacidad recaudatoria del municipio en México es un elemento esencial para garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas, tanto en el ámbito local, estatal y federal debido a la vinculación institucional y codependencia que existe entre los niveles de gobierno en la actualidad. La recaudación de ingresos propios es uno de los factores que aumenta la eficacia de las administraciones municipales debido a que esta situación incrementa las libertades en el ejercicio de los recursos al no depender de los recursos etiquetados previamente por otras instancias gubernamentales. En ese sentido, el impuesto predial se presenta como una alternativa real para mejorar las condiciones en las haciendas municipales.

Sin embargo, actualmente aún existen dificultades por parte de los municipios para obtener ingresos propios a través de la recaudación de impuestos

debido a diversos factores como la escasa cultura tributaria por parte de la sociedad y la presencia de deficiencias técnicas y operativas en las autoridades locales. Asimismo, debemos reconocer que existen otros factores que desincentivan esta labor en los ayuntamientos. Vale la pena resaltar que, según cifras del Resumen Estadístico 2016 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), México tiene la última posición en materia de recaudación fiscal como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre los miembros de la organización. Pues mientras países como Dinamarca, Francia o Bélgica recaudan cerca del 45 por ciento del PIB, México obtiene únicamente el 17.4 por ciento¹.

Recaudación de impuestos como % del PIB Comparativo entre miembros de la OCDE (2015)



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

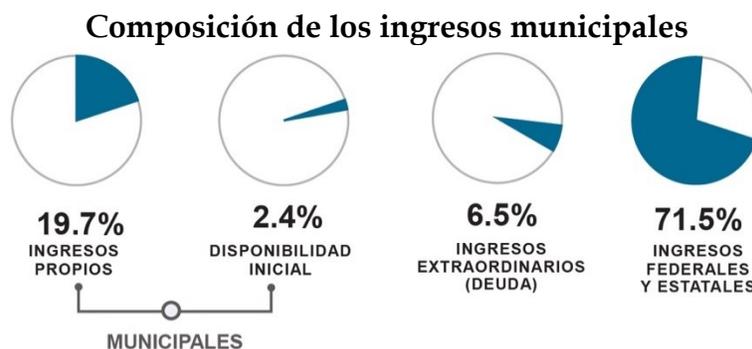
Aunado a lo anterior, se debe resaltar la relación de profunda dependencia que se manifiesta entre el Gasto Federalizado (GF) y los municipios, misma que constituye, en muchas ocasiones la principal fuente de ingresos para financiar las actividades de los gobiernos locales. En ese sentido, podemos asegurar que, si bien la política de asignación del Gasto Federalizado (que incluyen los recursos federales definidos en la Ley de Coordinación Fiscal como el Ramo 33, Ramo 28 y los Convenios de Descentralización y Reasignación.²) tiene por objeto proteger y apoyar la solvencia

¹ Resumen Estadístico 2016, OCDE.

² Ley de Coordinación Fiscal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio del 2016. H. Cámara de Diputados.

financiera de los ayuntamientos, ésta no debería ser su única fuente de ingresos ya que podrían generarse escenarios adversos en los que el resultado sea que se desincentiven los esfuerzos de los gobiernos estatales y locales por mejorar sus estrategias y mecanismos de recaudación.

Lo anterior se constata en el reporte Índice de Información Presupuestal Municipal 2016 (IIPM2016)³ del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), donde se ilustra que la procedencia, en general, de los ingresos propios de los municipios en el país no superan el 20 por ciento del total de sus ingresos y que las asignaciones federales y estatales, en suma, representan el 71.5 por ciento de los ingresos municipales totales.



Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

Es importante destacar que, a pesar de que el municipio en México es el nivel de gobierno más cercano a las necesidades de la población por la proximidad que tienen sus autoridades a las demandas sociales, en ocasiones, sus acciones se ven minadas por la ausencia de capacidades técnicas y la falta de continuidad en el nivel local de gobierno. En contraste, podemos asegurar que los gobiernos eficaces se caracterizan, entre otras cosas, por la implementación de políticas públicas que promueven la autonomía de su ejercicio de gobierno e incentivan la tributación en beneficio de la sociedad.

³ Índice de Información Presupuestaria Municipal 2016, desarrollado por el IMCO.

En la presente investigación titulada *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los municipios de México*, se muestra, de manera general, un análisis de la situación que guarda el impuesto a la propiedad en México; el impuesto predial. Asimismo, se retoman hallazgos comparativos de la recaudación de este impuesto a la propiedad en distintos periodos y se realiza una revisión de políticas exitosas en el ámbito internacional, con la finalidad de derivar lecciones para su implementación en México. La investigación se compone de cuatro apartados. En el primero de ellos; *Antecedentes y mecanismos de tributación en México*, se presenta el contexto histórico de la hacienda pública y los conceptos generales de la recaudación en México, así como una breve descripción de las dinámicas de que rodean al Gasto Federalizado. En el segundo apartado; *Impuesto predial en México: retos y oportunidades*, se revisa la numeraria de los efectos y alcances de los impuestos en México y se analiza el comportamiento del impuesto predial. En el tercer apartado; *Casos de éxito internacional*, se exhiben experiencias internacionales relacionadas con mecanismos y políticas recaudatorias con el objetivo de derivar lecciones para México. Finalmente, en el cuarto apartado; *Recomendaciones generales para mejorar la recaudación en México*, se muestran las recomendaciones de la presente investigación a manera de conclusión.

I. Antecedentes y mecanismos de tributación en México

Contexto histórico de la Hacienda Municipal

El nacimiento de la hacienda pública como eje rector de la vida institucional y económica de México data de la época Colonial, la esencia de su momento institucional se desprende de la importancia atribuida a los gobiernos locales en la Constitución de Cádiz de 1812; la primera constitución federalista⁴. Omar Guerrero

⁴ En la constitución de Cádiz, promulgada en la Nueva España en 1812, se estableció la organización de los municipios, consolidándose como una instancia básica de gobierno, de organización territorial y poblacional según Juan José Gómez Urbina en Comentarios sobre desarrollo hacendario municipal.

Orozco,⁵ afirma que este modelo primigenio en la formación federalista sirvió de inspiración directa e inmediata para la organización de la administración pública mexicana y en particular de la hacienda pública moderna. Desde esta época, el país ha experimentado cambios y reacomodos en sus estructuras con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, se han presentado resultados mixtos derivados de estas enmiendas dentro y fuera del Estado mexicano, particularmente, en la instrumentación del federalismo fiscal.

Como ya advertimos, las raíces del modelo de la hacienda pública actual se vinculan directamente con sus antecedentes coloniales. Es importante resaltar que la primera institución hacendaria de México fue la Real Hacienda de la Nueva España, cuya estructura burocrática generó redes tributarias complejas a la altura de las grandes ciudades de la época. Esta institución se convierte, partir del siglo XVIII, en el organismo encargado de la administración de los ingresos y gastos públicos por parte de las autoridades del Estado Virreinal. El autor Andrés Lira señala que una de las herencias más representativas de la Colonia fue la construcción de las Secretarías de Despacho por materia y el establecimiento del régimen de intendencias, primero en las ciudades y después en las periferias, es decir, las primeras oficinas administrativas en las diferentes regiones que se encargaban de auditar y revisar la administración de los ingresos. En este sentido, una de las razones fundamentales para la implantación del régimen de intendencias en la Nueva España fue el saneamiento de la Hacienda Pública; en ello, las intendencias estaban organizadas bajo un ordenamiento de circunscripciones territoriales a cargo del superintendente general⁶. El fenómeno hacendario, durante los primeros años del México independiente, enfrentó una doble problemática: por una parte, el resquebrajamiento del sistema colonial de naturaleza centralizadora, frente a la instauración del gobierno federal de naturaleza distinta y de orden descentralizador;

⁵ Guerrero, Omar, Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶ Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII"

por otro lado, se hizo palpable la inexistencia de una estructura fiscal, capaz de sostener los requerimientos económicos y políticos del nuevo país. Estos obstáculos aún generan profundos ecos en la actualidad.

En esa primera etapa como nación independiente, la vida hacendaria del país se caracterizó por la gran dispersión en materia de reglamentación, lo que provocó la ausencia de orden, desequilibrios y el escaso control de las haciendas públicas, tanto del Estado nacional y de las entidades federativas, como de los municipios. En contraste, en el ámbito municipal, la transición del sistema colonial al nuevo Estado independiente presentó menos complicaciones, pues durante las primeras décadas del siglo XIX las finanzas públicas municipales continuaron soportadas en las mismas fuentes de ingreso, como los 'bienes de propios' y los 'arbitrios' de las comunas.

El parteaguas de las transformaciones que se darían a la hacienda municipal se construyó con las Leyes de Reforma, especialmente la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de México, conocida como Ley Lerdo, promulgada el 25 de junio de 1856⁷ por el presidente sustituto Ignacio Comonfort y la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, por la cual todas las propiedades de la Iglesia (cerca del 52 por ciento de la propiedad inmobiliaria del país en aquellos años) pasan al dominio de la Nación⁸. Esta Ley fue promulgada el 12 de julio de 1859⁹ en Veracruz por el gobierno del presidente Juárez. La primera de ellas impactó a las corporaciones municipales, toda vez que dicho ordenamiento tuvo como una de sus finalidades, la de desamortizar todas las fincas urbanas y rurales que formaban el acervo de los 'propios' ayuntamientos. Los

⁷ Ley Lerdo de 1856.

⁸ Memoria política de México. Recuperado de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/7/12071859.html>

⁹ La nacionalización de los bienes eclesiásticos, tarea de gigantes. Carlos Betancourt Cid. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Recuperado de http://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/Articulo_La_nacionalizacion_de_los_bienes_eclesiasticos_tarea_de_gigantes.

inmuebles que fueron pasando a propiedad particular pronto fueron objeto de gravámenes con impuestos a los predios urbanos y rústicos en favor de los gobiernos estatales, y ya no para sus originales tenedores, que fueron los municipios, los que podían recibir algunas cantidades menores por las operaciones de venta que se seguían haciendo de sus anteriores bienes. Sin duda, estas difíciles condiciones de las haciendas municipales fueron factores importantes que detonaron la demanda de “municipio libre” en las proclamas del movimiento revolucionario de 1910 y que daría cabida al surgimiento del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Sobre esa base, es importante comprender la evolución en materia institucional que se vivió en México. El historiador y especialista institucional Douglass North¹⁰ asegura que son los propios cambios institucionales el factor que dictamina el ritmo de crecimiento y desarrollo económico dentro de las regiones. North contrasta los motivos estructurales e institucionales que, bajo su análisis, impulsan el crecimiento de las haciendas en algunas regiones y el deterioro en otras. Pone como ejemplo la forma en que se cimentaron las bases del desarrollo económico en Estados Unidos y en América Latina. A este respecto, el autor confirma que los países que alcanzaron su independencia de Inglaterra y España, en los siglos XVIII y XIX, tuvieron un desempeño asimétrico debido a la particular imposición de pautas institucionales tomadas de las grandes ciudades y las ideas innovadoras de sus implementadores.

Un factor importante que dictaminó el avance en materia de cambios estructurales es la capacidad de influencia de las instituciones de representantes en las decisiones de la cabeza de gobierno. Como fue el caso de las colonias inglesas que se formaron en el siglo XVII en que se produjo la lucha entre el parlamento y la corona de Inglaterra. En este caso, la evolución general que propiciaría un cambio institucional se daría a partir de la formación de asambleas y la libertad que tenían

¹⁰ North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.

los colonos para crear su propia economía. Por su parte, North señala que, en el caso de las colonias en Hispanoamérica, el ritmo de cambio institucional después de la independencia respecto a España, se vio afectado por la presencia de una tradición administrativa burocrática que derivaría constantemente en problemas de autoridad.

Este proceso sentaría las bases del marco jurídico y de una nueva concepción de Estado hasta el México postrevolucionario bajo un modelo en el que el poder federal se encargaría de poner en marcha políticas económicas tendientes a no afectar el proceso de modernización del país. Quizá esto explique por qué los gobiernos locales a lo largo de los regímenes de los años treinta no pudieron construir sus propias capacidades hacendarias, ya que el propio modelo de modernización y el evidente atraso institucional que existía en buena parte del país exigía un poder central sumamente fuerte, capaz de ser el portavoz de sus necesidades y demandas.

Antecedentes del impuesto predial

Como se pudo advertir, tanto la citada Ley Lerdo, como la de nacionalización de los bienes eclesiásticos, originaron nuevas fuentes de los ingresos municipales debido a que con ellas se generaron recursos derivados de la cobranza de derechos de la propiedad privada, particularmente en manos de las autoridades eclesiásticas. En ese sentido, podemos señalar que las reformas constitucionales que dan fundamento legal del impuesto predial en México se pueden ubicar en tres momentos históricos fundamentales dentro de la evolución del municipio.

El primer momento es la promulgación de la Constitución de 1917, donde se reconoce al municipio como un nivel de gobierno y se le da autonomía, prohibiendo cualquier intervención, en lo administrativo, de autoridades ajenas al ayuntamiento, estableciendo además una relación directa entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. La Constitución de 1917 reconoce el sistema de gestión del gobierno mexicano, que es el Federal y el Estatal, de este último hace el municipio la base de

LUX CONSULTORES EN COMERCIO Y DESARROLLO SA DE CV

su organización política y administrativa. A pesar de que en esta se faculta al municipio para el cobro y recaudación del impuesto a la propiedad, éste estaba a cargo de los estados de la república.

El segundo momento es la enmienda constitucional de 1983, donde se municipalizan las contribuciones inmobiliarias. En esta modificación, se reconoce la necesidad de fortalecer el financiamiento al municipio, para consolidar su autonomía través de las contribuciones en materia inmobiliaria. Con esta reforma se determina que la hacienda municipal se forma entre otros ingresos, por las contribuciones que los congresos locales establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Como consecuencia de la reforma, los gobiernos estatales derogan de la legislación tributaria del Estado el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto predial, los cuales son contemplados únicamente en la Ley de Ingresos Municipales. La trasmisión del nivel estatal al municipal de las contribuciones inmobiliarias no causó interés por parte del Estado por no mantener renovados los valores catastrales, que son la base para el establecimiento de los gravámenes, por lo que su cobro comenzó a bajar sustantivamente. Tal demérito en la recaudación del Impuesto Predial se dio a partir de la reforma constitucional de 1983, misma que constituye una de las reformas más importantes en materia municipal al conferir un sustento más sólido a las responsabilidades y capacidades de este orden de gobierno, mediante el reforzamiento de su autonomía en tres aspectos: la política, la económica y la administrativa. Entre otros aspectos, se estableció el régimen de representación proporcional para todos los ayuntamientos, sin mínimo poblacional; se ratificó la libertad municipal respecto a su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario; asimismo, se especificaron los ingresos propios municipales, entre ellas, las contribuciones inmobiliarias (impuesto

a la propiedad) y los derechos de agua¹¹. Esta legislación, permaneció hasta principio de la década de los noventa.

El tercer momento es el de las reformas constitucionales del 23 de septiembre de 1999, particularmente, con la modificación al artículo 115. Desde ese momento, se establece en dicho artículo que los municipios administrarán libremente su hacienda y podrán obtener recursos de sus bienes patrimoniales, de las contribuciones que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de los derechos derivados de la prestación de servicios públicos, y de los recursos federales que se les transfieren por medio de las participaciones federales, es decir, el gasto federalizado. A éstos se les agregan programas o subsidios que la Federación ponga a disposición de este orden de gobierno para la atención de renglones específicos. El artículo 115 establece en su fracción IV:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...¹²

¹¹ En ese proceso de reforma, también se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano y se consignó la posibilidad del municipio para celebrar convenios con su respectivo estado, a fin de que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones en materia inmobiliaria.

¹² Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, actualmente se encuentra consagrado en el artículo 36 de la Constitución, en su fracción I, la obligación para todos los mexicanos de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, este mandato declara:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.¹³

Las reformas en materia fiscal abrieron nuevas oportunidades en el ámbito municipal gracias a la capacidad que ofrecen para el fortalecimiento de la autonomía a través de la obtención de recursos propios en los municipios. Sin embargo, estos cambios también generaron nuevos retos para los ayuntamientos en materia de recaudación y sanidad de las finanzas en las haciendas locales. Con el paso de los años, se evidenciaron las deficiencias en las capacidades técnicas de los municipios y se manifestaron inequidades en el sistema derivado de la falta de protocolos y homologación de procesos.

Otro elemento de fortalecimiento y apoyo para los municipios es la instrumentación del gasto federalizado, es decir, la transferencia de recursos federales a las localidades. Sin embargo, hay posiciones encontradas sobre sus efectos. Algunos especialistas aseguran que la relación de dependencia al gasto federalizado por parte de los municipios es una conducta nociva que desincentiva los esfuerzos propios para la recaudación local.

Federalismo fiscal y gasto federalizado en México

El federalismo fiscal en México es, probablemente, el eje rector del Federalismo como sistema organizacional en conjunto. Este complejo arreglo se fundamenta en la

¹³ Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

creación e implementación de mecanismos para la coordinación fiscal entre los distintos órdenes de gobierno, de tal manera que se garantice su funcionamiento y un acompañamiento en la implementación de la normatividad.

A lo largo de la historia del país, la coordinación fiscal entre el Gobierno de la República y las 32 Entidades Federativas, así como de éstas con los 2,445 municipios del país, ha desarrollado instrumentos para la cooperación a partir de diversos entramados institucionales que vinculan a las partes. Ejemplo de esta vinculación es el ejercicio del gasto federalizado. Por ello, a continuación, se presenta una breve síntesis exploratoria de este concepto; gasto federalizado, con el fin de conocer las características generales de esta bolsa de recursos federales que se destina a las distintas localidades del país como mecanismo de apoyo financiero.

En ese orden de ideas destacamos que, en el arreglo institucional del sistema federal mexicano, los gobiernos locales ceden parte de sus atribuciones fiscales al orden federal, es decir, las entidades federativas y municipios renuncian al cobro de algunos impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto Sobre la Renta (ISR), en favor de la federación, y a cambio de recibir parte de los recursos que ésta recauda a través del gasto federalizado. En virtud de lo anterior, en 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuya estructura y funcionamiento está regulado por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente desde 1978. La LCF fue una de las 14 leyes que se modificaron bajo la dinámica reformadora del presidente Enrique Peña Nieto, cuya última publicación se realizó el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de Federación.

En la Ley de Coordinación Fiscal se establecen, entre otras cosas, los métodos de asignación del gasto federalizado. Esta bolsa de recursos federales se divide en dos grandes apartados: las participaciones federales del Ramo 28 estipuladas Capítulo primero y las aportaciones del Ramo 33 declaradas en el Capítulo quinto (recursos etiquetados). Así lo mandata su artículo primero que a la letra dice:

Art. 1º. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento...

En esta Ley se establecen los criterios para la distribución de fondos del Ramo 28 para las entidades y municipios como es el caso del Fondo General de Participaciones; compuesto por el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), el Fondo de Fomento Municipal se constituye del 1 por ciento de la RFP, el Fondo de Fiscalización y Recaudación constituido por el 1.25 por ciento de la misma recaudación, entre otros. Asimismo, se establecen los lineamientos de los fondos y convenios para acceder a las Aportaciones establecidas en el Ramo 33. Los recursos asignados por medio de las aportaciones son condicionados a la presentación de objetivos específicos y entrega de resultados.

Como se dijo anteriormente, los recursos de origen federal que reciben los estados y municipios, particularmente aportaciones y participaciones, representan el 71.5 por ciento del total sus ingresos¹⁴. Sin embargo, esta situación no es coyuntural, pues según se muestra en la siguiente gráfica, éstos apoyos de la Federación a los gobiernos subnacionales han crecido durante los últimos 15 años con una tasa real de del 92.1 por ciento.

¹⁴ De acuerdo con el reporte Índice de Información Presupuestal Municipal del IMCO, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Aportaciones y participaciones federales a estados y municipios* (miles de millones de pesos) 2000-2015



Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

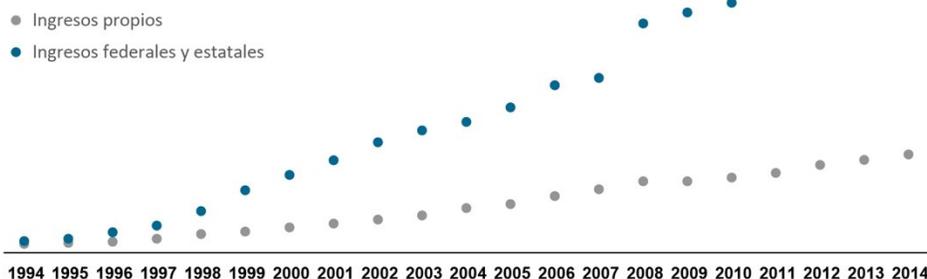
*Aportaciones: se refiere al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones del Distrito Federal. Participaciones: considera únicamente el 20% del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

En ese sentido, la Federación ha mantenido su tendencia creciente en materia de apoyos a las localidades a pesar de que éstas no han reflejado un cambio sustantivo en su actividad recaudatoria. Como se muestra en la siguiente gráfica retomada del estudio IIPM 2016 del IMCO, el monto de los ingresos municipales de origen estatal o federal ha aumentado de manera sustantiva durante los últimos 20 años, mientras que los ingresos propios se han mantenido relativamente constantes.

Crecimiento de los ingresos municipales

Entre 1994 y 2014, los ingresos municipales* crecieron 256.4% en términos reales:

32.7% corresponde a ingresos propios
205.6% se debe a transferencias federales y estatales**



LUX CONSULTORES EN COMERCIO Y DESARROLLO SA DE CV

Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

* No incluye delegaciones de la Ciudad de México.

Con el objetivo de modificar esta situación, las instituciones del Estado mexicano han generado esquemas para promover la recaudación de impuestos locales mediante la inclusión de ésta como una variable en la fórmula de asignación de algunos fondos del gasto federalizado (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Fomento Municipal, etc.) que se distribuyen según las fórmulas establecidas en la LCF. Este mecanismo tiene por objetivo premiar a los municipios que mejoren sus capacidades bajo la lógica de un doble incentivo. Es decir, que la recaudación del impuesto predial impacte dos veces. Esto es porque el municipio que incrementa su recaudación de predial aumenta sus ingresos propios y también incrementa sus coeficientes de las fórmulas de distribución que se basan en la recaudación de predial para recibir más participaciones después.

Asimismo, con la reforma fiscal se estableció, de manera opcional, que el Fondo General de Participaciones (FGP) que los Estados distribuyen a los municipios, incorpore criterios similares a los que usa la federación para transferir dicho fondo a las entidades federativas (artículo 6º); es decir, criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación¹⁵.

1. Creación del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), en sustitución del Fondo de Fiscalización (FOFIE). Los recursos de dicho Fondo son equivalentes al 1.25 por ciento de la recaudación federal participable (RFP)¹⁶ de cada ejercicio. La fórmula de distribución del nuevo fondo mantiene variables de fiscalización, tal cual se contenían en el FOFIE¹⁷, reemplazando las relacionadas con el Régimen de Pequeños Contribuyentes y con el Régimen de Intermedios por indicadores de eficiencia y fortaleza recaudatoria (60 por ciento del excedente, 1.8 miles de millones de pesos

¹⁵ "Federalismo hacendario: nuevas reglas e incentivos" ensayo de Marcela Andrade Martínez; Titular de la UCEF.

¹⁶ La recaudación federal participable se obtiene por la recaudación de la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que se relacionan en el artículo 2 de la LCF.

¹⁷ El FOFIE consideraba las siguientes variables para su distribución: i) Las cifras virtuales de la entidad de que se trate, que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; ii) el valor de la mercancía embargada o asegurada por cada entidad que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria; y iii) la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para cada entidad.

estimados para 2015), escalados por población. Lo anterior, de acuerdo con la reforma al artículo 4° de la LCF.

2. Modificación a la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM). Se incluyó un incentivo para la coordinación en la recaudación del impuesto predial entre los estados y sus municipios. El incentivo consiste en distribuir el 30 por ciento del excedente de dicho Fondo con respecto al ejercicio 2013, únicamente entre aquellas entidades que hayan coordinado con sus municipios la recaudación de esta contribución y que registren incremento en el impuesto predial.

Lo anterior, considerando que la acción entre estos órdenes de gobierno permitirá que la experiencia de la administración estatal, en conjunto con sus sistemas recaudatorios, les otorgue a los municipios una mayor eficiencia recaudatoria (similar a la observada en el Distrito Federal). Además del incentivo señalado mediante la reforma al artículo 2-A, se advierten los siguientes beneficios para los estados y municipios que se coordinen: i) mayores ingresos propios, ii) impacto en el resto de los fondos de participaciones que incluyen para su distribución esta variable recaudatoria: FGP, FOFIR y 0.136 por ciento de la RFP¹⁸ y, iii) reducción de costos por la administración del impuesto.

3. Por último, a partir de 2015 se participará a los gobiernos locales la totalidad de los ingresos provenientes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) causado por sus empleados. Por tanto, como se señala en el artículo 2°, se excluirá de la RFP, el ISR por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. Esta medida

¹⁸ Se distribuye entre los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importan o exportan.

marcará una pauta importante para lograr un mayor ordenamiento en la declaración y cumplimiento del impuesto.

Con la incorporación del FOFIR, ya son cuatro los fondos de participaciones federales del ramo 28 que se distribuyen tomando en consideración parámetros de recaudación local, ponderados por población: FGP, FFM, FOFIR y el 0.136 por ciento de la RFP.

Con base en dichos criterios y la siguientes formulas se realizan las asignaciones bajo el supuesto de que la inclusión del impuesto predial en dichas fórmulas pueda incentivar su recaudación en el nivel local.

Fondo General de Participaciones

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}, \quad C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i}, \quad C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

$$\text{con } \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-1}}$$

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, 2017.

Donde:

- $C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del *Fondo General de Participaciones* de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo. Considerando los coeficientes $C2$ y $C3$ como incentivos recaudatorios.
- $P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .
- $P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

- $\Delta FGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.
- $PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.
- $PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$IE_{i,t}$ es la información relativa a **la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad** i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Fondo de Fomento Municipal

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t}(0.7C_{i,t} + 0.3CP_{i,t})$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i} \quad CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, 2017.

Donde:

- $C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del 70 por ciento del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.
- $CP_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del 30 por ciento del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

Para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo.

- $F_{i,t}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad i en el año t .
- $F_{i,13}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2013.
- $\Delta FFM_{13,t}$ es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2013.

- $R_{i,t}$ es **la recaudación local de predial** y de los derechos de agua, que registren un flujo de efectivo, de la entidad i en el año t , reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- $I_{i,t}$ es el valor mínimo entre el resultado del cociente y el número 2.

- $RC_{i,t}$ es **la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad i** en el año t y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .
- nc_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad i .

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Fondo de Fiscalización y Recaudación

$$T_{i,t} = T_{i,13} + \Delta FOFIR_{13,t} (0.3C1_{i,t} + 0.1C2_{i,t} + 0.3C3_{i,t} + 0.3C4_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{CV_{i,t-1} n_i}{\sum_i \frac{CV_{i,t-1}}{PIB_{i,t-1}} n_i} \quad C2_{i,t} = \frac{VM_{i,t-1} n_i}{\sum_i VM_{i,t-1} n_i} \quad C3_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i} \quad C4_{i,t} = \frac{\frac{ILD_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}} n_i}{\sum_i \frac{ILD_{i,t-1}}{ILD_{i,t-1}} n_i}$$

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal, 2017.

Donde:

- $T_{i,t}$ es la participación de la entidad i en el año t .
- $T_{i,13}$ es la participación que la entidad i recibió en el año 2013, por concepto del Fondo de Fiscalización.
- $\Delta FOFIR_{13,t}$ es la diferencia entre el Fondo de Fiscalización y Recaudación del año t y el Fondo de Fiscalización del año 2013.
- $CV_{i,t}$ son las cifras virtuales de la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.

- $PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .
- $VM_{i,t}$ es el valor de la mercancía embargada o asegurada por la entidad i en el año t que dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria.
- **$R_{i,t}$ es la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- **$ILD_{i,t}$ corresponde a la recaudación de impuestos y derechos que se recauden en la entidad i en el año t , contenida en la última cuenta pública oficial más las Participaciones Federales que se hayan percibido en dicho ejercicio, incluyendo los incentivos derivados de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.**
- n_i es la última información oficial de población que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .
- \sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Para los efectos de la fórmula a que se refiere este artículo, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Finalmente el 0.136 por ciento de la RFP se distribuirá entre los municipios colindantes con frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere la Ley, en los casos en que se

detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = B_i / TB$$

Donde:

- CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.
- TB es la suma de B_i.
- i es cada entidad.

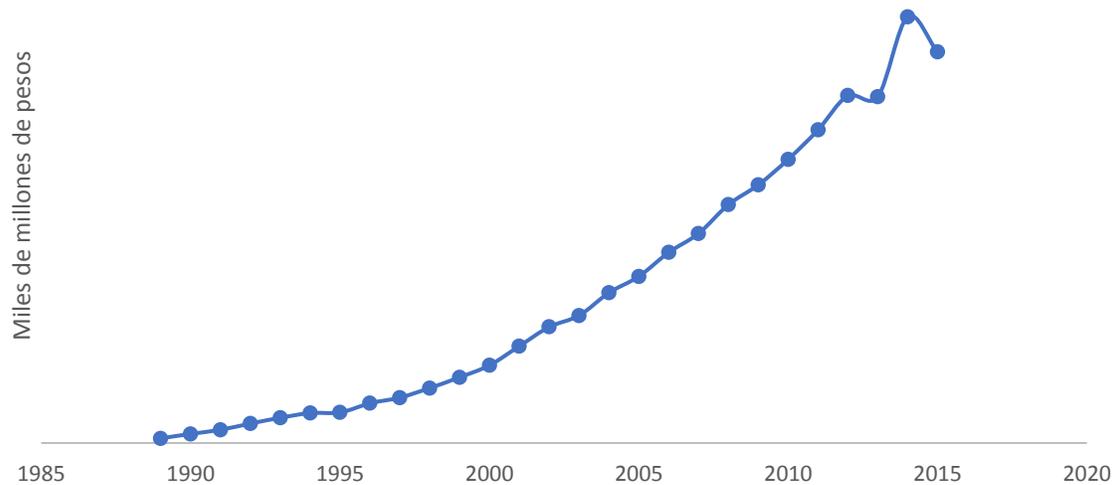
$$B_i = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

- CCiT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.
- IPDAiT-1 = **Recaudación local de predial** y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- IPDAiT-2 = **Recaudación local del predial** y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Es una realidad que el dinamismo observado en la distribución de recursos federales debe complementarse con los esfuerzos recaudatorios de los niveles locales de gobierno. Como se puede observar en las siguientes gráficas, el comportamiento de recaudación del impuesto predial presenta un aumento relativo en los últimos años, sin embargo, sí presenta como porcentaje de los ingresos municipales, la tendencia decreciente.

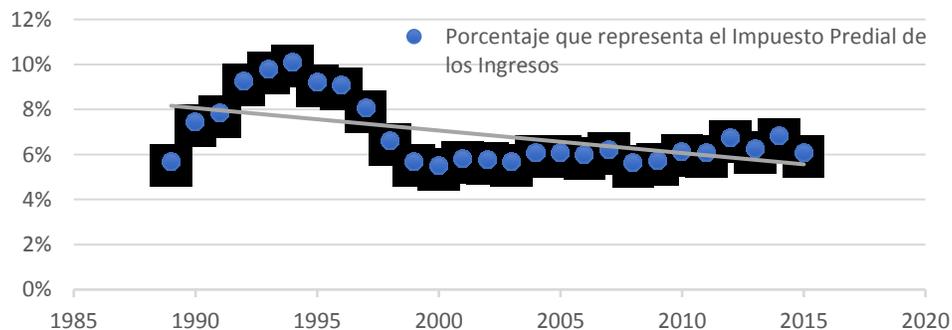
Comportamiento de la recaudación del Impuesto Predial 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En este sentido, en México se han generado avances importantes derivados de esta reforma del 2014. Desde entonces, ha aumentado la recaudación de impuestos en relación al PIB (en alrededor de 3 puntos porcentuales).

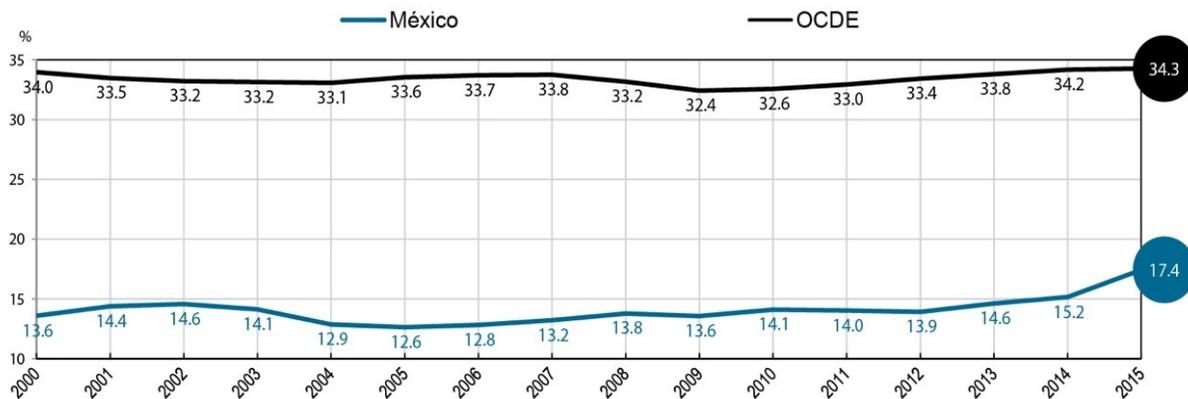
Promedio de la recaudación del impuesto predial como % de los ingresos municipales 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Sobre esa base, vale la pena resaltar que, en general, México es un país caracterizado por el bajo nivel de recaudación de impuestos como porcentaje del PIB, dentro de los miembros de la OCDE. En la actualidad ocupa el último lugar con poco más del 17.4 por ciento. Aún para estándares de América Latina, estos niveles son bajos.

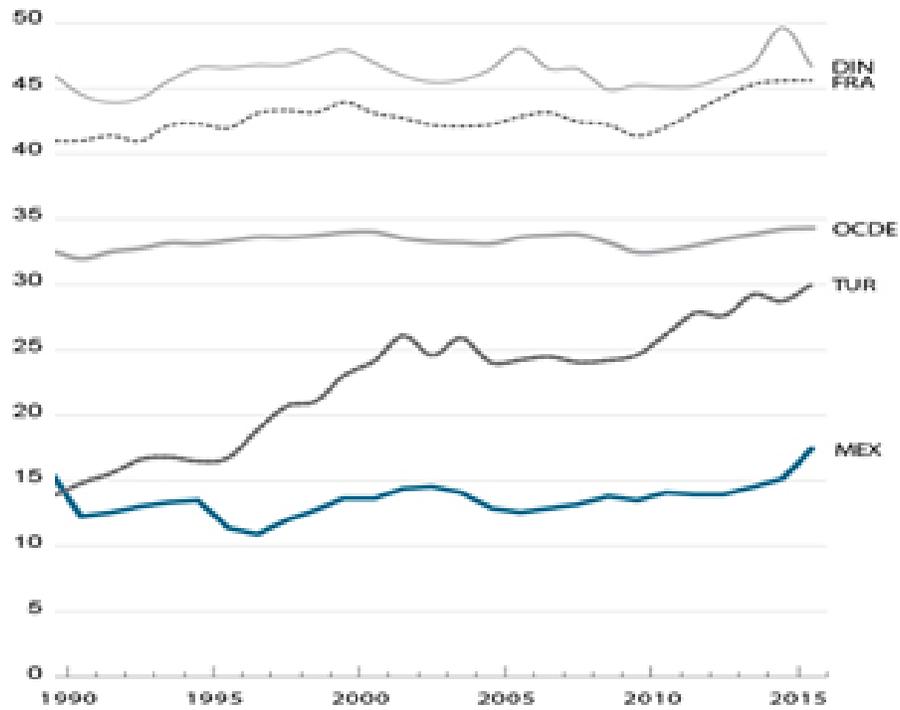
Recaudación de impuestos como % del PIB, México-OCDE 2000-2015



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

El comportamiento evidenciado se ha presentado por décadas, las variaciones de la recaudación de impuestos como porcentaje del PIB apenas presentan cambios. En la siguiente gráfica podemos observar que el déficit en la capacidad recaudatoria dentro del es una situación constante a través del tiempo. En ese sentido, México se coloca desde hace más de 20 años por debajo del promedio de la OCDE, lo que advierte grandes desafíos en materia de recaudación impositiva.

Recaudación de impuestos como % del PIB, variaciones (1990-2015)

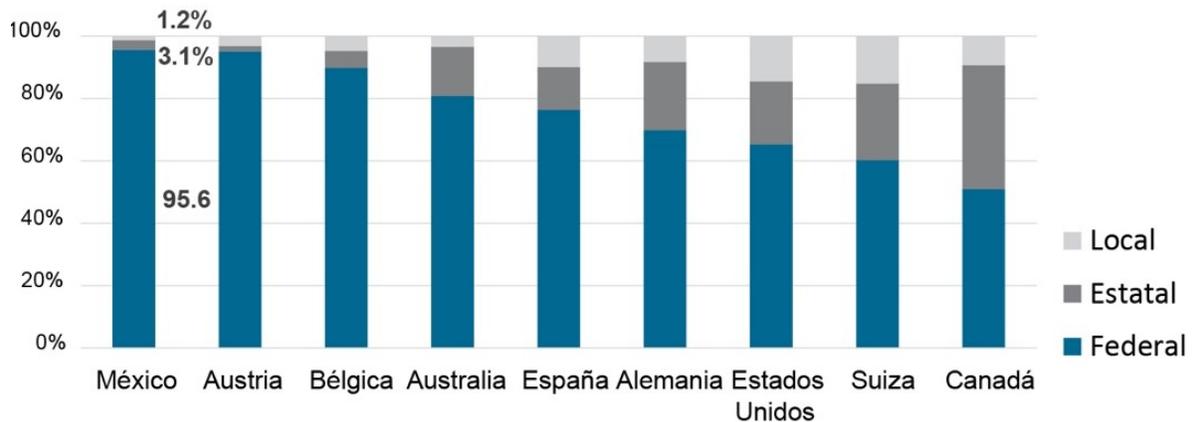


Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

Esta situación se mantiene en el nivel municipal y estatal, pues como se muestra en la siguiente gráfica, el porcentaje de recaudación federal representa más del 95.6 por ciento de los ingresos del Estado mexicano. Esta situación coloca en un riesgo elevado a las localidades debido a la vulnerabilidad en la que se encuentran ante impactos externos a la economía nacional. Tal es el caso del reajuste generado en 2016 debido a la caída en los precios internacionales del petróleo.¹⁹

¹⁹ Según el IMCO en su reporte IIPM2016, ante la caída de los precios y la producción de petróleo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planteó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 una reducción de \$15.9 mmdp en algunos de los fondos que se transfieren a los gobiernos municipales.

Recaudación de impuestos por orden de gobierno como % del total

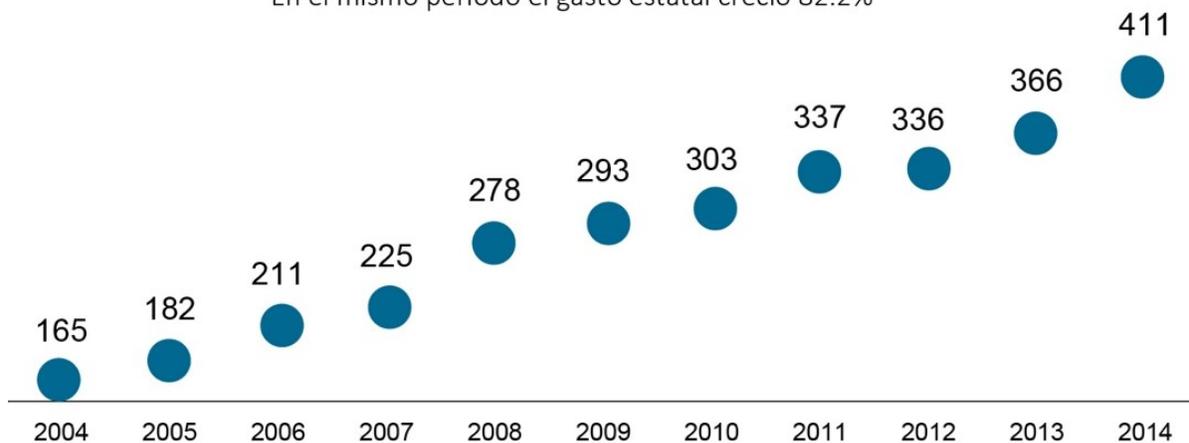


Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

Por otro lado, también se debe resaltar que, a pesar de que aún existen áreas de oportunidad en materia de recaudación, el gasto de los gobiernos municipales se ha incrementado considerablemente. Por lo anterior, podemos asegurar que los incentivos para motivar la recaudación local no se han alineado al objetivo final. En la siguiente grafica recuperada del IMCO se ilustra esta situación.

Crecimiento del gasto municipal (miles de millones de pesos) 2004-2014

Tasa de crecimiento real acumulada (2004-2014) de 66.8%.
En el mismo periodo el gasto estatal creció 82.2%

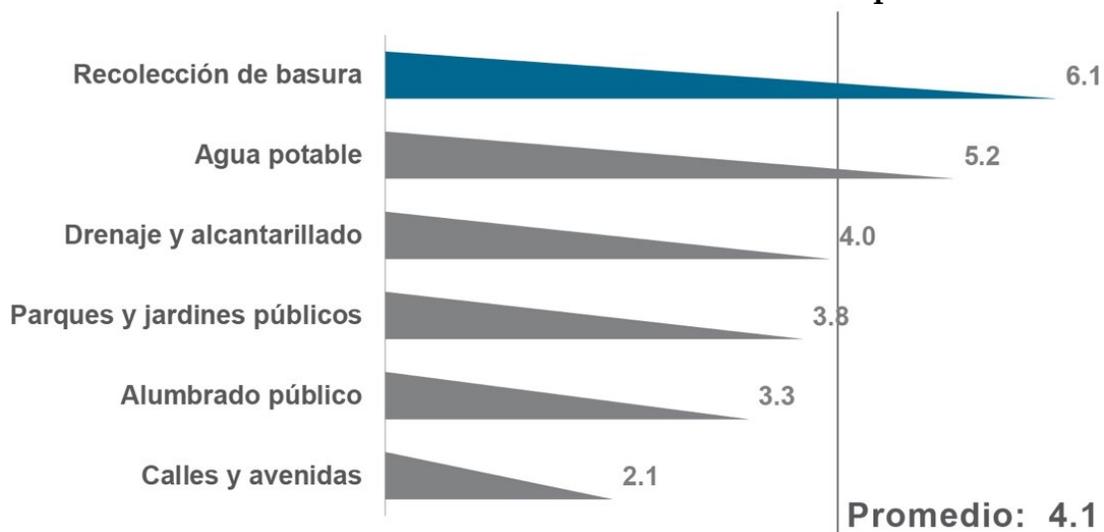


Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

En ese sentido es importante destacar que si bien, un problema que se presenta en materia de recaudación son: la resistencia del ciudadano a pagar impuestos, así como las deficiencias en las capacidades técnicas y operativas por parte de las autoridades, también debemos reconocer que la ciudadanía deja de participar en sus compromisos de pago de impuestos al percibir que sus participaciones no se ven reflejadas en los servicios públicos que reciben en las localidades.

Es decir, aunado a los problemas planteados anteriormente respecto al impuesto predial, estos obstáculos pueden no limitarse al terreno técnico (calidades y capacidades de las autoridades) sino que también puede recaer en una arena política. Es decir, lo político se forma por las percepciones del ciudadano sobre la efectividad del estado en la provisión de servicios públicos financiados con dicho impuesto. Si el ciudadano percibe que sus contribuciones no generan un retorno tangible en la calidad de sus servicios, es poco probable que participe en el juego cooperativo. En ese sentido, a continuación se presentan algunos hallazgos sobre la percepción de los servicios municipales en México.

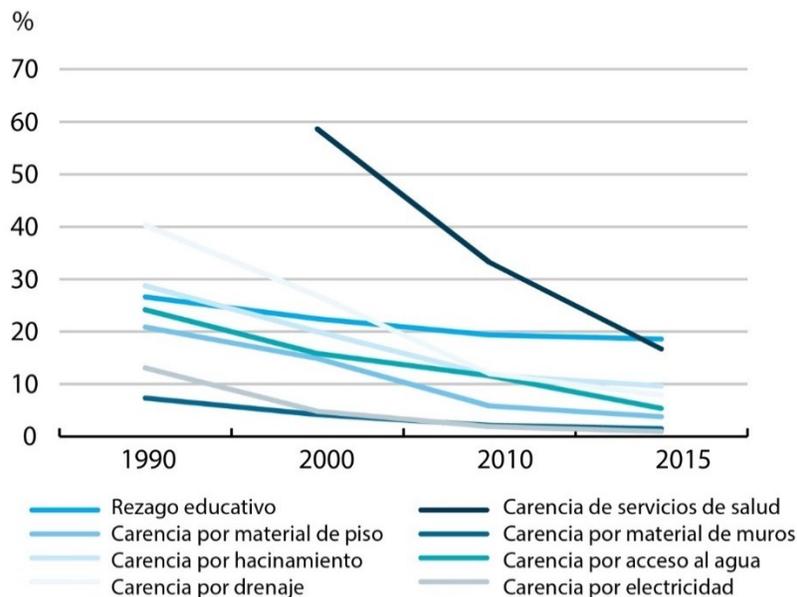
Insatisfacción ciudadana con los servicios municipales



Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

Como se puede observar, el promedio de satisfacción con servicios municipales es bajo, en general, a pesar del crecimiento del gasto de los gobiernos municipales. En 2014 el promedio de satisfacción ciudadana con los servicios públicos municipales es de 4.1 sobre 10. Asimismo, a pesar del aumento en el gasto del que hemos hablado anteriormente, los indicadores sobre las condiciones sociales también presentan un panorama adverso.

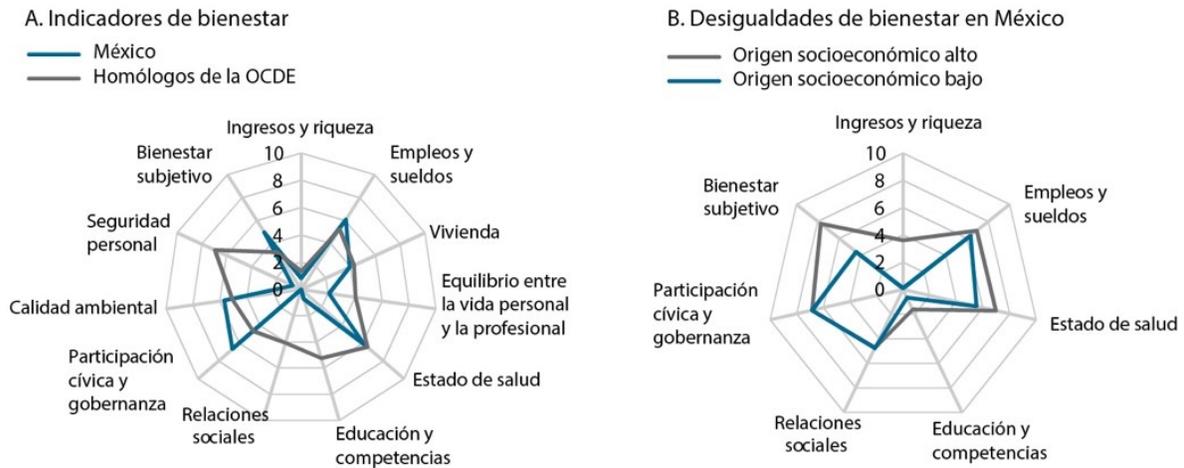
Evolución de las condiciones sociales



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

La desigualdad medida con el coeficiente de Gini es alta y no ha disminuido durante los últimos años, lo cual sugiere que las políticas de transferencias podrían haber sido más eficaces. Como hemos comentado, el gasto social es elevado según la comparación internacional como un porcentaje del gasto público total, pero los indicadores de bienestar se mantienen por debajo de las expectativas. En ese sentido, el impuesto predial se presenta como una oportunidad para mejorar las alternativas municipales para mejorar las condiciones de los habitantes.

Indicadores de bienestar, comparativo OCDE



Fuente: *Estudios Económicos de la OCDE: México, 2017*

II. Impuesto predial en México: retos y oportunidades

Descripción del Impuesto Predial

La literatura y la evidencia empírica nos indican que el impuesto predial es el impuesto local por excelencia, y tiene la ventaja de que se recauda con relativa facilidad. La base del impuesto es visible, inamovible y tiende a reflejar la capacidad de pago del contribuyente. La base administrativa y legal del impuesto es el catastro municipal, el cual es clave no solo para cobrar el impuesto predial, sino también para asociar el predio al costo de proveer servicios básicos a cada predio según el uso del suelo (vivienda, oficinas, comercio, industria, etc.).

Como se mencionó anteriormente, el Impuesto Predial es alternativa de mayor potencial para generar ingresos propios en los municipios de México. Este impuesto se define como un gravamen sobre la propiedad o posesión inmobiliaria. El impuesto debe ser pagado por todos los propietarios de un inmueble, ya sea vivienda, oficina, edificio, local comercial o predio. Su existencia no se limita a México, en otros países se le conoce como impuesto a la propiedad o impuesto inmobiliario. Éste está basado en la idea de que todos aquellos propietarios de un bien inmueble deben aportar una cuota anual al Estado en forma de tributo.

En México, el predial se paga y se calcula de manera anual, en los primeros dos meses del año. También existe la posibilidad de pagarlo de manera bimestral, a excepción de los contribuyentes que aportan la cuota mínima, es decir: los jubilados, pensionados o mayores de 60 años (estos se presentan como algunos casos de excepción para la recaudación en algunas localidades, al igual que los edificios públicos, centros escolares, hospitales, etc.). En general, existe un descuento para quienes realizan su pago durante los primeros días o meses del año como mecanismo para incentivar su recaudación. El porcentaje que se descuenta varía de acuerdo con la entidad federativa y cambia cada año. Las reducciones con frecuencia oscilan entre 5 y 15 por ciento del total a pagar.

Este gravamen se determina al tomar como base el valor catastral del inmueble, el cual se establece calculando los valores unitarios del suelo y la construcción y multiplicando estos por la superficie de la edificación. Para calcular el valor del suelo, el primer criterio que se utiliza es la ubicación del inmueble. De esa forma, existen tres tipos de valor de suelo:

- Área de valor: Esto implica un cálculo con base en varias manzanas (un grupo de casas ubicadas en el mismo lote o área) que tienen características parecidas en cuanto a infraestructura y equipamiento urbano (servicios), tipo de inmuebles (casas unifamiliares, condominios, locales comerciales, fábricas, etcétera) y dinámica inmobiliaria.
- Enclave de valor: El cálculo por enclave se hace cuando una porción de manzanas o lotes habitacionales son notoriamente diferentes en valor y características respecto de los demás en un área específica.
- Corredor de valor: Es el cálculo que se hace cuando el inmueble se encuentra en una avenida o vialidad importante o muy transitada. Se considera en función de que las grandes vialidades aumentan el valor comercial de una propiedad al incrementar la actividad económica de la zona. El cálculo se aplica aun cuando el inmueble no tenga su acceso principal sobre la vialidad en cuestión.

Después de calcular el valor del suelo, se determina el avalúo de la construcción. Para esto se toman en cuenta factores como:

1. Tipo de inmueble: habitacional o comercial.
2. Número de pisos (tanto de la construcción general, como del propio inmueble. Por ejemplo: puede tratarse de un departamento de dos niveles que se encuentra dentro de un edificio de 10 pisos).
3. Superficie del terreno.
4. Tamaño de la construcción.
5. Antigüedad del inmueble.

Por último, para realizar el cálculo, se toman en cuenta los rangos de valores. Esto quiere decir que existen tablas que marcan el monto del impuesto predial de acuerdo con el rango de valor catastral en que se encuentra una vivienda. Los mecanismos y criterios utilizados para esta medición pueden interpretarse fácilmente en teoría, sin embargo, en el nivel municipal muchas veces no se cuentan con las capacidades institucionales para su implementación y recaudación.

Capacidades financieras municipales para la recaudación

Se le llama capacidad financiera de los municipios, al conjunto de facultades, herramientas y mecanismos con los que los gobiernos locales obtienen recursos económicos. Esta capacidad permite a los ayuntamientos afrontar las responsabilidades que les han sido conferidas por mandato constitucional como la prestación de servicios públicos y seguridad de la población. Por esta razón, la eficacia de las finanzas municipales es, en general, el tema principal de los debates entre los estudiosos del municipio.

En la actualidad, podemos asegurar que uno de los grandes problemas en la capacidad financiera de los municipios es precisamente la debilidad de sus habilidades recaudatorias. Esta situación es consistente en la mayoría de los gobiernos locales. A pesar de la gran cantidad de recursos descentralizados que se

han otorgado en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio.

La disponibilidad de recursos financieros y su correcto manejo son dos de las variables que determinan la capacidad financiera de los gobiernos municipales, la cual repercute directamente en la calidad de vida de sus ciudadanos, desde la simple mejora en la cobertura y calidad de los servicios básicos que, como ya advertimos, por ley está obligado a prestar (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad, entre otros), hasta la implementación de políticas más complejas destinadas a atender otros asuntos públicos que no necesariamente forman parte de su jurisdicción, pero que forman parte del desarrollo local.

La relación que se desarrolla entre las unidades regionales y el gobierno central no es homogénea. Algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales y cuentan con organismos y mecánicas para ello, sin embargo, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus acciones y vínculos están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno local y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica.

En materia de impuestos, se han realizado una buena cantidad de cambios normativos con la finalidad de devolver facultades, atribuciones y recursos a los gobiernos municipales. Sin embargo, en muchas ocasiones las entidades federativas no pueden recaudar más, porque existe una fuerte concentración de facultades impositivas en los llamados impuestos federales, quedando a los estados sólo unos cuantos de bajo potencial recaudatorio. En este sentido, reiteramos que el Impuesto Predial presenta grandes oportunidades para mejorar los ingresos de las localidades bajo una estrategia integral en la que se fomente su contribución.

Contexto del impuesto predial en México

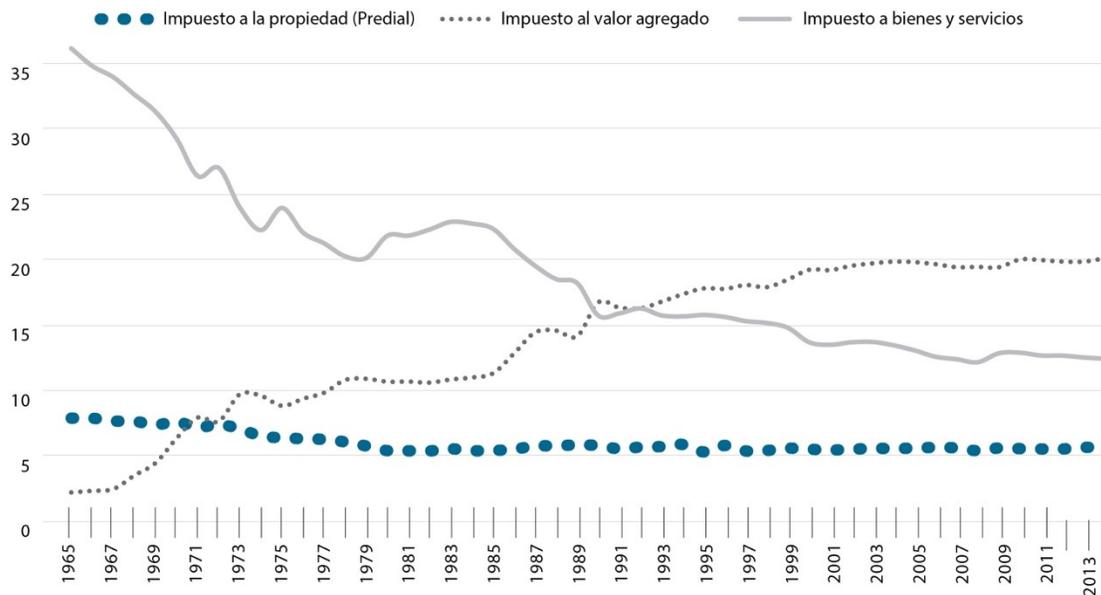
Como hemos resaltado a lo largo de este documento de trabajo, los municipios no han tenido buenos resultados en materia de recaudación de los impuestos para generar ingresos propios que ayuden a sufragar el gasto público. Es importante resaltar que es a través del esquema impositivo, que los gobiernos se allegan de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones y a su vez, sus ciudadanos (sujetos pasivos de la relación tributaria), son retribuidos a través de la recepción de bienes públicos.

Por ello, se reitera que el municipio en México presenta grandes debilidades en sus finanzas públicas debido una elevada dependencia de sus ingresos respecto de los recursos federales, producto del arreglo institucional correlativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), y que una causa de las debilidades en sus finanzas es el insuficiente aprovechamiento (por la escasa recaudación) de sus fuentes impositivas, principalmente el impuesto predial.

En la actualidad, la recaudación de este impuesto progresivo se encuentra muy por debajo de su potencial. Ello se refleja en lo siguiente: de los 2 mil 456 municipios del país, 522 de ellos (alrededor de 20 por ciento), no cobran el predial. El 90 por ciento de la recaudación se lleva a cabo en 150 municipios. En éstos habita 60 por ciento de la población, mientras 40 por ciento no contribuye con este gravamen. Es decir, alrededor de 45 millones de personas en México no pagan predial.

En México, la suma de las recaudaciones del impuesto predial en el nivel local representa tan solo el 0.2 por ciento del PIB, mientras que en América Latina y Estados Unidos equivale a 1.7 por ciento y 3.2 por ciento del mismo indicador, respectivamente. Esta situación ha sido consistente desde hace más de cinco décadas.

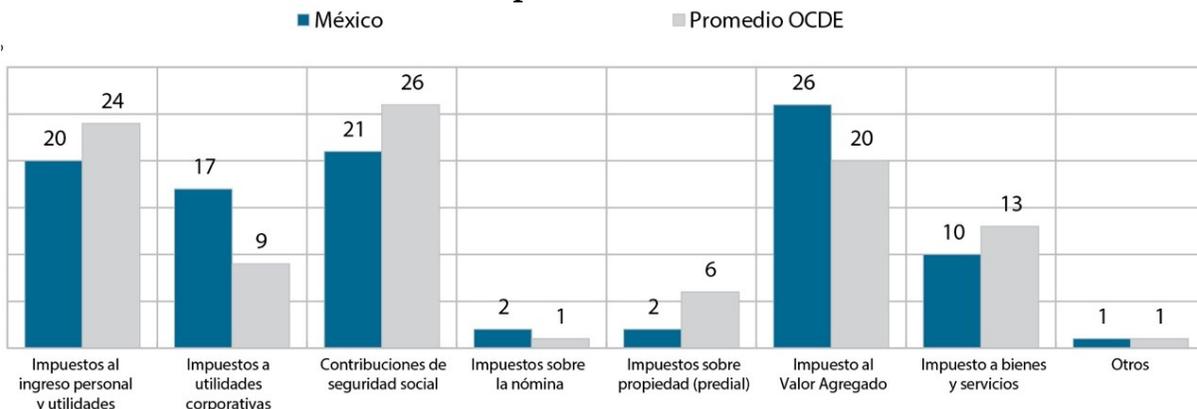
Comparativo de recaudación del Impuesto Predial, Impuesto al Valor Agregado- Impuesto a bienes y servicios, OCDE 1965-2013



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

En comparación con otras latitudes y países con características compartidas como las de los miembros de la OCDE, México ocupa el último lugar en la recaudación del impuesto predial como se muestra en la gráfica de componentes impositivos a continuación.

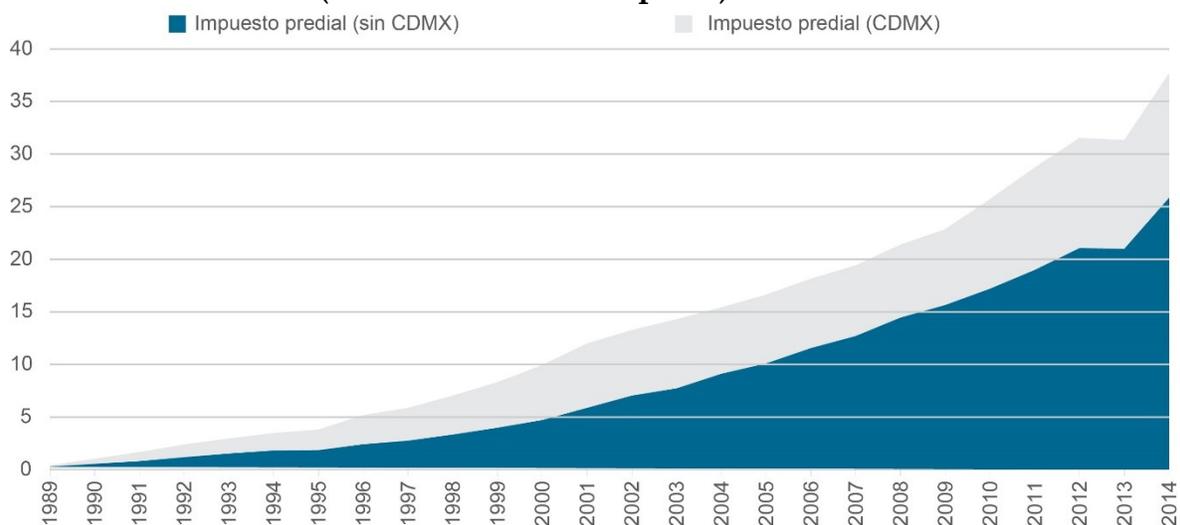
Estructura impositiva, México-OCDE



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

Por otra parte, ese 0.2 por ciento que se recauda por impuesto predial no es homogéneo para toda la república. Hay estados que recaudan mucho más que otros, aunque el promedio sigue siendo bajo. Entre las Entidades Federativas que recaudan más se encuentra la Ciudad de México, donde la recaudación del predial no es responsabilidad de los gobiernos locales (delegaciones políticas), como en el resto de los estados de la república, sino que recae en el nivel estatal.

Impuesto predial en México (miles de millones de pesos) 1989-2014



Fuente: IIPM 2016 del IMCO.

Posibles problemáticas

La recaudación del impuesto predial presenta diversos obstáculos. Estos focos de atención van de las deficiencias en las capacidades técnicas y operativas de las autoridades municipales hasta el escenario del costo político que implica implementar una política agresiva de recaudación tributaria, todo ello aunado a una escasa cultura del pago de impuestos por parte de la sociedad. Sobre esta base, podemos decir que algunas posibles problemáticas de la recaudación del impuesto predial son:

- **Dependencia de los recursos federales:** como se ha mostrado, durante los últimos años se ha presentado un aumento en la transferencia del gasto

federalizados los municipios. Debemos subrayar que esta situación por si sola no genera una externalidad negativa para las localidades, sin embargo, cuando esta situación se acompaña de otras circunstancias como la falta de mecanismos de las autoridades locales para la recaudación, poca continuidad en los procesos administrativos y la escasa cultura tributaria, la presencia de recursos federales se puede presentar como una alternativa confortable que inhibe los esfuerzos de los ayuntamientos debido a la certeza que constituye esta bolsa asegurada con respaldo federal, incluso sin tener una buena recaudación en las localidades.

- **Exenciones y trato preferencial:** en la actualidad existen áreas de oportunidad para la ampliación de la masa tributaria. En ese sentido, aún existen exenciones en materia de impuesto predial para los inmuebles que pertenecen a organismos gubernamentales como delegaciones federales, edificios de gobierno, hospitales y escuelas, así como para obras de infraestructura como aeropuertos y autopistas. Estos últimos, no de exentan mediante una disposición constitucional (únicamente las refinerías se exentan constitucionalmente de esta contribución), sino a través de un título de concesión a empresarios privados otorgado por las autoridades federales, lo que genera fugas en la recaudación total.
- **Costos políticos:** es una realidad que el cobro de impuestos es una tarea naturalmente complicada para el Estado debido a que implica que el ciudadano comparta un porcentaje de su ingreso en beneficio de la comunidad, situación que muchas veces tiene retornos intangibles, de forma directa, para la población. En este sentido, las autoridades evaden la responsabilidad de asumir los costos de implementar políticas agresivas en materia de tributación que pueda ser afrontado con costos en la arena electoral. En ocasiones, la ausencia de obligatoriedad en la continuidad de los planes de desarrollo municipal al término de una administración

desincentiva a las autoridades para implementar los cambios requeridos debido a que los beneficios no serán observados en el corto plazo.

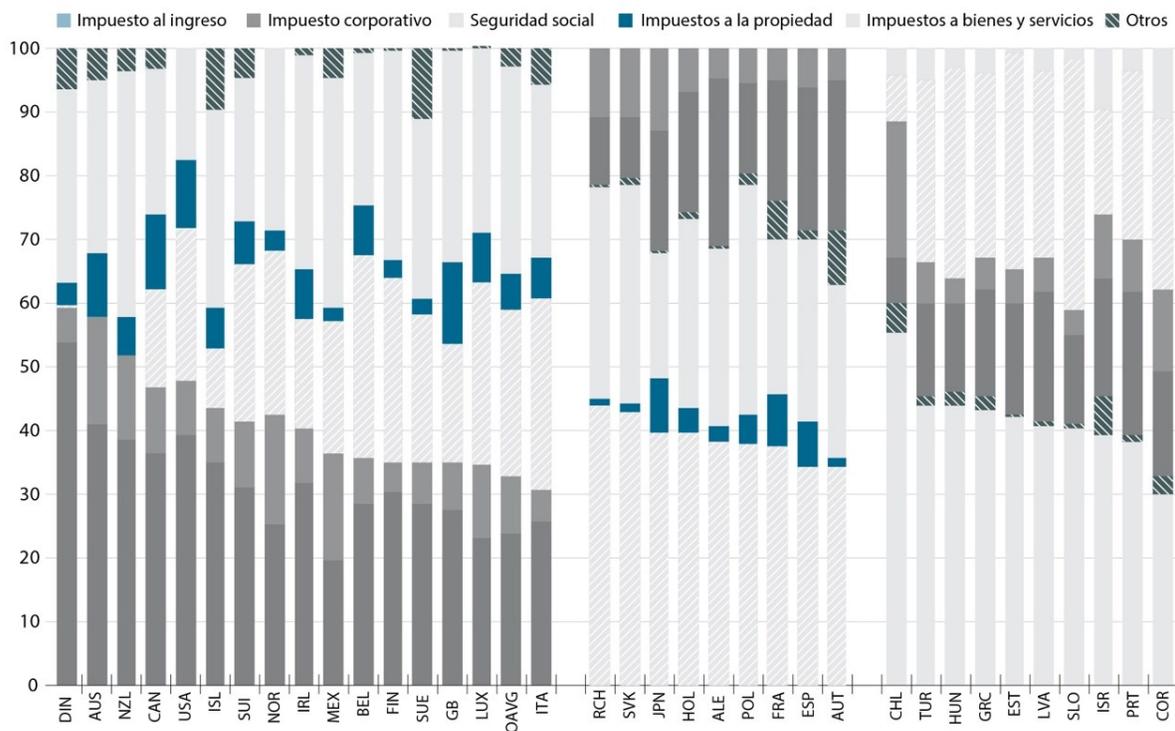
- **Capacidades institucionales limitadas:** desafortunadamente, en una buena parte de los municipios mexicanos, aún existen grandes áreas de oportunidad en materia de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales, particularmente, para la integración y gerencia de estrategias recaudatorias. En ese sentido, la falta de profesionalización de las autoridades locales vulnera el ejercicio de gobierno y limita su margen de acción debido a la ausencia de herramientas técnicas y operativas dentro de las localidades.
- **Falta de transparencia:** en la actualidad, la existencia de canales de transparencia y rendición de cuentas son factores de peso para incentivar la cooperación y participación ciudadana. En este sentido, si los contribuyentes no validan los criterios prudenciales y de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, aunado a la insatisfacción con los retornos de su tributación, la tarea recaudatoria se vuelve mucho más compleja.
- **Falta de actualización catastral:** en la actualidad, el manejo de datos e información es un factor fundamental para garantizar un ejercicio eficiente de gobierno. En ese sentido, las localidades del país aún cuentan con serios rezagos en materia de herramientas para valuar y medir eficazmente el impuesto predial. En la mayoría de los municipios, la información del catastro aún se encuentra desactualizada y cuenta con pocas herramientas para su verificación. Asimismo, muchos de los valores catastrales en México están subvaluados y mal registrados según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

III. Casos de éxito internacional

Experiencias internacionales

En contexto, hemos mostrado de manera general, que en México el impuesto predial no es tan representativo en la estructura de ingresos federales al compararlo con el resto de países del mundo. ¿Qué hace esta diferencia? ¿Cuáles son las políticas realizadas en otros países para mejorar la recaudación?

**Estructura de impuestos como % de la recaudación
2014**



Fuente: Resumen estadístico México, 2016. OCDE.

Existen otros países que, en un periodo relativamente breve, mejoraron su recaudación fiscal. A continuación se mencionan algunos ejemplos exitosos de modernización y fortalecimiento de las finanzas públicas a nivel subnacional retomados del estudio “Sistemas del impuesto predial en América Latina y el

Caribe” del *Instituto Lincoln de Política Territorial*²⁰. En estos casos, acciones como las mejoras en su padrón catastral permitieron un significativo aumento en sus ingresos locales. Los casos comparten ciertas características como una oposición inicial de sus habitantes contra un alza en sus impuestos. Sin embargo, gracias a estrategias de comunicación adecuadas lograron convencer a la población de que esta acción sería en su beneficio.

- **Brasil**

La República Federal de Brasil se conforma, por el gobierno federal, estados, distrito federal y municipios. En la actualidad el país está dividido en 5,565 municipios distribuidos en 26 estados y el distrito federal de Brasilia. La tributación en Brasil es una de las más altas de América Latina. Sin embargo, algunos especialistas alertan de que, aunque la tributación de los gobiernos subnacionales, estados y municipios pueda ser considerada elevada en el contexto latinoamericano (alrededor de 11 por ciento del PIB), el desequilibrio fiscal es también más elevado que el promedio de la región.

Una cuestión importante de este país sudamericano es que, al igual que en México, casi el 70 por ciento de los ingresos municipales se originan en las transferencias intergubernamentales. Los ingresos tributarios contribuyen con una cuota inferior al 20 por ciento para el financiamiento municipal. El impuesto que incide sobre los inmuebles urbanos (*Imposto sobre a Propriedad Predial e Territorial Urbana, IPTU*) es la segunda principal fuente tributaria propia de los gobiernos municipales. Sin embargo, la primera diferencia que encontramos en comparación con México es que, el impuesto que incide sobre los inmuebles rurales es de competencia tributaria del gobierno federal. La Enmienda Constitucional 42/2003 autorizó al gobierno federal a transferir, por medio de un acuerdo, la fiscalización y

²⁰ “Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe” del *Lincoln Institute of Land Policy*, Cambridge, Massachusetts. 2016.

cobro del impuesto sobre la propiedad territorial (*Imposto sobre a Propriedade Territorial, ITR*) a los municipios que así lo quisieran (art. 153, 4.o, inc. III, Constitución Federal). Una de las ventajas es que, con este acuerdo, se destina el 100 por ciento del ingreso recaudado a los municipios, en vez del 50 por ciento que está determinado en el artículo 158, II, Constitución Federal.

Asimismo, otra de las ventajas del sistema brasileño es que, a pesar de que existen importantes diferencias en las actualizaciones catastrales, prácticamente la totalidad de municipios que integran la base de recaudación utiliza catastro inmobiliario digital. En aproximadamente 90 por ciento de estos municipios se utilizan mapas catastrales digitales. Esto quiere decir que los municipios están realizando un esfuerzo para actualizar sus registros catastrales.

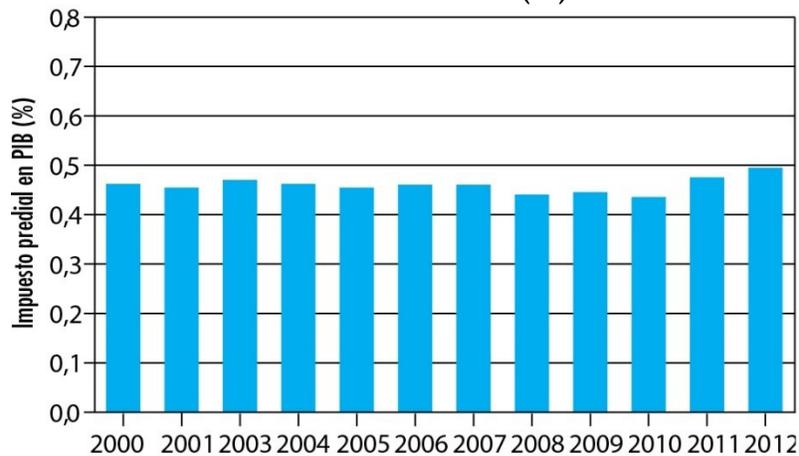
Aunque todavía hay mucho que avanzar en términos de convenios de intercambio de datos, esta práctica es parte de la estrategia de diversos municipios para la actualización del catastro de forma periódica o continua. En esta tarea se han comprometido, no sólo las autoridades directamente responsables, sino que se han realizado acuerdos para contrastar las bases de datos de la Hacienda Federal (Receita Federal), Departamento de Tránsito del Estado (Departamento de Transito do Estado), y del Instituto Nacional de Seguridad Social (Instituto Nacional do Seguro Social).

Asimismo, se creó la Declaración de Operaciones Inmobiliarias Municipales; una legislación según la cual los notarios y directores de los Registros Públicos de Inmuebles están obligados por ley a proveer al gobierno la base de datos que contenga todos los movimientos y transferencias realizados cada mes. Estas son algunas medidas que han conseguido un incremento en la recaudación del predial en Brasil.

A continuación se muestra el comportamiento de la recaudación del impuesto predial, cubriendo el IPTU y también el ITR, en función del PIB de 2000 a 2012. Como ya se ha dicho, el IPTU representa menos del 0.5 por ciento del PIB. Su participación en la carga tributaria del país oscila en el mismo período entre el 1.10 por ciento y el

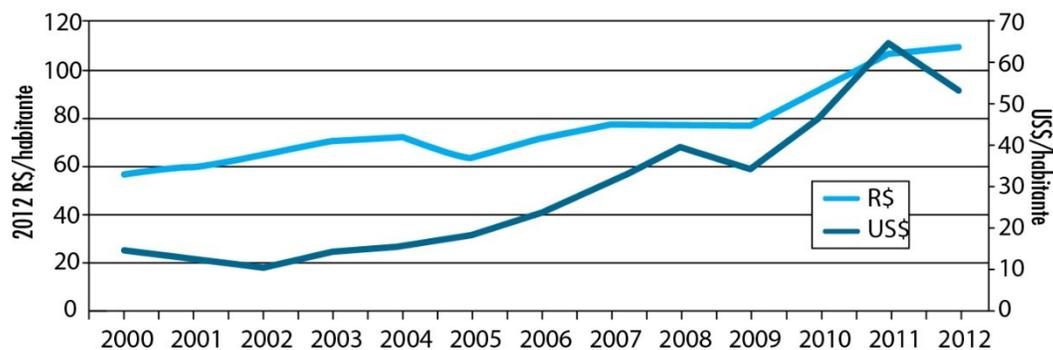
1.35 por ciento. Desde 2010, con la implementación de las políticas públicas antes citadas, el crecimiento de la recaudación en función del PIB viene demostrando cierto crecimiento.

Comportamiento de la recaudación del impuesto predial en función del PIB (%)



Fuente: Apartado Brasil en "Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe".

Comportamiento de la recaudación per cápita del IPTU (Reales en valores constantes, y en US\$)



Fuente: Apartado Brasil en "Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe".

- **Chile**

La República de Chile es un Estado unitario, democrático y presidencialista. Se conforma por 346 municipios. La administración de estas localidades es responsabilidad de las municipalidades. En este sentido, y vinculando al país sudamericano con el tema de análisis del presente estudio se debe remarcar que el

impuesto predial es uno de los impuestos más antiguos en Chile. Su ley original data de 1916. Entre otros aspectos, se le reconoce una clara identificación local. El hecho gravado es la propiedad (y en ciertos casos la tenencia) de bienes raíces, y la base imponible del impuesto es el avalúo de la propiedad. Este impuesto es en esencia un impuesto a un activo. En contraste, en Chile como en México, también existen distinciones en el pago de este impuesto pues prácticamente dos tercios de las propiedades urbanas (no agrícolas) del país están totalmente exentas de pago de impuesto. Entonces ¿qué hace que este impuesto tenga buenos indicadores en Chile?

Para responder esta cuestión podemos decir que, si bien a nivel de la carga tributaria general en Chile, el predial representa sólo el 3 por ciento, a nivel de los ingresos locales o municipales, este tributo es cercano al 50 por ciento de los ingresos propios permanentes. Esto es, en cierta medida debido a que su tasa de morosidad es cercana al 10 por ciento, una de las más bajas en relación con otras administraciones latinoamericanas.

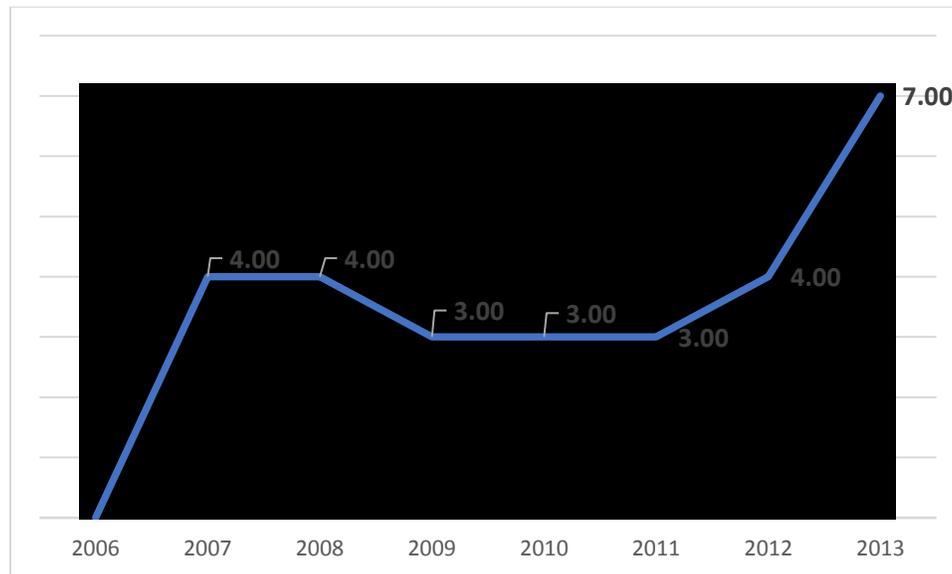
A diferencia del modelo mexicano, es relevante resaltar que el impuesto predial chileno es el único en América Latina cuya administración está completamente centralizada y el avalúo y las tasas son fijados por el gobierno central con los mismos parámetros para todo el país de manera unitaria. El hecho de que la administración del impuesto esté más alejada de los municipios genera ventajas en el sentido de que los avalúos se fijan sin presiones de un municipio específico y con un criterio único para todo el país; ello, sin embargo, también puede considerarse una desventaja, ya que los municipios no se hacen cargo del costo administrativo y político de su implementación y cobro, puesto que sólo reciben el rendimiento del mismo.

El impuesto predial presenta en términos generales resultados positivos en algunos indicadores de gestión. Sus fortalezas se pueden identificar después del inicio de la actualización catastral del año 2006, lo que dotó de eficiencia en el modelo de recaudación y cobranza e impulsó la baja tasa de morosidad. El catastro fiscal chileno es uno de los más grandes y completos de América Latina por lo que

es recomendable realizar una revisión más profunda para implementar algunas de sus políticas en el modelo nacional.

Comportamiento del impuesto predial en Chile

2006-2013



Fuente: Apartado Chile en "Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe".

- **Costa Rica**

Costa Rica tiene una población estimada de 4.6 millones de habitantes (datos de 2014) y su territorio comprende 51.100 km². Pasó de ser una sociedad mayoritariamente rural hace escasos cuarenta años, a una mayoritariamente urbana. La división político-administrativa del territorio establece la provincia como unidad administrativa superior, y bajo esta se constituyen cantones y distritos. Costa Rica tiene 7 provincias, 81 cantones y 472 distritos. No existen instancias formales de gobierno entre el nivel central (Poder Ejecutivo Nacional) y los gobiernos locales, pues las provincias no tienen representación administrativa institucional.

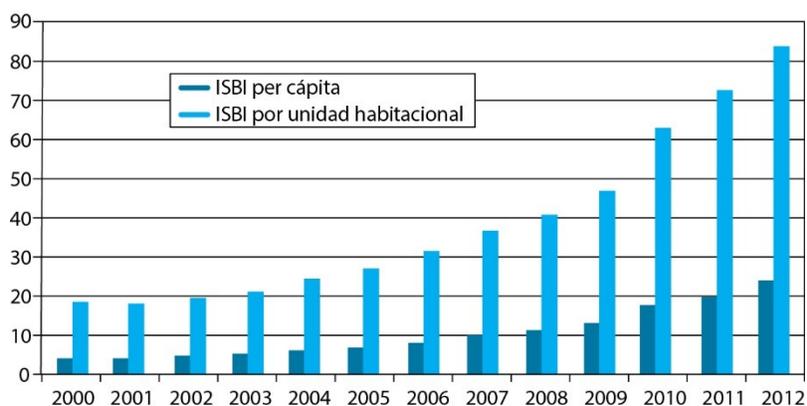
El impuesto territorial (predial), que normalmente es un tributo de carácter local, en Costa Rica era de carácter nacional. Con la reforma de 1969, se trasladaron

los ingresos derivados del impuesto territorial a las municipalidades del país, aunque su administración se mantuvo en el ámbito central.

Las municipalidades habían desarrollado sus propios catastros fiscales, utilizan información de los visados municipales, permisos de construcción e inspecciones de campo, para la actualización de su base catastral. Sin embargo, no contaban con herramientas técnicas para una actualización periódica del mismo lo que había inhibido un cambio real en las mejoras recaudatorias. ¿Qué cambio para mejorar esta situación?

La recaudación total del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI) pasó de 15.6 millones de dólares(mdd) a \$111.2 mdd desde 2010. La recaudación del ISBI está creciendo tanto en términos per cápita como en referencia al número de unidades habitacionales, especialmente a partir de la actualización catastral acompañada por instituciones internacionales. La recaudación se multiplicó por seis veces entre 2000 y 2012 al pasar de 4.03 a 23.9 dólares per cápita. El incremento en los últimos años está relacionado con la implementación de las nuevas plataformas de valor del suelo que fueron elaboradas en el marco del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe resaltar que el crecimiento es significativo, especialmente considerando el retraso en el que se encontraba el país en materia de técnicas catastrales.

Comportamiento de la recaudación del ISBI



Fuente: Apartado Costa Rica en "Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe".

IV. Recomendaciones generales para mejorar la recaudación en México

Desde luego que los incentivos para mejorar la recaudación predial no son evidentes: hay un claro costo político y una complejidad administrativa no menor. Pero las ventajas tampoco son menospreciables. Se trata de ingresos propios que no son etiquetados, por lo que el ayuntamiento puede decidir libremente las prioridades que atenderá con esos recursos; pero, además, los ingresos tienen un efecto multiplicador por las fórmulas de distribución de ciertos fondos federales que buscan premiar la recaudación propia.

Como advertimos, la inclusión de la recaudación como variable en las fórmulas de cuatro fondos del gasto federalizado muestran la intención de las autoridades federales, particularmente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por mejorar la recaudación y robustecer las capacidades financieras de las municipalidades. Sin embargo, aún existen grandes áreas de oportunidad. Por ello, a continuación, se hace una serie de recomendaciones puntuales con el objetivo de contribuir, teóricamente, a mejorar las condiciones recaudatorias de las localidades con el objeto de aminorar las vulnerabilidades evidenciadas a lo largo del trabajo.

1. Se recomienda la eliminación gradual de las exenciones al cobro de impuesto predial a inmuebles de gobierno. Es decir, que la totalidad de las dependencias federales y de los organismos públicos federales, cubran el pago de sus impuestos, así como las concesiones como los aeropuertos en sus áreas comerciales y administrativas, pero manteniendo la excepción a instituciones educativas y de servicios de salud. Como se revisó en los casos de éxito, las exenciones también se presentan en otros países, sin embargo, consideramos que esta dinámica no concuerda con los objetivos de homologar la base tributaria contenidos en la reforma fiscal del 2014.
2. Se recomienda a los municipios incentivar la creación, desarrollo e implementación de programas estatales para la actualización de registros

catastrales, lo que permitiría lograr mejores indicadores de recaudación como se muestra en los resultados de los países presentados. De manera particular, la actualización del padrón catastral y base cartográfica; la modernización de los sistemas de gestión catastral; capacitación y profesionalización del personal; la adquisición de equipamiento; la remodelación del área de catastro; la elaboración de estudios de valores catastrales y la bancarización del cobro del impuesto predial a través del uso intensivo de tecnología y mecanismos de ciudadanía participativa. Dicha modernización catastral y dotación de capacidades técnicas de las autoridades municipales pueden representar un factor de cambio en las oportunidades del impuesto predial.

3. Para mejorar las capacidades técnicas y el fortalecimiento de las herramientas metodológicas de las autoridades locales, se recomienda ofrecer talleres y seminarios para dar seguimiento y capacitación en materia metodológica para mejorar la medición de los ingresos propios. De tal forma que las administraciones municipales conozcan los conceptos y estén familiarizados con los protocolos y mecanismos de recaudación.
4. Se recomienda revisar y generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la distribución impositiva, el destino y el ejercicio de los recursos del gasto federalizado con la finalidad de que la población conozca el destino de sus aportaciones. Con ello se garantiza un mejor uso de los recursos, una mayor transparencia en su distribución hacia las entidades federativas y municipios y, una mayor predictibilidad en los mismos para facilitar la planeación.
5. Se recomienda evaluar el contenido de la Ley de Coordinación Fiscal para que los gobiernos estatales aminoren su papel de intermediarios de las transferencias federales a los municipios, con la finalidad de evitar redes clientelares dentro de los niveles de gobierno. Es importante resaltar que en la actualidad, algunos gobiernos estatales obstaculizan la llegada de recursos

federales a los municipios pues hacen uso de los mismos en otras actividades estatales.

6. Realizar el cruce de padrones de derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales con el del impuesto predial, así como generar convenios con otras instituciones a fin de contar con actualizaciones periódicas en materia catastral.

Bibliografía revisada

- Resumen Estadístico 2016, OCDE recuperado de : OECD Revenue Statistics 2016 <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics.htm>
- Ley de Coordinación Fiscal, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio del 2016. H. Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf
- Índice de Información Presupuestaria Municipal 2016, desarrollado por el IMCO. IMCO, México. 2016 recuperado de <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2016-iipm/>
- Guerrero, Omar, Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La administración de la política exterior: 1821-1992, México, SRE-IMRED, 1993, p. 2.
- Lira, Andrés, "Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Jáuregui, Luis y José Antonio Ortega Serrano, (coordinadores), Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX, pp. 29-31.
- Ley Lerdo: recuperado de http://www.anfade.org.mx/docs/ponencias/LeyLerdo_Anexo4.pdf
- La nacionalización de los bienes eclesiásticos, tarea de gigantes. Carlos Betancourt Cid. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. recuperado de http://www.inehrm.gob.mx/es/inehrm/Articulo_La_nacionalizacion_de_los_bienes_ecclesiasticos_tarea_de_gigantes.
- North, Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993, pp. 133-135
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015
- Estudios Económicos de la OCDE: México, 2017. OCDE 2017. Recuperado de www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.ht
- Montoya Martín del Campo, Miguel Ángel. Análisis comparativo de la situación del impuesto predial en diferentes países del mundo. Recuperado de <http://www.geofumadas.com/como-funciona-el-impuesto-predial-en-27-diferentes-paises/>

- “Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe” recuperado de <http://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full.pdf>