



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN CIUDAD DE MÉXICO, 2000-2024

Tesis presentada por:

AARÓN ROMERO PELAYO

Para optar por el grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS

Director de tesis:

DR. LUIS JAIME SOBRINO FIGUEROA

Lector de tesis:

DR. HORACIO ENRIQUE SOBARZO FIMBRES

CIUDAD DE MÉXICO, JULIO 2025

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| ESTRATEGIA METODOLÓGICA | 11 |
| CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO | 13 |
| 1.1 Impuesto predial en el Mundo..... | 13 |
| 1.1.1 El impuesto predial: principal fuente de ingreso propio de los gobiernos locales | 13 |
| 1.1.2 La recaudación del impuesto predial de México, los países de la OECD y América Latina | 19 |
| 1.2 Federalismo Fiscal y Hacienda Pública Local en México..... | 21 |
| CAPÍTULO II. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO..... | 29 |
| 2.1 Antecedentes: descentralización del impuesto predial en México | 29 |
| 2.2 Base gravable | 33 |
| 2.4 Administración | 48 |
| 2.5 Incentivos perversos del federalismo: ilusión, populismo y pereza fiscal..... | 60 |
| 2.6 Perspectiva actual del predial en México: experiencias y retos a futuro | 61 |
| CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN CIUDAD DE MÉXICO. | 66 |
| 3.1 Antecedentes de las finanzas de la Ciudad de México. | 66 |
| 3.2 Evolución del impuesto predial en Ciudad de México 2000-2024 | 67 |
| 3.3 Cálculo del impuesto predial en Ciudad de México en 2024 | 87 |
| CONCLUSIONES GENERALES..... | 94 |
| REFERENCIAS | 98 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Municipios capitales que aplican tasa fija, 2024 | 42 |
| Cuadro 2. Municipios capitales que aplican tasas progresivas, 2024 | 45 |
| Cuadro 3. Cambios en los subsidios del impuesto predial por rangos o bandas de valor, 2008-2013 | 79 |
| Cuadro 4. Rangos porcentuales de los valores comerciales de las áreas de valor, 2013 | 82 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Carta de invitación a Contribuyentes del Distrito Federal, 2010 | 77 |
| Figura 2. Acciones de modernización y atención al contribuyente: incremento del número de opciones de pago de la Tesorería de la CDMX en el período 2012-2017 | 85 |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Recaudación del impuesto predial como % del PIB entre México y países de la OECD, 2023 | 20 |
| Gráfica 2. Recaudación predial per cápita agregada por entidad federativa, 2023 | 32 |
| Gráfica 3. Comparación entre el porcentaje que representa el valor catastral con respecto al valor comercial en México, 2023 | 35 |
| Gráfica 4. Tasas impositivas aplicadas al impuesto predial en el mundo..... | 47 |
| Gráfica 5. Cuentas catastrales registradas en el padrón catastral, 2023 | 50 |
| Gráfica 6. Municipios por tipo de acciones realizadas para actualización del padrón catastral, 2023.... | 52 |
| Gráfica 7. Medios de pago de impuesto predial, 2023 | 56 |
| Gráfica 8. Programas de apoyo para el pago de impuesto predial, 2023 | 57 |
| Gráfica 9. Comparación de cuentas catastrales pagadas vs cuentas catastrales no pagadas en los municipios de México, 2023 | 58 |
| Gráfica 10. Tipo de sanciones a quienes evadieron el pago del impuesto predial, 2023 | 59 |
| Gráfica 11. Evolución de la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México, 2000-2024 (miles de millones de pesos) (2024 = 100)..... | 68 |
| Gráfica 12. Participación de base valor y renta en la recaudación predial en el D.F, 2000-2007 | 70 |
| Gráfica 13. Comparación de cuentas catastrales pagadas vs cuentas catastrales no pagadas en Ciudad de México, 2023..... | 90 |

ÍNDICE DE MAPAS

| | |
|--|----|
| Mapa 1. Recaudación Del Impuesto Predial como % del PIB entre México y países de la OECD, 2023 | 21 |
| Mapa 2. Porcentaje promedio de valor catastral contra valor comercial en los municipios del país, 2023 | 36 |
| Mapa 3. Análisis LISA de porcentaje de valores catastrales con respecto a valores comerciales en municipios de México, 2023 | 38 |
| Mapa 4. Fases de la obtención de la cartografía del Distrito Federal, 2007-2010..... | 75 |
| Mapa 5. Áreas de valor con mayor registro de transacciones en el año 2013 | 81 |
| Mapa 6. Valores unitarios de suelo de la Ciudad de México, 2021 | 88 |
| Mapa 7. Corredores de valor de la Ciudad de México, 2021 | 89 |

AGRADECIMIENTOS

En el transcurrir del tiempo en el que se realizó esta investigación, diferentes actores intervinieron en ella, aportando información, anécdotas y puntos de vista valiosos que de alguna manera la fueron transformando hasta adquirir sus dimensiones actuales. Por ello, deseo agradecer a cada una de ellas, ya que, sin su ayuda, muy probablemente esta no hubiera podido llevarse a cabo.

En primer lugar, quiero agradecer a mi amigo, el Arquitecto Alejandro Catalán Navarro. Sus pláticas y comentarios sobre su trabajo en el Catastro de Acapulco y Guerrero estimularon mi interés en los impuestos y el gasto público, lo que devino en mi pasión por la Economía y el estudio de las ciudades. Agradezco también a María del Carmen López Olivares. Sus comentarios y apoyo en lo concerniente al predial en los municipios en México fueron vitales para llevar a buen puerto esta investigación.

Asimismo, quiero agradecer al Dr. Luis Jaime Sobrino Figueroa, al Dr. Horacio Enrique Sobarzo Fimbres y al Dr. Manuel Perló Cohen, ya que, sin su impulso inicial y comentarios durante el proceso de esta investigación es probable que no me hubiera animado a emprender esta investigación sobre impuesto predial.

Agradezco al Mtro. Emilio Barriga Delgado, cuya trayectoria en la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México se vio reflejada lúcidamente en la información que compartió conmigo a través de las conversaciones que pudimos sostener sobre su trabajo en la Tesorería de la CDMX, y que fueron un insumo imprescindible para guiar esta investigación

Agradezco al Mtro. Carlos García Lepe y al Mtro. José Luis Flores Mota, cuyas pláticas e información que me brindaron sobre la valiosa labor del Indetec para con los municipios de este país, nutrieron y guiaron esta investigación en lo concerniente al impuesto predial en México

De manera especial, quiero agradecer a mi familia, ya que, gracias a su apoyo pude establecerme en la Ciudad de México y terminar mis estudios en la UNAM, lo que ha permitido mi desarrollo continuo, entre los que se encuentra la realización de mis estudios de posgrado.

Quiero agradecer a la ASF, a El Colegio de México y al CONAHCYT, ya que las tres, siendo instituciones públicas del Estado mexicano, me han ayudado en diferentes momentos a combinar los conocimientos adquiridos en mi desempeño profesional con los del ámbito académico.

Finalmente, deseo agradecer a mis amigas y amigos del COLMEX, cuyas pláticas y disposición para intercambiar el conocimiento, siempre fueron un aliciente para expresar mis ideas, siendo esta investigación también, un fruto de ellas.

RESUMEN

El impuesto predial es una de las fuentes de ingresos más importantes de los gobiernos locales en el mundo, para proveer bienes y servicios públicos (Brunori, 2013). No obstante, en México este impuesto es recaudado de forma ineficiente, lo que lo sitúa entre las recaudaciones más bajas a nivel mundial, representando 0.20% de su PIB (OECD, 2024a). Los estudios sobre el impuesto predial en México se han enfocado principalmente en analizar la recaudación de la totalidad de municipios del país, señalando sus bajos niveles recaudatorios (Díaz Aldret, 2015; Unda Gutiérrez y Moreno Jaimes, 2015). Asimismo, el estudio de la evolución recaudatoria del impuesto predial en Ciudad de México ha sido poco analizado, a pesar de que, de acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México (2022), en esta entidad se recauda aproximadamente la tercera parte de todo el impuesto predial captado en el país.

Esta investigación identifica los determinantes del impuesto predial, cuyos niveles se exploran en México. Los datos sobre base gravable y administración del predial en México se analizan tomando datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) del 2023, mientras que las tasas impositivas se analizan con datos obtenidos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec) de 2024. Los datos obtenidos se compararon con la información disponible sobre tasas y bases gravables en otros países, cuyos resultados indican que los valores promedio de bases y tasas son considerablemente bajas con respecto a otros países. Con datos de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, se obtuvo el nivel de cumplimiento de pago del predial en todo el país, el cual es de aproximadamente el 60%, lo que indica que el nivel de recaudación en el país no solo es bajo por las bajas bases y tasas, sino también por el bajo cumplimiento en el pago del impuesto.

Por su parte, debido a la centralización de la recaudación en Ciudad de México, su nivel contrasta con el resto de entidades, ocupando el primer lugar. El análisis de la evolución de su recaudación de 2000-2024, revela que el determinante que explica las mayores variaciones en los montos de recaudación fue la implementación de programas administrativos. Además, el análisis revela que si bien la recaudación de la Ciudad de México ha presentado pérdida de ingresos en algunos años, ésta ha implementado constantemente políticas fiscales que potencian la generación de ingresos propios como el impuesto predial, lo que la vuelve más independiente en sus finanzas, y le permite contar con recursos para proveer bienes y servicios públicos a su población.

INTRODUCCIÓN

El impuesto predial es una de las fuentes de ingresos más importantes de los gobiernos locales en el mundo, pero también de los impuestos más confusos y menos entendidos (Fisher, 2022). La importancia de este impuesto dentro de los gobiernos locales, estriba en que es el que provee mayor certidumbre a las ciudades o gobiernos locales que lo recaudan óptimamente, para proveer bienes y servicios públicos (Brunori, 2013). No obstante, en México, este impuesto es recaudado de forma ineficiente, lo que lo sitúa entre las recaudaciones más bajas a nivel mundial, representando 0.20% de su PIB, mientras que en los países desarrollados representa alrededor del 2% (OECD, 2024a).

En este sentido, los estudios sobre el impuesto predial en México se han enfocado principalmente en analizar la recaudación de la totalidad de municipios del país, señalando sus bajos niveles recaudatorios (Díaz Aldret, 2015; Unda Gutiérrez y Moreno Jaimes, 2015). Asimismo, el estudio de la evolución recaudatoria del impuesto predial en Ciudad de México ha sido poco analizado, a pesar de que, de acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México (2022), en esta entidad se recauda aproximadamente la tercera parte de todo el impuesto predial captado en el país.

La presente tesis propone realizar un análisis de la evolución de la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México para el período 2000-2024. El objetivo general consiste en identificar las variables que explican los niveles de recaudación del impuesto predial en Ciudad de México en el período 2000-2024. La hipótesis que sustenta este trabajo de investigación es que los niveles de recaudación del impuesto predial de Ciudad de México en 2000-2024 se explican principalmente por tres variables: tasa impositiva, base gravable y administración del impuesto.

Esta investigación se estructura en tres capítulos. En el capítulo uno se explora cómo está estructurado el impuesto a nivel internacional, describiendo los distintos tipos de bases gravables, los tipos de tasas impositivas implementadas, así como la manera de administrarlo. Después se compara la recaudación de México y los países de la OECD, poniendo énfasis en aquellos que son repúblicas federalistas. Asimismo, se analiza el papel de este impuesto dentro del federalismo fiscal mexicano, así como la relevancia de este dentro de los ingresos de las haciendas públicas de los gobiernos locales, en particular después de que fuera descentralizado del gobierno estatal al municipal en 1983.

En el capítulo dos se analizan de manera descriptiva las variables principales que determinan el nivel de recaudación del impuesto predial en México, es decir, la tasa impositiva, la base gravable y administración. Los datos sobre base gravable y administración del predial en México se analizan tomando datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) del 2023, mientras que las tasas impositivas se analizan con datos obtenidos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec) de 2024. Los datos de México obtenidos en el análisis previo se comparan con la información disponible sobre tasas y bases gravables en otros países.

El capítulo tres explica la evolución de la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México en el período 2000-2024. Mediante los informes de cuenta pública que el Gobierno del Distrito Federal publica anualmente, se analizan los cambios que la Tesorería de la Ciudad de México introdujo en la base gravable, tasas impositivas y en su administración, para explicar los niveles de recaudación del predial en el período de estudio. Asimismo, el análisis es enriquecido con información de diversas fuentes: la proporcionada por un funcionario de la Tesorería que aportó datos sobre la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México, la información publicada en el código fiscal de la Ciudad de México y la obtenida en diferentes fuentes periodísticas, las cuales proporcionan información sobre los años en que fueron implementados cambios en las variables mencionados. Cabe mencionar que, el capítulo partió del supuesto de que las variables administrativas son las que explican las mayores variaciones en los niveles de recaudación del impuesto predial que presentó la ciudad en este período.

De este modo, el capítulo uno ayuda a identificar los tres principales factores que explican la recaudación del impuesto predial, para en un paso posterior poder analizar los niveles recaudatorios de México con los de otros países de mundo, así como señalar la importancia que tiene este impuesto dentro del federalismo fiscal mexicano. El capítulo dos analiza la recaudación del impuesto predial en México por medio de las determinantes encontradas en el capítulo uno, asimismo, con las magnitudes de estos determinantes se comparan las magnitudes en otros países del mundo. El capítulo tres toma como contexto el análisis realizado sobre el comportamiento de los factores de la recaudación del impuesto predial en México del capítulo dos para analizar la relación entre la evolución de los niveles de recaudación y los cambios introducidos en sus determinantes en el período 2000-2024 en Ciudad de México.

A continuación, se plantea las siguientes preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación:

Preguntas y objetivos de investigación

General

¿Qué variables explican los cambios en los niveles de recaudación del impuesto predial en Ciudad de México en el período 2000-2024?

Específica 1

¿Qué variables explican la baja recaudación del impuesto predial en México con respecto a otros países?

Específica 2

¿Qué variables explican las mayores variaciones en los niveles de recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México en el período 2000-2024?

Objetivo General

Identificar las variables que explican los cambios en la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México en el período 2000-2024.

Objetivo Específico 1

Identificar las variables que explican que la recaudación del impuesto predial sea tan baja en México con respecto a otros países.

Objetivo Específico 2

Identificar las variables que explican las mayores variaciones en la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México en el período 2000-2024.

Hipótesis

La recaudación del impuesto predial es baja en México debido a que en el proceso de descentralización fiscal de este impuesto en 1983 no se consideró la creación de capacidades en los municipios para que lo administraran, por lo que actualmente los municipios no cuentan con las capacidades administrativas suficientes para recaudarlo; esto se traduce en niveles de base gravable y tasas impositivas más bajas con respecto a otros países. En el caso de la evolución de la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México, surge la hipótesis de que entre los principales componentes de su recaudación: base gravable, tasa impositiva y administración, el componente administrativo es el que explica las mayores variaciones en la recaudación de este impuesto.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con el objetivo de llevar a cabo la investigación planteada, y tomando en cuenta que la disponibilidad de datos sobre finanzas públicas locales por lo regular son escasos, la metodología de esta investigación propone una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos para analizar las características del impuesto predial en México y la evolución de su recaudación en Ciudad de México en el período 2000-2024.

En el capítulo uno se identifica la importancia que representa el impuesto predial como fuente de ingresos propios de los gobiernos locales, además de mostrar la manera en que se configuran sus principales componentes: tasa impositiva, base gravable y administración. Lo anterior se realiza a través de una revisión bibliográfica sobre estudios del impuesto predial en México y en el mundo. Asimismo, con el análisis de las bases de datos de la OECD de 2024 se compara el porcentaje que representa la recaudación de este impuesto con respecto al PIB de los países de la OECD, en los cuales se ubica a México.

En el capítulo dos se realiza un análisis tanto de los antecedentes del impuesto predial en México como de los componentes del impuesto: base gravable, tasa impositiva y la administración, para entender la recaudación de este impuesto en los municipios de México. Para poder conocer los valores de las bases y tasas del impuesto predial en los municipios de México se emplean principalmente tres bases de datos: el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD) del 2023 del INEGI, una base de datos de las tasas prediales en México realizada por Indetec y la base de datos de la recaudación local de Transparencia Presupuestaria de la SHCP de 2023. Del CNGMD del INEGI del 2023, se considera información sobre el componente administrativo, en particular de los valores catastrales (base gravable) en los municipios en México, así como información como las cuentas catastrales totales en el país. Esta información se complementa con la información que la SHCP reporta sobre el número de cuentas catastrales pagadas, con lo cual se obtiene el porcentaje de cumplimiento de pago del impuesto.

Para el capítulo tres se plantea un análisis longitudinal del impuesto predial en la Ciudad en el periodo 2000-2024, para analizar la evolución de su recaudación tomando en cuenta los cambios de sus tres principales componentes (base gravable, tasa impositiva, administración). Para obtener los valores de recaudación de cada año del período 2000-2024 se emplea la información

publicada por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México — anteriormente Secretaría de Finanzas del Distrito Federal— a través de sus cuentas públicas anuales. Los datos obtenidos de la recaudación predial se sistematizan en una base de datos de elaboración propia para posteriormente indexar sus valores tomando en cuenta la inflación, con lo cual se pueden conocer los valores reales de la recaudación en 2024.

En cuanto a la información sobre los cambios en las tasas impositivas, bases gravables y administración del impuesto, se considera un análisis de la información sobre la recaudación del impuesto predial reportada en cada uno de los 24 informes de cuentas disponibles en la página de Transparencia Fiscal de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México. Asimismo, para conocer los cambios administrativos más relevantes en el período de análisis, se realiza una entrevista al Tesorero de la Ciudad de México en el período 2011-2018, cuya experiencia como Tesorero y en otros cargos previos, aporta información que sirve para profundizar y ampliar la información pública disponible, en particular la concerniente a los detalles técnicos de las reformas o medidas que tuvieron un efecto en la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México. Además, se considera información de diferentes fuentes periodísticas como La Jornada, El Reforma, Excélsior y Expansión, que proporcionan información sobre las reacciones de los contribuyentes con respecto a los cambios en las tasas impositivas o bases gravables en el cobro del predial. Por último, la información de la recaudación de la Ciudad de México fue enriquecida con gráficos y mapas elaborados por la Tesorería de la Ciudad de México.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

El impuesto predial es la columna de las finanzas municipales en la mayor parte de los países, y posee un importante rol para financiar los servicios públicos. Sin embargo, sigue siendo uno de los impuestos más confusos y menos entendidos (Fisher, 2022). Desde inicios del siglo XXI, la atención en este gravamen ha ido en incremento, llegando a experimentar un interés renovado por especialistas de la economía pública, política fiscal y gobiernos locales (Bahl et al., 2008; Brunori, 2013; Norregaard, 2013).

El propósito de este capítulo es ofrecer un panorama teórico y empírico que sitúe el análisis del impuesto predial al interior y exterior de la hacienda pública local. Se señalan las relaciones de ésta con el resto de niveles de hacienda pública, así como las principales variables que influyen en su recaudación al interior de los gobiernos locales. En la primera parte se delimita la importancia que, dentro de la economía del sector público, posee el impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los gobiernos locales, así como comparar la recaudación del impuesto predial en México con respecto a otras economías de la OECD, donde se visualiza que México exhibe una de las recaudaciones más bajas de todo el grupo, tanto si se le compara con las repúblicas federalistas, como con los países latinoamericanos que componen dicha organización.

En la segunda parte se introducen los principales aportes teóricos sobre el federalismo y descentralización fiscal, para señalar las obligaciones de ingreso y gasto a nivel horizontal y vertical de los tres órdenes de gobiernos en México, así como sus relaciones intergubernamentales.

1.1 Impuesto predial en el Mundo

1.1.1 El impuesto predial: principal fuente de ingreso propio de los gobiernos locales

Dentro de los gobiernos locales, uno de los problemas más comunes son los ingresos que deben recaudar estos para financiar su gasto, en especial los servicios públicos locales (Brockmeyer et al., 2019; Norregaard, 2013). Al interior de la hacienda local el impuesto predial es el impuesto más importante ya que es, generalmente, predecible y estable. Los ingresos debidos a este impuesto no varían tanto con las oscilaciones cíclicas en la actividad económica como otros ingresos basados, por ejemplo, en el consumo e ingreso.

La recaudación anual de ingresos debido a éste provee certidumbre a la hacienda local (Brunori, 2013), en gran parte debido a que a diferencia de otros impuestos, su base gravable es inmóvil, haciéndolo ideal para financiar a los gobiernos locales (Norregaard, 2013). No obstante, Kitchen (2012) señala que una potencial desventaja del impuesto predial es que administrarlo, puede ser más caro que otros impuestos locales.

Estudios recientes indican que una de las principales ventajas de gravar este impuesto es su naturaleza redistributiva, ya que habilita a los gobiernos locales para capturar parte de la riqueza generada en el aumento de los valores de suelo debido a la intensa urbanización producto de las construcciones que se despliegan en las ciudades, cuya tendencia seguirá aumentando alrededor de todo el mundo (Grote y Wen, 2024).

Si bien el predial es considerado a nivel internacional por los economistas como *a good tax*, debido a que representa ser un medio eficiente y equitativo para recaudar ingresos, no obstante, éste no se recauda de manera óptima, poseyendo un potencial recaudatorio que ha sido desaprovechado, principalmente en países en desarrollo y economías emergentes (Bird y Slack, 2014). La existencia de este potencial ha provocado un interés y producción renovados que se ha traducido en la amplia producción de investigaciones sobre este impuesto, en especial, aquellas que proveen tanto análisis de los elementos para entender su implementación como propuestas que tienen como objetivo mejorar su recaudación (Bahl et al., 2008; Brockmeyer et al., 2019; Grote y Wen, 2024).

En la literatura, diversos análisis indican que la implementación y la recaudación del impuesto predial depende principalmente de tres variables: i) disponer de una buena base gravable; ii) una estructura con una tasa sólida, y iii) una buena administración (Bahl y Bird, 2018; Bird y Slack, 2014; Kelly, 2013; Norregaard, 2013). A continuación, se desglosan cada una de estas variables:

I. Base gravable

Como Franzsen y McCluskey (2012) señalan, elegir la base gravable apropiada es una decisión tanto política como de política pública que los gobiernos deben tomar, ya que eventualmente aquella será definida en la ley. La elección de una base gravable es una decisión que está en función de muchos criterios, por lo que variará dependiendo el país. Sin embargo, debe ser tomada en

primera instancia en función de la disponibilidad de datos sobre las propiedades (Franzsen y McCluskey, 2012). Generalmente, se tienen tres grandes grupos de valuación de propiedades: aquellas que toman en cuenta el valor de mercado, las que no toman en cuenta el mercado y las valuaciones híbridas.

En el primer grupo, la base de un impuesto predial se realiza sobre el valor, *ad valorem*, que debe estar estrechamente ligada al funcionamiento del mercado inmobiliario. Bahl y Bird (2018) señalan que los principales métodos de valuación basados en el valor empleados en el mundo son el valor de capital, valor anual o de renta y valor del suelo. Estas valuaciones son preferidas en países donde los mercados de propiedad son eficientes y cuentan con las capacidades de valuación. Vale la pena señalar que los enfoques para determinar el valor de las propiedades tienen como principal objetivo “proporcionar una estimación precisa del valor de mercado” (Franzsen y McCluskey, 2012, p. 59).

En el segundo grupo, la valuación se realiza en países que poseen mercados inmobiliarios débiles o nulos, donde se prefiere el método basado en el área (Grote y Wen, 2024), debido a la facilidad de su valuación, aunque se considera un método más bien de transición, para dar paso al uso de valor de capital. Adicionalmente, se tiene que en el tercer grupo hay métodos que utilizan una valuación que de alguna manera está basada en la de capital valor, por ejemplo, la valuación mediante bandas *de valor*; en la que se definen una cantidad de grupos o bandas a las que se le aplica cierto valor (McCluskey y Franzsen, 2012).

Consecuentemente, estas valuaciones dan origen a sistemas con particularidades específicas, cuyas características se mencionan a continuación:

- Sistemas de valor de capital: de acuerdo con Bahl y Bird (2018) este enfoque es el más común en los países latinoamericanos y aquellos pertenecientes a la OECD. Este sistema se basa en el valor de mercado de la propiedad, es decir el monto en que serían vendidos el suelo y cualquier tipo de mejoras realizadas en ella, en un mercado abierto. Existen cuatro tipos de objetos de propiedad como propósito de estos sistemas. a) valor de mejora de capital (considera el valor en conjunto del suelo y las mejoras a la propiedad fijadas al terreno subyacente), b) valor de suelo sin mejoras (considera exclusivamente el valor del suelo, sin tomar en cuenta las mejoras efectuadas en él), c) valor de suelo y mejoras como objetos gravables separados y d) valor de construcción; que ignora el valor del suelo en

que se construyen las propiedades (Grote y Wen, 2024). Cabe mencionar que una tasa impositiva alta puede ser aplicada al valor del suelo para fomentar el desarrollo, mientras que el valor de construcción es gravado comúnmente con tasas un poco más bajas para promover la edificación, el desarrollo urbano y densificación.

- **Sistemas de valor anual o de renta:** en este sistema el impuesto predial toma como base el valor anual o de renta de las propiedades. La base gravable es la renta que se espera obtener en una transacción justa de mercado entre propietario y arrendador. Sin embargo, en la mayoría de países con este sistema la base gravable guarda poca relación con los mercados de rentas —en general debido a la insuficiencia o poca confiabilidad de los contratos de arrendamiento y rentas declaradas—, lo que provoca que en éstos se realice una subestimación substancial de la base gravable (Bahl y Bird, 2018).
- **Sistema de bandas de valor:** este es una forma bastante simplificada del valor de mejora de capital. De acuerdo con McCluskey y Franzsen (2012), la lógica de este sistema reside en dividir las propiedades en categorías diferentes con base a una estimación de su valor de capital o renta, por lo tanto, los valores de la propiedad se estiman con relación a un rango de valores o bandas.
- **Sistemas basados en el área:** la bondad de este sistema es la simplificación que provee al gravar cada propiedad a una tasa específica por unidad de área de suelo y por unidad de área de estructuras; es más fácil de entender ya que requiere más bien de capacidades de medición, en lugar de una valuación como los sistemas basados en valor anteriormente descritos. Es por esto que su principal ventaja es administrativa, ya que permite la imposición de un impuesto predial en países que cuentan con pocos valuadores y donde no hay evidencia directa o confiable sobre los mercados de valor de las propiedades (Bahl y Bird, 2018). En general, la elección del mejor sistema dependerá principalmente del estado actual de los mercados de propiedad y las habilidades de las administraciones del impuesto predial de cada país.

II. Tasa impositiva

De acuerdo con Bird y Slack (2014), en lo concerniente a las tasas impositivas, surgen tres grandes interrogantes: ¿Quién las establece?, si son diferenciadas ¿cómo se realiza esto?, y ¿cómo se aplican las tasas a propiedades particulares? Mientras que en algunos países las tasas impositivas

son establecidas localmente, si bien en algunos casos con límites impuestos por niveles más altos de gobierno, en otros, las tasas son establecidas específicamente por niveles superiores de gobierno (Kitchen, 2012). Al respecto, Franzsen y McCluskey (2012) aclaran que la tasa impositiva del impuesto predial es determinada por leyes estatales en países federalistas, mientras que en los estados unitarios son determinadas mediante leyes nacionales.

En cualquier caso, sea cual sea el nivel de gobierno que establezca la tasa impositiva del impuesto predial, éste debería determinar una tasa lo suficientemente alta para generar los ingresos suficientes para cubrir los servicios públicos locales del nivel que lo administra. Adicionalmente, dado que muy a menudo los ingresos del impuesto predial y su administración se asignan a los gobiernos locales, algunos gobiernos centrales u otro nivel de gobierno superiores al local, por motivos políticos suelen restringir mediante un límite superior las tasas impositivas (Bird y Slack, 2014; Grote y Wen, 2024). Sin embargo, como señala Kitchen (2012), los argumentos que apoyan la existencia de límites a las tasas impositivas son débiles, mientras que la evidencia empírica ha demostrado que estos límites sí reducen los ingresos vía impuesto predial.

III. Administración

La manera en que está diseñado el predial, a diferencia de cualquier otro impuesto, lo hace altamente dependiente de su administración. En consecuencia, el tener una buena o mala administración afecta su recaudación, equidad y eficiencia, de manera que las actividades relativas a definir y medir la base gravable para cobrar el predial son cruciales en la recaudación de éste (Bird y Slack, 2014).

De acuerdo con Norregaard (2013), partiendo del objetivo del impuesto que las administraciones de cada país definan y desarrollen, las formas de determinar la base gravable — a qué se le cobrará el impuesto— se pueden clasificar en tres grupos de actividades: asignar valor a la propiedad, definir los componentes de la propiedad y definir su uso. A su vez, las funciones multidisciplinarias a través de las que los gobiernos locales llevarán a cabo las actividades de estos tres grupos se encuentran: mantener actualizado el catastro legal y fiscal, la valuación constante de los valores de las propiedades, recopilación de datos inmobiliarios, facturación y cobro de obligaciones fiscales vencidas (Grote y Wen, 2024).

Cabe mencionar que uno de los principales problemas en el cobro del predial es que, aunque en teoría, todas las propiedades dentro del territorio administrado por un gobierno local deberían ser gravadas mediante el impuesto predial, no sucede de esta manera en muchos países en desarrollo, por lo que un eje estratégico inicial para aumentar los ingresos de este impuesto, es aumentar la cobertura de propiedades sujetas a ser gravadas.

Para alcanzar este objetivo, en la práctica internacional se ha señalado la necesidad de desarrollar plataformas que integren las tecnologías digitales, como el cobro y pago de impuestos en línea, así como empleo de mapas e imágenes satelitales donde se identifiquen y capturen las propiedades e inmuebles que emergen con el rápido crecimiento urbano de sus ciudades, principalmente para financiar su infraestructura pública. Actualmente, ha sido diagnosticada una urgente necesidad de que los países que tienen una mala administración del impuesto predial — como México— refuercen sus estructuras fiscales locales (Grote y Wen, 2024; Knebelmann, 2022).

A raíz de las diversas maneras de implementar el impuesto predial, así como las grandes disparidades regionales, se tiene que la recaudación de este impuesto es heterogénea, encontrando un bajo desempeño recaudatorio en varios países del mundo (Aguilar, 2010; Grote y Wen, 2024; OECD, 2024b). Por tal motivo, diversos autores han señalado una serie de estrategias para aprovechar este potencial recaudatorio, entre las que destacan las reformas en la implementación del impuesto predial, que comprende tanto a países desarrollados como en desarrollo y en transición (Bird y Slack, 2014; Norregaard, 2013; Unda Gutiérrez y Moreno Jaimes, 2015).

En este sentido, Kelly (2013) menciona que, para lograr aumentar significativamente la recaudación del impuesto predial, los países deben emprender principalmente reformas estratégicas que atiendan las limitaciones de política pública y administración que en su conjunto mejoren la cobertura de la base gravable, además de considerar las estructuras legales e institucionales, las capacidades administrativas actuales de los gobiernos, así como la voluntad política. Lo anterior en aras de asegurar la implementación de un sistema de impuesto predial que cumpla con las características de equidad, eficiencia y sostenibilidad.

Es importante señalar que una reforma exitosa al impuesto predial es más compleja de lo que puede parecer, ya que depende en gran medida de la visión de largo plazo del gobierno local que la diseñe e implemente, que deberá tomar en cuenta que un incremento en su recaudación

requerirá un período de tiempo que puede tomar múltiples años si se planea y estructura cuidadosamente como parte integral de reformas más amplias de la gestión del sector público, gestión de las finanzas públicas y/o desarrollo urbano. Además, debido a la impopularidad de este impuesto, se espera que este tipo de reformas tengan mayores probabilidades de éxito si la política fiscal, en particular del gasto, refleja y atiende las mejoras de los servicios públicos locales (Bird y Slack, 2014; Kelly, 2013).

1.1.2 La recaudación del impuesto predial de México, los países de la OECD y América Latina

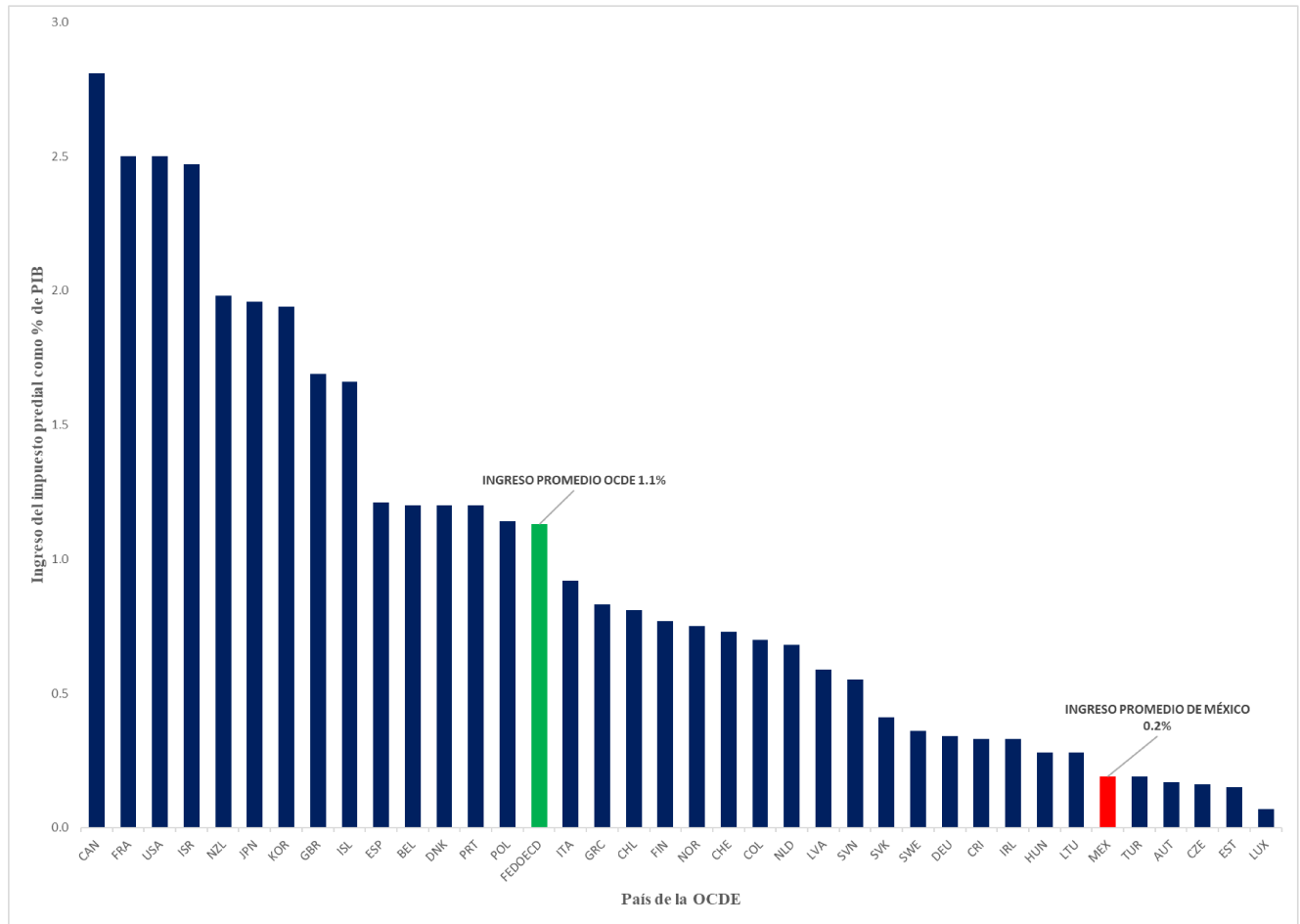
De los 37 países que integran la OECD, México y otras siete naciones cuentan con una estructura federalista. De acuerdo con la OECD (2024b), en promedio en el año 2022 los gobiernos centrales de estas ocho federaciones percibieron 53.7 % del total de ingresos públicos, los gobiernos estatales 17.8%, mientras que los gobiernos locales únicamente 7.3%.

Además, al considerar el valor medio de estos porcentajes, es notable que en la asignación de recursos entre los niveles gobiernos de los diferentes países exhiben grandes variaciones. Por ejemplo, por mencionar los valores extremos, se tiene que mientras en México el gobierno central exhibe la más alta concentración de recursos, con el 80% de participación del total de impuestos, el gobierno central de Alemania solo concentra el 28.9%.

Al observar la participación de los gobiernos locales de la OECD en el ingreso público, se encuentra que ésta es muy baja en el caso de México, ya que solo participa con 1.8 % con respecto al total de ingresos del país, mientras que los gobiernos locales de Estados Unidos y Suiza tienen las más altas participaciones con 13.3% y 17.5%, respectivamente.

México es el país de la OECD que más recauda ingresos por parte de su gobierno central, mientras que las haciendas locales contribuyen de manera ínfima (solo 1.8%) al total de ingresos recaudados en todo el país. Adicionalmente, según los datos del Gráfica 1, México también se encuentra entre los países que menos recaudan el impuesto predial —el ingreso más importante de los gobiernos locales— con respecto al PIB, con solo un 0.2%, muy por debajo de la media de 1.1% de los países de la OECD, ubicándose solo ligeramente por encima de Austria si se consideran únicamente los países de estructura federalista.

Gráfica 1. Recaudación del impuesto predial como % del PIB entre México y países de la OECD, 2023

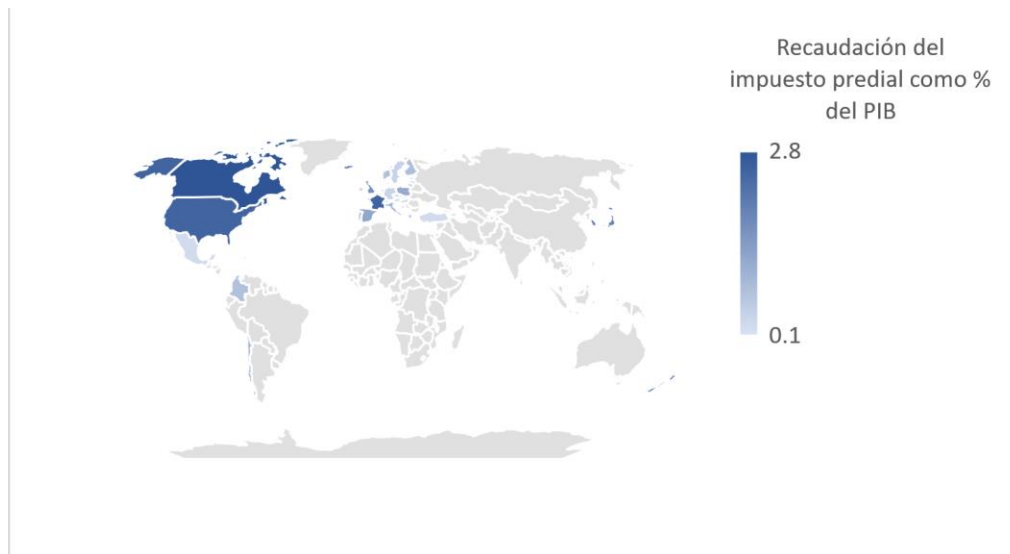


Fuente: elaboración propia con datos de la OECD (2024a).

A nivel regional, dentro de los países latinoamericanos que pertenecen a la OECD, se encuentra que la recaudación de México se sitúa nuevamente por debajo del resto de países, por detrás de las recaudaciones de Chile (0.8%) y Colombia (0.7%), los únicos países latinoamericanos dentro de la OECD además de México. Las cifras dan cuenta de la baja recaudación predial de México en comparación con otros países, por consiguiente se plantea la siguiente hipótesis: el proceso de descentralización fiscal a través del cual se devolvió a los municipios la capacidad de recaudar este impuesto, se efectuó sin tomar en cuenta una descentralización administrativa adecuada, ya que no se consideró la creación de capacidades de los gobiernos locales para poder recaudar este impuesto, lo que limitó los alcances de la descentralización fiscal y se ha traducido en la dificultad de los municipios de México para poder incrementar su recaudación. Asimismo, el

proceso de descentralización fiscal del impuesto predial fue parcial, ya que que la facultad de aprobar las tasas y tablas de valores unitarios no la poseen los municipios, sino el nivel de gobierno inmediato superior —nivel estatal—, lo que ha mermado la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Este supuesto se analizará con mayor detalle en el capítulo dos.

Mapa 1. Recaudación Del Impuesto Predial como % del PIB entre México y países de la OECD, 2023



Fuente: OECD (2024a).

1.2 Federalismo Fiscal y Hacienda Pública Local en México

En la economía de un país, las empresas privadas y los mecanismos de mercado por sí mismos no pueden realizar todas las funciones económicas. Debido a este motivo, surge la necesidad de guiar, corregir y complementar el mercado en algunos de sus aspectos a través de políticas públicas. Para atender estas tareas, surge la economía del sector público, la cual justifica su existencia mediante tres funciones primordiales que son: la función de asignación, la función de distribución y la función de estabilización (Musgrave y Musgrave, 1989).

De acuerdo con la teoría tradicional del federalismo fiscal, las *funciones de distribución y estabilización* son generalmente funciones de los gobiernos centrales. De acuerdo a la OECD (2019) es ampliamente aceptado que la función de distribución de ingresos debe ser

responsabilidad del gobierno central ya que es el más capacitado para llevar a cabo la redistribución de riqueza y establecer estándares mínimos de servicios públicos en las regiones. Asimismo, este nivel de gobierno es considerado el más apto para llevar a cabo la función de estabilización, por lo que tiene el control exclusivo de la política monetaria y fiscal, a través de las cuales puede mantener buenos niveles de empleo, crecimiento económico y estabilidad de precios en el país (Musgrave y Musgrave, 1989).

Por otro lado, la *función de asignación*, es decir, la provisión de servicios públicos, puede ser efectuada tanto por el gobierno central como el local. Debido a la naturaleza de los servicios públicos, los beneficios de estos son dependientes del alcance geográfico, por lo que la responsabilidad de asignación recae en primera instancia en el nivel central cuando los servicios públicos no están dirigidos a intereses locales específicos. En el caso contrario, cuando tales servicios están dirigidos y limitados espacialmente, la responsabilidad de asignación recae en los gobiernos subnacionales, sean estos estatales o municipales (Musgrave y Musgrave, 1989).

Asimismo, en el federalismo fiscal, el primer problema que surge con relación a las haciendas públicas es el reparto de las diferentes figuras fiscales entre éstas y con los diferentes niveles de hacienda. En el caso de México, el tipo particular de federalismo fiscal que ha sido adoptado históricamente, así como los cambios que este mismo ha sufrido a través de los diferentes arreglos fiscales, han afectado a la hacienda pública local, su nivel de recaudación y, consecuentemente, la autonomía de los gobiernos locales (Chíguil, 2019; Indetec, 2021; Sobarzo, 2005; Urzúa y Velázquez, 2018).

Cabrero (2007) señala que una de las principales discusiones que han surgido al hablar de federalismo en México, además de qué función debe de realizar cada nivel de gobierno, es cómo cada una de estas funciones serán financiadas, es decir, designar las responsabilidades tanto de ingreso como de gasto en los niveles federal, estatal y municipal. Derivado de lo anterior, surge la necesidad de contar con un sistema tributario que genere los recursos suficientes para poder financiar el gasto público requerido para proveer los servicios y bienes públicos requeridos por todo el sistema (Aguilar, 2010).

Derivado de que los diferentes niveles de gobierno tienen facultades para cobrar impuestos a su población según la Constitución Política, para evitar la concurrencia de impuestos, así como evitar un sistema tributario excesivamente complejo, en México se creó el Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, a raíz de la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), para evitar que una multiplicidad de impuestos volviera demasiado complejo todo el sistema tributario (Cejudo, 2014; Molina y Aboites, 2023). A través del SNCF, el problema de tener un sistema federal concurrente quedó resuelto. A partir de ese momento, las entidades federativas cedían a la Federación las potestades de recaudación de ciertos impuestos, con lo que se les haría *participar* de esta recaudación a través de transferencias federales que trataban de resarcir este desequilibrio (Colmenares, 2005; Indetec, 2021; Sobarzo, 2005)

Por consiguiente, y de acuerdo a Sobarzo (2005), la recaudación de los principales impuestos dentro del sistema se distribuye de la siguiente manera:

- a) gobierno federal: tiene acceso a las bases gravables más amplias, es decir, las bases del impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR).
- b) gobiernos estatales: sus bases son muy limitadas, contando principalmente con el impuesto sobre la nómina.
- c) gobiernos municipales: obtienen sus mayores ingresos a través de la recaudación del impuesto predial, por lo que, debido al importante potencial de este, poseen mayor capacidad relativa recaudatoria que las entidades federativas.

Es pertinente señalar que ante la evolución de las necesidades políticas y económicas que ha experimentado el país, la dinámica de este sistema le ha permitido responder a estas continuamente, hecho que se ha concretado, de alguna manera, en el cambio de las fórmulas de distribución de ingresos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal que del SNCF emana, pero también tomando en cuenta las tendencias de *descentralización fiscal* en el mundo a través de diversas reformas (Colmenares, 2004; Sobarzo, 2005).

Los procesos de descentralización fiscal que se han implementado en los países en el mundo han sido de dos tipos: de gasto y de ingreso. Ambos se miden en niveles bajo, medio y alto (OECD, 2019). En el caso de la descentralización fiscal en México, la OECD (2019) señala que exhibe una descentralización media en cuanto a su gasto público, mientras que en sus ingresos exhiben una descentralización baja.

Asimismo, la OECD (2019) señala que los procesos de descentralización fiscal no se deben implementar de manera aislada, ya que en última instancia, forman parte de reformas de

descentralización más extensas que cubren tres dimensiones interdependientes: política, administrativa y fiscal. Es decir que, la descentralización fiscal no puede implementarse *exitosamente* si no considera a su vez la descentralización política y administrativa. Si bien todos los procesos de descentralización consisten en la devolución de responsabilidades de un centro a una periferia, a continuación, se señalan las principales características de cada una de estas (OECD, 2019):

- a) Descentralización política: es la que permite iniciar en forma legal los procesos de descentralización e involucra una nueva configuración en la distribución de poderes entre los niveles de gobierno.
- b) Descentralización administrativa: involucra una reorganización y una clara asignación de tareas y funciones que se relaciona con la transferencia de decisiones de planificación y gestión sobre algunas funciones públicas a niveles de gobierno más bajos.
- c) La descentralización fiscal: involucra delegar responsabilidades fiscales de ingreso y gasto a gobiernos subnacionales, y es señalada como la más difícil de alcanzar. Generalmente ésta dimensión es considerada el núcleo de los procesos de descentralización.

Las reformas de descentralización se han caracterizado por tener objetivos de gran alcance en las relaciones intergubernamentales fiscales en los países en que se implementaron, principalmente en la devolución de nuevas responsabilidades en educación, salud, asuntos económicos, pero también con la asignación de potestades tributarias adicionales en sus gobiernos subnacionales (Bartolini et al., 2016). Sin embargo, para los países ha representado un reto encontrar la secuencia correcta y balance al implementar cada una de estas dimensiones, ya que los procesos de *descentralización* son procesos dinámicos, en el que las relaciones entre niveles de gobierno se reconfiguran y adaptan continuamente debido a contextos políticos, económicos, sociales o incluso presupuestarios.

Es pertinente mencionar que las políticas que justifican la descentralización fiscal parten del Teorema de Descentralización, el cual, con base en el modelo de Tiebout, sostiene que los gobiernos locales debido a su cercanía con la población, poseen mejor información sobre las necesidades de esta, por lo que potencialmente pueden proveer servicios públicos de manera más eficiente que un gobierno central (Oates, 2011).

En este sentido, para mejorar la provisión de servicios públicos y equilibrar la diferencia entre recursos propios y responsabilidades de gasto en México se tiene que, por una parte, el impuesto predial pasó de ser un ingreso recaudado por las entidades federativas, a ser recaudado por los gobiernos locales municipales gracias a la reforma de 1983, que posteriormente se vería reforzada en 1999 y, por la otra, también se implementaron reformas que buscaron descentralizar parte del gasto central al aumentar el rol de los estados para que administraran el gasto en sectores claves como el de educación y salud, a través de transferencias federales (Araújo et al., 2019; Indetec, 2021; Molina y Aboites, 2023; Rodríguez, 1999).

Consecuentemente, los recursos que pueden obtener los gobiernos subnacionales, en cada ejercicio fiscal pueden provenir de dos tipos de fuentes (Indetec, 2021; Sobarzo, 2005):

- **Transferencias Federales:** recursos provenientes de la Recaudación Federal Participable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recauda principalmente a través de impuestos federales y transfiere a los gobiernos subnacionales. Estas se dividen en dos: participaciones federales (ramo 28) y aportaciones federales (ramo 33). Las participaciones federales son recursos que obtienen los estados y municipios de manera resarcitoria, y estos recursos son considerados *no etiquetados* o de libre disposición. Por otro lado, las aportaciones, son recursos destinados a cubrir el gasto en rubros específicos, generalmente en salud y seguridad, por esta razón, son montos *etiquetados*.
- **Ingresos propios:** recursos provenientes de gravámenes impuestos por el gobierno subnacional. A nivel municipal/local se componen principalmente de impuestos tributarios propios: principalmente el *Impuesto predial* e Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, además de ingresos no tributarios como los derechos, aprovechamientos y productos.

En el caso específico de la descentralización mexicana, Hernández (2018) señala que el proceso de descentralización fiscal exhibe elementos intrigantes, ya que ha producido fuertes desequilibrios verticales, derivados de una falta de planeación. Además, en general, este tipo de descentralización ha introducido costos que han superado en muchos casos los beneficios del sector público, derivado de que en su implementación no se consideraron las heterogeneidades de los estados y municipios del país en los planos políticos, económicos, institucionales y sociales, además de que el sistema aún exhibe una centralización elevada de ingresos —si se le compara con el resto de los gobiernos federalistas de la OECD—.

En consecuencia, con la implementación de políticas para promover la descentralización fiscal, las obligaciones de los gobiernos subnacionales en México han crecido. En el caso de los municipios, estos administran mayores responsabilidades, ya que se ha creído que es el nivel de gobierno que puede ofrecer mejor prestación de servicios. Sin embargo, como no se ha demostrado de manera contundente que este fenómeno produzca necesariamente crecimiento económico en todos los municipios, actualmente éstos deben buscar recursos para financiarse de manera sostenible (Smith, 2018).

En este sentido, esta investigación pone énfasis en el fortalecimiento de la descentralización fiscal en México, en especial en la descentralización de ingresos, en la que se plantea como necesaria una estructura fiscal donde la mayor parte del gasto de los gobiernos locales sea financiada por recursos propios; lo que se traduce en una mayor autonomía de ingresos, que es el *núcleo* de los procesos de descentralización. (Araújo et al., 2019; Bartolini et al., 2016).

En consecuencia, una manera de lograr incrementar los recursos de los gobiernos locales es a través de la recaudación propia, ya que esta es independiente de los recursos que son transferidos mediante las fórmulas que emanan del actual diseño federalista. El impuesto predial es, por tanto, un impuesto que ofrece margen de maniobra para incrementar los ingresos de los gobiernos locales, incluso mayor que las entidades federativas (F. Hernández, 2018). Adicionalmente, diversos estudios señalan que para lograr este objetivo, es importante promover cambios en las transferencias intergubernamentales que coadyuven para financiar los cambios en el esquema de descentralización fiscal y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales (Grote y Wen, 2024).

Por último, se debe mencionar que a pesar de los avances en la implementación de estas reformas y políticas alrededor del mundo, los debates actuales sobre los efectos de la descentralización de responsabilidades fiscales, enfocados en si un mayor o menor grado de descentralización fiscal promueven o no crecimiento económico, no demuestran resultados concluyentes. Por un lado, se encuentran los que creen que la descentralización fiscal puede exacerbar las disparidades regionales, afectando el nivel de ingreso, en particular en países desarrollados (Prud'homme, 1995), mientras que para otros autores la descentralización significa un mayor papel de los gobiernos estatales y locales que se traduce en una mejor respuesta de políticas públicas a las preferencias de los ciudadanos (Bartolini et al., 2016; Tiebout, 1956).

Al respecto, la OECD (2019) señala que más allá de cuestionar si las políticas de descentralización son buenas o malas en sí mismas, se debe poner énfasis en que los productos de esta —democracia, eficiencia del sector público y desarrollo regional o local— dependen en gran medida de la manera en que la descentralización es diseñada e implementada. En este sentido, se debe señalar que una descentralización fiscal *efectiva* se puede alcanzar si los gobiernos tienen cierto grado de autonomía para cobrar impuestos propios —como el impuesto predial—. Asimismo, el efecto directo de la descentralización fiscal (de ingresos) es que los gobiernos locales sean capaces de financiar servicios y programas públicos con ingresos propios, lo que puede contribuir —de manera indirecta— al crecimiento económico y la disminución de disparidades regionales.

Comentarios finales

En la primera parte de este capítulo se analizó la importancia que representa el impuesto predial como fuente de ingresos propios de los gobiernos locales, además de mostrar la manera en que se configuran sus principales componentes: tasa impositiva, base gravable y administración. Asimismo, se compararon estadísticas disponibles sobre el porcentaje que representa la recaudación de este impuesto con respecto al PIB de los países de la OECD, en los cuales se ubicó a México, el cual exhibe una de las recaudaciones más bajas del grupo.

En la segunda parte del capítulo, se analizó cómo están distribuidas las funciones de la economía del sector público en los niveles de gobierno, así como los tipos de ingresos tributarios que dentro del federalismo fiscal mexicano tienen los niveles de gobierno para financiar y cumplir tales funciones. El gobierno federal destaca porque concentra las bases gravables más amplias para recaudar ingresos, principalmente mediante el IVA y el ISR, los gobiernos estatales principalmente cuentan con el impuesto sobre la nómina y los gobiernos locales con el impuesto predial, el cual representa una base gravable amplia para financiar sus ingresos públicos.

Asimismo, se señala que la manera en que se distribuyen estas facultades de ingreso en el federalismo fiscal mexicano ha obedecido a necesidades políticas y económicas que se han reflejado en los ajustes del SNCF, pero también por las tendencias de descentralización en el mundo, que en el caso de México dio origen a que se impulsara la descentralización fiscal del

impuesto predial, cuya administración fue trasladada a los municipios para impulsar su autonomía, a la que le siguió una descentralización de gasto mediante transferencias federales. Lo anterior permitió plantear la hipótesis de que la baja recaudación predial se debe a que la descentralización fiscal del impuesto predial no fue acompañada de la creación de capacidades administrativas para que los municipios pudieran hacerse cargo de la administración tributaria de este gravamen, lo que se ha reflejado en la baja recaudación de este gravamen en los municipios de México, misma que será analizada con mayor detalle en el capítulo dos.

Por ello, se hace evidente analizar el nivel de recaudación predial en México a través de los componentes que determinan su recaudación. Para cumplir con esto, en el capítulo dos se realizará un análisis de los componentes del impuesto predial en México, que estudia a los gobiernos locales en conjunto, ya que fue en estos en los que se realizó la descentralización fiscal del impuesto predial.

CAPÍTULO II. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO

En este capítulo se muestran algunos de los antecedentes del impuesto predial en México, haciendo énfasis en la reforma constitucional del artículo 115 constitucional de 1983, cuando se descentraliza este impuesto del orden estatal al municipal, y el cual fue reforzado con una reforma adicional del mismo artículo en 1999. En esta última reforma los municipios fueron reconocidos como un ámbito de gobierno, por lo que les fueron otorgados mayores recursos legales y potestades para proponer a sus legislaturas las tasas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias, entre las que el impuesto predial es el más importante. Asimismo, este capítulo examina cada uno de los componentes que determinan la recaudación de este gravamen: i) base gravable, ii) tasa impositiva y iii) administración. Los valores de las bases y tasas obtenidas para México se comparan con cifras disponibles de otros países de la OECD y latinoamericanos. Adicionalmente, se ofrecen algunos aspectos de la administración del predial en México, haciendo énfasis en los montos recaudatorios a nivel nacional.

2.1 Antecedentes: descentralización del impuesto predial en México

En 1983, México exhibía un modelo de fuerte concentración política y de recursos en el nivel federal, mientras que los gobiernos subnacionales, en particular los municipios, se encontraban inmersos en condiciones de debilidad y dependencia, derivado de la capacidad mínima de captar ingresos públicos con la que contaban para lograr desarrollo económico, político o social.

Derivado de esto, se emprendieron las primeras reformas con el objeto de descentralizar o devolver funciones a los gobiernos subnacionales. Entre estas, la devolución de la administración del impuesto predial a los municipios significó una excepción en las estrategias de descentralización, ya que desconcentró una base gravable para un nivel de gobierno, logrando una descentralización fiscal de ingresos mediante las primeras políticas de descentralización en 1983, durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado (Raich, 2008; Rodríguez, 1999). Estas políticas tenían como objetivo revitalizar a los municipios y promover el desarrollo regional (Raich, 2008). Mediante las modificaciones realizadas al Artículo 115 Constitucional en 1983, la autonomía de los municipios se fortaleció y *en teoría*, incrementó el control de los gobiernos locales en los

asuntos concernientes a su competencia. La reforma consolidó al municipio como una instancia administrativa y prestadora de servicios públicos, aunque con recursos limitados. En 1999, una nueva reforma a este mismo artículo fue promulgada, la cual estuvo orientada a atender algunos de los vacíos que la anterior reforma había dejado y que tuvo como principal objetivo el otorgar un mayor poder de decisión a los municipios, al dotarlos de mayores recursos tanto legales como administrativos.

De acuerdo con E.Santana (2006), con respecto a las contribuciones inmobiliarias, la reforma de 1999 que entró en vigor en el año 2000, añadió cuatro especificaciones al artículo 115:

1. Limitó la exención que se había otorgado de manera general a todos los bienes de dominio público de la federación, estados o municipios relacionados con los impuestos inmobiliarios, como medida que ayudara a fortalecer los ingresos de los municipios debido a dichos conceptos.
2. Definió la obligación de que los ayuntamientos propongan ante su congreso estatal respectivo, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.
3. Se estableció que las legislaturas de los estados en coordinación con los municipios respectivos, adoptaran las acciones apropiadas para que los valores unitarios del suelo que servían de base para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria se equipararan a los valores de mercado de dicha propiedad.
4. Se otorgó a los municipios la facultad de proponer tasas, cuotas y tarifas relacionadas con sus impuestos. Esto permitió que los municipios avanzaran hacia una mayor injerencia para lograr una mayor generación de ingresos propios.

A partir de esta reforma, los municipios pudieron solicitar al gobierno estatal la transferencia de servicios propios del orden municipal, además de contar con un nuevo elemento que fue la solución de conflictos, ya sean intermunicipales o controversias constitucionales entre el gobierno estatal y sus municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que es la que posee la última palabra en estos asuntos (Cabrero y Orihuela, 2011; Ruiz et al., 2001). Dicho recurso es de suma importancia, ya que dotó a los municipios con mayores recursos legales para defenderse ante gobiernos estatales que no vieron con buenos ojos la creciente autonomía de sus ayuntamientos, tratando de presionarlos presupuestalmente al retrasar las transferencias federales que por ley les correspondían, como lo probó el histórico caso de la controversia

constitucional que interpuso el municipio de Acapulco ante la SCJN contra el gobierno de Guerrero en 2001, de la que resultó ganador aquel municipio (Colmenares, 2022).

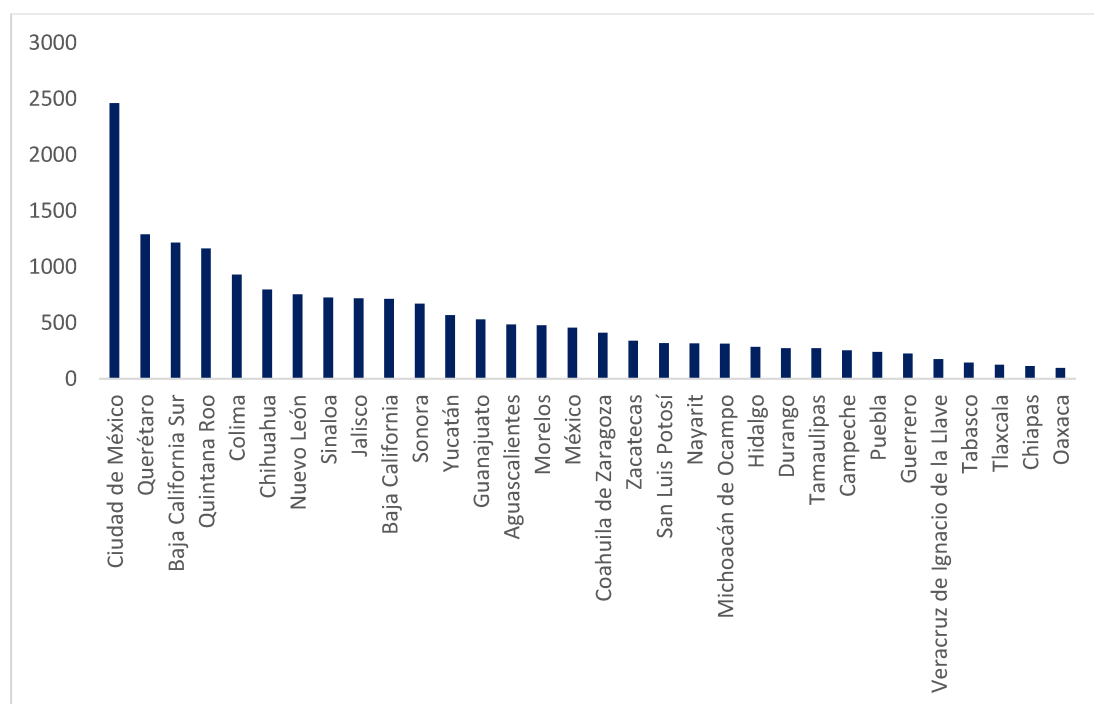
A partir de las dos reformas que modificaron el artículo 115 constitucional, la historia del régimen municipal experimentó cambios significativos, por lo que los municipios tuvieron una mayor relevancia que en el pasado, con mayores responsabilidades de cooperación intergubernamental como miembros de pleno derecho dentro del federalismo mexicano. Sin embargo, a pesar de la autonomía que ganaron, los municipios se han enfrentado ante dificultades que seguirán teniendo en el siglo XXI (Merino, 2007). Posterior al impulso recibido, los municipios de todo el país han tenido que desplegar su ingenio de múltiples formas para responder al reto que representó asumir las responsabilidades inéditas que adquirieron para satisfacer las múltiples demandas de su población. Por tanto, estos se han enfrentado a una escasez de recursos en su hacienda pública que aún prevalece (Cabrero, 2000; Merino, 2007).

En aras de lograr el fortalecimiento municipal, además de la promulgación de las reformas constitucionales, el gobierno federal emprendió acciones que desembocaron en la creación de instituciones con el propósito de coadyuvar en el proceso de consolidación de aquellas. La primera de ellas fue el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun) que brindaba capacitaciones en áreas de planeación y ordenamiento. Esta institución fue sucedida por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), y la última fue el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec), que si bien su origen se remonta a 1973, es en 1980 que se integró como organismo perteneciente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) (Cejudo, 2023, 2000). Tanto el Inafed como el Indetec proporcionan asesoría y capacitación técnica para el desarrollo de las administraciones y haciendas municipales.

En forma complementaria se sumaron una serie de acciones relativas a la recaudación del impuesto predial, con apoyos financieros y técnicos del BANOBRAS y de la SEDESOL, en particular después del bajo rendimiento recaudatorio que exhibió este gravamen en la década de 1980 (Morones, 1995). Ante esta situación, el gobierno federal desarrolló en 1987 un programa de apoyo crediticio a través del BANOBRAS que tenía como objetivo reactivar a los catastros del país. Adicionalmente, la SEDESOL en 1992 apoyó el Programa de Modernización Catastral, creando un comité interinstitucional integrado por el BANOBRAS, la SEDESOL y la SHCP con el propósito de apoyar este programa (Perló y Zamorano, 2001).

No obstante, tanto los programas como las reformas tuvieron un impacto limitado, además de que muchos de los problemas que buscaban resolver aún persisten (Cabrero, 2013). Al respecto, resalta el caso de la recaudación del impuesto predial que, a pesar del impulso recibido por ambas reformas, ha continuado exhibiendo niveles bajos de recaudación hasta el día de hoy, como se muestra en la Gráfica 2, donde se aprecia claramente que al comparar el predial per cápita por entidad federativa, Ciudad de México fue la entidad que recaudó mayores montos por habitante con \$ 2 462. A la capital del país le seguían Querétaro, Baja California Sur, Quintana Roo y Colima. En el extremo, entidades como Oaxaca y Chiapas recaudaron menos de \$ 100 por habitante.

Gráfica 2. Recaudación predial per cápita agregada por entidad federativa, 2023



Fuente: Transparencia Presupuestaria (2024).

En México, las contribuciones inmobiliarias, como el Impuesto Predial, forman parte de los recursos que los municipios administran libremente para su hacienda pública. Esta facultad está establecida en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la promulgación de las reformas previamente mencionadas. Asimismo, en el artículo 31, fracción IV se señala que es obligación de los mexicanos contribuir con el gasto público tanto de la Federación, como de los Estados, Municipios y Ciudad de México, lo cual debe realizarse de manera proporcional y equitativa de acuerdo con la ley.

Con fundamento en ambos artículos constitucionales, el impuesto predial se constituye como una forma de imposición directa que grava a la propiedad inmobiliaria que comprende tanto el suelo como a las construcciones en él. Asimismo, Morones (2000) señala que los elementos que constituyen el Impuesto Predial, son:

1. Sujeto: el propietario o poseedor del inmueble
2. Objeto: la propiedad inmueble
3. Base: el valor catastral
4. Cuota o tarifa: que puede ser proporcional, progresiva, decreciente o regresiva, y la
5. Época de pago: cuya causación es anual, si bien puede realizarse en pagos bimestrales, semestrales o anuales.

A continuación, se hace un análisis de los componentes de la política tributaria que afectan en mayor medida la recaudación del Impuesto Predial, es decir: la base gravable, la tasa impositiva y su administración en México.

2.2 Base gravable

La base gravable es el determinante del impuesto predial que vincula a este el objeto (el inmueble) a ser gravado, es decir, a la propiedad raíz. En diversos países del mundo, las bases empleadas para el cálculo de este impuesto son principalmente de dos tipos, dependiendo de si son determinadas o no, en función de los valores de mercado de las propiedades. El empleo de una base u otra estriba en la información disponible que cada país posee sobre la operación de sus mercados inmobiliarios. Por una parte, los países con un mercado inmobiliario lo suficientemente consolidado, es decir, que aporte una información confiable sobre los valores de mercado de los inmuebles, suelen usar una base gravable de valor de capital o de renta. Por la otra, se encuentran los países donde la información es escasa o inexistente, por lo que suelen emplear bases vinculadas a las características físicas de los inmuebles, principalmente el área (Bahl y Bird, 2018; Grote y Wen, 2024).

En México, la base gravable es de tipo valor de capital, lo que quiere decir que requiere ser valuada para incorporar, de la manera más aproximada posible, los valores de mercado de los inmuebles. Si bien la valuación de la base puede variar de entidad a entidad, en la mayoría de los

municipios mexicanos se realiza considerando el valor catastral del suelo con sus mejoras y construcciones¹ (Perló y Zamorano, 2001). El valor catastral es un valor monetario que es asignado tomando en cuenta los valores del suelo y la construcción de cada tipo de inmueble por m² (C. Hernández, 2021). Cabe señalar que estos últimos son obtenidos a través de un instrumento técnico conocido como tablas de valores unitarios de suelo y construcción (TVUSC).

En México, los municipios, a través de sus catastros, son los facultados para realizar la propuesta de actualización de las tablas de valores unitarios para que sus legislaturas estatales las aprueben. El valor catastral, entonces, se obtiene como la suma del valor del suelo y el valor de la construcción (ver ecuación 1), ambos obtenidos de las tablas mencionadas. Una vez determinado el valor catastral, resultado de la valuación de los inmuebles, automáticamente se obtiene la base gravable, la cual se convierte en la base fiscal para fines de cálculo del impuesto predial (ver ecuación 2).

Valor catastral (base gravable) = valor del suelo + valor de construcción (ecuación 1)

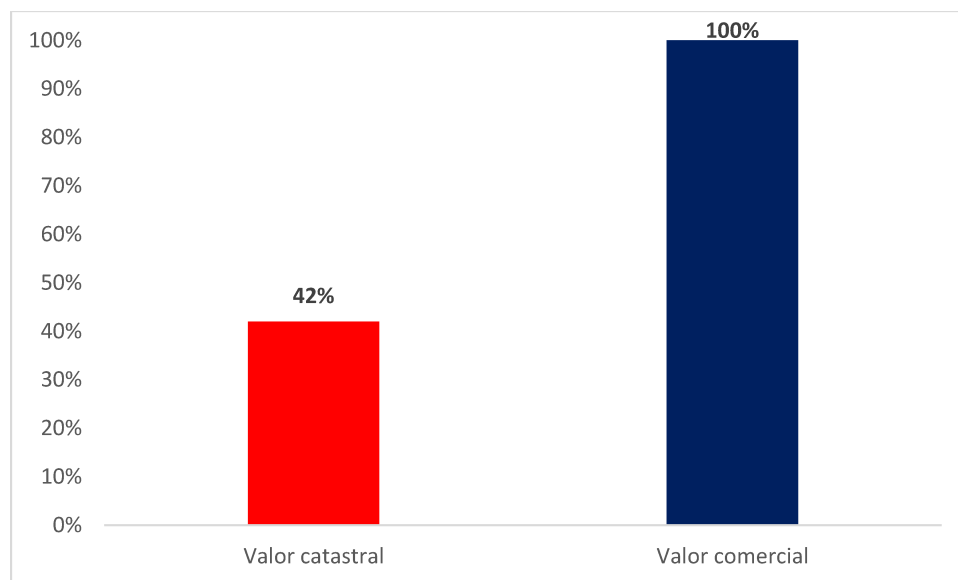
Monto de impuesto predial = tasa impositiva x base gravable (ecuación 2)

Dado que la base y monto a pagar por concepto de esta contribución es determinada por las autoridades hacendarias, permite a éstas prever la cantidad de recursos que percibirán anualmente. No obstante, uno de los mayores problemas relacionados a la base gravable en México es que ésta requiere de una valuación que se realice de forma permanente sobre los valores del suelo y de la construcción para determinar los valores catastrales, los cuales se encuentran significativamente muy por debajo de los valores reales que reflejan la dinámica del mercado inmobiliario del país.

¹ Si bien en la mayor parte del país la base gravable del impuesto predial se obtiene de sumar el valor del suelo más el valor de construcciones, es importante señalar que en 1989 el municipio de Mexicali en Baja California implementó una reforma para adoptar una base centrada únicamente en el valor del suelo —conocida como base suelo—. Esta medida fue adoptada posteriormente por los municipios de Tijuana y Ensenada (I. López y Gómez, 2014; Perló y Zamorano, 2000, 2001). Cabe mencionar que este tipo de base gravable simplifica considerablemente la carga administrativa para la autoridad tributaria, ya que no considera en la base gravable el valor de las construcciones.

Es importante señalar que, a pesar de que desde el año 1999 el artículo quinto transitorio del artículo 115 constitucional estableció como obligatorio a los municipios que estos debían contar con valores catastrales equiparables a los valores de mercado para el año 2002, de acuerdo con los datos sobre los porcentajes promedio que representan los valores catastrales con respecto a los valores de mercado que el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México de 2023 que INEGI presenta, en México, el porcentaje promedio que representan los valores catastrales en el país, con respecto a los valores de mercado, es de aproximadamente 42% (ver Gráfica 3), lo que se traduce en una brecha de 58% de los valores catastrales con respecto a los de mercado. Lo anterior afecta el cálculo del monto de recaudación del gravamen, causando una subestimación de los valores y por lo tanto de la base gravable (véase ecuaciones 1 y 2), lo que representa un problema para la generación de ingresos en las finanzas públicas municipales.

Gráfica 3. Comparación entre el porcentaje que representa el valor catastral con respecto al valor comercial en México, 2023



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNDGMD) del INEGI (2024).

Vale la pena aclarar que no todos los municipios en México presentan la misma brecha entre sus valores catastrales y de mercado. En el Mapa 2, se visualiza el porcentaje que representa el valor catastral con respecto al valor comercial de cada municipio en México. El mapa muestra

este porcentaje para los municipios del país, clasificándolos en cinco grupos que poseen intervalos iguales, lo cual permite conocer la distribución de la cantidad de municipios que se encuentran en cada intervalo. A partir de la información que los 2453 municipios proporcionaron en el cuestionario del censo elaborado por INEGI,² se tiene que en el primer rango se concentran el 66.1% del total de municipios, es decir, la mayor parte de los municipios del país cuentan con valores catastrales que reflejan tan solo entre el 1 y 20% del valor real de mercado. Por otro lado, los municipios del país cuyos valores catastrales se encuentran más cercanos a los valores comerciales, es decir los que se agruparon en el quinto rango, con porcentajes entre 80 y 100%, únicamente concentran el 4.8% de municipios, siendo el menor grupo de todo el país. Los municipios que se encuentran en este último rango pertenecen principalmente a estados de la frontera norte, como Baja California, Sonora y Chihuahua, así como en estados del sureste del país como Veracruz, Yucatán y Campeche.

Mapa 2. Porcentaje promedio de valor catastral contra valor comercial en los municipios del país, 2023



Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

² Se debe mencionar que se descartaron las 16 delegaciones de la Ciudad de México, ya que, al no ser municipios, no se les incluyó en este apartado de catastro municipal y cobro predial del censo realizado por INEGI en 2023. Además, los municipios de Las Vigas, Ñuu Savi, Santa Cruz del Rincón y San Nicolás en el estado de Guerrero, así como San Pedro Mártir Yucuxaco y San Pedro Mixtepec en el estado de Oaxaca, no proporcionaron información.

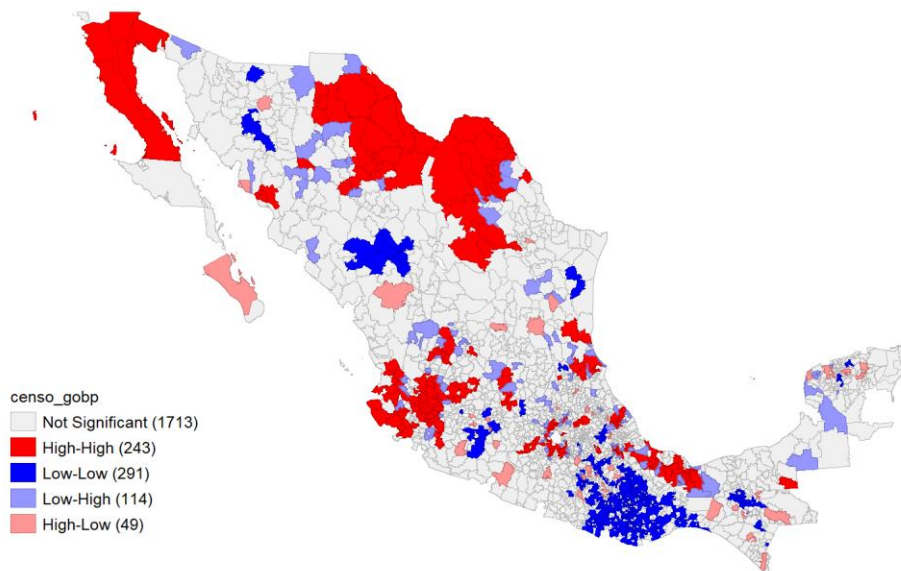
Con base a estos resultados, se puede decir que si bien los porcentajes de valores catastrales con respecto a los valores comerciales en los municipios del país no tiene un comportamiento homogéneo en el territorio, en promedio considerando todos los valores del país, existe una amplia subvaluación de los valores catastrales respecto de los valores reales o de mercado, lo cual se traduce en que la base gravable se encuentre 58% por debajo del valor de mercado.

Este desfase no solo muestra la subvaluación de la base gravable en el país, que da una idea de la baja captación de ingresos vía impuesto predial, sino que también exhibe la posibilidad de un cobro inequitativo de éste: por un lado, se reduce la equidad horizontal, ya que inmuebles con valor similar pueden tener obligaciones fiscales diferentes, si poseen valuaciones diferentes; por otro lado, produce una inequidad vertical derivado de que los inmuebles de mayor valor o cuantía podrían no estar siendo gravados con una base gravable de mayor magnitud (E. Santana, 2023).

Esta investigación ofrece un análisis de autocorrelación espacial cuyos resultados se visualizan en el Mapa 3. El propósito de este análisis fue identificar patrones locales de asociación espacial en la variable que mide el porcentaje que representan los valores catastrales con respecto a los valores comerciales en los municipios de México, para detectar si hay dependencia espacial en estos. El análisis estadístico mostró un coeficiente de correlación global I de Morán = 0.294, lo que reveló la existencia de autocorrelación espacial positiva y estadísticamente significativa entre los municipios, por lo que los valores similares se concentraron en el espacio. En este sentido, 28% de los municipios formaron agrupamientos espaciales, mientras que en el resto (municipios en color gris), no tuvieron un patrón espacial específico.

Del análisis se obtuvo que de los 697 municipios que exhibieron una correlación espacial significativa, 243 mostraron valores altos-altos, formando “regiones” en las entidades de Baja California, Chihuahua, Coahuila y Jalisco, mientras que 291 arrojaron valores bajos-bajos, los cuales se agruparon principalmente en Oaxaca y Guerrero. Lo anterior significa que, tanto en los municipios con valores de altos-altos como bajos-bajos, el espacio fue determinante en el porcentaje de valores catastrales con respecto a los valores de mercado.

Mapa 3. Análisis LISA de porcentaje de valores catastrales con respecto a valores comerciales en municipios de México, 2023



Fuente: elaboración propia con datos del CNDGMD del INEGI (2024).

Considerando que la base gravable para el cálculo del impuesto predial es baja en gran parte de los municipios, de acuerdo a Morones (2020), una manera de elevar sustancialmente la recaudación del impuesto predial, sin modificar otras variables como la incorporación de nuevos esquemas tarifarios, es posible con tan solo atender el artículo 115 constitucional y actualizar los valores catastrales para que se aproximen y equiparen lo mejor posible al valor de mercado.

Este objetivo puede ser alcanzado en gran medida con una adecuada valuación constante de la base gravable, que a su vez depende de la actualización constante de las tablas de valor de suelo y construcción de los inmuebles. De esta manera, una continua actualización de las tablas de valores ayuda a que los valores catastrales se mantengan al día, lo que evita que existan picos muy altos en los incrementos de valores catastrales, en especial si estos no han sido actualizados por un período de varios años (Morones, 2020).

Adicionalmente, se debe mencionar que la definición y determinación de la base gravable es una decisión que suele involucrar decisiones tanto de política pública, electoral y económica, debido a que el impuesto predial es un gravamen que en general provoca aversión entre los contribuyentes, por lo que las autoridades hacendarias de los gobiernos locales suelen ser

cuidadosos con las valuaciones para determinar las bases gravables de los inmuebles. Ante los aumentos de la base gravable, aun si esta está bien calculada, es común que los contribuyentes no estén de acuerdo con los valores catastrales actualizados con los que la autoridad calcula el monto del impuesto predial, debido a que estos valores se obtienen por medio de una valuación que realizan los municipios, lo que comúnmente es objeto de discusión por los contribuyentes, en especial cuando estos tienen poca confianza en su gobierno (Norregaard, 2013).

En este sentido, Morones (2020) señala cuando se habla de los motivos por los cuales en México no se actualicen los valores catastrales para alcanzar los niveles del mercado en México, el factor político es señalado como causa principal para que dichos valores no se actualicen. El hecho de no proponer la actualización de los valores por parte de los municipios o que sus legislaturas no aprueben dichas actualizaciones, representa una política fiscal tanto errada como omisa por parte de los municipios, asociada a que la población al verse impactada fiscalmente ante las actualizaciones de las tablas de valores unitarios, podrían trasladar un costo político a las autoridades locales (Morones, 2020; Unda Gutiérrez, 2020; Walters, 2011).

Por último, es importante señalar que México comparte con la mayoría de países que pertenecen a la OECD y latinoamericanos, el empleo de bases gravables de valor de capital, por lo que, para todo este conjunto de países, los valores catastrales obtenidos para valorar y determinar las bases gravables deben ser lo más cercano posible a los valores de mercado. En este sentido, si se compara a México con respecto a estos países, se tiene que el porcentaje promedio que representan sus valores catastrales con respecto a los valores comerciales que conforman sus bases gravables, se encuentra por debajo de los porcentajes que exhiben países desarrollados de la OECD, como Estados Unidos y Canadá que poseen valores catastrales cercanos al 100% del valor de mercado (Bahl y Bird, 2018).

Además, si bien es importante indicar que es común que, en países en desarrollo, las bases gravables no sean valuadas continuamente, debido a los costos que esto representa, el caso de México es crítico, ya que el porcentaje que representan los valores catastrales contra los comerciales es de solo el 42%, lo que lo sitúa también muy por debajo de países en desarrollo latinoamericanos como Argentina, Colombia y Chile que tienen bases cuyos valores catastrales representan aproximadamente el 70, 80 y 80% respectivamente, de sus valores de mercado (Bahl y Bird, 2018; Bird y Slack, 2004a; Grote y Wen, 2024; Walters, 2011).

De acuerdo con Walters (2011), los países que emplean bases gravables de valor de capital han ido en aumento de manera considerable, ya que al vincular los valores de mercado de los inmuebles les permite identificar e incorporar en aquellas, los aumentos de los valores del suelo. Sin embargo, si los valores catastrales para estimar los valores de mercado e incorporarlos a la base no se realiza de forma periódica, la base gravable se va subvaluando y tenderá a disminuir, al no reflejar los incrementos que los valores del suelo experimentan constantemente debido a la dinámica del mercado inmobiliario de los municipios.

2.3 Tasa impositiva

La importancia que representa las tasas para el impuesto predial radica en que estas se aplican como un factor que afecta en una determinada proporción a la base gravable, una vez que esta ha sido determinada, lo que permite conocer la cantidad de ingresos que generará el impuesto (Bird y Slack, 2004b, 2014). No obstante, para implementarlas tres cuestiones deben ser respondidas (Bird y Slack, 2004b): ¿quién realiza su determinación?, ¿las tasas serán diferenciadas? y ¿qué nivel tendrán las tasas?

Determinación de las tasas impositivas

Las tasas en el mundo suelen determinarse de dos maneras: local o centralmente. En algunos países en que las tasas impositivas son impuestas localmente, éstas cuentan con ciertos límites, ya sea que el gobierno central ponga un tope en el nivel de la tasa propuesta localmente, o que no existan límites pero que el gobierno central o un nivel superior al gobierno local, tome la última decisión en la aprobación de las tasas propuestas (Grote y Wen, 2024; Kitchen, 2012). Asimismo, Franzsen y McCluskey (2012) indican que en los países federalistas las tasas son establecidas mediante leyes estatales, mientras que en países unitarios lo hacen con leyes nacionales.

En el caso de México, las tasas son propuestas por los gobiernos municipales ante los congresos de sus estados. Si bien los municipios proponen los incrementos sustentados en sus necesidades, esto no lo pueden realizar de forma discrecional, ya que las legislaturas de los estados poseen la última decisión sobre su aprobación.

Diferenciación de las tasas impositivas

De acuerdo con Walters (2011), para establecer los tipos de tasas del impuesto predial surge un problema añejo que los economistas se han planteado desde finales del siglo XVII al momento de establecer impuestos sobre el suelo y sus mejoras. Este problema trata de resolver la disyuntiva entre si se deben establecer tasas únicamente al suelo o no en el momento de gravar las propiedades. Desde el punto de vista económico, es argumentado que, dado que la oferta del suelo es fija, aplicar un impuesto únicamente a este elemento es menos distorsivo que otros impuestos, en tanto que, aplicarlo a las mejoras que se realizan en aquellos, como lo son las construcciones, genera distorsiones, al desincentivar las inversiones destinadas a realizar mejoras en el suelo.

Este problema ha generado que, en la práctica, la imposición de tasas del impuesto predial se realice a través de una amplia variedad de estructuras de tasas impositivas legales en el mundo. De acuerdo a Bahl y Bird (2018) las tasas pueden clasificarse principalmente en tasas fijas y en tasas progresivas, pudiendo ser aplicadas de manera diferenciada en el suelo y sus construcciones, o sobre diferentes tipos de inmuebles.

Asimismo, Norregaard (2013) señala que dependiendo el tipo de base gravable, los países exhiben diferentes configuraciones de sus tasas. Por un lado, si la base gravable que emplea un país es de valor de capital, es común que se usen tanto tasas fijas como progresivas, mientras que, por el otro, en aquellos países donde se emplean bases que vinculan los valores de mercado a los valores de renta de los inmuebles, es común que se impongan únicamente tasas fijas.

En el caso de México, como se mencionó en el apartado anterior, la base gravable es principalmente de valor de capital —mejora de capital—. En este sentido, Morones (2000) señala que los municipios aplican los dos tipos de tasas: tasas fijas diferenciadas según la ubicación y uso de suelo de los predios, y tasas progresivas, que si bien también pueden ser diferenciadas, se distinguen de las primeras toda vez que estas últimas sí consideran la capacidad de pago de los contribuyentes. En cuanto al nivel de estas tasas, es pertinente mencionar que pueden variar de municipio a municipios en el país. Sin embargo, Flores (2024) proporciona una muestra de éstas en el Cuadro 1, donde muestra los 19 municipios capitales que actualmente emplean tasas fijas

diferenciando entre predios edificados, sin edificar y rústicos³, toda vez que estos son los más usuales en el país y las que concentran la mayor parte del padrón de contribuyentes.

Cuadro 1. Municipios capitales que aplican tasa fija, 2024

| Municipio | Tasas porcentuales | | |
|---------------------------|--------------------|--------------|-------------|
| | Edificados | Sin edificar | Rústicos |
| Aguascalientes | 0.19% | 0.82% | 0.46% |
| Mexicali | 0.30% | 0.90% | 0.30% |
| La Paz | 0.20% | 1.10% | 0.20%-0.25% |
| Campeche | 0.16% | 1.15% | 0.58% |
| Tuxtla Gutiérrez | 0.14% | 1.00% | 0.14% |
| Durango | 0.20% | 0.20% | 0.10% |
| Chilpancingo de los Bravo | 0.50% | 0.50% | 0.50% |
| Pachuca de Soto | 0.34% | 0.24% | 0.26% |
| Morelia | 0.31% | - | 0.31% |
| Cuernavaca | 0.30% | 0.2% y 0.3% | 0.20% |
| Tepic | 0.31% | 1.87% | 0.39% |
| Monterrey | 0.30% | 0.40% | 0.20%-0.30% |
| Oaxaca de Juárez | 0.45% | 0.45% | 0.15%-0.45% |
| Puebla | 0.16% | 0.32% | 0.16% |
| Othón P. Blanco | 0.21% | 1.44% | 0.20% |
| Hermosillo | 0.90% | 0.90% | 0.90% |
| Tlaxcala | 0.25% | 0.49% | 0.20% |
| Xalapa | 0.12% | 0.25%-0.3% | 0.01% |
| Zacatecas | 0.30% | 0.20% | 0.087% |

Fuente: adaptado de Flores (2024).

Es importante precisar que, en este cuadro, se exhibe la heterogeneidad en los diferentes niveles en las tasas de los municipios capitales del país. Asimismo, la información permite visualizar que las tasas fijas se establecen de forma diferenciada dependiendo del tipo de predio, siendo estos: edificados, rústicos y sin edificar. No obstante, los valores aplicados a los diferentes predios exhiben magnitudes distintas, entre las que resaltan las tasas fijas aplicadas a los predios sin edificar que, en la mayoría de las ciudades capitales, son más altas que aquellas aplicadas en predios edificados o rústicos.

³ Predios cuyo suelo es de uso agrícola o agropecuario.

Esto último se explica en gran medida porque las bases gravables en los predios sin edificar son más bajas que aquellos de predios construidos. Como en los predios sin edificar no hay construcciones, la base se obtiene considerando únicamente valores unitarios del suelo, por lo que las autoridades tributarias suelen aplicar tasas más altas en este tipo de predios. En este sentido, Grote y Wen (2024) mencionan que las altas tasas en predios baldíos o sin edificar también funcionan como un desaliento a los especuladores que adquieren suelos sin ser desarrollados, ya que estos buscan de manera anticipada beneficiarse de los aumentos en el suelo una vez que las ciudades hacen inversiones en la infraestructura y provisión de servicios en estos lugares. Adicionalmente, esta medida también sirve de aliciente para que los propietarios hagan un uso de suelo de manera más eficiente o lo vendan, en lugar de únicamente retenerlo (Walters, 2011).

Con respecto al empleo de tasas fijas, Santana y Flores (2021) mencionan que el gravar con tasas fijas a los distintos tipos de inmuebles ha afectado el rendimiento recaudatorio del impuesto predial porque de esta forma se grava a todos las propiedades sin tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes, lo que se traduce en una inequidad vertical para estos. Sin embargo, para solucionar este problema, en México se han diseñado diferentes sistemas tributarios que emplean tasas progresivas, las cuales permiten a los municipios implementar una política fiscal que establezca un tratamiento diferencial considerando la diferente capacidad de pago de los contribuyentes. Tales sistemas dan cumplimiento al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, el cual establece que los contribuyentes que tengan mayor capacidad de pago deben pagar más que aquellos que tienen menos (E. Santana y Flores, 2021).

La lógica que subyace al diseño de este tipo de tasas es que conforme aumente la base gravable, también lo haga la tasa impositiva. Dicho de otra manera, este esquema permite a las autoridades tributarias gravar con tasas diferenciadas a los contribuyentes por medio de rangos de valor que se estructuran en función del valor de los predios a ser gravados. Al respecto, en los rangos menores, que es donde se encuentran los predios de menor valor y que es donde se ubican la mayor parte de los contribuyentes con menor capacidad de pago, se les aplican las tasas más bajas, mientras que en los rangos de valor más altos se aplican las tasas más elevadas en este esquema (Morones, 2000).

Es importante señalar que un elemento al diseñar e implementar un esquema con tasas progresivas es evitar que sea demasiado complejo, de tal modo que no comprometa su simplicidad

(Grote y Wen, 2024). De acuerdo con Walters (2011), el uso de múltiples tasas puede representar costos administrativos más elevados y/o la posibilidad de que la administración tributaria cometa errores en el cálculo del impuesto. En este sentido, Flores (2024) y Morones (2000) indican que es conveniente que los rangos de valor que se decidan establecer en el diseño de un esquema con tasas progresivas no sean demasiados, ya que podrían complicar el procedimiento de cálculo del impuesto, toda vez que si hay un número elevado de rangos, estos inevitablemente deben contar con un número de tasas iguales. Asimismo, una gran cantidad de tasas también puede provocar que las obligaciones tributarias sean menos transparentes (Grote y Wen, 2024), lo que puede generar que los contribuyentes desconfíen de la autoridad tributaria al no poder detectar con facilidad el nivel de carga impositiva que los gobiernos municipales aplican a sus propiedades.

En el Cuadro 2,⁴ se muestran las ciudades capitales que emplean tasas progresivas para determinar el impuesto predial. En éste se observa que solamente 13 ciudades capitales en México emplean tasas progresivas, es decir, las ciudades capitales que aplican esquemas con tasas progresivas son menos que las que aplican tasas fijas. Sin embargo, Santana (2023) señala que en los últimos años la implementación de tasas progresivas diferenciales ha ido en aumento en los municipios, aprovechando que estas pueden potenciar la recaudación, ya que con en este esquema las tasas incrementan escalonadamente y permiten gravar con mayores tasas a los inmuebles de mayor valor, lo que se traduce en una mayor recaudación del impuesto predial, sin afectar los ingresos de los propietarios de inmuebles con menor valor.

⁴ Los rangos de valor señalados con asterisco en el Cuadro 2, son los rangos iniciales de la estructura impositiva, derivado de que estas ciudades establecieron en su primer rango tasas impositivas con magnitud igual a cero, por lo que dichos rangos fueron omitidos.

Cuadro 2. Municipios capitales que aplican tasas progresivas, 2024

| Municipio | Rangos de valor | Tasas porcentuales |
|------------------|------------------------|---------------------------|
| Chihuahua | 1 | 0.20% |
| | 5 | 0.60% |
| Ciudad de México | 1 | 0.02% |
| | 16 | 0.26% |
| Saltillo | 2* | 0.000016% |
| | 15 | 0.0000345% |
| Colima | 2* | 0.000055% |
| | 26 | 0.0002% |
| Toluca de Lerdo | 1 | 0.0000331% |
| | 13 | 0.00035% |
| Guanajuato | 1 | 0.00024% |
| | 7 | 0.0002725% |
| Guadalajara | 1 | 0.0000254% |
| | 10 | 0.00004572% |
| Querétaro | 1 | 0.0001148% |
| | 25 | 0.0006% |
| San Luis Potosí | 2* | 1.21% |
| | 21 | 2.48% |
| Culiacán Rosales | 1 | 0.25% |
| | 11 | 0.657% |
| Centro | 1 | 0.70% |
| | 5 | 1.10% |
| Victoria | 2* | 0.00009% |
| | 9 | 0.00016% |
| Mérida | 1 | 0.00004% |
| | 21 | 0.000439% |

Fuente: adaptado de Flores (2024).

En los datos sobre tasas progresivas que se presentan en el cuadro 2, se observa que los municipios que usan este esquema, establecen distintos rangos de valor según consideren adecuado, dentro de sus estructuras tarifarias. Asimismo, estos gobiernos pueden establecer los niveles de tasas que consideren apropiados para cada rango. Por ejemplo, se encuentra que las ciudades de Chihuahua y Villahermosa (municipio Centro) son las que establecieron menor número de rangos, con tan solo cinco, mientras que otras como Ciudad de México, Mérida o Colima, contaron con el mayor número de rangos. Es importante señalar que la gestión del impuesto predial en Ciudad de México

es función del gobierno de la entidad, no de sus alcaldías, por lo que no puede haber comparación, por ejemplo, entre la recaudación del municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, y la alcaldía Benito Juárez, en Ciudad de México. Esta diferencia es estudiada en el siguiente capítulo.

Finalmente, no se debe omitir que tanto la tasa fija como la tarifa progresiva son apropiadas y viables constitucionalmente, puesto que ambas cumplen con el principio de proporcionalidad, elemento necesario para aplicar la cuota tributaria respectiva. Sin embargo, su diferencia estriba en que la tasa fija depende únicamente de la base gravable, mientras que la tasa progresiva es afectada tanto por la variación de la base gravable, como por los distintos porcentajes aplicables a los rangos de valor (Flores, 2024).

Nivel de tasas impositivas

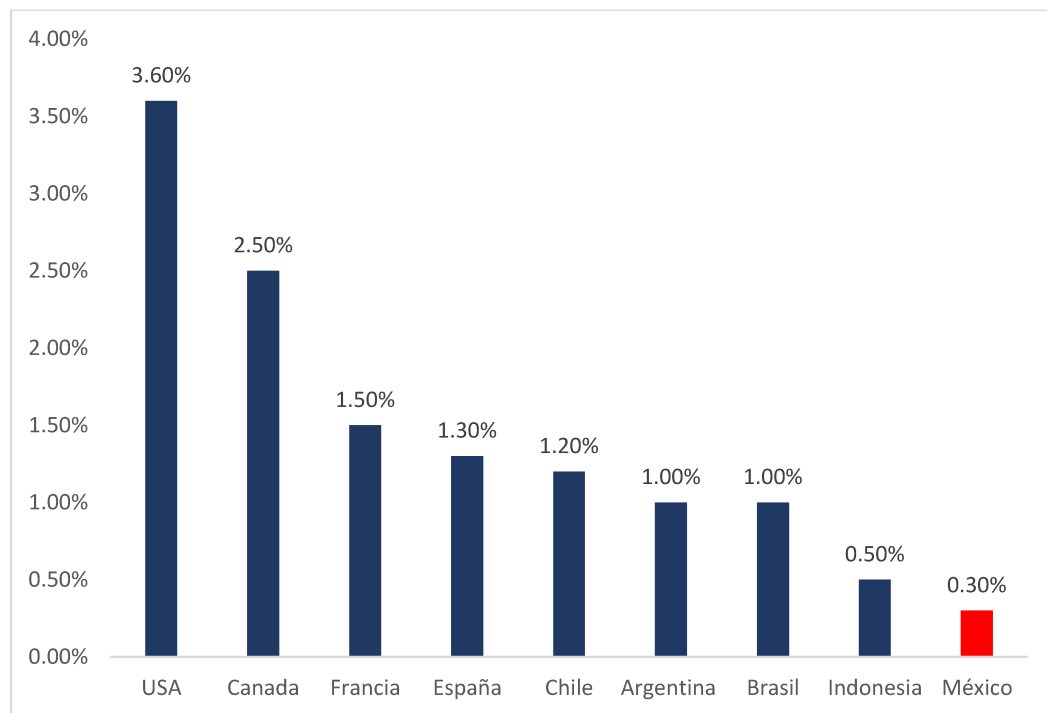
Después de definir qué nivel de gobierno establece el tipo y el número de tasas a aplicar, es necesario definir el nivel de tasa que es apropiado para que sea aplicada a la base gravable, una vez determinada. La práctica internacional muestra que existen diferencias importantes en la aplicación de estos niveles: por ejemplo, en los países que emplean una base renta son comunes que los niveles de las tasas se encuentren en 10, 20 e incluso 40%, mientras que en países con bases de valor de capital, las tasas por lo regular se encuentran en un rango entre el 1 y 3 %. Es decir, que dependiendo el tipo de base se comportan los niveles de tasa de impuesto predial, empero, también se implementan tomando en cuenta las metas recaudatorias que las autoridades tributarias fijen como objetivo (Walters, 2011).

En el caso de México, Bird y Slack (2004a) mencionan que las tasas del impuesto predial varían entre 0.1 y 0.3%, dependiendo de la localización y el uso del suelo. A continuación, se realiza una comparación que permite visualizar el nivel promedio de la tasa predial en México con respecto a las tasas prediales en el mundo. En la Gráfica 4, se visualiza que el nivel promedio de la tasa predial de México es muy bajo si se compara tanto con tasas de países pertenecientes a la OECD, como con países latinoamericanos o asiáticos no asociados a esta organización.

En este sentido, con respecto a países latinoamericanos como Brasil y Chile, las tasas de México se encuentran entre tres y cuatro veces más bajas que en estos países. No obstante, si se le compara con Canadá o Estados Unidos las tasas del país quedan entre ocho y doce veces más

abajo, respectivamente. Cabe mencionar que, si bien Estados Unidos ha destacado por aplicar tasas elevadas en el impuesto predial (Bahl y Bird, 2018; Norregaard, 2013), la comparación con México resulta pertinente, toda vez que este país posee montos sobresalientes en su recaudación del impuesto predial con respecto al PIB, y proporcionan una idea de los niveles de tasas que México debe establecer si, desea alcanzar los niveles de recaudación de aquél.

Gráfica 4. Tasas impositivas aplicadas al impuesto predial en el mundo



Fuente: elaboración propia con información de Bird y Slack (2004) y Yushkov (2024).

Al analizar las tasas impositivas en México, Morones (2012) menciona que en éstas existen deficiencias técnicas en su diseño y estructura. Por un lado, los ajustes y modificaciones que llegan a sufrir las tasas, en general, se proyectan más con la intención de atenuar los efectos de una actualización de valores catastrales que como respuesta a las necesidades financieras requeridas por los municipios. Además, si se aplican correctamente, muchas veces su efecto se ve mermado por una gran cantidad de exenciones, tasas preferenciales, o topes que algunas leyes fiscales establecen. Y, por el otro, la falta de una adecuada estructuración ha favorecido la interposición de amparos y otros recursos legales que al final se traducen en obstáculos para determinar de manera correcta el impuesto predial.

Algunos estudios señalan que para aumentar la recaudación del impuesto predial en países como México los niveles de tasas impositivas deben equipararse a estándares internacionales promedio. Norregaard (2013) menciona un 1% como un buen objetivo a corto plazo y tasas de 2% a largo plazo. Sin embargo, esta medida solo puede ser efectiva si los valores catastrales y, por lo tanto, de la base gravable de las propiedades, se equiparan lo mejor posible a los valores de mercado.

2.4 Administración

El determinante del impuesto predial que suele ser discutido cuando se habla de descentralización fiscal en los países en desarrollo es el administrativo. Si bien es objeto de debate si el impuesto predial debe ser administrado totalmente por un gobierno central, local o en conjunto por ambos niveles, es reconocido que la descentralización de este gravamen de un gobierno central a local requiere que el gobierno local posea una sólida capacidad administrativa para poder recaudarlo (Walters, 2011). Asimismo, Bahl y Bird (2018) indican que cuando se profundiza en los problemas sobre la recaudación del impuesto predial en la mayoría de países en desarrollo, los problemas administrativos son los que destacan de inmediato, en particular porque suelen ser numerosos y evidentes. Por esta razón, esta investigación propone realizar el análisis de los principales aspectos concernientes a la administración del predial en México: un buen registro de las propiedades de los contribuyentes, una buena valuación y un adecuado sistema recaudatorio y de fiscalización.

Registro de los contribuyentes

La administración del impuesto predial, como cualquier otro impuesto, requiere de un registro que sea fiable, actualizado y completo. Sin embargo, las administraciones tributarias municipales, para satisfacer la necesidad específica de un padrón inmobiliario, hacen uso del catastro municipal, donde se encuentra la información territorial del municipio, siendo éste donde pueden encontrar un padrón de inmuebles fiable. Si bien este inventario tiene diversos propósitos, la administración del predial se enfoca en el propósito fiscal.

En este sentido, como el catastro es el objeto en donde se plasma el registro de los valores catastrales que deben ser constantemente actualizados lo mejor posible con respecto a los valores de mercado, es considerado el *corazón* de la base gravable. Por lo tanto, la valuación constante que debe realizar el catastro refleja en gran parte los altos costos que representa gravar el impuesto predial, ya que a diferencia de otros como el IVA o el ISR, éste grava una estimación del valor — de la propiedad— y no un flujo real (Bahl y Bird, 2018). Entonces, este registro debe permitir contar con los elementos siguientes:

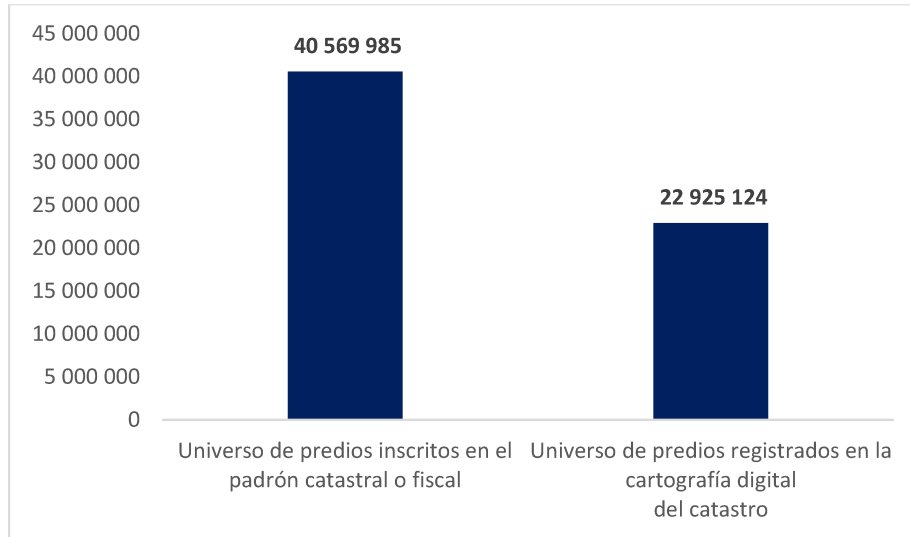
1. Ubicación precisa de cada predio
2. El nombre del propietario o titular de la cuenta catastral
3. Las características físicas, dimensiones y valores del suelo y construcciones.
4. Uso o destino de la propiedad
5. Las restricciones físicas, legales y de uso de los inmuebles y
6. Características físicas y urbanísticas en general.

La Gráfica 5 permite conocer que en México el universo total de cuentas catastrales registradas en el padrón catastral es de 40.5 millones predios. Sin embargo, únicamente el 50% de este universo tiene cartografía digital, que refleja en parte la falta de vinculación de la información catastral con las tecnologías, lo que se traduce en la dificultad de los municipios para contar con una rápida y oportuna ubicación de las características físicas y fiscales de los predios registrados. Además, también se debe considerar el reto que supone identificar las propiedades en asentamientos informales⁵, en los que los derechos de tenencia a menudo son oscuros o incluso desconocidos (Smolka y De Cesare, 2012). En los países en desarrollo como México, este tipo de asentamientos representan un porcentaje importante de inmuebles (Walters, 2011). Por lo tanto, los propietarios o poseedores no están exentos del cobro del impuesto predial ya que de acuerdo a la ley también deben ser gravados y formar parte del padrón catastral. No obstante, Smolka y De Cesare (2012) indican que estos asentamientos suelen ser omitidos de los registros catastrales, en

⁵ El supuesto de que los ocupantes de asentamientos irregulares no están dispuestos a pagar el impuesto predial porque son “pobres” se considera erróneo, ya que hay evidencia de la existencia de asentamientos irregulares de mediano e incluso alto ingreso. Además, en algunos casos los ocupantes muestran voluntad de pagar el predial ya que a menudo esto crea evidencia de posesión, la cual puede ser usada para regularizar la tenencia de la tierra (Walters, 2011).

gran medida debido a que los costos de recaudación para la administración tributaria suelen ser más altos que en áreas o asentamientos formales.

Gráfica 5. Cuentas catastrales registradas en el padrón catastral, 2023



Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

Valuación

Como se mencionó en el apartado de base gravable de esta investigación, en el artículo 115 constitucional, se establece que es obligación de los municipios determinar la base gravable por medio de valores catastrales que reflejen los valores de mercado. Sin embargo, la ley no especifica qué técnicas deben emplearse para al realizar esta valuación. De acuerdo a Walters (2011), la ausencia de una manera específica de realizar una valuación, se explica debido a que las técnicas pueden evolucionar por cambios en la experiencia técnica de los valuadores, o por la posibilidad de contar con mejores datos conforme transcurre el tiempo.

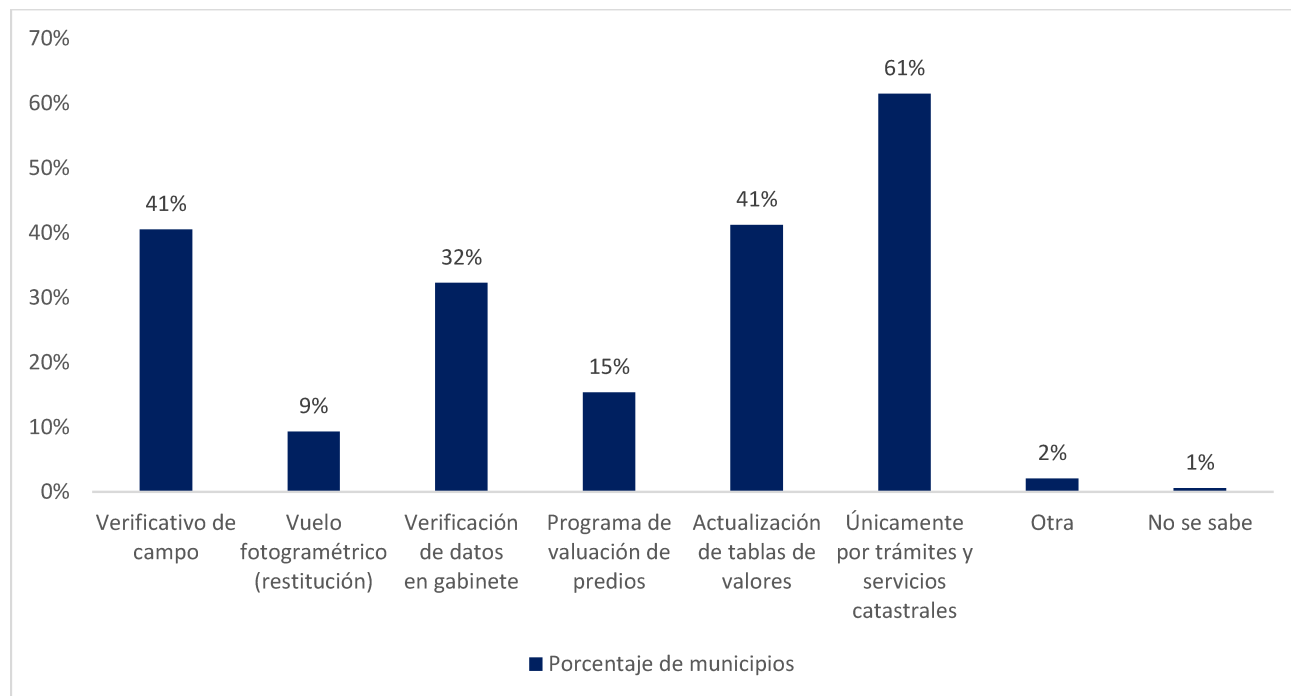
Si bien los valores catastrales deben actualizarse tomando en cuenta los valores de mercado, esta actividad puede representar grandes costos para los catastros y administraciones tributarias. En este sentido, Walters (2011) indica que es recomendable que la valuación formal de la base gravable se realice cada período de tiempo, por lo regular de tres a cinco años. Sin embargo, en México estas revaluaciones son realizadas en muy pocos municipios no solo por el costo económico que representan, sino también por lo poco atractivo que es para los presidentes

municipales actualizar la base gravable de un impuesto impopular, considerando que sus períodos de mandato son de tres años. En un lapso tan breve, los alcaldes difícilmente cosechan los beneficios de los incrementos asociados a una revaluación, empero, sí afrontan un costo político, ya que los contribuyentes generalmente reaccionan negativamente al percibir incrementos únicos de gran magnitud cada que se realiza una revaluación (Bahl y Bird, 2018). Una práctica que también se emplea es actualizar anualmente los valores catastrales tomando en cuenta los valores de la inflación; no obstante esta medida de actualización no es funcional si no se considera la realización de valuaciones periódicas formales (Bahl y Bird, 2018; Morones, 2012; Walters, 2011).

En la Gráfica 6 se muestran las distintas acciones que los municipios implementaron en el año 2022 para realizar una actualización del catastro, entre las cuales se encuentran actividades relacionadas con la valuación de la base gravable. De las estadísticas se tiene que una gran proporción de municipios (61%) realizó una actualización del padrón catastral y de sus valores únicamente por trámites o servicios catastrales que ofrecían a sus ciudadanos. Le siguieron en proporción las actividades de verificación de campo (41%), actualización de tablas de valores (41%) y verificación de datos realizados en gabinete (32%). Lo anterior da cuenta que solo una proporción muy baja de municipios realizan verificaciones de campo para corroborar los valores de suelo y construcción, y aún más baja los que verifican los datos recolectados en campo con un análisis posterior donde se depure la información en gabinete.

Asimismo, solo un 41% de municipios realizaron una actualización de sus tablas de valores unitarios de suelo y construcción, lo que indica un problema alarmante, en especial porque todos los municipios deben actualizar estos valores anualmente, aunque sea para ajustar los valores de la base gravable con la inflación. Por otro lado, entre los métodos menos empleados por los municipios fueron los programas de valuación de predios y los vuelos fotogramétricos con 15 y 9% del total de municipios del país, respectivamente. Que la valuación de predios sea tan baja representa un problema ya que por medio de la inspección y valuación de inmuebles, es como se pueden registrar los cambios en las construcciones como lo son las fusiones y divisiones de predios, que son el resultado de la dinámica de crecimiento de las ciudades.

Gráfica 6. Municipios por tipo de acciones realizadas para actualización del padrón catastral, 2023



Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

Es pertinente mencionar que si bien el impuesto más relacionado con el catastro es el impuesto predial, existen otras contribuciones municipales que se vinculan con la propiedad inmobiliaria, entre las cuales se pueden considerar; el impuesto sobre adquisición de inmuebles, las contribuciones especiales de desarrollo urbano, los impuestos cedulares tanto por enajenación como por arrendamiento de inmuebles y los derechos de ZOFEMAT⁶ de inmuebles. Por ello, la modernización y manteniendo de los catastros es una actividad de capital importancia para los gobiernos locales, pues los registros que contienen son fundamentales para que la hacienda pública municipal realice el cobro de los diversos impuestos inmobiliarios que existen en cada municipio (Flores, 2025).

En 2010, la SEDESOL encontró que la materia catastral presenta diversidad de complejidades que se reflejan en la forma heterogénea con la que estados y municipios establecían sus normatividades, procesos y sistemas digitales. Asimismo, se percató que cuando se habían

⁶ Los municipios costeros pueden celebrar convenios de colaboración administrativa con la Federación a través de la SHCP en materia de Derechos generados por el uso o explotación de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT).

emprendido procesos de actualización y modernización en los gobiernos subnacionales, estos se habían realizado sin una visión integral, sin homologación y sin planes a largo plazo para asegurar la continuidad de los proyectos. Por un lado, los esfuerzos se enfocaron principalmente en la incorporación de tecnologías, sin atender los procesos generales del Catastro ni su vinculación con el Registro Público de la Propiedad (RPP), y por el otro, hubo evidencia de que los avances logrados se habían hecho de manera aislada, sin considerar experiencias de otras entidades, lo que se tradujo entre otras cosas, en costos elevados en los proyectos emprendidos (SEDATU, 2022).

En este sentido, la SEDESOL elaboró un Modelo Óptimo de Catastro que posteriormente fue actualizado por su sucesora, la SEDATU, en 2020. El modelo más reciente se basa en un modelo homogéneo que establece marcos de referencias para lograr un catastro eficaz, eficiente y que tenga la capacidad para el intercambio de información, poniendo énfasis en los siguientes componentes (Auditoría Superior de la Federación, 2021; SEDATU, 2022):

- i. Marco Jurídico
- ii. Procesos Catastrales
- iii. Tecnologías de la Información
- iv. Vinculación con el Registro Público de la Propiedad y el Catastro
- v. Profesionalización de la función Catastral
- vi. Gestión de Calidad
- vii. Políticas Institucionales

Actualmente, la SEDATU coordina a través del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro el Modelo Óptimo de Catastro, el cual ha sido financiado con recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios para la modernización de los catastros; estos recursos pueden ser complementados con recursos que las entidades, o en su caso los municipios, decidan destinar a este proceso. El modelo ha sido aplicado con éxito por diversas entidades federativas, en forma específica, en alguno de los siete componentes mencionados. Por ejemplo: Morelos tuvo uno de los mejores desempeños aplicando el componente de marco jurídico, Puebla tuvo un buen desempeño relativo al componente concerniente a los procesos catastrales, el Distrito Federal en Tecnologías de la Información, Campeche realizó una buena vinculación del catastro con el Registro Público de la Propiedad y el

Catastro, Sonora con la gestión de calidad y Nuevo León, tuvo un buen desempeño en dos de los componentes del modelo: profesionalización y políticas institucionales (OECD, 2012).

Es importante mencionar que en el caso de los municipios que no poseen capacidades técnicas o administrativas para recaudar su impuesto predial de manera eficiente, la constitución política contempla que éstos puedan establecer convenios de colaboración administrativa con los gobiernos estatales. No obstante, el objetivo no es que los gobiernos estatales recauden el impuesto predial a largo plazo, sino más bien lograr una administración eficiente de los tributos en el corto plazo, en tanto la administración se traslada gradualmente a los municipios (Morones, 2000). Con respecto a lo mencionado, vale la pena señalar que la coordinación fiscal ha sido muy relevante para incrementar la recaudación del impuesto predial. De acuerdo con García Lepe (2025), la Coordinación Fiscal es un camino de doble vía que puede concretarse de la siguiente manera: i) de gobiernos estatales a municipios, ii) de municipios a gobiernos estatales.

Hablando del primer caso, en México, a lo largo de los años han surgido sistemas estatales que lograron establecer con éxito Coordinaciones Fiscales con sus municipios, como el caso del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal (SECOF) en el estado de Guerrero y el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), ambos siendo pioneros en establecer relaciones de este tipo con sus municipios; en los últimos años también se han establecido coordinaciones de este tipo en estados como Campeche y Quintana Roo. En el segundo caso, con respecto a la colaboración administrativa en materia de administración del impuesto predial, sobresale que actualmente 23 entidades federativas celebran estos convenios, lo que ha sido benéfico tanto para los municipios como para las entidades que los celebran, ya que es a través de este mecanismo que el gobierno del estado se puede convertir en un apoyo en el cobro del impuesto predial para sus municipios correspondientes, lo que se ha traducido en un incremento recaudatorio para la hacienda pública local y también la estatal al serles distribuidos mayores montos de las participaciones federales a través del Fondo de Fomento Municipal (FFM⁷) (García Lepe, 2025; Herrera, 2010; A. I. López, 2025).

⁷ Estos montos son calculados por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP desde 1992.

Sistemas recaudatorios y aplicación

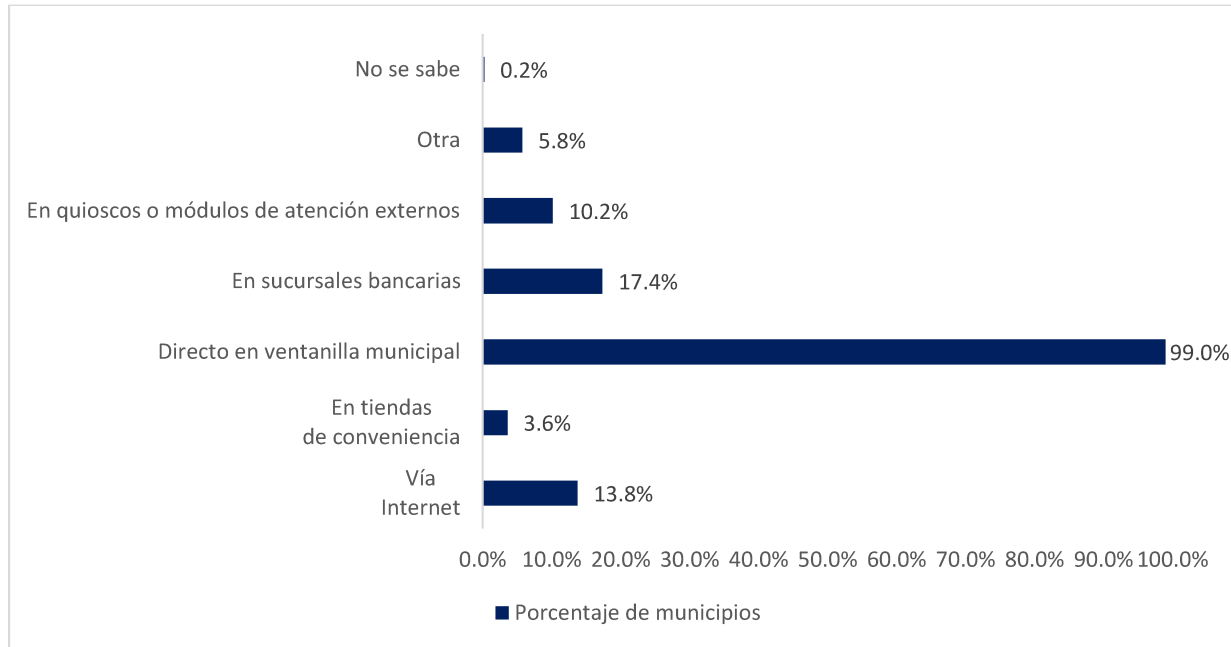
En la administración del impuesto predial, un buen registro catastral y una adecuada valuación de la base gravable son poco efectivos si el cobro y pago del impuesto predial no se realizan, lo que se traduce en una baja recaudación de este impuesto (Bahl y Bird, 2018). Para lograr una buena recaudación, Walters (2011) indica que es importante que exista voluntad política por parte de los gobiernos locales, de tal manera que estos realicen esfuerzos con el fin de promover el cumplimiento del pago de este impuesto. En este sentido, en muchos países en desarrollo los cobros a los contribuyentes suelen ser oportunamente determinados. Sin embargo, es común que no todos los pagos se realicen. Además, si las fechas límite de pago que establecen las administraciones tributarias son rebasadas, se suelen aplicar multas y sobrecargos a los contribuyentes, cuyos pagos tampoco suelen cumplirse. Por lo tanto, muchas cuentas no son pagadas y los impuestos atrasados se acumulan continuamente, lo que genera lo que es comúnmente conocido como cartera vencida. Como menciona Morones (2010), si bien la recaudación del predial es la más importante para alcanzar las metas recaudatorias, es una actividad de la administración tributaria que no se limita exclusivamente al cálculo del monto del impuesto predial, sino también a implementar acciones para promover el pago oportuno del impuesto, facilitar su pago y orientar a los contribuyentes con respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Al respecto, de acuerdo con la Gráfica 7, el medio de pago del impuesto predial más común en la mayoría de los municipios de México, es el pago directo en la ventanilla de la tesorería municipal, ya que 99% de los municipios tuvo disponible este medio de pago. A este medio le siguieron sucesivamente, el pago en sucursales bancarias, que se realizó en 17.4% de los municipios, el pago en internet (13.8%), en quioscos o módulos de atención externos (10.2%) y, en tiendas de conveniencia (3.6%).

Lo anterior, revela que los municipios cuentan con una baja diversificación en sus métodos de pago, por lo que cuentan con un área de oportunidad significativa para promover y facilitar el uso de otros medios de pago más flexibles, en especial aquellos que no requieren del desplazamiento innecesario de los ciudadanos. Además, con los avances tecnológicos, el pago en un portal web o a través de una aplicación de teléfono móvil permite ampliar el horario de atención del servicio de cobro las 24 horas del día, lo cual muy a menudo se traduce en niveles de

cumplimiento de pago más altos, y mayor recaudación del impuesto predial (E. Santana, 2025; Walters, 2011).

Gráfica 7. Medios de pago de impuesto predial, 2023

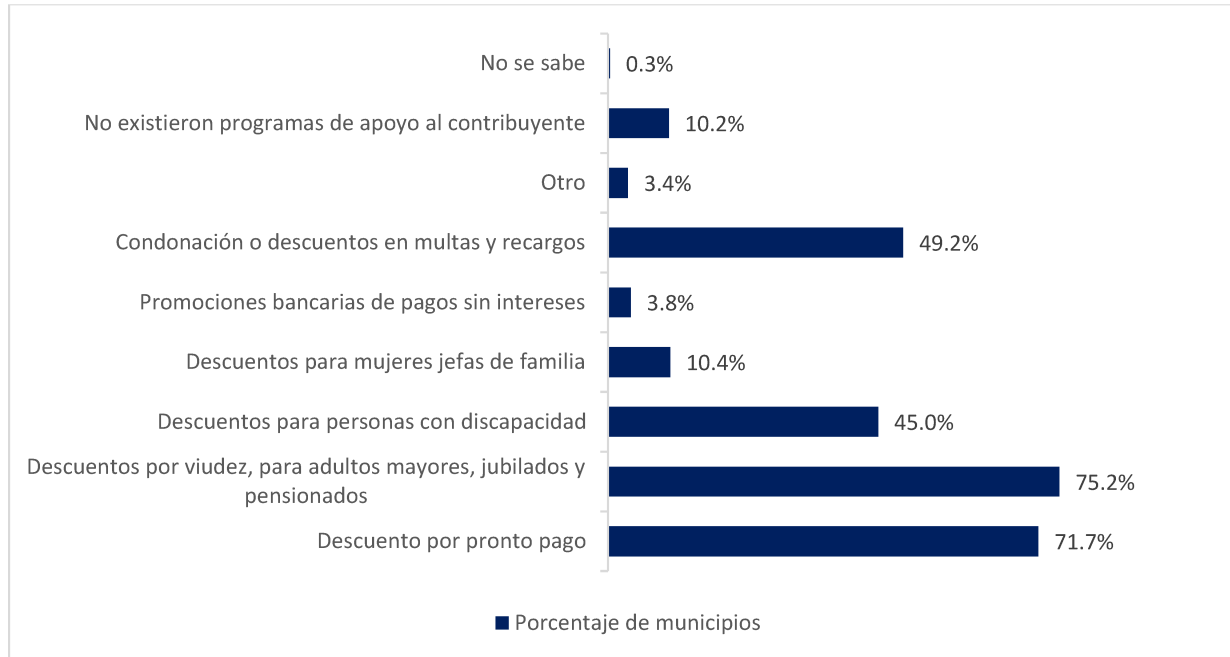


Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

Adicionalmente, las administraciones tributarias municipales en México establecen descuentos del impuesto predial a grupos vulnerables. De acuerdo con la Gráfica 8 se muestran los distintos programas de apoyo para el pago de este impuesto. Entre estos se pueden distinguir dos tipos: los que son aplicados al público en general como incentivos para fomentar el cumplimiento de pago y aquellos dirigidos a sectores específicos de la población. Por un lado, con respecto a los descuentos generales, se tiene que el 71.7 % de los municipios aplicaron este tipo de descuento en los primeros meses del año, mientras que solo el 3.8% ofreció diferir el pago en meses sin intereses. Por el otro lado, los descuentos a sectores específicos fueron los más aplicados en los municipios. Por ejemplo, los descuentos a viudez, adultos mayores y jubilados se aplicaron en 75% de los municipios del país, seguidos por descuentos a personas discapacitadas (45%) y a mujeres que son jefas de familia (10.4%). Asimismo, un sector al que le es aplicado un alto descuentos es a personas con multas y recargos, siendo en algunos casos condonados. Estos descuentos fueron aplicados en casi la mitad de los municipios del país, lo que revela que los

problemas en la cobranza del impuesto predial en el país se presentan en, al menos, la mitad del país.

Gráfica 8. Programas de apoyo para el pago de impuesto predial, 2023

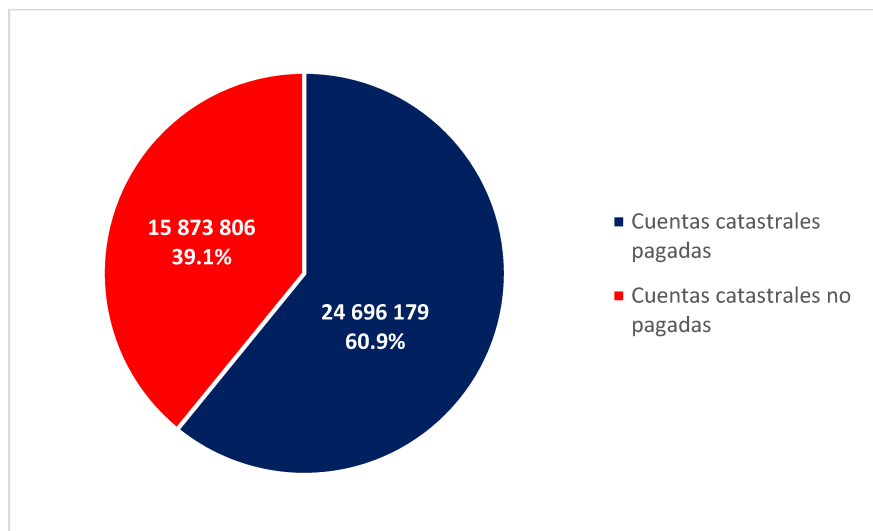


Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

Cobranza y fiscalización

Una de las debilidades del impuesto predial en los países en desarrollo es que sus tasas de recaudación son bajas, lo que obedece a una baja aplicación de sanciones para efectuar su cobro (Bahl y Bird, 2018). De acuerdo con E. Santana (2025), en México hay un alto porcentaje de carteras vencidas debido a deficiencias entre la función de recaudación y cobranza de este impuesto. Al respecto, en el año 2023, el nivel de cumplimiento del impuesto, es decir las cuentas del impuesto predial que fueron pagadas comparadas con las cuentas totales registradas, solo representó el 60.2% (ver Gráfica 9). Esto indica que la cartera vencida en México es elevada, por lo que las cuentas no pagadas representan un claro objetivo para incrementar la recaudación predial, ya que por medio de acciones de corte administrativo como el cobro a morosos o la implementación de programas especiales para recuperar la cartera vencida, se pueden obtener recursos para proporcionar más y mejores servicios públicos, sin siquiera aumentar tasas o elevar la base gravable (Morones, 2020).

Gráfica 9. Comparación de cuentas catastrales pagadas vs cuentas catastrales no pagadas en los municipios de México, 2023



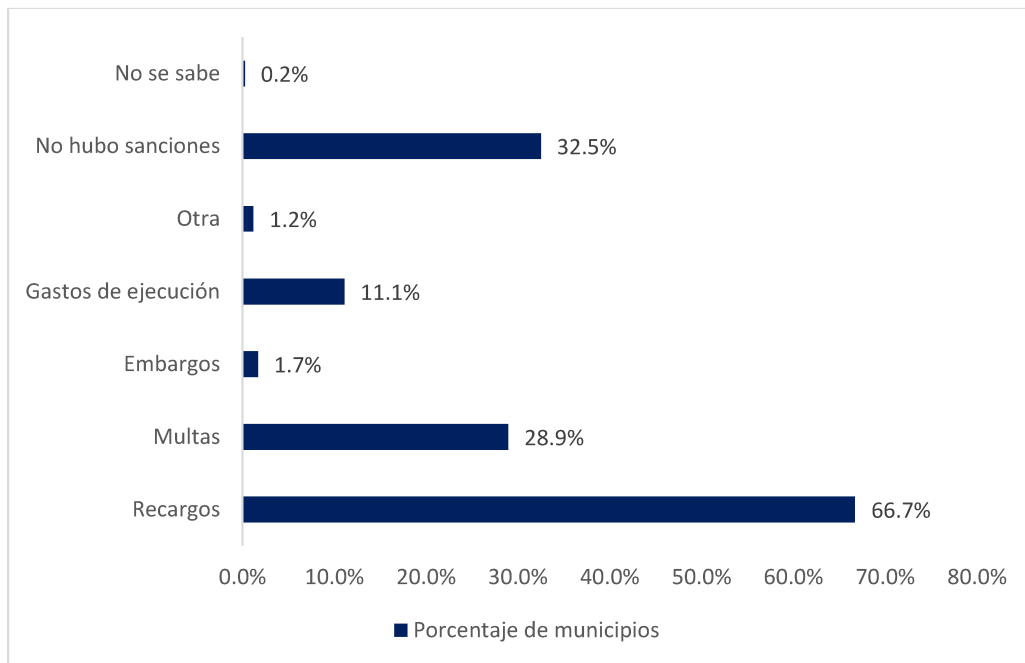
Fuente: CNDGMD del INEGI (2024) y Transparencia Presupuestaria (2024).

Es importante resaltar que para que la administración del impuesto predial sea lo más efectiva posible, no solo se debe recaudar el impuesto a los contribuyentes que cumplen voluntaria y oportunamente sus obligaciones fiscales, sino también hacerlo con aquellos que forman parte del grupo de *contribuyentes morosos*, es decir, aquellos que no han cumplido con el pago del gravamen. En aras de lograr una mayor equidad y justicia fiscal, las administraciones tributarias pueden y deben implementar los procesos de cobranza coactiva que permitan el cobro de los pagos que no hayan sido realizados en tiempo y forma (Morones, 2020). Si después de haber invitado a los contribuyentes detectados como morosos a regularizarse, sin recibir respuesta, ya sea a través de cartas invitación o algún otro medio de cobro persuasivo, las autoridades pueden iniciar la cobranza coactiva del adeudo a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, mejor conocido como PAE (E. Santana, 2025).

Nuño (2022) señala que dentro de las actividades propias del PAE se encuentran el mandamiento de ejecución, el requerimiento de pago, el embargo de bienes o la intervención de negociaciones, el remate y la liquidación del crédito fiscal, si bien no siempre se llega a hasta estas instancias, toda vez que el contribuyente pueda pagar el adeudo en pagos diferidos o parcialidades, que se le cancele el crédito fiscal y/o que impugne, por lo tanto estas acciones pueden o no suceder, por lo que se consideran actividades incidentales del PAE.

En la Gráfica 10 se muestran los distintos tipos de sanciones que fueron aplicadas ante el incumplimiento de pago del impuesto predial, por las administraciones tributarias de los municipios en México en el año 2023. En este sentido, entre las sanciones que fueron aplicadas en mayor magnitud, se encontraron los recargos y multas, en una proporción de 66.7 % y 28.9% de los municipios del país, respectivamente. Seguidos de los gastos de ejecución (11.1%), que son los gastos que se generaron adicionalmente en las administraciones tributarias derivados de las gestiones adicionales que estas realizan para cobrar los impuestos vencidos. Asimismo, destaca que solo en 1.7% de los municipios se aplicaron los procedimientos de embargos y que en casi la tercera parte de municipios (32.5%) ni siquiera se aplicaron sanciones ante el incumplimiento del pago del impuesto.

Gráfica 10. Tipo de sanciones a quienes evadieron el pago del impuesto predial, 2023



Fuente: CNDGMD del INEGI (2024).

2.5 Incentivos perversos del federalismo: ilusión, populismo y pereza fiscal

El proceso de descentralización fiscal en México ha presentado múltiples retos desde las reformas que dieron inicio a este proceso que aún no termina de consolidarse. Cabrero y Orihuela (2011) señalan que México ha presentado una clara tendencia a la descentralización del gasto, pero del lado del ingreso ha exhibido importantes *distorsiones* derivado de la fuerte concentración del ingreso, lo que ha generado desequilibrios verticales. Esta trampa estructural del federalismo, a su vez, ha generado efectos como el hecho de que en el sistema no se produzcan los incentivos suficientes para que cada nivel de gobierno genere por sí mismo los ingresos que necesita para ejercer su gasto.

El hecho de que un nivel de gobierno no genere sus propios recursos para financiar su gasto puede causar que la ciudadanía no pueda identificar claramente en qué nivel de gobierno se genera el ingreso, produciéndose lo que en la literatura es conocido como *ilusión fiscal*. Una consecuencia es que entre los gobiernos locales se puede generar el fenómeno de *populismo fiscal*, el cual es catalizado por una competencia electoral que produce efectos tanto en el gasto como en el ingreso (Aguilar, 2010; Cabrero, 2013; Unda-Gutierrez, 2024). Por un lado, los gobiernos locales reducen su esfuerzo fiscal al decidir no incrementar impuestos debido a su costo político, y por el otro, los presupuestos suelen estar altamente restringidos, dependiendo en gran parte de las transferencias federales, lo que se denomina *fiscal laziness* (pereza fiscal) (Bahl y Bird, 2018; Cabrero, 2013). Consecuentemente, lo que resulta afectado principalmente es el gasto público, el cual tiende a comportarse de manera inercial. El gasto público local de cada año fiscal, suele cubrir determinadas áreas o partidas específicas, generalmente del gasto corriente, es decir, para cubrir el pago de la *nómina*, lo cual se refleja en una subinversión en infraestructura pública (Unda-Gutierrez, 2024).

Enmarcados en este contexto más amplio, actualmente los municipios tienen mayores potestades tributarias. Sin embargo, como se ha mostrado en a lo largo del capítulo, los tres elementos principales que componen su contribución más importante, el impuesto predial, exhiben problemas en gran parte de los municipios mexicanos: i) los valores catastrales, que son fundamentales para el cálculo de la base gravable, presentan un gran desfase con respecto a los valores de mercado, ii) las tasas impositivas se encuentran de ocho hasta doce veces por debajo de

otros países en el mundo, lo que se traduce en una subestimación del monto del impuesto predial y iii) la administración tributaria presenta problemas en cuanto a los registros de los contribuyentes, es decir catastros. Además, las administraciones tributarias cuentan con pocos medios de diversificaciones de pago y no poseen una cobranza coactiva consolidada, lo que se traduce en un bajo porcentaje de recaudación al considerar las cuentas pagadas contra las cuentas registradas del impuesto predial.

Por tanto, es evidente que muchos de los problemas de la recaudación del impuesto predial en México dependen de su administración tributaria. Sin embargo, es necesario destacar que también se encuentra un elemento que subyace a los factores que determinan la recaudación del impuesto predial, siendo el causante de que no exista la voluntad por parte de los gobiernos locales para mejorar su recaudación, de actualizar los valores catastrales y aumentar las tasas impositivas: el elemento político. De acuerdo con la OECD (2013), en los municipios existen incentivos muy débiles para recaudar el impuesto predial debido a que los períodos de gobierno de los alcaldes duran tres años, lapso insuficiente para visualizar los beneficios de implementar una política fiscal *impopular* que tenga como objetivo aumentar la recaudación del impuesto predial.

2.6 Perspectiva actual del predial en México: experiencias y retos a futuro.

La pobre recaudación del impuesto predial en México con respecto al PIB representa un caso especial ya que, si se le compara tanto en la OECD como con países de América Latina, siempre ocupa las últimas posiciones (OECD, 2024b). En este sentido, el país es señalado como uno con ingresos tributarios bajos debido a que los gobiernos subnacionales tienen muy pocos incentivos y capacidades para ejercer sus potestades tributarias. Sin embargo, en cuanto a los impuestos a la propiedad, como lo es el caso del predial, se indica que su recaudación es *excepcionalmente baja* a nivel internacional, muy por debajo del promedio de la OECD, e incluso de sus pares en países latinoamericanos (OECD, 2011).

Debido a ello, es necesario que México cuente con una mayor autonomía fiscal para lo cual es primordial que, en primera instancia, el país fortalezca a sus gobiernos subnacionales. En el caso de los gobiernos locales, México ha recibido constantes recomendaciones para que fortalezca

sus ingresos propios o, en otras palabras, que impulse la recaudación de su impuesto predial. Es importante señalar que para lograr este objetivo, los gobiernos no tienen que usar más potestades que aquellas que ya poseen pero que no han ejercido. En este sentido, la OECD (2021) destaca los siguientes elementos:

Aumento de tasas

México debe permitir a sus municipios decidir sus propias tasas para gravar el impuesto predial para que estos puedan aumentarlas, ya que representa un desafío el hecho de que el congreso estatal de la entidad a la que pertenecen los municipios apruebe sus incrementos en las tasas impositivas, lo que puede crear un incentivo político para denegar el permiso.

Ampliar la base

México se destaca entre otros países porque su base es socavada por las capacidades técnicas que le permitan administrar su sistema tributario y por la falta de seguimiento en la actualización de los valores de las propiedades. Asimismo, en la práctica se excluye de la base gravable una proporción importante de propiedades informales, lo que se traduce en una pérdida de ingresos potenciales (De Cesare, 2012). En este sentido, los asentamientos que se encuentran en una situación irregular reciben poca atención debido a que no contribuyen a los ingresos públicos. Sin embargo, de ser incorporados a la base gravable para que contribuyan con el gasto público, los gobiernos locales podrían emplear recursos para reorientar el suministro de servicios públicos, lo que además puede facilitar —si bien no la asegura— la eventual legalización de este tipo de propiedades.

Actualizar valores

En México, la carencia de una valuación regular de la base gravable es lo que mantiene los valores catastrales muy por debajo de los valores de mercado. De no atender las tres variables que se han comentado hasta ahora es evidente que los municipios seguirán enfrentando grandes problemas en su financiamiento público, derivado del hecho de que sus gastos crecen más que sus ingresos. Por lo tanto, las ciudades enfrentarán mayor dependencia financiera y menor cobertura en los servicios públicos de infraestructura urbana y social (García Lepe, 2025).

Los municipios tienen la potestad de recaudar el impuesto predial que puede ayudar a incrementar considerablemente los ingresos de sus haciendas públicas; es cuestión de que sus gobernantes apliquen lo que la ley indica, promoviendo una cultura fiscal entre sus contribuyentes, donde estos sean corresponsables del gasto público del municipio que habitan.

Comentarios finales

Como consecuencia de una fuerte centralización tanto política, como administrativa y fiscal, México emprendió reformas de descentralización para fortalecer a los gobiernos locales en 1983. Dentro de estas reformas el hecho histórico de devolver a los municipios la administración del impuesto predial representó una excepción en los procesos de descentralización fiscal en el país, ya que a diferencia de la descentralización de gasto que se concretó posteriormente mediante las transferencias de aportaciones y participaciones federales a los gobiernos subnacionales, a los municipios en México sí les fue devuelta la potestad de cobro del impuesto predial para estos tuvieran la facultad de recaudar los ingresos de esta base de contribuyentes, con el fin de llevar a cabo las responsabilidades de provisión de bienes y servicios que las reformas de 1983 y 1999 le asignaron. Sin embargo, a pesar de estas reformas y las políticas que el gobierno federal ha implementado para fortalecer la institución municipal, en general, los municipios de México no realizan una buena recaudación en la actualidad.

En este capítulo se analizaron los tres factores encontrados en el marco teórico, para analizar la recaudación del impuesto predial en México: la base gravable, la tasa impositiva y la administración de este gravamen. La base gravable resultó contar con valores bajos, del 42% de valuación con respecto a los valores de mercado. En este sentido, al compararla con los valores de otros países, se obtuvo que México se encuentra muy por debajo de países desarrollados como Estados Unidos o Canadá, así como países en desarrollo como Argentina y Chile. De manera similar, al comparar las tasas impositivas, se encontró que las tasas que se aplican en México son entre tres y cuatro veces más bajas si se comparan con países en desarrollo y de ocho a doce veces más bajas al compararse con el nivel de tasas de países desarrollados. Dado que la base gravable y tasa impositiva son los factores que directamente intervienen en la fórmula de cálculo del

impuesto predial, éstos son los que explican en primera instancia que los niveles de recaudación de este gravamen sean bajos a nivel internacional.

Al analizar los valores de la base gravable y tasas impositiva se deduce que si uno de los dos factores se encuentra por debajo de un nivel adecuado, la recaudación se ubicará por debajo del monto óptimo. Sin embargo, la recaudación puede ser aún menor si los dos factores muestran niveles bajos, ya que esto conduce a que la recaudación sea aún más baja que en el primer caso. Adicionalmente, si se analiza el factor administrativo, éste revela información adicional, toda vez que ayuda a entender que la recaudación del impuesto predial en México también es baja no solo por los montos bajos que se calculan y cobran del impuesto predial, sino también porque el cumplimiento de pago es bajo y la actualización de los valores catastrales no se realiza periódicamente.

En este sentido, la carencia de diversidad en los métodos de pagos para que los contribuyentes realicen sus pagos y/o la baja aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento del pago se traducen en un porcentaje bajo de cumplimiento. Es decir, al hecho de que los montos calculados del impuesto predial sean bajos, se suma el hecho de que no todos los contribuyentes realizan su pago, ya que, del padrón total de contribuyentes de este impuesto, únicamente el 60.2% cumple oportunamente con su pago. Por su parte, la situación de los catastros sobresale debido a que solo el 50% de los predios cuentan con una cartografía digital, lo que no permite que en estos se lleve un adecuado registro de los valores catastrales de las propiedades. Asimismo, muy pocos municipios en todo el país realizan valuaciones de predios y/o actualización de las tablas de valores para mantener la base gravable lo más cercano posible a los valores de mercado.

Lo mencionado hasta aquí sugiere que la descentralización fiscal del impuesto predial que el gobierno federal impulsó desde 1983, no fue acompañada por una descentralización administrativa que asegurara la creación de capacidades de los gobiernos locales. La carencia de estas capacidades se refleja en la baja proporción de municipios que realizan actividades relativas a fomentar el cumplimiento de pago del impuesto y/o actividades destinadas a la valuación de la base gravable. Vale la pena mencionar que el constante despliegue de actividades para realizar una valuación de la base gravable hace que los costos de su administración suelen ser mayores que la de otros gravámenes como el IVA o el ISR, lo que representa una dificultad para que los municipios mejoren su administración tributaria.

Además, se debe indicar que la aprobación de las tasas impositivas y tablas de valores unitarios, está sujeta a la aprobación por parte de las legislaturas de los municipios, lo que sugiere que la descentralización fiscal de este gravamen ha sido parcial en tanto que no ha generado una autonomía fiscal total en los municipios con respecto a la recaudación del impuesto predial. La dependencia a un nivel de gobierno superior puede inhibir la recaudación debido a que la aprobación puede estar sujeta a cuestiones políticas, como en el populismo fiscal, en el que algunos municipios dan preferencia a las contiendas electorales en detrimento de la implementación de decisiones presupuestarias de largo plazo. En este sentido, algunos municipios deciden no aumentar impuestos para que su población no se vea afectada por los incrementos y evitar que les trasladen un costo político a sus gobiernos.

CAPÍTULO III. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN CIUDAD DE MÉXICO.

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis de la evolución de la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México en el período 2000-2024, por medio de un análisis descriptivo que compara la información sobre los cambios introducidos en las variables que determinan el predial con los niveles recaudatorios alcanzados por la Ciudad de México anualmente. El capítulo empieza con una breve introducción del contexto de las finanzas de la Ciudad de México, para dar inicio al análisis de las variables que han determinado los niveles de recaudación de predial en la ciudad tomando como base la información y características analizadas en el capítulo dos con respecto al objeto de la base gravable, los tipos de tasa impositiva, así como los aspectos que abarca la administración.

3.1 Antecedentes de las finanzas de la Ciudad de México.

Para contar con una perspectiva general de la recaudación predial en México, no se puede omitir el caso singular de la recaudación predial en Ciudad de México. Por lo general, la ciudad suele ser descartada en los análisis sobre finanzas de los gobiernos locales, y puesta en un lugar aparte, en gran medida porque es la única entidad federativa del país donde no existe un régimen municipal, si bien su división política administrativa se compone de 16 alcaldías, cuyos alcaldes pueden ser elegidos democráticamente.

Otras diferencias de esta entidad con respecto a las del resto del país es el hecho de que funge como sede de los poderes federales, y forma parte de la zona metropolitana más grande del país, por lo que su urbanización y demanda de su población por bienes y servicios públicos son elevadas. Además, la Ciudad de México ha sido afectada sistemáticamente por la disminución de transferencias federales, en particular de las participaciones federales, una situación complicada debido a la importancia en esta de los ingresos para financiar el gasto de sus servicios públicos. Para compensar la disminución de estos recursos en su hacienda pública, el gobierno de la Ciudad de México ha impulsado una política fiscal sustentada en ingresos propios. Si bien, estos ingresos se dividen en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, el impuesto predial ha tenido

una participación importante para la hacienda pública, siendo uno de los impuestos locales que en mayor proporción ha ayudado a potenciar la recaudación de la ciudad, lo que principalmente ha ayudado a proveer infraestructura y servicios públicos (Chíguil, 2019).

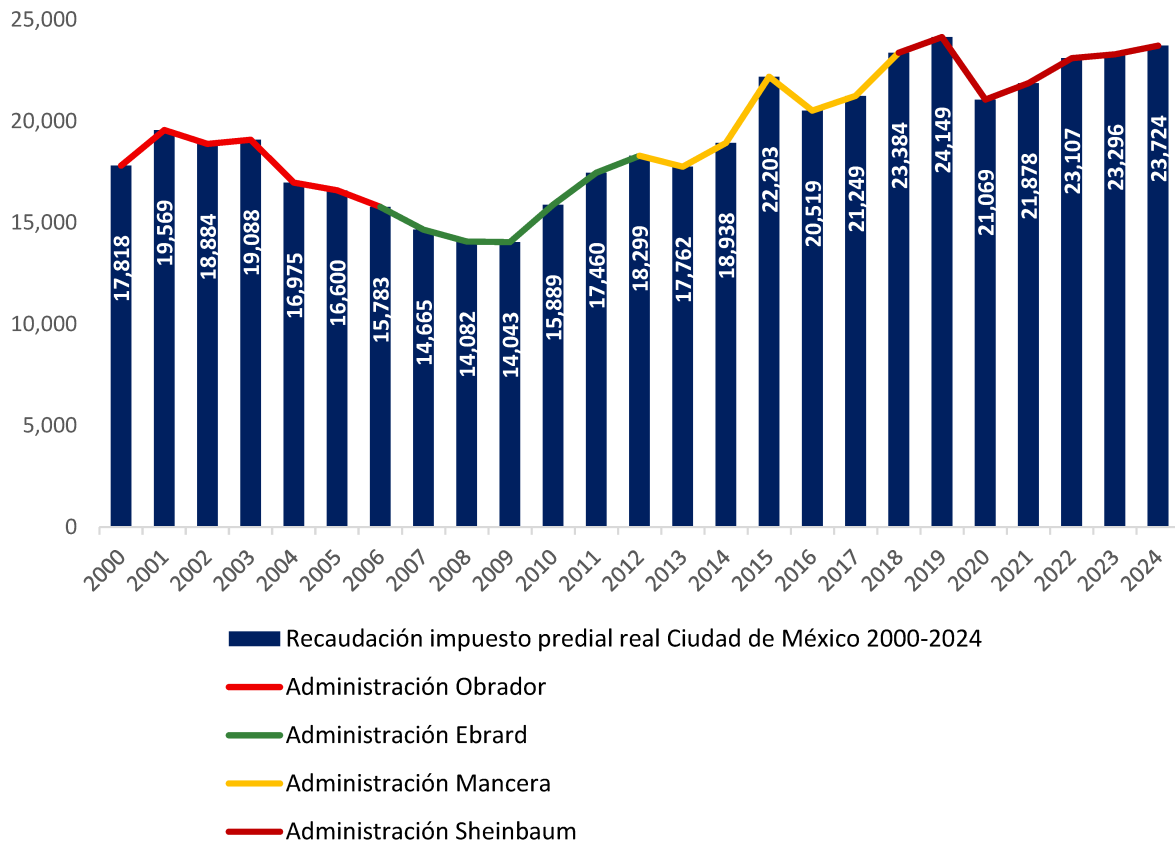
Derivado de la política fiscal que la Ciudad de México ha implementado en las últimas décadas, y conociendo la importancia del predial para el gobierno de la Ciudad de México, a continuación se realiza un análisis de su evolución para identificar los factores que han determinado sus niveles de recaudación en el período 2000-2024.

3.2 Evolución del impuesto predial en Ciudad de México 2000-2024

El análisis de la evolución de la recaudación del impuesto predial en esta investigación toma como punto de partida la administración 2000-2006. En esta primera gestión se produjeron una serie de cambios que afectaron este gravamen y que tuvieron consecuencias importantes para los ingresos de su hacienda pública. A inicios de este período la base gravable del impuesto predial se determinaba con dos métodos: la base renta y la base valor. Ambas bases usaban el valor de mercado de los inmuebles para evaluar las propiedades y obtener la base gravable. Sin embargo, el primer método empleaba valores de arrendamiento de los inmuebles, mientras que el segundo valores de mercado de los inmuebles.

De acuerdo con la Gráfica 11 se observa que del año 2000-2002 no hubo variaciones de gran magnitud en la recaudación del impuesto predial. En estos años, la Ciudad de México mostró un incremento de sus ingresos por recaudación del impuesto predial, en particular debido a actividades enfocadas en mejorar la eficiencia en la recaudación de este impuesto por el aumento en el número de pagos del impuesto predial (Gobierno del Distrito Federal, 2002).

Gráfica 11. Evolución de la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México, 2000-2024 (miles de millones de pesos) (2024 = 100)



Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (varios años).

No obstante, en el año 2002 se produjo un cambio relativo a la base gravable con la que se calculaba el impuesto predial en el entonces Distrito Federal. En este año, la Tesorería del D.F. cambió el método de cálculo de la base gravable que usaba la base renta para determinar el impuesto predial, a raíz de que, en el año 1999, la constitución del país estableció como fecha límite el año 2002 para que los gobiernos locales equipararan los valores catastrales a los valores de mercado con el objetivo de elevar la recaudación del impuesto en todo el país. En un intento por equiparar los valores catastrales de la base renta con los valores de mercado, la Tesorería del D.F. introdujo el factor 10, un coeficiente cuya finalidad principal era aumentar la magnitud de la base renta 10 veces (Raich, 2008). Es decir, para obtener la base fiscal del impuesto, la base renta fue multiplicada artificialmente por 10, lo que teóricamente aumentaría la recaudación del impuesto. No obstante, la carga de los contribuyentes no incrementó, ya que, la Tesorería también

decidió disminuir las tasas impositivas en una proporción de la misma magnitud en que había aumentado la base. Por lo tanto, el monto calculado era similar (Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, 2013).

Después de implementar el factor 10, la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México tuvo un comportamiento descendente durante el período 2002-2009. Esta pérdida de ingresos se explica porque a partir del 2002 los contribuyentes cuyo impuesto predial fue calculado mediante el factor 10, comenzaron a interponer juicios de amparo en los que exponían que este factor sobreestimaba el valor de sus inmuebles y que era inequitativo. Tales juicios de amparo fueron en aumento a lo largo de todo el período señalado, toda vez que el factor 10 continuó siendo empleado en el cálculo del predial determinado con base renta, lo que desencadenó que el factor fuera declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2004.

La pérdida de juicios de la Tesorería implicó que la Ciudad de México tuviera que devolver los ingresos captados por esta a los contribuyentes. Además, los contribuyentes siguieron tributando con una base gravable que no estaba actualizada, lo que se tradujo en una pérdida de ingresos para el gobierno del D.F. (Fuentes, 2004; Gobierno del Distrito Federal, 2008; Gómez, 2007). En retrospectiva, si bien la Ciudad de México vio mermada su recaudación por impuesto predial debido a la introducción del factor 10 para calcular la base gravable determinada con la base renta, se debe señalar que durante el período que duró la disminución de recursos por impuesto predial se implementaron diferentes acciones en un intento de mejorar su recaudación.

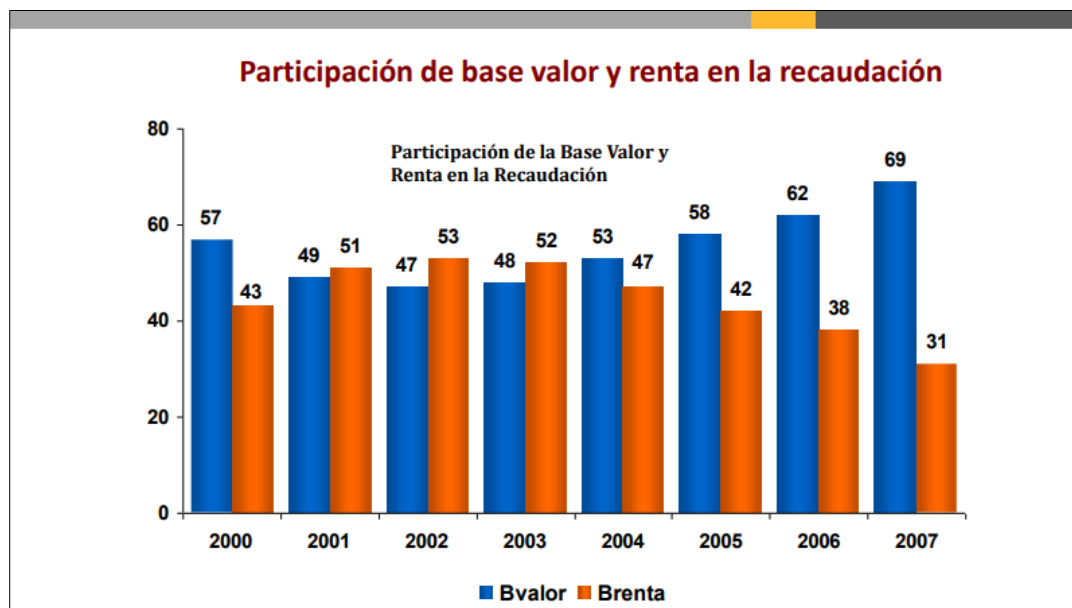
En 2005, el gobierno del Distrito Federal buscó obtener mayores recursos al aplicar el impuesto predial de manera más equitativa: entre ellas tomó la decisión de crear, con el apoyo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la categoría *enclaves de valor* en el código financiero, a través de la cual zonas residenciales y fraccionamientos rodeados de zonas populares contaron con una nueva valuación del suelo en el que se encontraban, lo que se tradujo en un aumento de la recaudación del impuesto predial. Durante varios años, los contribuyentes asentados en las zonas mencionadas se beneficiaron de las bajas tarifas de las que gozaban sus vecinos de menores recursos. Sin embargo, la reforma del artículo 151 del código financiero del D.F. de 2005, al introducir esta nueva categoría de valor catastral para calcular el valor de suelo, la Tesorería hizo que este tipo de contribuyentes aportaran más para financiar el gasto de la ciudad, actualizando el valor en este tipo edificaciones, los cuales se diferenciaban significativamente del resto de lotes o

manzanas del área en que se ubicaban (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007; Sánchez, 2008).

No obstante, la medida mencionada no fue suficiente para revertir la tendencia en la pérdida de ingresos por impuesto predial, toda vez que la cantidad de juicios de amparo interpuestos por los contribuyentes en contra de la Tesorería fue en aumento, lo que causó que los años 2006 y 2007 tuvieran los niveles más bajos de recaudación (Gobierno del Distrito Federal, 2007, 2008). Ante tal escenario, la administración de la Tesorería determinó que la base renta era insostenible, por lo que el paso inevitable y lógico era eliminarla como método para calcular la base gravable. Sin embargo, de haber eliminado la base renta en 2006, al gobierno de la ciudad solo le hubiera quedado como única opción gravar a los contribuyentes empleando la base valor.

En este sentido, es importante señalar que, de acuerdo con la Gráfica 12, en el año 2006 la participación de la base renta en la recaudación del impuesto predial, todavía era significativa. Si bien la base renta perdió participación con respecto a la base valor en la recaudación predial, ya que la primera había tenido participaciones de más del 50% durante 2002 y 2003, en 2006 todavía representaba el 38% de la recaudación de este impuesto, por lo que esta no podía ser eliminada de manera inmediata, ya que eso hubiera significado una pérdida de ingresos para la ciudad (Barriga, 2024).

Gráfica 12. Participación de base valor y renta en la recaudación predial en el D.F, 2000-2007



Fuente: Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (2013).

Para poder eliminar la base renta y depender exclusivamente de la base valor para el cálculo del impuesto predial, el gobierno tuvo que hacer frente al reto de contar con valores catastrales lo más cercano posible a los valores de mercado, lo cual tomaría tiempo; la base valor aumentaría y de igual manera la recaudación. Por otro lado, si el gobierno de la ciudad eliminaba la base renta, y utilizaba únicamente la base valor con los valores desactualizados, las consecuencias en cuanto a pérdida de ingresos para las finanzas públicas del Distrito Federal hubieran sido más acentuadas que las pérdidas que representaba el hecho de continuar haciendo devoluciones de pagos, derivadas de la pérdida de impugnaciones por el cobro de la base renta con el factor 10 (Barriga, 2024).

Con el objetivo de revertir de manera decisiva la caída sistemática de la recaudación del impuesto predial, el gobierno de la ciudad optó por realizar la modernización de todo el catastro del Distrito Federal, con la que actualizó tanto los valores catastrales de la base gravable como el registro de sus contribuyentes, sin distinguir si estos eran gravados con el método de base renta o de base valor (Barriga, 2024; Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, 2013). Para lograrlo, el gobierno de la ciudad propuso implementar un programa de modernización catastral, cuyos principales promotores fueron el jefe de gobierno y el secretario de Finanzas —a través de la Tesorería del Distrito Federal y de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial—, que reconocieron la magnitud y relevancia que implicaba para el Distrito Federal, la ejecución de las medidas necesarias para modernizar el catastro más grande en el país (OECD, 2012).

A este respecto, debido a la carencia de recursos técnicos necesarios por parte del Gobierno del Distrito Federal (GDF) para ejecutar un proyecto que pudiera manejar las dimensiones que requirió actualizar todo el catastro de la Ciudad, y con la más avanzada tecnología, es que en octubre de 2007 la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal convocó a una licitación internacional para llevar a cabo el Proyecto de Modernización Catastral (PROMOCA). En ella se especificó que la empresa que ganara debía realizar vuelos fotogramétricos de los 1,496 km² que tenía como extensión el Distrito Federal. La empresa que resultó ganadora fue la filial informática de la empresa “El corte inglés” (Expansión, 2008; OECD, 2012).

Para que el proyecto de actualización catastral se apegara a las mejores prácticas a nivel internacional, el jefe de gobierno y el secretario de finanzas, en conjunto, pidieron orientación al Banco Interamericano de Desarrollo, lo que permitió conocer la experiencia exitosa en modernización catastral de Holanda, España, Francia, Brasil y Estados Unidos. Además, tanto por

las dimensiones como por los casi tres años en que se llevó a cabo la modernización en la Ciudad de México, la inversión de este proyecto fue elevada, de alrededor de 40 millones de dólares, por lo que contó con un financiamiento tanto del Gobierno del Distrito Federal como de la SEDESOL (Barriga, 2024; Expansión, 2008; OECD, 2012).

Cabe mencionar que durante el año 2008 el federalismo fiscal de México experimentó una serie de cambios que se concretaron en las modificaciones de las fórmulas para distribuir las participaciones federales, y cuya implementación tuvo efectos significativos en la hacienda pública local de Ciudad de México (Chíguil, 2019). Estos cambios produjeron, desde entonces, una reducción sistemática de los recursos transferidos a la hacienda del D.F., por lo que la ciudad reforzó su política de fortalecimiento de ingresos propios, lo que convirtió al predial en un impuesto clave para aumentar los ingresos locales. Asimismo, para elevar la recaudación del impuesto predial, en ese año la Tesorería realizó trabajos de actualización catastral en la delegación Benito Juárez, a través de una investigación de campo, lo que provocó aumentos considerables en las cuentas prediales de esta alcaldía, pero también polémicas derivadas del disgusto de los contribuyentes afectados por dichas actualizaciones que fueron conocidas en los medios de comunicación como *predialazo*, debido a un aumento significativo del impuesto predial (Expansión, 2008; Gobierno del Distrito Federal, 2008; Sánchez, 2008; W Radio, 2008). En esta ocasión también hubo contribuyentes que quisieron ampararse ante esta medida. Sin embargo, los aumentos en el impuesto predial se mantuvieron, ya que esta medida no incurría en ninguna inconstitucionalidad.

En 2008 se consolidó la primera fase de la modernización catastral, que consistió en la obtención de fotografías aéreas de la ciudad. En conjunto con la información de registros catastrales, también se procedió al trabajo de visitas de campo con el objetivo de corroborar la información obtenida con la actualización catastral. En esta fase se visitaron las zonas rurales de las Delegaciones Tlalpan, Álvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, así como la totalidad de las colonias de la Delegación Azcapotzalco (Gobierno del Distrito Federal, 2009). Lo anterior fueron los primeros pasos con los que la Tesorería del Distrito Federal consolidó un registro de los contribuyentes más confiable en la mayor parte de la ciudad, gracias a que con esta tecnología se actualizaron las dimensiones de todos los predios de la ciudad que incluyó también

los datos de predios omisos, es decir, aquellos que no formaban parte del padrón catastral, así como construcciones no detectadas (Gobierno del Distrito Federal, 2009).

La modernización comprendió la actualización de herramientas informáticas y capacitación de los recursos humanos de la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, razón por la que Tesorería procuró capacitar y mantener a sus mismos recursos humanos en esta transición tecnológica. Entre las nuevas herramientas destacaron, por un lado, el desarrollo de la plataforma Sistema Integral de Gestión y Actualización del Predial (SIGAPred), la cual, al contar con la información del catastro centralizada, permitió manejar de manera más eficiente la información unificada de los padrones catastrales y fiscales de los contribuyentes, y por el otro, se creó la Oficina Virtual del Catastro (OVICA), con la cual se agilizaron los trámites de los contribuyentes, ya que mediante una clave de acceso estos tuvieron la posibilidad de visualizar la información concerniente a predios y diversos servicios de manera rápida y eficaz a través de Internet (Gobierno del Distrito Federal, 2009; OECD, 2012).

Con el objetivo de mejorar la cobranza coactiva, se creó la Dirección Ejecutiva de Cobranza de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, adscrita a la Subtesorera de Fiscalización, con el objeto de unificar el control de la cartera de créditos fiscales y elevar el nivel de recaudación. Lo anterior tuvo como resultado un incremento en la recaudación a través de las Unidades de Control de Créditos y Cobranza de las Administraciones Tributarias (Gobierno del Distrito Federal, 2009). Asimismo, con el fin de mejorar el sistema de fiscalización, se propusieron importantes modificaciones al Código Financiero 2009 en materia de cobranza y fiscalización, las cuales se encontraban pendientes desde hace varios ejercicios y que era preciso homologarlas a la legislación federal para dotar de mejores herramientas legales a las autoridades fiscales del Distrito Federal. Entre las modificaciones más relevantes en materia de cobranza y fiscalización, se abrió la posibilidad para que la autoridad pudiera embargar temporalmente los bienes o negociaciones y de este modo asegurar el cobro de adeudos.

Cabe señalar que la Secretaría de Finanzas finalmente concretó la eliminación de la base renta a través de cambios introducidos en la reforma del Código Financiero de 2009. A partir de este momento, la Tesorería del Distrito Federal solo ha aplicado la base valor como base gravable para calcular el impuesto predial, algo que era inevitable que sucediera ya que como se señaló anteriormente, ésta se había convertido en la base con la mayor participación de recaudación del

impuesto y con la cual se gravaba a la mayor parte de contribuyentes del Distrito Federal (Barriga, 2024; Gobierno del Distrito Federal, 2009). Es importante señalar que pesar de prescindir de la base renta, la recaudación del impuesto predial en 2008 solo tuvo una pérdida de 4% con respecto a 2007, lo que marcó una recuperación en la recaudación (ver Gráfica 11). Es así que, con la actualización gradual del catastro, la modernización de los sistemas informáticos y los métodos de cobranza coactiva, la Tesorería logró avanzar en su objetivo de convertir el impuesto predial en la “fuente más importante y estable de ingresos para la ciudad en mediano y largo plazo” (Gobierno del Distrito Federal, 2009, p. 34).

En 2009 se completó la segunda fase de modernización catastral: la Tesorería recibió 3,374 ortofotos que eran fotografías del vuelo corregidas con altimetría, así como 3,374 cartas que contenían los planos catastrales escala 1:1,000. Con estas fotos, se alcanzó el 87% del total de cartas que integraban el territorio del Distrito Federal. Cabe destacar que, a finales de este año, la Secretaría de Finanzas derogó el Código Financiero y creó el Código Fiscal del Distrito Federal. Además, la recuperación de la recaudación del impuesto predial empezó a ser más evidente, toda vez que la caída de ingresos por impuesto predial fue la más baja desde que surgieron las impugnaciones por la base renta en el año 2002. La variación de la recaudación de 2009 con respecto al 2008 fue de - 0.3%, lo que marcó un punto de inflexión, ya que la tendencia descendente en la recaudación prácticamente se detuvo (ver Gráfica 11). Se debe señalar que este nivel de recaudación fue posible a pesar del contexto de crisis financiera global, ya que el impuesto predial es *anticíclico*, por lo que su recaudación es por lo general estable y no varía con los cambios cíclicos de la actividad económica, a diferencia de los impuestos que gravan el consumo o ingreso (Kitchen, 2012).

Después de haber experimentado un prolongado período con tendencias decrecientes, la Ciudad de México mostró una tendencia creciente en el período 2010-2012. En este sentido, fue el año 2010 en el que Distrito Federal comenzó su recuperación, ya que pasó de tener tasas negativas a tener tasas positivas en la recaudación de impuesto predial. De acuerdo con la Gráfica 11, la recaudación del impuesto predial no solo detuvo su caída, sino que los ingresos crecieron casi 12%. El buen desempeño de la recaudación de este año coincidió con la finalización de la tercera y última fase de modernización catastral, que incorporó las cartas de las fotografías aéreas de Iztapalapa y Xochimilco, con las que el programa de modernización catastral finalmente obtuvo

la cobertura total de la cartografía del Distrito Federal (ver Mapa 4), lo que permitió a la Tesorería calcular el impuesto con las dimensiones y valores catastrales de los predios actualizados (Gobierno del Distrito Federal, 2011).

Mapa 4. Fases de la obtención de la cartografía del Distrito Federal, 2007-2010




Fuente: tomado de Fernández (2012).

Gracias a los modelos 3D que se pudieron obtener con los trabajos de modernización y actualización catastral, la Tesorería del D.F. pudo percatarse que la ciudad, en general, había tenido un crecimiento vertical considerable en los años previos. Además, fue actualizada una gran cantidad de cuentas catastrales de inmuebles que habían sufrido modificaciones para incrementar su superficie construida, pero que no habían reportado a la autoridad, lo que incrementó la base gravable del impuesto. (Barriga, 2024; INFODF, 2010).

El programa de modernización catastral implementado también permitió a los contribuyentes contar con certidumbre jurídica tanto de sus propiedades inmobiliarias como de sus impuestos. Asimismo, en material fiscal, el programa introdujo por primera vez la transparencia y rendición de cuentas en actividades que realizaba la autoridad fiscal. En este sentido, durante septiembre y octubre 2010 la Tesorería del D.F. dio inicio al envío de cartas invitación (Figura 1) a cada propietario o poseedor de un inmueble cuyos datos catastrales detectados diferían de los registros. En éstas los contribuyentes fueron informados de los logros de la modernización catastral, así como de los nuevos datos obtenidos mediante el programa, incluyendo la fotografía área y fechada de su inmueble (INFODF, 2010).

Figura 1. Carta de invitación a Contribuyentes del Distrito Federal, 2010

Carta Invitación a Contribuyentes



Gobierno del Distrito Federal

Secretaría de Finanzas

Tesorería

-4 cms

Contribuyente: MARISA ALANA GARCIA YAMAMOTO FOLIO: 000001

Ubicación del predio: Carretera México Toluca 3009, Tlaxala, C.P. 05300, Cuajimalpa.




Domicilio para notificaciones: Av. Pensilvania 50-301, Nápoles, C.P. 03810, Delegación Benito Juárez.

Estimado contribuyente: MARISA ALANA GARCIA YAMAMOTO

Le informamos que a través del Programa de Modernización del Catastro (PROMOCA) mediante los más avanzados métodos fotogramétricos y de campo, ha sido posible la identificación en forma remota de todas las superficies y construcciones de la Ciudad, el desarrollo de más de 8 mil fotografías aéreas rectificadas, la obtención de ortofotos de todas las colonias y cada uno de los predios, la generación de un modelo digital del terreno en tercera dimensión y nuevos planos catastrales en donde están representadas más de 2 millones de propiedades ubicadas en el Distrito Federal. Como resultado de este trabajo, encontramos que **existen diferencias** entre los datos registrados en la Tesorería del Distrito Federal de la cuenta catastral 049-098-09-000 que pertenece al domicilio Carretera México Toluca 3009, Tlaxala, 05300, comparado con lo que se obtuvo en éstos trabajos fotogramétricos y de campo realizados al inmueble:

| Datos | Información registrada actualmente la Tesorería | Información actualizada via el PROMOCA |
|-----------------------------|--|---|
| Superficie de suelo: | 125 | 135 |
| Superficie de construcción: | 287 | 345 |
| Uso: | Habitacional | Comercial |
| Rango de niveles: | 02 | 05 |

Fotos y planos del inmueble

Por lo anterior, le informamos que a partir del siguiente bimestre, los datos de su cuenta catastral serán actualizados con los aquí presentados. En caso de que usted considere que estos datos no se apegan a la realidad, le solicitamos amablemente visite la página www.finanzas.df.gob.mx/actualizacioncatastral en la cual se explica en qué consiste el programa y en la cual podrá registrarse con sus datos y obtener así una cita para hacer la revisión de la información. También le recordamos que de acuerdo al artículo 497 fracción III, del Código Fiscal del Distrito Federal vigente, **"Cometen el delito de defraudación fiscal [quienes] omitan total o parcialmente el pago del impuesto predial, como consecuencia de la omisión o inexactitud en la manifestación de las características físicas de los inmuebles de su propiedad, al destino o uso de los mismos"**.

Fuente: INFODF (2010).

Como se mencionó anteriormente, en 2011 y 2012 hubo incrementos de la recaudación predial presentando incrementos de 9 y 5%, respectivamente. El aumento recaudatorio de 2011 se explica debido a la actualización que se produjo de padrones catastrales en este año. Por su parte, la de 2012 se debió mayormente porque en este año el gobierno de la ciudad expidió una resolución mediante la cual se condonaron multas fiscales, recargos y gastos de ejecución ordinarios por la

omisión de pago de diversos impuestos, entre ellos el predial. Derivado de esta regularización, se recuperaron adeudos vencidos del pago de predial, lo que ayudó a elevar su recaudación (Gobierno del Distrito Federal, 2012, 2013).

Se debe señalar que la autoridad tributaria no solo implementó cambios que se reflejaron en una mayor base gravable al incorporar a ésta valores catastrales más actualizados y más cercanos a los valores de mercado de la ciudad. En 2010, la Tesorería del Distrito Federal también realizó cambios con respecto a algunas tasas impositivas, ya que modificó los subsidios aplicados al impuesto predial en Distrito Federal.

En este sentido, si bien las tasas del impuesto predial en el Distrito Federal han sido progresivas desde hace varias décadas,⁸ a partir del año 2008, la cantidad de rangos de valor del impuesto predial en Ciudad de México quedó configurada a 16 rangos, que desde entonces toman las letras del abecedario que van de la A a la P (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007). Sin embargo, dado que la composición de estos rangos es diferente, se deben distinguir dos grupos principales: en el primero, de los rangos A-D, el impuesto se ha calculado con una cuota fija cuyos aumentos anuales se han realizado aproximadamente de acuerdo con la inflación, mientras que en el segundo, de los rangos E-P, se ha aplicado un esquema progresivo con tasas impositivas marginales que han sufrido muy pocos cambios a través de los años (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2024; Brockmeyer et al., 2019).

Es importante precisar que el cambio en las tasas impositivas se produjo en el segundo grupo de rangos (E-P), específicamente a las tasas correspondientes a los rangos E-J, las cuales habían contado con subsidios que el Gobierno del Distrito Federal había otorgado a lo largo del tiempo (ver Cuadro 3). En este sentido, en 2008 y 2009 las bandas E, F, G, H, I y J tuvieron descuentos del 65, 45, 30, 20, 15 y 10%, respectivamente. Sin embargo, en 2010 se redujo el grupo de contribuyentes a los que se subsidió el pago del impuesto predial, siendo el rango J el primero al cual le fue eliminado tal descuento, es decir, la tasa de este rango fue aplicada totalmente en este

⁸ Como se mencionó en el capítulo 2, la Ciudad de México es una de las entidades que ha empleado un esquema de tasas progresivas, lo que implica que los contribuyentes sean gravados dependiendo de su capacidad de pago. Esta última, se determina a través de la ubicación del valor catastral del inmueble dentro de los 16 rangos de valor a los cuales les corresponde una tasa. En este sentido, mientras más elevado es el rango, más alta la tasa.

año, toda vez que el porcentaje de descuento aplicado desde entonces fue cero. Asimismo, en 2011, fueron eliminados los subsidios al rango I, y en 2012 al rango H.

Cuadro 3. Cambios en los subsidios del impuesto predial por rangos o bandas de valor, 2008-2013

| Band | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| A | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| B | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| D | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 50 |
| F | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 35 |
| G | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 20 |
| H | 20 | 20 | 20 | 20 | 0 | 0 |
| I | 15 | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| J | 10 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| K | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| L | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| M | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| N | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| O | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| P | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Brockmeyer et al. (2019).

Para el año siguiente, en 2013, el gobierno de la ciudad no eliminó en su totalidad los subsidios de los rangos E, F y G, no obstante, sus tasas de descuento se redujeron, quedando con descuentos de 50, 35 y 20%, respectivamente. Brockmeyer et al. (2019) señalan que si bien los incrementos más grandes se realizaron en el rango de valor G, estos no fueron discutidos por los medios ampliamente, ya que cada reforma solo afectó a un subconjunto de contribuyentes, es decir a un único rango por año.

A pesar de estos aumentos en la tasa, la recaudación del impuesto predial en Ciudad de México presentó una disminución tres puntos porcentuales en 2013 debido a una menor cantidad en el número de pagos con respecto al 2012, año en el que la implementación de un programa de

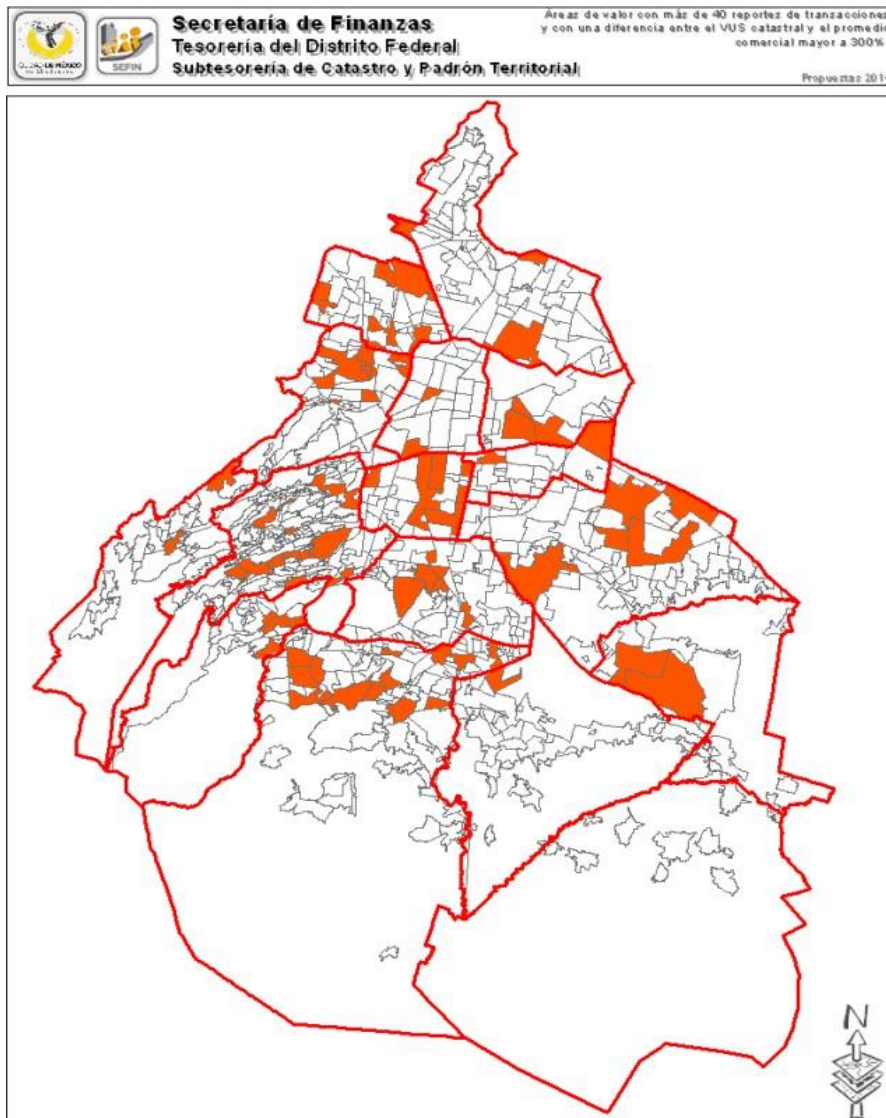
regularización fiscal incrementó la recaudación debido al número de operaciones asociadas al pago de períodos vencidos del impuesto, lo cual no fue replicado en 2013.

Con lo analizado hasta aquí, es pertinente mencionar que aun cuando el gobierno de la ciudad logró actualizar valores catastrales mediante la modernización catastral, los valores catastrales que en algún momento se actualizaron y emplearon para obtener una mejor valuación de la base gravable empezaron a sufrir desfases graduales con respecto a los valores de mercado con el paso de los años, debido a la dinámica que impone el mercado inmobiliario. Por tanto, si bien la recaudación de la Ciudad de México en materia de predial incrementó gracias a la actualización de valores catastrales, es pertinente indicar que, debido al desfase que año con año experimentan estos con respecto a los valores de mercado, la recaudación tiende a bajar, ya que no se realizan actualizaciones de todo el catastro constantemente. No obstante, el gobierno implementó programas para mantener actualizados los valores catastrales en zonas estratégicas de la ciudad, regularizar adeudos acumulados, implementar actividades de fiscalización y, reducir subsidios, con el fin de elevar la recaudación del impuesto. Entre las medidas para mantener los valores catastrales actualizados, se implementaron visitas de campo realizadas por brigadas, las cuales continuamente verificaban los inmuebles y datos catastrales. Estas acciones se enfocaron en particular en zonas donde los precios de suelo son muy dinámicos como en Santa Fe, Polanco o Nuevo Polanco (Barriga, 2024).⁹

En 2014 la Tesorería realizó, entre otras actividades, dos acciones significativas para que la recaudación del impuesto predial incrementara: la primera, incrementar el número de opciones de pago para pagar el gravamen, en especial los quioscos digitales, gracias a los cuales se incrementó el pago del predial en 26% con respecto a 2014. La segunda, realizar análisis de las zonas de la Ciudad de México en que la dinámica inmobiliaria era muy intensa, lo que cual reveló que en estas áreas los valores catastrales se desfasaban de los valores comerciales de manera más acelerada (ver Mapa 5).

⁹ Para tener una idea de la importancia de este dinamismo, basta señalar que el Corredor Fiscal más caro y redituable tanto del D.F. como del país, se encuentra en Avenida presidente Masaryk, en Polanco. Este corredor de tan solo 3 km, contribuyó con alrededor de 1000 millones a la recaudación del predial de toda la Ciudad en el año 2014 (Campillo, 2014).

Mapa 5. Áreas de valor con mayor registro de transacciones en el año 2013



Fuente: Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (2013).

A este respecto, una reforma que el gobierno de la ciudad implementó en 2014, con el objeto de mantener actualizado los valores catastrales, fue calcular el impuesto predial a través de los valores comerciales que eran valuados en la compra o venta de los inmuebles, es decir, no se usaría el valor catastral si no el que resultara de la valuación que se obtenía del inmueble en el momento de pagar el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) (Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, 2013).

De acuerdo a los análisis que la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (2013) elaboró, los valores de suelo comerciales en las áreas se encontraron en un rango entre un 300 y 1,000% más altos que los valores catastrales disponibles en ese momento. En el Cuadro 4 se aprecia la distribución de este rango porcentual en las 75 áreas con alto dinamismo en compra y venta: en el rango más bajo de 300-350%, se encontraron 40 áreas cuyos valores comerciales estaban de 3-3.5 veces más altos que los valores catastrales. En el siguiente rango se encontraron 19 áreas cuyos valores comerciales eran entre 3.5 y 4 veces mayores que los catastrales.

Con respecto a los rangos más altos, se encontraron tres en los que los valores comerciales tuvieron valores de 4.5-5, de 5-7 y de 7-10 veces más altos que los valores catastrales. Si bien cada uno de estos tres rangos se encontraron en solo 3 áreas, es importante tener en cuenta que los valores exceden en gran magnitud los valores catastrales, lo cual reveló la necesidad de que los valores catastrales en estas zonas debían ser actualizados lo más rápido posible y de manera constante

Cuadro 4. Rangos porcentuales de los valores comerciales de las áreas de valor, 2013

| Rango | Áreas de valor |
|-----------------|-----------------------|
| 300% - 350% | 40 |
| 350.01% - 400% | 19 |
| 400.01% - 450% | 7 |
| 450.01% - 500% | 3 |
| 500.01% - 700% | 3 |
| 700.01% - 1009% | 3 |
| TOTAL | 75 |

Fuente: Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (2013).

Sin embargo, realizar dicha actualización,¹⁰ usando las tablas de valores unitarios del Código Fiscal de la ciudad era prácticamente imposible, debido a que estas no son actualizadas con la misma velocidad que los valores de mercado. Por este motivo, la Tesorería decidió utilizar como base gravable los valores calculados por los peritos valuadores en las declaraciones del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI). Esta medida se implementó gradualmente con

¹⁰ Vale la pena mencionar que esta subvaluación era más acentuada en el caso de los condominios, debido a que el método valuatorio, que había empleado las tablas de valor para el cálculo del predial en el régimen de condominios, presentaba limitantes, ya que no interiorizaba los factores de plusvalía del mercado. Lo anterior provocaba que los valores catastrales en condominios verticales y de uso mixto se pulverizaran.

construcciones nuevas y aquellas que presentaron alguna compra-venta a partir de 2014 (Barriga, 2024; OECD, 2012; Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, 2013).

En 2015 el Distrito Federal tuvo la mejor recaudación de ingresos, dentro del período de análisis propuesto en esta investigación, con una tasa de incremento de casi 15%. De acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de México (2016), este desempeño fue posible debido en gran parte al Programa General de Regularización Fiscal (PGRF) implementado a inicios de este año. El programa consistió en condonar el adeudo de contribuyentes que cumplieran con las características para regularizar sus pagos. Sin embargo, no fue implementado únicamente en el impuesto predial, sino también en diversas contribuciones, lo que generó ingresos extraordinarios para la hacienda pública local que coadyuvaron para mitigar la caída sistemática de transferencias federales, en especial de las *participaciones federales*. Es necesario señalar que los ingresos obtenidos no fueron recurrentes, por lo que la recaudación de 2015 debido a este programa fue extraordinaria. La consecuencia fue que la recaudación predial de 2016 exhibió una disminución de 8% (Gobierno del Distrito Federal, 2016, 2017).

Para 2017 la recaudación del impuesto predial experimentó un aumento de 3% con respecto a 2016. Entre las principales acciones que explican este aumento se encuentran que la Tesorería ejecutó acciones enfocadas en dar una mejor atención de los contribuyentes con el acompañamiento de herramientas tecnológicas que simplificaron diversos trámites y aumentaron la red de puntos de cobro, lo cual estimuló el cumplimiento de pago de los contribuyentes. Un ejemplo de estas tecnologías fue la introducción de los dispositivos móviles como puntos de pago adicionales. Por ejemplo, la APP “Tesorería CDMX” fue de gran relevancia por su potencial en la captación de ingresos para la ciudad al aumentar el número de pagos en 2018 (Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

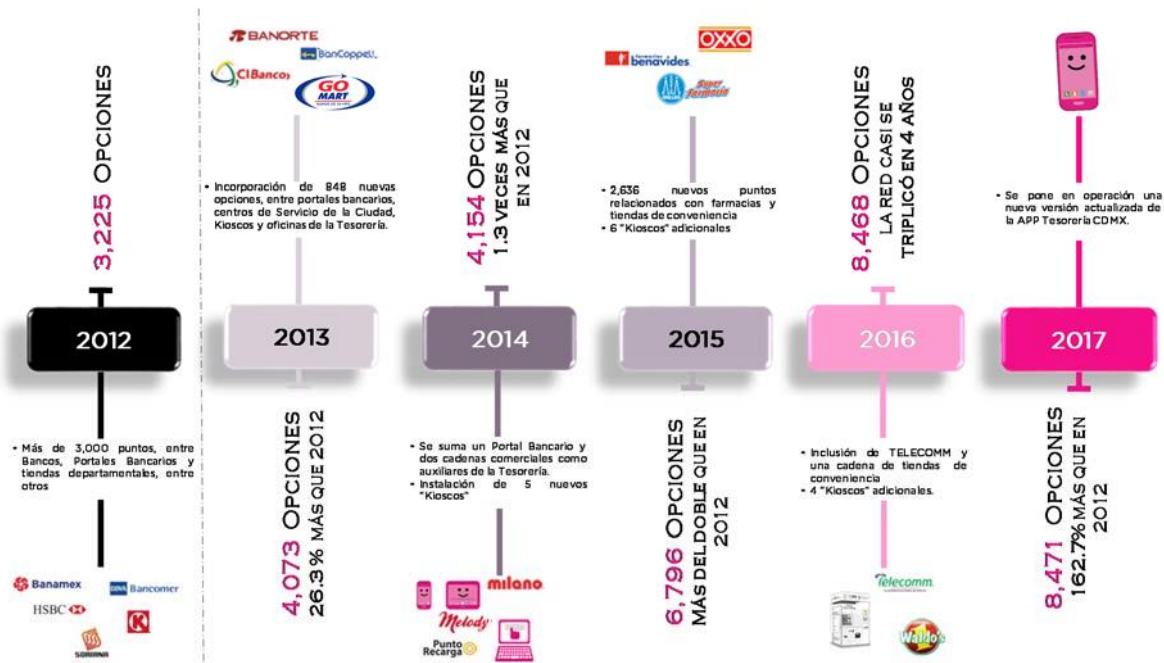
Asimismo, a inicios de 2017, la Tesorería del Distrito Federal reformó el código fiscal y redujo la tasa de depreciación general de 1% que se aplicaba a los valores totales de construcción de los inmuebles, de tal modo que la nueva tasa que se aplicó fue de 0.8% en función de los años transcurridos desde la terminación de inmueble o desde la última remodelación. Lo anterior se tradujo en un aumento de los valores de construcción, los cuales, al ser depreciados en menor proporción, hicieron aumentar los valores catastrales y por lo tanto la base gravable sobre la que se aplicó el impuesto.

Tal modificación, generó que algunas de las propiedades que pagaban el impuesto dentro de rangos con tasas fijas (las tasas más bajas de la estructura tributaria), y rangos que contaban con subsidios aumentaran su valor, lo que provocó que estas se ubicaran en nuevos rangos. El efecto de la reducción a una tasa de 0.8% fue que algunas propiedades migraran a nuevos rangos, donde el cálculo de su predial careció de subsidios, lo que inevitablemente aumentó el cálculo del predial para estos y estimuló el aumento de la recaudación del impuesto en este año (Barriga, 2024; Navarro, 2017).

La nueva tasa de depreciación se aplicó retroactivamente, lo que causó molestias entre los contribuyentes a los que se les aplicó, por lo que nuevamente los medios de comunicación denominaron este aumento en el cobro del predial un *predialazo* (Barriga, 2024; Gómez y González, 2017). La reforma fue impugnada por algunos asambleístas del Distrito Federal. Sin embargo, la SCJN determinó que dicha impugnación era infundada ya que los principios de legalidad y equidad tributaria no habían sido violados, dado que la implementación de la nueva tasa no cambió arbitrariamente el valor del inmueble, sino que corrigió una tasa que anteriormente subvaluaba inmuebles que no se depreciaban a tal velocidad, habiendo algunas que incluso aumentaban su valor con el tiempo (Barriga, 2024; Castillo, 2017).

Es importante señalar que en el período de 2012-2017 la Tesorería de la Ciudad de México, implementó políticas cuyas acciones se enfocaron en una modernización administrativa que favoreciera al contribuyente, aumentando las facilidades y flexibilidades para realizar el pago del impuesto predial, lo cual ayudó a elevar la recaudación de este gravamen al incrementarse el número de pagos. Asimismo, con las nuevas políticas la Tesorería de la Ciudad de México se sustituyeron de manera significativa los trámites presenciales por trámites vía remota (Gobierno de la Ciudad de México, 2018). De acuerdo con Barriga (2024), este período se caracterizó por la digitalización y modernización de diversos procesos en la Tesorería. Cambios como el sistema de autenticación biométrico de voz, las Teso-subastas por internet de la Ciudad de México, así como el aumento constante de puntos de pago (ver Figura 2), fueron introducidos a lo largo del período. Éstos simplificaron los procesos de pago para los contribuyentes, lo que fomentó el cumplimiento de pago y se tradujo en incrementos de la recaudación del impuesto predial de la ciudad.

Figura 2. Acciones de modernización y atención al contribuyente: incremento del número de opciones de pago de la Tesorería de la CDMX en el período 2012-2017



Fuente: Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, con base en Cuentas Públicas de ejercicios anteriores.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2018).

En 2018 la Ciudad de México logró aumentar su recaudación en un 9%, lo cual se logró, nuevamente, gracias a la implementación de otro Programa General de Regularización Fiscal: “Ponte al Corriente”. Con este programa se condonó en un 100% el pago de diversas contribuciones, en el cual el impuesto predial fue incluido (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). A través de este programa, el gobierno de la ciudad condonó multas y recargos, así como gastos de ejecución derivados del incumplimiento en el pago del impuesto predial generado en años anteriores. En 2019, de manera similar, la ciudad experimentó un incremento en la recaudación, si bien menor, debido a la continuidad del programa de regularización aplicado el año previo. Gracias a este, se captaron ingresos por los pagos de predial vencido, los cuales se incrementaron un 78%, lo que aumentó la recaudación total del predial con respecto al año anterior en 3% (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

El año 2020 fue un año atípico para el cobro y recaudación no solo de los ingresos locales, sino también federales, debido a que la contingencia sanitaria por el COVID-19 afectó a los ingresos tributarios y no tributarios de todos los niveles de gobierno. En tal contexto, la

recaudación del impuesto predial de la Ciudad de México experimentó una caída de casi 15% con respecto a 2019, un fenómeno que no había sucedido desde 2004. A diferencia del año en comento, esta caída fue causada por la desaceleración económica¹¹ del país que revirtió la tendencia ascendente que venía exhibiendo el impuesto predial (Gobierno de la Ciudad de México, 2021).

De acuerdo con la Gráfica 11, desde 2020 la recaudación del predial no ha logrado alcanzar los niveles recaudatorios prepandemia. Si bien las tasas de crecimiento recaudatorio no exhibieron aumento de gran magnitud a comparación de años anteriores, los niveles de recaudación continuaron con una tendencia ascendente de 2021-2024, casi alcanzando el máximo alcanzado en la recaudación de 2019. En 2021 el número de pagos anuales anticipados en los primeros dos meses representó aproximadamente el 50% de la recaudación de todo el predial, lo que ayudó a aumentar la recaudación del impuesto predial en 4% con respecto al 2020. Dicha recaudación se logró gracias a los descuentos por el pago anual anticipado del impuesto predial, los cuales incrementaron de 8% a 10% para aquellos contribuyentes que pagaron en enero, y de 5 a 6% para los que realizaron su pago anticipado en febrero (Gobierno de la Ciudad de México, 2022). No obstante, la recaudación de 2022 mostró un nivel mayor, ya que la recaudación aumentó 5%, principalmente gracias al incremento del 15% en los pagos vigentes y 11% en pagos vencidos con respecto a 2021. Similar al año previo, en 2022 también hubo un aumento importante en los pagos anticipados de inicios de año (Gobierno de la Ciudad de México, 2024a).

La recaudación del predial alcanzada en 2023 también sobrepasó la del año anterior; sin embargo destacó por ser la recaudación más alta históricamente sin implementar un programa de regularización fiscal (Gobierno de la Ciudad de México, 2024a). Cabe destacar que este año la Secretaría de Administración y Finanzas implementó el Sistema de Administración de Contribuciones (SAC), la cual permitió a los contribuyentes registrarse en los padrones de sus impuestos y realizar sus pagos y/o declaraciones de manera simplificada. Gracias a este programa, la base de contribuyentes del predial se amplió, lo que significó un aumento del 9% con respecto al año anterior. Consecuentemente, la recaudación se elevó por un incremento en el número de

¹¹ Debido a que el impuesto predial provee una base fiscal estable en períodos de recesión económica, la recaudación de este gravamen mostró un mejor comportamiento que aquellos que gravaron el consumo o el ingreso durante la pandemia por COVID-19 (Bird y Slack, 2014; OECD, 2021). Sin embargo, la recaudación sí disminuyó ya que el ingreso de los contribuyentes al verse afectado, causó que algunos de estos no realizaran el pago de esta contribución. Además, la recaudación también disminuyó debido a los descuentos adicionales en los pagos implementados por el gobierno de la Ciudad.

altas de cuentas en el padrón del impuesto. Finalmente, en 2024 la Ciudad de México incrementó la recaudación de impuesto predial de forma moderada, gracias principalmente a un aumento de 1% en el número de contribuyentes que pagaron el impuesto, así como por una mayor captación de ingresos por pagos vigentes y pagos anuales anticipados.

3.3 Cálculo del impuesto predial en Ciudad de México en 2024

El cálculo del impuesto predial en 2024 se realizó con fundamento en el Código Fiscal de la Ciudad de México. El pago, si bien era bimestral, podía ser pagado de manera anticipada en enero con un descuento del 5% y en febrero con el 8% (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2024). De acuerdo al mismo código, la base gravable del impuesto se determinó mediante el valor catastral, el cual se conformó por la suma de los valores de suelo y valores de construcción. Para determinar el valor del suelo, este correspondió de acuerdo con tres tipos dependiendo su ubicación:

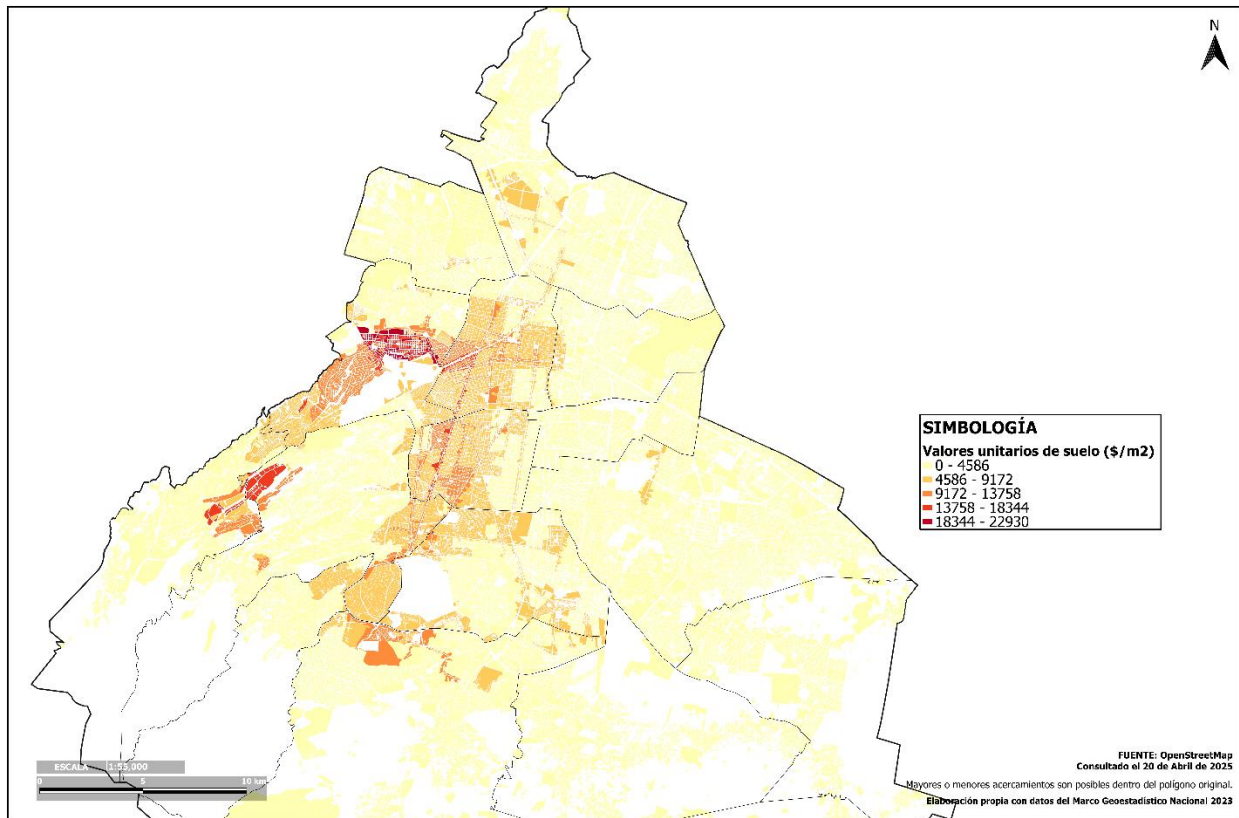
1. Área de valor
2. Enclave de valor
3. Corredor de valor

A partir de la ubicación del inmueble, de acuerdo a estos tres valores mencionados, se obtuvo el valor unitario del suelo por metro cuadrado, el cual se multiplicó por la superficie de la propiedad medida en metros cuadrados. De esta sencilla multiplicación se obtuvo el valor del suelo.

En el Mapa 6, se muestra la totalidad de valores unitarios de suelo de la Ciudad de México. Esta información revela que los valores unitarios más altos de toda la Ciudad se encuentran en las zonas de Polanco, Nuevo Polanco, Santa Fe, y en avenidas como Reforma o Insurgentes, mientras que son las alcaldías del Oriente de la Ciudad las que cuentan con los valores unitarios más bajos, por lo tanto, en estas, los montos a pagar impuesto predial son más bajos. Asimismo, se puede

inferir que las tasas de los rangos de valor más bajos, se encuentran en el Oriente de la Ciudad, mientras que los rangos más elevados se concentran en el Centro y Poniente de la CDMX.

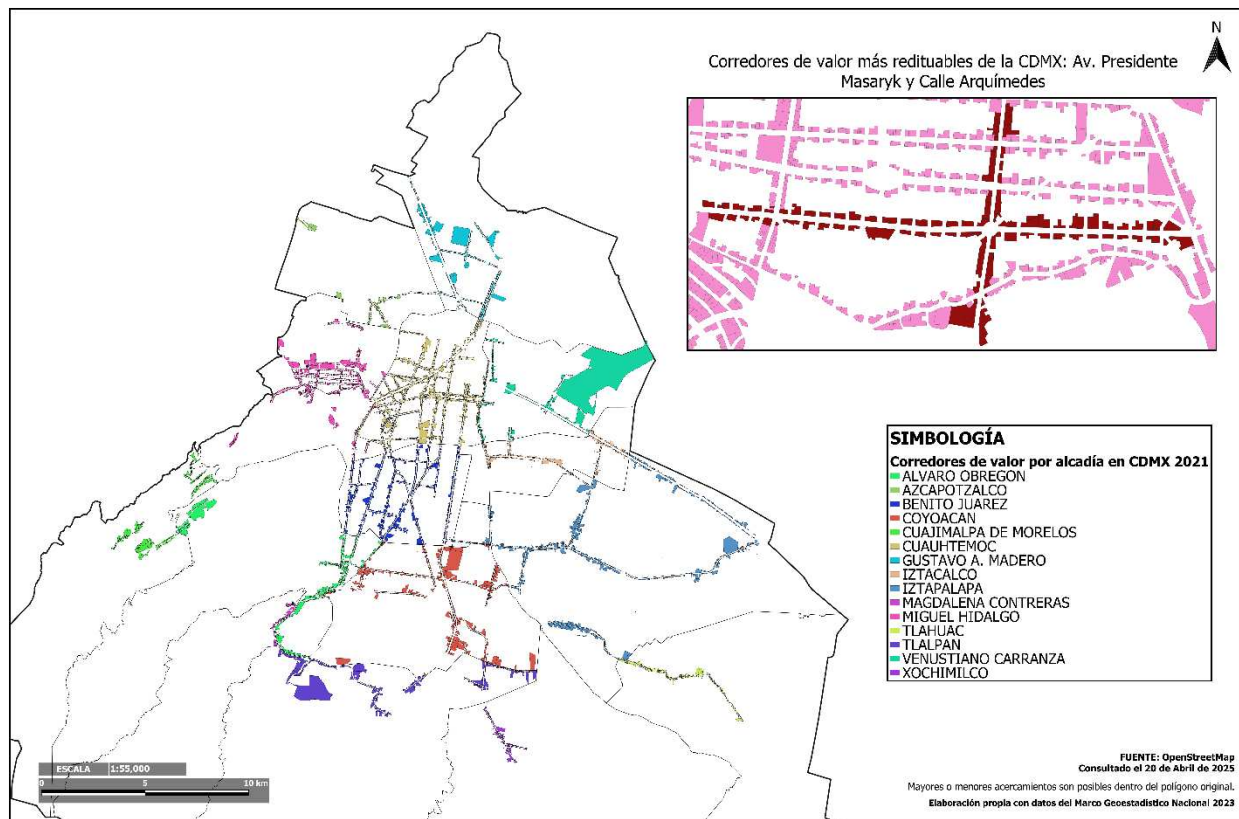
Mapa 6. Valores unitarios de suelo de la Ciudad de México, 2021



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Geográfica de la Ciudad de México (SIGCDMX) (2021).

Asimismo, en el Mapa 7 se muestran los corredores de valor que se mencionan en el Código Fiscal de la CDMX, en él se observan que estos se encuentran en las principales avenidas de la capital del país: Insurgentes, Reforma, presidente Masaryk, o incluso el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Tales corredores exhiben mayor valor de suelo debido a su mayor actividad comercial.

Mapa 7. Corredores de valor de la Ciudad de México, 2021



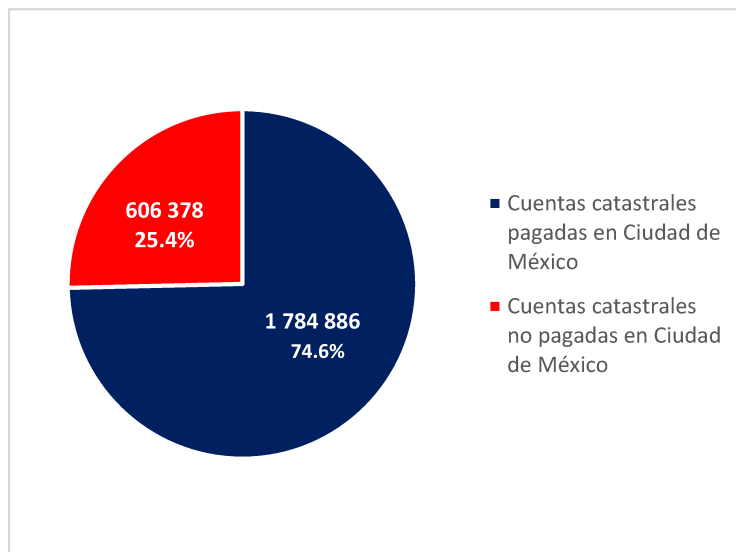
Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Geográfica de la Ciudad de México (SIGCDMX) (2021).

Ahora bien, para obtener el segundo componente con el que se integra el valor catastral, es decir, el valor de construcción, se ubica la construcción de acuerdo a su uso, que puede ser habitacional y no habitacional. De manera similar al predial, los metros cuadrados construidos se multiplican por el valor unitario de construcción correspondiente, para obtener el valor de construcción de la propiedad. Además, a este valor de construcción se le debe aplicar una tasa de depreciación debido a la antigüedad del inmueble que es del 0.8% en función de cada año de antigüedad del inmueble o desde la última remodelación que hubiera afectado al menos un 30% de la superficie construida, sin que en ningún caso el descuento sea mayor al 40% (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2024).

Una vez obtenidos los dos valores, se suman, y el resultado es el valor catastral, que determina la base gravable, la cual es uno de los determinantes del impuesto predial. Para obtener el otro determinante del impuesto, es decir, la tasa impositiva, el valor catastral encontrado previamente se ubica entre los 16 rangos de valor que se publican anualmente en el Código Fiscal, de tal manera que una vez localizado al cual pertenece el inmueble, se encuentra la tasa correspondiente. Contando con el valor de ambos determinantes, la Tesorería calcula el monto de impuesto predial correspondiente a cada contribuyente de la Ciudad de México.

Con respecto al nivel de cumplimiento de pago del impuesto predial, el cual compara las cuentas catastrales pagadas contra las totales registradas, de acuerdo con la Gráfica 13, se observa que para el año 2023, la Ciudad de México tuvo un nivel de cumplimiento de 74.6%, cifra significativamente mayor que el promedio nacional de 60.2% que fue analizado en el capítulo 2 de esta investigación. Lo anterior es importante ya que revela que, a pesar de los esfuerzos realizados por la Ciudad de México con respecto a la cobranza del impuesto predial, la gráfica muestra que existe aún un 25% de cartera vencida, cuyos recursos pueden ayudar a aumentar significativamente la recaudación por impuesto predial de la ciudad en los años venideros.

Gráfica 13. Comparación de cuentas catastrales pagadas vs cuentas catastrales no pagadas en Ciudad de México, 2023



Fuente: Transparencia Presupuestaria (2024) y Gobierno del Distrito Federal (2024b).

Comentarios finales

El análisis longitudinal de la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México permite observar los problemas y retos que esta contribución ha significado para las finanzas públicas locales de esta ciudad. A pesar de que esta contribución ha presentado diversas fluctuaciones, durante los años del período señalado, destaca el hecho de que el gobierno de la Ciudad ha procurado aumentar la recaudación de este impuesto mediante cambios en la base gravable, tasa impositiva y/o mejoras administrativas. De esta última variable, se encuentran las actualizaciones catastrales, mejoras en la cobranza del impuesto y/o la implementación de mejoras tecnológicas.

En este sentido, resalta que la Ciudad de México contó con buenos niveles de recaudación en los años 2000 y 2001, los cuales marcan el inicio de este período de análisis. Sin embargo, la introducción del *factor 10* en la base renta en el año 2002 para calcular el impuesto, provocó una serie de inconformidades entre los contribuyentes que se reflejaron en las impugnaciones que estos interpusieron, lo que llevó a la SCJN a declarar inconstitucional el cobro de este impuesto. La ley estuvo del lado de los contribuyentes, a los que finalmente se les devolvió los pagos realizados. Sin embargo, estas devoluciones se mantuvieron hasta que se eliminó la base renta, provocando una gran caída en los ingresos en el período de 2002-2009.

Para aumentar y revertir la caída de la recaudación de este gravamen, la Ciudad de México empleó diversos métodos que consistieron en realizar revaluaciones de la base gravable en propiedades ubicadas en ciertas zonas en 2005 y 2008. Sin embargo, lo que finalmente logró revertir la tendencia descendente de la recaudación del impuesto predial, fue la modernización catastral que se realizó en el período de 2008-2010. Gracias a ésta, la base gravable aumentó debido a que los valores catastrales en toda la ciudad fueron actualizados lo mejor posible con los valores de mercado, así como por la incorporación de los contribuyentes omisos que fueron detectados e incorporados en el padrón, lo que finalmente se tradujo en un aumento y estabilización de la recaudación en los años posteriores, durante 2010 y 2011.

Posterior a 2011, la recaudación del predial presentó tres picos máximos correspondientes a los años 2012, 2015 y 2019, en los cuales la recaudación de la Ciudad de México se incrementó de manera significativa con respecto al año previo. Estos picos obedecieron principalmente a la implementación de programas de regularización fiscal en los que la Tesorería de la ciudad aumentó el cobro de la cartera vencida del impuesto, mediante la condonación de multas, recargos y gastos

de ejecución derivados del incumplimiento de pago del impuesto predial, con lo cual logró captar recursos extraordinarios de contribuyentes morosos en el pago del predial.

Cabe mencionar que en los años posteriores a los años en que se implementaron los Programas de Regularización Fiscal, la recaudación del predial disminuyó, ya que tales incrementos máximos fueron alcanzados con ingresos no recurrentes, por lo que, en 2013, 2014, 2016 y 2017 fueron aplicadas otras medidas para estimular el aumento recaudatorio, entre las que destacaron la mejoras tecnológicas para simplificar procesos administrativos a los contribuyentes, así como el incremento de métodos de pago para fomentar el pago oportuno del impuesto predial.

En lo que respecta a 2020, se produjo una disminución de ingresos atípica debido a la pandemia por COVID-19, la cual fue incluso más acentuada que la de 2004, cuando se introdujo el *factor 10* en la base renta. Sin embargo, la Ciudad de México empleó diversas medidas para aumentar la recaudación de 2021 a 2024. Entre ellas destacan el aumento en el pago anual anticipado, los pagos vigentes y vencidos, y de manera notable la implementación del Sistema de Administración de Contribuciones (SAC), con el cual la Ciudad de México pudo ampliar la base de contribuyentes del padrón catastral pero también de otros impuestos, por lo que la recaudación de los años posteriores a la pandemia ha exhibido una recuperación constante, aproximándose paulatinamente a los niveles recaudatorios previos a esta.

Expuesto este panorama, es notable que el gobierno de la Ciudad de México ha procurado mantener buenos niveles de recaudación de este impuesto, debido a que es uno de los que más ingresos le genera para proveer bienes y servicios públicos. En este sentido, cuando esta recaudación ha caído, la ciudad a través de la Tesorería ha implementado diversas acciones, como bajar o quitar los subsidios a tasas, o aumentar la base gravable —incluso de manera artificial—. No obstante, se debe señalar que los cambios administrativos son los que han logrado que la recaudación aumente considerablemente. Es decir, la actualización de valores catastrales mediante la modernización catastral es un claro ejemplo de cómo, a través de mejoras en el registro del padrón de contribuyentes, la base gravable aumenta y, por lo tanto, la recaudación. Asimismo, los cambios en la cobranza del predial, por medio de programas de regularización que permitieron “poner al corriente” a los contribuyentes en sus pagos, también se tradujeron en aumentos recaudatorios de este impuesto.

Adicionalmente, la actualización tecnológica de la administración tributaria también permitió ofrecer mejor servicio a los contribuyentes al facilitar los procesos, así como diversificar los métodos de pago, lo que estimuló que estos cumplieran con sus contribuciones. Es así que, si bien el gobierno de la Ciudad de México ha incrementado las tasas, o mejorado la base gravable, los factores que explican las mayores variaciones de la recaudación del impuesto predial, han sido los administrativos.

CONCLUSIONES GENERALES

El impuesto predial es el impuesto más importante de los gobiernos locales en México desde que este fue descentralizado con las reformas constitucionales de 1983 y fortalecido en 1999. La importancia de este gravamen radica en que posee una amplia base de contribuyentes, lo que lo hace ideal para financiar parte del gasto público de los municipios, Sin embargo, este impuesto tiene una de las más bajas recaudaciones a nivel mundial (0.2% del PIB), lo que resulta inquietante ya que de este gravamen depende la provisión de bienes y servicios públicos de la población.

El objetivo de esta investigación fue identificar los determinantes que explican la baja recaudación predial en México, así como las especificidades y evolución de este impuesto en la Ciudad de México en el periodo 2000-2024. Esta entidad se caracteriza porque en esta no hubo una descentralización o devolución del impuesto predial a sus alcaldías, por lo que este impuesto permanece centralizado por el Gobierno de la Ciudad de México. Para alcanzar este objetivo, se desarrollaron tres capítulos. El primero, presentó un marco de referencia para conocer los niveles de recaudación del impuesto predial, comparando la recaudación de México y otros países de la OECD. Asimismo, en este marco se identificaron las principales variables o determinantes del impuesto predial: base gravable, tasa impositiva y administración. Además, se ubicó el papel del impuesto predial dentro de las haciendas públicas y dentro del federalismo fiscal en México.

Una vez identificados los determinantes del impuesto predial, se analizaron estos para conocer su comportamiento en la recaudación predial de México en el capítulo dos, dado que esta es de las más bajas en el mundo. Con datos del INEGI y el Indetec, se compararon los valores de la base gravable y tasa impositiva de México con otros países, lo cual reveló que ambos valores están considerablemente por debajo de los niveles de otros países. Por un lado, la base gravable reflejó ser baja debido a que los valores catastrales que componen ésta se encuentran muy bajos con respecto a los valores de mercado, lo que provoca que la valuación esté muy debajo de los niveles de otros países. Por otro lado, en promedio las tasas impositivas en México, con respecto a otros países, exhiben niveles muy por debajo de estos. Es decir, dado que el cálculo del impuesto predial se obtiene al multiplicar la tasa impositiva por la base gravable, si el valor de cualquiera de estos dos determinantes se encuentra por debajo de los niveles adecuados, la recaudación resultará en un monto recaudatorio bajo, y si, además, son ambos los determinantes que se

encuentran por debajo de los niveles adecuados, la recaudación presentará niveles aún más bajos, lo que sucede en México, ya que ambos valores son muy bajos con respecto a los de otros países. Adicionalmente se encontró que la recaudación no solo es baja debido a los montos que se cobran por este impuesto, sino también por el bajo cumplimiento de pago, que se calculó en cerca del 60%.

La falta de una valuación regular de la base gravable, así como el bajo cumplimiento de pago del impuesto en gran proporción de los municipios, reflejan que existe una carencia de capacidades administrativas en los municipios con respecto al cálculo y cobro del impuesto predial, originada por una descentralización fiscal que no tomó en cuenta la descentralización administrativa. Si bien en los municipios se logró una descentralización fiscal, se debe señalar que esta ha sido una descentralización fiscal *asimétrica*, en la que si bien hay municipios en entidades federativas que realizan una importante recaudación predial, existe una gran proporción de municipios con baja recaudación de este gravamen.

Asimismo, se encontró que tanto las propuestas de tablas de valores unitarios de suelo y construcción que se emplean para calcular los valores catastrales de la base gravable, como las actualizaciones de las tasas que proponen los municipios en el país deben ser aprobados por sus respectivos congresos estatales, los cuales, por cuestiones políticas, no siempre son aprobados en aras de que los contribuyentes no se vean afectados por las alzas en el impuesto predial correspondientes y trasladen un costo político a sus gobernantes. Lo anterior puede ser causado por un populismo fiscal, fenómeno que se produce en municipios que deciden no incrementar sus impuestos, como lo es el predial, debido a objetivos que priorizan más a las cuestiones electorales que a los planes presupuestarios de largo plazo. Este tipo de políticas provocan que los gobiernos locales se vuelvan dependientes de las transferencias de la Federación y se genere una pereza fiscal para recaudar impuestos propios, por lo que muchas ciudades ven restringidos sus presupuestos para proveer servicios públicos e infraestructura para su población.

Partiendo del análisis del capítulo dos, el capítulo tres analizó la recaudación del impuesto predial en la Ciudad de México comparando los cambios en la recaudación del impuesto con las variaciones en los determinantes del impuesto, es decir, de las variaciones que fueron implementadas en las tasas impositivas, base gravable y la administración, por la Tesorería durante el período 2000-2024. Con respecto a estas tres variables, la investigación reveló que las mayores

variaciones en los montos de la recaudación se explican por cambios administrativos que fueron implementados por la Tesorería en el período de análisis. Entre estos se encontró que el hecho de aumentar la base gravable calculada mediante base renta al multiplicar esta por un *factor 10*, que no tuvo una justificación técnico-científica, generó impugnaciones por parte de los contribuyentes y una gran pérdida de ingresos para la hacienda local durante casi siete años, de 2002-2009. Asimismo, los años en que hubo recaudaciones máximas se debieron porque la Tesorería implementó programas para detener la caída o incrementar los ingresos, entre las que destacaron la modernización catastral, cuya actualización de valores catastrales detuvo la caída de ingresos de 2008-2009 y elevó la recaudación de 2010-2012.

Además, en 2012, 2015 y 2019 los programas de regularización fiscal para recuperar la cartera vencida, a través de los que se condonaron las multas, recargos y gastos de ejecución derivados del no pago del impuesto, fomentaron el cumplimiento de pago del impuesto y elevaron la recaudación de manera extraordinaria en los años mencionados. Vale la pena indicar que la única variación de gran magnitud en la recaudación del predial que no se explica por cambios administrativos, es la del año 2020, cuando los ingresos bajaron a pesar de los buenos niveles que exhibió la recaudación en los años previos, debido a factores externos a la recaudación del impuesto, relacionados con la desaceleración económica derivada de la pandemia por COVID-19.

El análisis longitudinal que se presentó en el capítulo tres aportó evidencia empírica de que, a través de los tres factores mencionados, se puede explicar la evolución del impuesto predial en los últimos 24 años y que dentro de este período, los factores administrativos son los que explican las mayores variaciones en los montos de recaudación del gravamen. Asimismo, mostró que ante los aumentos en los valores catastrales de la base gravable o tasas impositivas, parte de los contribuyentes mostraron aversión ante los nuevos montos de pago. Sin embargo, la Ciudad de México mostró un continuo interés en fortalecer la recaudación de ingresos propios, como lo es el impuesto predial, debido a los recursos que le provee a esta para financiar servicios públicos. Cada vez que se presentó una caída o menores niveles recaudatorios, la Tesorería implementó diversos programas de índole administrativo para fomentar su crecimiento, aunque también cambios en tasas impositivas o revaluaciones para aumentar la base gravable.

Se debe señalar que si bien la investigación mostró que la recaudación del impuesto predial en México es en promedio baja en el país, la recaudación del predial en Ciudad de México contrasta

con ese bajo promedio, ya que ésta exhibe ingresos elevados por este impuesto, en gran medida debido a que en esta entidad la Tesorería concentra el cobro de todas las alcaldías, las cuales, no tienen la facultad de cobrarlo.

Debido a las economías de escala que existen gracias a esta centralización, no se pueden comparar los niveles recaudatorios de predial de esta entidad contra los de cualquier municipio por sí mismo. Sin embargo, este caso de estudio aporta información sobre cómo esta entidad ha enfocado su política fiscal en fortalecer sus ingresos propios, ya que si bien, el ingreso per cápita predial en Ciudad de México es el mayor en el país —debido en gran parte a la cantidad de cuentas catastrales—, ésta continuamente despliega prácticas administrativas para hacerse con ingresos estables para ofrecer más y mejores servicios públicos sin recurrir al endeudamiento, además de que esto la ayuda a ser más independiente financieramente de los ingresos federales, los cuales pueden variar debido a cambios en las fórmulas de distribución de transferencias o ante la baja de los ingresos petroleros.

La recaudación del impuesto predial en Ciudad de México exhibe la importancia que representa este gravamen para las ciudades que siguen en continua expansión y crecimiento urbano y poblacional, las cuales necesitan obtener continuamente ingresos públicos para funcionar y proveer sus servicios públicos (a pesar de los costos políticos que pueden existir) como el artículo 115 constitucional establece, lo cual pueden lograr con la facultad de recaudar impuestos a la propiedad —que el mismo artículo les confirió—, grupo dentro de los que, el predial es el más importante.

REFERENCIAS

- Aguilar, G. (2010). Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), 103–132. <https://doi.org/10.24201/edu.v25i1.1369>
- Araújo, S., Bartolini, D., y Redonda, A. (2019). *Fiscal Federalism and Regional Disparities: Evidence from Mexico*. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/araujo_bartolini_redonda_0.pdf
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2007). *Código Financiero del Distrito Federal 2007*. https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2007.pdf
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2024). *Código Fiscal de la Ciudad de México 2024*. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_6.2.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros*. ASF. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/MR-PMRPPyC_a.pdf
- Bahl, R., y Bird, R. M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Edward Elgar.
- Bahl, R., Martinez-Vazquez, J., y Youngman, J. M. (2008). *Making the property tax work: Experiences in developing and transitional countries*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Barriga, E. (2024, agosto 13). *Entrevista a Emilio Barriga Delgado, tesorero del Distrito Federal en el período 2011-2018* [Audio].
- Bartolini, D., Stossberg, S., y Blöchliger, H. (2016). *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities* (1330; OECD Economics Department Working Paper). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>
- Bird, R., y Slack, E. (2004a). *International Handbook on Land and Property Taxation*. Edward Elgar.

- Bird, R., y Slack, E. (2004b). Land and Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review. *CESifo DICE Report*, 3(3), 34–42. <http://dx.doi.org/10.4337/9781845421434.00007>
- Bird, R., y Slack, E. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform* (18; OECD Working Papers on Fiscal Federalism). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>
- Brockmeyer, A., Estefan, A., Arras, K. R., y Serrato, J. C. S. (2019). *Taxing Property in Developing Countries: Theory and Evidence from Mexico*.
- Brunori, D. (2013). *Local tax policy: A federalist perspective*. Urban Institute Press.
- Cabrero, E. (2000). Los dilemas de la descentralización en México. *Organizações & Sociedade*, 7. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302000000300009>
- Cabrero, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Cabrero, E. (2013). Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps. *Urban Public Economics Review*, 18, 12–36.
- Cabrero, E., y Orihuela, I. (2011). Finanzas Municipales en México: Los Problemas a Superar y los Dilemas a Enfrentar. En E. Cabrero y D. Arellano (Eds.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 117–156).
- Campillo, M. (2014, junio 29). Masaryk, el corredor fiscal más redituable de México. *Grupo Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/masaryk-el-corredor-fiscal-mas-redituable-de-mexico>
- Castillo, G. (2017, noviembre 29). El predialazo, legal, avala la Suprema Corte. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2017/11/29/capital/031n4cap>
- Cejudo, G. (2023, octubre 20). Repensar el fortalecimiento municipal a cuarenta años de la reforma al artículo 115. *Revista Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/10/repensar-el-fortalecimiento-municipal-a-cuarenta-anos-de-la-reforma-al-articulo-115/>
- Cejudo, G. (2000). *Quince años de reforma municipal: Grandes expectativas, realidades múltiples y resultados divergentes : evaluación de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional*.
- Cejudo, G. (2014). *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.

- Chíguil, F. (2019). *Federalismo fiscal y gasto público en México hacia un nuevo paradigma*. Miguel Ángel Porrúa.
- Colmenares, D. (2004). Fortalezas y debilidades del federalismo fiscal mexicano. *Este País*, 157, 22–29.
- Colmenares, D. (2005). Equidad y responsabilidad fiscal: La experiencia mexicana. *Economía UNAM*, 2(4), 40–69.
- Colmenares, D. (2022, junio 17). Reflexiones sobre la recaudación local. *El Financiero*.
<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/david-colmenares-paramo/2022/06/17/reflexiones-sobre-la-recaudacion-local/>
- De Cesare, C. (2012). *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Díaz Aldret, A. (2015). La oportuna fragilidad del municipio en México: Capacidades Institucionales en el Marco de un Federalismo Disfuncional. *Revista Iberoamericana De Estudios Municipales*, 11, 145–172. <https://doi.org/10.32457/riem.vi11.375>
- Expansión. (2008, septiembre 14). El DF ‘vuela’ para renovar su catastro. *Expansión*.
<https://expansion.mx/economia/2008/09/14/el-2018super2019-catastro-del-df>
- Fernández, R. (2012). *La Modernización Catastral en la Ciudad de México: Financiación con recursos propios*.
- Fisher, R. C. (2022). *State and Local Public Finance*. Routledge.
- Flores, J. L. (2024). Tasas y tarifas del impuesto predial en los municipios capitales. *Hacienda Municipal*, 20, 7–14.
- Flores, J. L. (2025). ¿Por qué es necesario actualizar y modernizar los catastros? *Federalismo Hacendario*, 35, 55–64.
- Franzsen, R., y McCluskey, W. J. (2012). Value-Based Approaches to Property Taxation. En W. J. McCluskey, G. C. Cornia, y L. C. Walters (Eds.), *A Primer on Property Tax* (pp. 41–68). John Wiley y Sons, Ltd.

Fuentes, V. (2004, marzo 24). Pega Corte golpe al predial del GDF. *El Reforma*.
<https://busquedas.gruporeforma.com/buscar/reforma/documentos/VisorArticulos.aspx?idComptto=6&IdIdentificadorParm=6s1436847d&idproducto=3&id=482345&tipoElemento=/impresa/&text=pega%20corte%20golpe%20al%20predial&imgUrl=https://hemerotecalibre.reforma.com/20040324/interactiva/RCIU20040324-001.JPG>

García Lepe, C. (2025). *Entrevista al Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec)* [Audio].

Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Cuenta Pública 2017*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Cuenta Pública 2018*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2020). *Cuenta Pública 2019*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Cuenta Pública 2020*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2022). *Cuenta Pública 2021*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2024a). *Cuenta Pública 2023*. SAFCDMX.

Gobierno de la Ciudad de México. (2024b). *Informe de Avance Trimestral enero-diciembre 2023*. SAFCDMX.

Gobierno del Distrito Federal. (2002). *Cuenta Pública 2001*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2007). *Cuenta Pública 2006*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2008). *Cuenta Pública 2007*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2009). *Cuenta Pública 2008*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2011). *Cuenta Pública 2010*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2012). *Cuenta Pública 2011*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2013). *Cuenta Pública 2012*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2016). *Cuenta Pública 2015*. SFDF.

Gobierno del Distrito Federal. (2017). *Cuenta Pública 2016*. SFDF.

- Gómez, L. (2007, noviembre 7). Gana El Corte Inglés licitación para actualizar catastro en el DF. *La Jornada*.
<https://www.jornada.com.mx/2007/11/07/index.php?section=capital&article=043n1cap>
- Gómez, L., y González, R. (2017, enero 20). Vecinos amenazan con suspender pagos si no se corrige el predialazo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2017/01/20/capital/031n1cap>
- Grote, M., y Wen, J.-F. (2024). How to Design and Implement Property Tax Reforms. *IMF How To Notes*, 2024(006), 1–28. <https://doi.org/10.5089/9798400288753.061>
- Hernández, C. (2021). Contenido básico de las Tablas de Valores Unitarios. *Hacienda Municipal*, 8, 19–27.
- Hernández, F. (2018). ¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México. En A. Mendoza (Ed.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (pp. 64–86). Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, R. A. (2010). Beneficia a los Municipios de Guerrero el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal. *Hacienda Municipal*, 110, 32–42.
- Indetec. (2021). *Referencias para el análisis del federalismo fiscal en México*. (Indetec).
- INEGI. (2024). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/>
- INFODF. (2010). *PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (PROMOCA)*.
- Kelly, R. (2013). *Making the Property Tax Work* (1311; International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU). Andrew Young School of Policy Studies.
<https://ideas.repec.org/p/ayspwps/paper1311.html>
- Kitchen, H. (2012). Property Tax: A Situation Analysis and Overview. En W. J. McCluskey, G. C. Cornia, y L. C. Walters (Eds.), *A Primer on Property Tax* (pp. 1–40). John Wiley y Sons, Ltd.

- Knebelmann, J. (2022). *Digitalisation of property taxation in developing countries: Recent advances and remaining challenges* (ODI Report). ODI. <https://odi.org/en/publications/digitalisation-of-property-taxation-in-developing-countries-recent-advances-and-remaining-challenges/>
- López, A. I. (2025). Acciones implementadas para el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial. *Federalismo Hacendario*, 35, 65–74.
- López, I., y Gómez, S. (2014). *La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C., 1990–2010*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/working-papers/la-base-suelo-del-impuesto-predial-en-mexicali-b-c-1990-2010/>
- McCluskey, W. J., y Franzsen, R. (2012). Non-Market Value and Hybrid Approaches to Property Taxation. En W. J. McCluskey, G. C. Cornia, y L. C. Walters (Eds.), *A Primer on Property Tax* (pp. 287–305). John Wiley y Sons, Ltd.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Molina, M. del Á., y Aboites, L. (2023). *Ascenso provinciano. Trayectoria de los ingresos de las haciendas públicas de las entidades federativas mexicanas, 1973-2020*. El Colegio de México, A.C.
- Morones, H. (1995). *Administración del Impuesto Predial*. Indetec.
- Morones, H. (2000). *Hacia un Modelo de Tributación Inmobiliaria Local*. Indetec.
- Morones, H. (2010). Acciones propuestas para incrementar la recaudación del impuesto predial. *Hacienda Municipal*, 108, 80–90.
- Morones, H. (2012). Retos y áreas de oportunidad en el catastro y la tributación inmobiliaria. *Federalismo Hacendario*, 4, 155–170.
- Morones, H. (2020). Medidas en apoyo a la recaudación predial. *Hacienda Municipal*, 4, 19–28.
- Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Navarro, F. (2017). Según el sapo... El predialazo. *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/02/24/1148334>

- Norregaard, J. (2013). *Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges* (13/129; IMF Working Paper). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Taxing-Immovable-Property-Revenue-Potential-and-Implementation-Challenges-40594>
- Nuño, J. Á. (2022). Cobranza coactiva municipal: Instrumento para recuperar la cartera vencida del Impuesto Predial y los Derechos de Agua. *Hacienda Municipal*, 10, 67–75.
- Oates, W. E. (2011). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar.
- OECD. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico 2011*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en
- OECD. (2012). *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers* (OECD Multi-Level Governance Studies). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>
- OECD. (2024a). *Comparative tables of Revenue Statistics in OECD member countries*. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_REV_COMP_OECD%40DF_RSOECD&df\[ag\]=OECD.CTP.TPS&dq=AUT%2BCZE%2BDNK%2BEST%2BHUN%2BGRC%2BFIN%2BIRL%2BISL%2BPRT%2BPOL%2BSVK%2BSVN%2BESP%2BNZL%2BNLD%2BLUX%2BLTU%2BLVA%2BITA%2BJPN%2BKOR%2BCRI%2BCOL%2BCHL%2BBEL%2BCAN%2BDEU%2BISR%2BUSA%2BGBR%2BNOR%2BMEX%2BFRA..S1313.T_4100..PT_B1GQ.A&to\[TIME_PERIOD\]=false&pd=2023%2C&vw=sb](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REV_COMP_OECD%40DF_RSOECD&df[ag]=OECD.CTP.TPS&dq=AUT%2BCZE%2BDNK%2BEST%2BHUN%2BGRC%2BFIN%2BIRL%2BISL%2BPRT%2BPOL%2BSVK%2BSVN%2BESP%2BNZL%2BNLD%2BLUX%2BLTU%2BLVA%2BITA%2BJPN%2BKOR%2BCRI%2BCOL%2BCHL%2BBEL%2BCAN%2BDEU%2BISR%2BUSA%2BGBR%2BNOR%2BMEX%2BFRA..S1313.T_4100..PT_B1GQ.A&to[TIME_PERIOD]=false&pd=2023%2C&vw=sb)
- OECD. (2024b). *Revenue Statistics 2024: Health Taxes in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c87a3da5-en>

- Perló, M., y Zamorano, L. (2000). *La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/es/publications/working-papers/la-reforma-del-impuesto-predial-base-suelo-en-tijuana-ensenada-baja/>
- Perló, M., y Zamorano, L. (2001). ¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? En M. Smolka y F. Furtado (Eds.), *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- Raich, U. (2008). *Unequal development: Decentralization and metropolitan finance in Mexico City*. VDM Verlag Dr. Müller.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México: De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, J. F., Carmona, S. V., y López, M. P. (2001). La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2001.4.5616>
- Sánchez, E. (2008). *PUNTO DE ACUERDO, POR EL QUE SE EXHORTA A LA ALDF A APLICAR A LOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO PREDIAL UN ESQUEMA GRADUAL DE ACTUALIZACIÓN DEL VALOR CATASTRAL, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI*.
- Santana, E. (2023). La política tributaria aplicada al diseño del Impuesto Predial en los municipios. *Hacienda Municipal*, 16, 19–29.
- Santana, E. (2025). El fortalecimiento de las administraciones tributarias municipales como estrategia para incrementar el impuesto predial. *Federalismo Hacendario*, 35, 89–100.
- Santana, E., y Flores, J. L. (2021). Impuesto predial: Situación actual y cómo incrementar su recaudación. *Hacienda Municipal*, 7, 9–22.

- Santana, S. (2006). El impuesto predial y el catastro en México. En *Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y Catastro* (Vol. 1).
- SEDATU. (2022). *Modelo óptimo de Catastro*.
https://sistemas.sedatu.gob.mx/rppc/dgimrc/assets/pdf/Modelos/Modelo_CAT_Final_2022.pdf
- SIGCDMX. (2021). *Datos del Catastro de la Ciudad de México*. <https://sig.cdmx.gob.mx/datos/descarga>
- Smith, H. J. (2018). *Capacidad de Toma de Decisiones de Los Gobiernos Locales: México en Búsqueda del Crecimiento Económico*. <https://doi.org/DOI: 10.13140/RG.2.2.10534.98880>
- Smolka, M., y De Cesare, C. (2012). Property Tax and Informal Property. En W. J. McCluskey, G. C. Cornia, y L. C. Walters (Eds.), *A Primer on Property Tax* (pp. 265–286). John Wiley y Sons, Ltd.
- Sobarzo, H. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, sociedad y territorio*, 5, 103–121.
- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial. (2013). *Elementos para el análisis de la propuesta de uso del valor de mercado de los avalúos del ISAI como base gravable del Impuesto Predial*.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Transparencia Presupuestaria-SHCP. (2024). *Recaudación Local*.
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Recaudacion-Local>
- Unda Gutiérrez, M. (2020). Una hacienda local pobre: ¿qué explica la recaudación predial en México? *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(1), 49–88. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i1.1871>
- Unda Gutiérrez, M., y Moreno Jaimes, C. (2015). La recaudación del impuesto predial: Un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), 45–78.
- Unda-Gutierrez, M. (2024). Electoral Democracy and Local Finances: Fiscal Populism in Mexico. *Urban Affairs Review*, 61(4), 1129–1164. <https://doi.org/10.1177/10780874241306423>
- Urzúa, C., y Velázquez, A. (2018). Errores fiscales en el ámbito federal. En A. Mendoza (Ed.), *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano* (pp. 43–63). Fondo de Cultura Económica.

W Radio. (2008, febrero 13). *Exhortará Cámara de Diputados a Ebrard a reconsiderar “predialazo”*. W

Radio México. https://wradio.com.mx/radio/2008/02/13/nacional/1202942160_548132.html

Walters, L. (2011). *Land and Property Tax: A Policy Guide*. UN-HABITAT.

Yushkov, A. (2024). *Property Taxes by State and County, 2024*. Tax Foundation.

<https://taxfoundation.org/data/all/state/property-taxes-by-state-county-2024/>