

Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León, México (Determinants of property tax revenues: Nuevo León, México)

Nora Elia Cantú Suárez♦

Abstract: Mexico, has historically been characterized as a country with low tax revenues. In the case of the property tax that its collection corresponds to its municipalities, the situation looks more discouraging. The level of collection is less. The causes of this situation are diverse and its analysis is a recurring theme in international studies. In the present article, these causes are analyzed specifically for the case of the municipalities of the State of Nuevo León in Mexico with the objective of establishing which are determinant and with that to contribute to a better decision making. For this purpose, the problem basis are established, each of the variables to be analyzed are described, supporting its current status. As an essential part, a quantile regression is performed on the variables analyzed. At the end we conclude over this.

Keywords: México, property tax, tax revenue

JEL: H21, M48

Resumen: México, históricamente se ha caracterizado por ser un país con baja recaudación tributaria. En el caso del impuesto predial que su recaudación corresponde a sus municipios, la situación luce más desalentadora. El nivel de recaudación es menor. Las causas que generan esta situación son diversas y su análisis es tema recurrente en estudios internacionales. En el presente artículo, se analizan estas causas específicamente para el caso de los municipios del Estado de Nuevo León en México con el objetivo de establecer cuales son determinantes y con ello contribuir a una mejor toma de decisiones. Para tal efecto, se fundamenta la problemática, se describen cada una de las variables a analizar sustentando su estado actual. Como parte esencial, se realiza una regresión cuantílica sobre las variables analizadas. Al final se concluye sobre esto.

Palabras clave: impuesto predial, México, recaudación tributaria

♦ Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración, San Nicolás de los Garza, N.L., México. Email: noraelia_cs@hotmail.com

Introducción

Las características teóricas del impuesto predial indican que este debe ocupar un lugar predominante en los ingresos tributarios de los gobiernos locales, sin embargo existe una contradicción en los resultados obtenidos en su aplicación, ya que hoy en día se presenta la problemática de un nivel bajo en la recaudación del impuesto predial en la mayoría de los países de América Latina, no siendo la excepción México que ocupa el último lugar dentro de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que no ha modificado esta situación en los últimos 20 años.

No hay una explicación única de los eventos que originan la problemática relacionada con el bajo nivel de recaudación del impuesto predial y los esfuerzos por sistematizar sus causas ocupan gran parte de la bibliografía sobre los impuestos a la propiedad en América Latina (AL). Sin embargo, algunos de los factores detectados que influyen en una baja recaudación en los países de AL son: registros incompletos de catastro, cultura de incumplimiento, ineficiencias en la gestión de cobranza llevada a cabo por las administraciones públicas locales, que según resultado que arroja estudio realizado a 37 ciudades de países de AL muestra que solo se recauda el 67% del impuesto predial (De Cesare, 2012) y en el 25% de las ciudades se concentra el 80% del ingreso.

A partir de que los municipios mantienen la administración del impuesto predial, éste se convirtió en la principal fuente de ingresos propios, pero no ha sido suficiente para brindarle a los municipios una autonomía financiera ya que, según el Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo (INAFED, 2012) el 71% de los municipios del país solo es capaz de cubrir un porcentaje inferior al 12.5% de sus gastos operativos con ingresos propios, la diferencia es cubierta por las transferencias federales. El crecimiento del nivel recaudatorio del 2000 al 2012 en pesos constantes fue de tan solo 2.4%, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014).

Por otro lado, del análisis que el Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014) realiza sobre las posibles causas del bajo nivel recaudatorio del impuesto predial en los municipios de México concluye que son las siguientes, siendo algunas coincidentes con las de los países latinos:

- a) Ineficiencia administrativa
- b) Escasa recuperación de carteras vencidas
- c) Falta de recursos tecnológicos
- d) Deficientes y obsoletos sistemas de recaudación tributaria
- e) Falta de personal calificado, de certeza laboral y de remuneraciones más justas
- f) Exceso de trámites y requisitos fiscales
- g) Rotación de funcionarios municipales y falta de voluntad política de los gobernantes
- h) Exceso de exenciones y prerrogativas fiscales
- i) Escasa cultura tributaria “renuencia a pagar impuestos”
- j) Elevada cultura del “no cobro de impuestos”
- k) Catastros no armonizados y con registros desactualizados
- l) Valores catastrales rezagados (promedio al 60% de los valores comerciales)

Con base en lo anterior, el objetivo del presente artículo es identificar los factores que inciden en la recaudación del impuesto predial en los municipios de Nuevo León, México y establecer su valor determinante a través del método de regresión lineal cuantílica. Para tal efecto, primero se fundamenta teóricamente la problemática delimitándola a la situación de recaudación del impuesto predial y no a una revisión de legalidad. Después, se describen y contextualizan cada una de las variables elegidas y se aplica el método mencionado. Por último, se presentan los resultados y las conclusiones

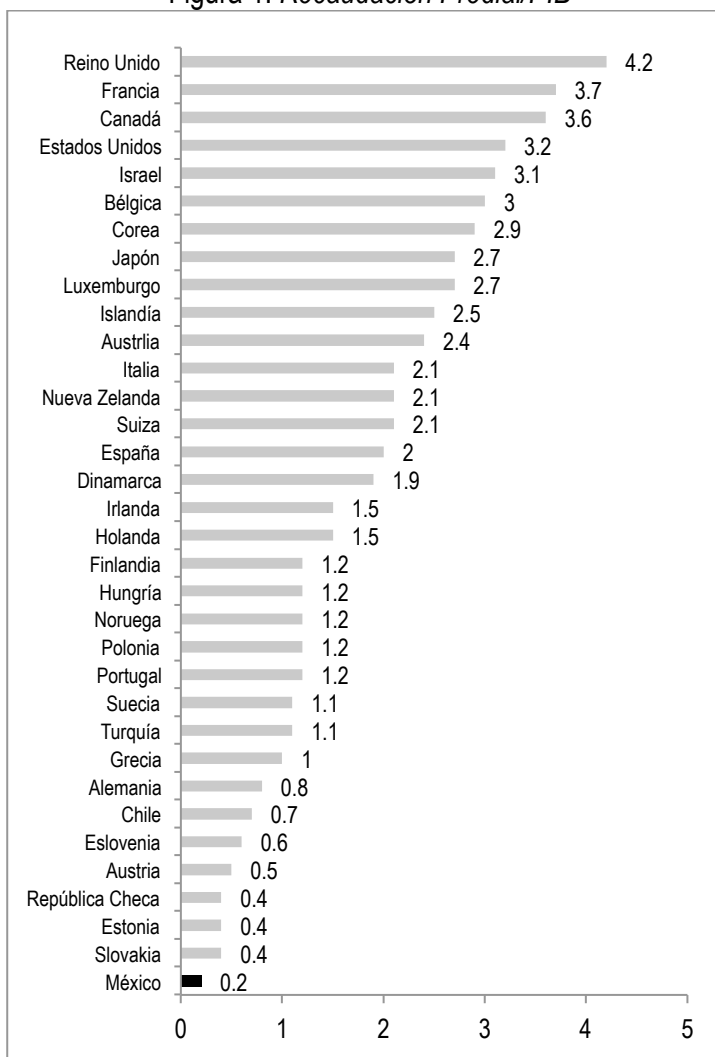
Fundamentación teórica

El impuesto predial grava el suelo y sus edificaciones y es un impuesto universal que se ha aplicado desde la época antigua. Existen antecedentes, en países como Egipto, Babilonia, Persia y China (500 años A.C.), en donde la mayoría de la población sujeta al impuesto pertenecía al nivel socioeconómico bajo y la base del mismo era la tierra y el valor de la producción. (Carlson, 2005). Este gravamen se caracteriza por ser de fácil aplicación ya que recae sobre bienes inamovibles cuyo valor es indicativo de capacidad económica, si se considera que, los valores de los inmuebles representan el nivel de riqueza y la capacidad tributaria de sus propietarios. También, se considera que este impuesto contribuye a la equidad del sistema tributario, por incluir como contribuyentes a los que no necesariamente son sujetos a impuestos al consumo (De Cesare, 2010).

En relación a la evolución de la recaudación del impuesto predial, esta ha sido diferente en cada país influida por diversos factores como: el nivel de centralización de la percepción de los ingresos por parte de los gobiernos, el desarrollo económico, la desigualdad en la distribución de los ingresos de la población, elementos del impuesto como son: una mayor tasa aplicable, valores catastrales y un nivel de esfuerzo de recaudación, es lo que explica, entre otros, la disparidad en los índices de recaudación.

Estudios de investigación realizados por el Lincoln Institute of Land Policy, (De Cesare, 2010), declaran que el impuesto predial debe ser una de las principales fuentes de financiamiento de gobiernos locales, que es una buena herramienta para consolidar la descentralización como forma de organización administrativa ya que son los gobiernos locales quienes conocen las necesidades y preferencias de sus habitantes y en correspondencia, éstos perciben los beneficios que reciben a cambio del pago del impuesto y que son los servicios públicos o inversiones que generan un aumento en el valor del inmueble proporcional al gravamen.

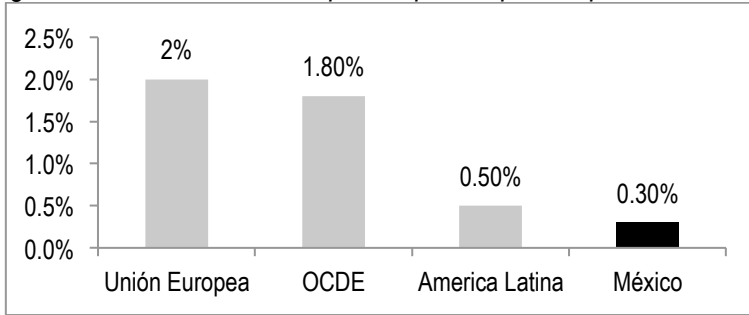
Como se mencionó, México ocupa el último lugar en recaudación del impuesto predial respecto a su Producto Interno Bruto dentro de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como se observa en la Figura 1.

Figura 1. *Recaudación Predial/PIB*

Fuente: Elaboración propia a partir de información de OCDE
http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/total-tax-revenue_20758510-table2

Al revisar la posición de México en el mundo por bloques económicos, la situación no mejora, siendo esta inferior al promedio en América Latina. Véase Figura 2.

Figura 2. *Recaudación del impuesto predial por bloques económicos*



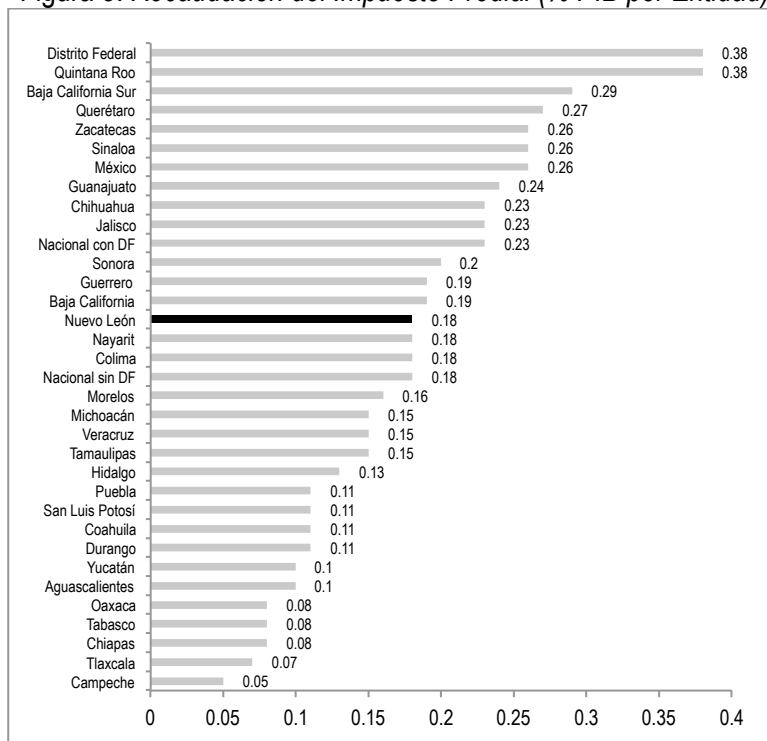
Fuente: BID (2011)

En el caso de México, la recaudación del impuesto predial está a cargo de los municipios a partir de la reforma al artículo 115 efectuada en 1983, que hasta entonces era competencia de los Estados. Los municipios no estaban preparados para administrar esta nueva atribución y celebraron convenios con los gobiernos estatales para que continuaran con esta función a cambio de una contraprestación fijada en un porcentaje de la recaudación, mismo que oscilaba entre el 20 y 30% en los diferentes estados. El efecto que produjo esta transferencia de los estados a los municipios fue el desinterés de los estados por mantener actualizados los valores catastrales y con ello la baja considerable en la recaudación, situación que se mantuvo hasta principios de la década de los 90's (IMC, 2007).

Otra reforma importante al artículo 115 Constitucional fue en 1999 en la que se establece el régimen municipal que les otorga mayor autonomía a los municipios y, en particular, los obliga a proponer a la legislatura local las tasas de impuesto predial y las tablas de valores catastrales así como, adoptar medidas conducentes para equiparar los valores del suelo a valores de mercado. Para implementar dicha reforma fue necesario adecuar las legislaciones locales de los municipios y establecieron procedimientos de recaudación diferentes en cada uno de ellos.

Bajo este esquema, a pesar de contar con estas facultades que les generan la posibilidad de contar con mayores ingresos propios, el crecimiento del nivel recaudatorio del 2000 al 2012 en pesos constantes fue de tan solo 2.4% (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014). Como se observa en la Figura 3, Nuevo León se ubica en el lugar 15 en el contexto nacional.

Figura 3. Recaudación del Impuesto Predial (% PIB por Entidad)



Fuente: Elaboración propia a partir de SHCP (2007)

En relación a las características de Nuevo León, entidad federativa sujeta del estudio, es un Estado de grandes contrastes, el 95% de su población es urbana y el 5% rural, el 91% de la población reside en el 12% de la extensión territorial, mientras que el 9% de la población reside en el 88% de su extensión territorial. Es un Estado integrado por 51 municipios y cuenta con 4'653,458 habitantes de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010). Tiene una alta concentración, ya que el 50% de la población reside en los municipios de Monterrey, Guadalupe y Apodaca; 40% de la población se concentra en 10 municipios: San Nicolás de los Garza, Gral. Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García, San Pedro Garza García, Cadereyta Jiménez, Linares, Montemorelos y Zuazua; y el 10% reside en los 38 municipios restantes.

El nivel de desarrollo del Estado difiere con indicadores específicos de los municipios en los que hay también un gran contraste entre ellos:

- En promedio los ingresos propios de los municipios cubren el 45% de los gastos operativos, sin embargo 20 de los municipios no cubren más del 10% de su gasto operativo.
- Los ingresos propios representan en promedio el 27% de los ingresos totales incluyendo las transferencias federales, sin embargo en 29 municipios representan menos del 10%.
- Aunque a nivel nacional Nuevo León no presenta, en términos generales, altos índices de marginación, hay 17 municipios vulnerables con el más alto índice de marginación y lo que respecta al Área Metropolitana de Monterrey que comprende 12 municipios, en la periferia y en algunas áreas céntricas de la ciudad se encuentran áreas con grados de marginación alto y muy alto, en donde la población no cuenta con condiciones de vida adecuadas (ITESM, 2006). Es un factor que influye en la capacidad de pago de los ciudadanos, ya que según el diagnóstico realizado por el ITESM, de los 4 millones de habitantes, 1.1 millones viven en pobreza dentro del área urbana.

Determinantes de la recaudación del impuesto predial

Los factores que influyen en la recaudación del impuesto predial pueden ser cualitativas y cuantitativas:

1. Facultades. Atribuciones que tengan los municipios para administrar el catastro, establecer tasas y actualización de valores catastrales de los predios.
2. Rezago de valores catastrales. Base de datos confiable que incluya la totalidad de los predios, actualización de construcciones y de que los valores unitarios sean de mercado.
3. Tasa. La tasa de impuesto sea acorde a la capacidad y diferenciada por segmento de la población.
4. Eficiencia operativa, que incluye que los ayuntamientos cuenten con los recursos humanos, tecnológicos y medidas de fiscalización que eviten el incumplimiento de pago de los ciudadanos.
5. Nivel socioeconómico, capacidad de pago que tienen los habitantes.

A continuación se analiza cada uno de estos factores en las entidades federativas a fin de poner en contexto la situación que presentan los Municipios de Nuevo León.

Facultades de los municipios

El marco normativo del impuesto predial parte del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece que las órdenes de gobierno, tanto la federación estados y municipios podrán imponer contribuciones para apoyar con los gastos públicos. Aun y cuando consideraba a los municipios para imponer contribuciones, éstos no gozaban de autonomía económica hasta que se logró la modificación en 1983 al artículo 115 fracción IV en el que se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Tendrán además la facultad de percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria y de proponer a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Otra importante reforma fue la de 1999 en la que se incluyó en el artículo 115 que: “Los ayuntamientos, en su ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”

Cada entidad federativa en apego a su soberanía tiene establecida su propia regulación cumpliendo solo con el mandato constitucional de que son los municipios los que tienen a su cargo la recaudación del impuesto, sin embargo no tienen facultades para decidir sobre los elementos del impuesto como es la tasa, base, establecer o eliminar exenciones, ya que deben someter a la legislaturas de los estados la aprobación. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en su artículo 119 establece que los municipios que integran el Estado administrarán libremente su hacienda, la que se integrará por las contribuciones, aprovechamientos,

productos, financiamientos y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, así como las participaciones y aportaciones federales que les correspondan o reciban de acuerdo a la Ley. Establece además, en correlación con la Constitución Federal el que tienen la atribución de proponer a la Legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado, en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, establece los impuestos, derechos, demás contribuciones, productos y aprovechamientos que deban recaudarse y dispone que ningún gravamen podrá recaudarse si no está previsto por la correspondiente ley. En esta Ley se establece los elementos del impuesto predial (Artículos 21) como son: sujeto, objeto, base, tasa, época de pago y subsidios y exenciones. Cabe resaltar que los municipios son los que conocen las necesidades de su población así mismo la capacidad contributiva que tienen sus habitantes, sin embargo las atribuciones de los ayuntamientos quedan limitadas ya que por orden constitucional son las legislaturas de los Estados las que aprueban las tasas, cuotas o tarifas así como actualización de valores catastrales que es la base para el cobro del impuesto predial.

El otorgamiento de facultades a los municipios es una determinante en la recaudación del impuesto predial, ya que al tener la potestad completa del impuesto predial tendrían oportunidad de aplicar una tasa cada municipio acorde a las condiciones socioeconómicas de sus ciudadanos y que en corresponsabilidad con ellos, aplicar los recursos a las necesidades de la comunidad. En el Estado de Nuevo León se tiene la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado que establece todos los elementos de los impuestos, derechos y demás contribuciones, productos y aprovechamientos que deban recaudarse sin permitir a los ayuntamientos a establecer tasas o condiciones diferenciadas. En un análisis efectuado del marco jurídico del impuesto predial de las 32 entidades federativas, 18 de ellas se establece en sus leyes de hacienda municipales los elementos de objeto, base, época de pago y exenciones, no así la tasa que se indica que es la que los respectivos Ayuntamientos aprueben en la Ley de Ingresos del Municipio, lo que se manifiesta que la Legislatura le da atribución al Municipio para establecer la tasa que aplicará en el año de impuesto predial. (Véase Tabla 1).

Tabla 1. Regulación Impuesto Predial por Estado 2016

Entidad	Municipio	Ordenamiento	Urbano (tasa%)	Rústico (tasa%)	Baldío Urbano (tasa %)	Comercial (tasa %)
AGS*	Aguascalientes	LIM	1.3	3.2	7.5	
	Jesús María	LIM	1.1	2.83		
BC*	Mexicali	LIM	4.5	4.5	12	8
	Tijuana	LIM	3.3	7	7	7.1
BCS*	La Paz	LHM	2.0	2.0	11.0	2.5
	Los Cabos	LHM	1.15	1.77	6.13	3.06
CAMP*	Campeche	LHM	1.6	5.8	11.5	2.2
	Cd. Del Carmen		2.0	1.0	2.0	3.0
COAH*	Saltillo	LIM	1.6	5.0	2.2	1.6
	Torreón		2.25	2.25	2.25	2.25
COL	Colima	LHM	2.0	4.0		
	Manzanillo					
CHIAPAS*	Tuxtla Gutiérrez	LIM	1.25	1.25	10.0	1.25
	Tapachula	LIM	1.38	0.9	5.5	
CHIH*	Chihuahua	LIM	3.15	2.0	3.6	3.3
	Cd. Juárez	CODIGO FIN MUN	6.0	2.0		
CD MEX	Cd. México	CODIGO FIS	7.32			
	Álvaro Obregón					(1)
DGO	Durango	LIM	2.0	1.0	3.0	
	Gómez Palacio	LIM	2.0	1.0	3.0	
GTO*	Guanajuato	LIM	2.4	1.8	4.5	
	León	LIM	2.3	0.4	1.0	
GRO	Chilpancingo	LHM	12.0	12.0	20.0	5.0
	Acapulco					
HGO	Pachuca	LIM	0.9	25.0	10.0	10.0
	Tulancingo	LIM	0.9	25.0	10.0	
JAL*	Guadalajara	LIM	0.76	1.52	1.2	1.52
	Zapopan		1.38	1.38	4.86	
EDO MEX	Toluca	LHM	2.23			
	Ecatepec					
MICH*	Morelia	LIM	3.10	3.10		
	Uruapan	LIM	2.9	2.9		
MOR	Cuernavaca	LHM	3.0	2.0		
	Cuautla					
NAY*	Tepic	LIM	3.85	3.08	18.7	
	Xalisco	LIM	3.5	3.5	20.0	
NL	Monterrey	LHM	2.0	2.0	4.0	3.0
	Guadalupe					
OAX*	Oaxaca	LIM	4.0	2.0	5.0	
	Tuxtepec	LIM	2.7			
PUEB*	Puebla	LIM	1.8	1.8	3.6	
	Tehuacán	LIM	1.13		2.03	
QTRO*	Querétaro	LIM	3.78			(2)
	San Juan del Río	LIM	1.6	1.2	8	
QROO	Chetumal	LHM	13.8	9.2		
	Benito Juárez					
SLP*	San Luis Potosí	LIM	1.25	1.03	6	1.7
	Soledad de Graciano	LIM	0.8	0.55	0.17	1.66
SIN	Culiacán	LHM	7.87			(3)
	Mazatlán					
SON*	Hermosillo	LIM	9.0			13.0
	Cajeme	LIM	1,336			
TAB	Villahermosa	LHM	1.1			
	Heroica Cárdenas					
TAMPS*	Cd. Victoria	LIM	1.2			
	Reynosa	LIM	1.7	1.5	2.0	2.0
TLAX*	Tlaxcala	LIM	2.47	2	4.85	
	Huamantla	LIM	2.2	1.65	3.68	
VER*	Xalapa	LIM	0.52	0.11	2.5	
	Veracruz	LIM	1.15	4.5	2.15	
YUC	Mérida	LIM	2.75			(4)
	Kanasin	LIM				
ZAC	Zacatecas	LIM	2 CUOTAS SM			15.0
	Fresnillo	LIM				

Fuente: Elaboración propia de legislaciones Municipales y Estatales 2016.

Notas: (1) Cd. México: Tarifa del 5.82 al 12.99 al millar sobre un millón es 7.32 y sobre 3'580 mil es 11.57 al millar, (2) Querétaro: Tarifa de 3.3 a 5.5 al millar, 3.78 es sobre predio de un millón de pesos, (3) Sinaloa: Tarifa del 4.5 al 9.07 predio de un millón de pesos, (4) Yucatán: Tarifa de .04 al 3.98 al millar para un millón es 2.75

Los municipios requieren mayores atribuciones para que cuente con las capacidades administrativas e institucionales necesarias para asumir las demandas ciudadanas y para ello amerita el cambio constitucional federal, sin embargo de no darse dicho cambio, al menos un cambio constitucional local se podría obtener el beneficio que cada municipio en Nuevo León con la aprobación previo de su Ayuntamiento podría lograr que la Legislatura apruebe tasa diferenciada a otros municipios y que no se aplique a todo el Estado un tasa única que establece la Ley de Hacienda para los Municipios.

Rezago de valores catastrales

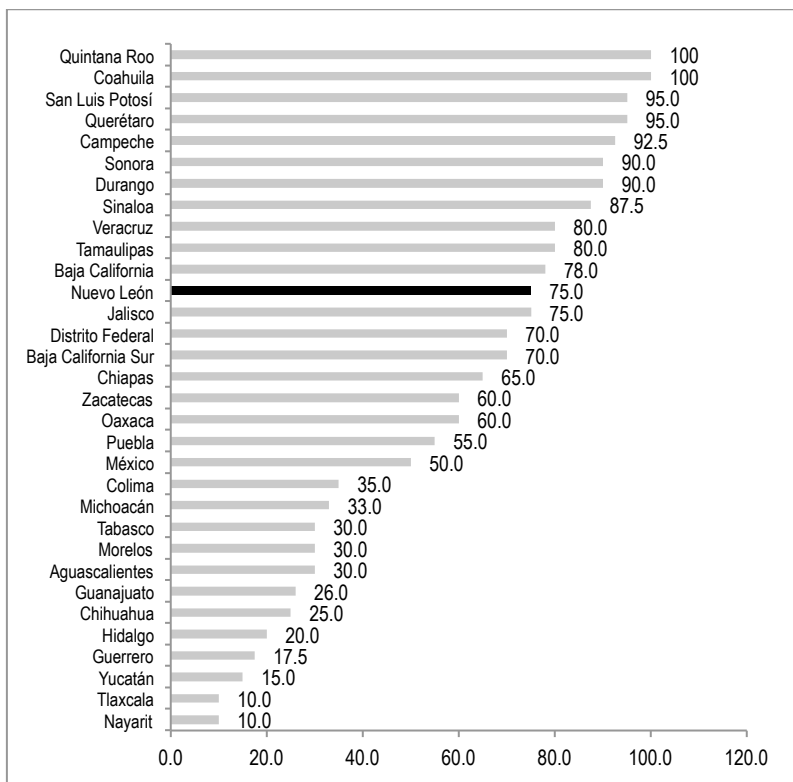
Los efectos de contar con una base de datos no confiable de predios aunado a una falta de actualización de valores unitarios conduce a una baja recaudación del impuesto predial, esto debido a que la base para el cálculo del impuesto predial son los valores catastrales, que se integran por el valor del terreno y el valor de la construcción con origen en el Catastro y son los valores que determinan la proporcionalidad y diferencia en los pagos del impuesto inmobiliario de un predio a otro, y que en su conjunto determinan la recaudación total del impuesto en el municipio “Si los valores catastrales y los factores que intervienen para su cálculo no se encuentran actualizados, la recaudación del impuesto predial perderá eficiencia recaudatoria.” (Otero, 2011). De ahí que los componentes a esta variable son:

- Administración del Catastro: Información confiable sobre el padrón de predios y personal adecuado para realizar inspección ocular y visitas de campo para modificar o actualizar los valores unitarios por zonas homogéneas.
- Actualización de valores unitarios: Que el municipio realice el procedimiento legal ante el Estado para que los valores unitarios se incrementen o disminuyan con el objetivo de acercarse al valor de mercado.
- Tecnología Catastral: Infraestructura básica para identificar:
 - a) Los predios existentes en los municipios así como, la delimitación de colonias, calles, predios, contando con cálculo preciso de los metros de terreno y construcción (Ortofoto);
 - b) Información cartográfica visible con el uso de una computadora, es decir convertida en forma digital;

- c) Base de datos con origen de la cartografía digital;
- d) Detección de predios omisos y con ello se amplíe la base de contribuyentes.

Mediante reforma Constitucional al artículo 115 a partir de 1999 corresponde a los Municipios proponer a las Legislaturas de los Estados tablas y valores unitarios catastrales a fin de igualarlos a los de mercado. (Art. 5° transitorio) Por diversos factores esta labor no se ha llevado a cabo por parte de los Ayuntamientos lo que ha provocado que los valores base para el pago del impuesto predial han quedado rezagados comparándolos contra mercado. En la siguiente observa la disparidad de rezagos que reportan los estados:

Figura 4. *Rezago de valores catastrales vs mercado*



Fuente: Larios (2007).

En el artículo 20 de la Ley de Catastro del Estado de Nuevo León señala que los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, deberán formular la propuesta de valores unitarios del suelo y construcciones que someterán al Congreso del Estado a más tardar la segunda quincena del mes de octubre del año de que se trate y que a falta de propuesta se aplicará lo dispuesto por el último párrafo del artículo 21 BIS-2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León. El rezago promedio en los municipios de Nuevo León es del 25% es decir que están reportados los inmuebles al 75%. (INDETEC, 2005)

La medición de rezago de valores catastrales contra mercado es compleja y difiere en cada municipio, como referencia los municipios que han contestado a la solicitud de información sobre valores catastrales y valores de operación en compra venta de inmuebles que es un referente de valores de mercado se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. *Rezago de valores catastrales de municipios en el Área Metropolitana de Monterrey*

Municipio	Porcentaje de Rezago
San Pedro Garza Garcia	163
Guadalupe	54
San Nicolás de los Garza	-9
Cadereyta	177
Escobedo	69
Monterrey	98

Fuente: Elaboración propia con datos de los municipios.

El crecimiento de población aunado al crecimiento económico que se manifiesta en cada municipio a través de establecimiento de empresas y desarrollos inmobiliarios trae consigo demanda de vivienda y predios comerciales que la plusvalía no refleja para que sean valores de mercado, quedando así, rezagado el valor catastral.

Tasa

En la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León se establece que el impuesto predial se determinará y pagará aplicando a la

base del impuesto una tasa del 2 al millar anual. Tratándose de predios baldíos se incrementa a 4 al millar. En caso de predios baldíos que se encuentren fuera del área metropolitana de Monterrey, o bien de predios baldíos cuya superficie no exceda de 200 metros cuadrados y su propietario no sea poseedor de otro inmueble, la tasa adicional será de 1 al millar, o sea se aplica el 3 al millar. En el caso de los predios con edificaciones comerciales, industriales, de servicios y de cualquier uso distinto al de casa habitación, se aplicará una tasa de 3 al millar.

En la Tabla 3 se puede observar las diferencias en tasa que tienen los Estados que varios de ellos superan el 2 al millar que es la tasa que aplica a los Municipios de Nuevo León.

Tabla 3. *Tasa Aplicada en los Estados*

Entidad Federativa	Tasa anual al millar	Entidad Federativa	Tasa anual al millar
Aguascalientes	1.14	Morelos	3.08
Baja California	5	Nuevo León	2
Baja California Sur	2	Nayarit	3.85
Campeche	1.6	Oaxaca	2.5
Chihuahua	1.5	Puebla	1.8
Coahuila	1.5	Querétaro	1.6
Colima	Tarifa	Quintana Roo	6.9
Chiapas	1.25	San Luis Potosí	1.25
Ciudad de México	Tarifa	Sinaloa	4.5
Durango	2	Sonora	3.5
Guanajuato	2.4	Tabasco	1.1
Guerrero	12	Tamaulipas	1.12
Hidalgo	40% VC .50% TASA	Tlaxcala	2.1
Jalisco	1.52	Veracruz	.680
México	Tarifa 1.19-3.30	Yucatán	2.8
Michoacán	3	Zacatecas	1.3 – 3.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación de cada entidad federativa 2016

Eficiencia operativa

En el campo de la administración, eficiencia se define como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos. Existe eficiencia cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo.

Los componentes identificados con la eficiencia en la recaudación del impuesto predial son:

- Indicador de eficiencia recaudatoria que se obtiene dividiendo la recaudación del impuesto predial entre la facturación total que se emite para cobro.
- Recaudación automatizada: Sistema computarizado de cobro ello determina la confiabilidad de los elementos que utilizan para lograr la recaudación.
- Medios para pagar el impuesto: a) pago del impuesto a través de un portal de internet, ya sea del Municipio o del Estado con pago de tarjeta de débito o crédito o mediante una liga a un banco. b) Se pueda efectuar en centros comerciales, tiendas de autoservicio y c) Implementación de un mayor número de espacios para la recaudación dependientes del municipio.
- Mecanismos para evitar la evasión fiscal: a) medios de comunicación para promover el pago oportuno del impuesto; b) Información al ciudadano clara y completa sobre el pago, descuentos, promociones, beneficios, forma del cálculo y concientizar sobre la importancia del impuesto predial. c) subsidios en multas y recargos; d) Mecanismos coercitivos legales en la que se inicie, y en su defecto llegar hasta su conclusión procedimientos administrativos de ejecución.
- Excepciones: Son los tratamientos especiales de la base del impuesto

Tabla 4. Nivel de eficiencia en la recaudación del impuesto predial estatal

Entidad	Facturación Total	Recaudación Predial	% Eficiencia
Zacatecas	404.732	307.459	76
Yucatán	385.509	264.778	69
Quintana Roo	1'998,359	1'097,576	55
Aguascalientes	419.218	226.234	54
Michoacán	1'386,631	625.18	45
Coahuila	1'524,964	558.728	37
Puebla	1'845,728	667.976	36
Jalisco	6'426,598	2'268,456	35
Chihuahua	3'998,207	1'382,917	34
Nuevo León	5'693,395	1'849,886	33

Fuente: INDETEC (2014)

El indicador para Nuevo León del 33% se incrementó con la información obtenida de los Informes de la Auditoría Superior del Estado al 37% en promedio, que por rangos a continuación se presenta el estatus de los municipios.

Tabla 5. *Resumen por rangos de nivel de eficiencia 2015*

% eficiencia	No. Municipios	Municipios
0 - 10	9	Anáhuac, Dr. Arroyo, Galeana, Gral. Zaragoza, Gral. Zuazua, Mier y Noriega, Mina, Rayones, Salinas Victoria
11-20	19	Abasolo, Agualeguas, Bustamante, Cerralvo, China, Dr. Coss, Gral. Treviño, Hidalgo, Iturbide, Lampazos, Los Aldama, Los Herreras, Los Ramones, Marín, Montemorelos, Parás, Pesquería, Vallecillo, Villaldama
21 - 30	13	Apodaca, Cadereyta Jiménez, Dr. González, El Carmen, Gral. Escobedo, Gral. Terán, Guadalupe, Higueras, Hualahuises, Juárez, Linares, Sabinas Hidalgo, Santiago
31 - 40	4	Allende, Gral. Bravo, Melchor Ocampo, Santa Catarina
Mayor a 40	6	Arramberri, Ciénega de Flores, García, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Cuentas Públicas 2015. Consultado en: http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/municipios/2015/2015.html

El nivel de incumplimiento de pago por parte de los ciudadanos es elevado, conforme a indicador de eficiencia 2015 mostrado en la tabla anterior, las causas posibles de no pagar el impuesto predial pueden ser: (Carrillo, 2013).

- Capacidad de pago. Cuando se trata de personas que viven en situación de pobreza, desempleo.
- Falta de conocimiento legal, que es cuando desconocen el origen constitucional y obligatorio de cooperación para los gastos de gobierno
- Falta de reconocimiento de uso, que es que no se conocen para que se usen los impuestos en la ciudad
- Afinidad política; cuando se trata de individuos que no comulgan con la ideología política o gestión pública y social de la autoridad municipal
- Falta de actuación de la autoridad.- Es cuando los individuos desconocen las sanciones a que pueden hacerse acreedores en caso de evadir impuestos

- Falta de percepción de la autoridad.- Los individuos tienen una mala percepción de su autoridad municipal.
- Tendencia continuidad. Los individuos tienen hacer lo que sus antecesores hicieron o su alrededor familiar hace.

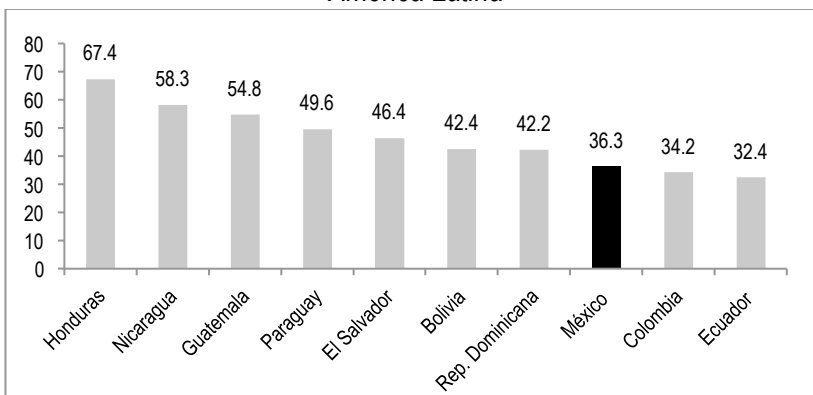
De las anteriores posibles causas, se puede afirmar que las dos principales causas del incumplimiento de pago del impuesto predial son por las condiciones socioeconómicas, es decir el que no exista capacidad de pago y porque no existen consecuencias ante el incumplimiento.

Nivel socioeconómico de la población

En el artículo 31 Fracción IV de nuestra Carta Magna (CPEUM) establece que es obligación de los mexicanos el contribuir a los gastos públicos en que incurran la Federación, Estados y Municipios de manera proporcional y equitativa. De ahí que es imprescindible considerar este factor como determinante de la recaudación del impuesto predial ya que la población que vive en pobreza y pobreza extrema no goza de la capacidad de toda vez que no percibe el ingreso requerido para el sustento mínimo de subsistencia.

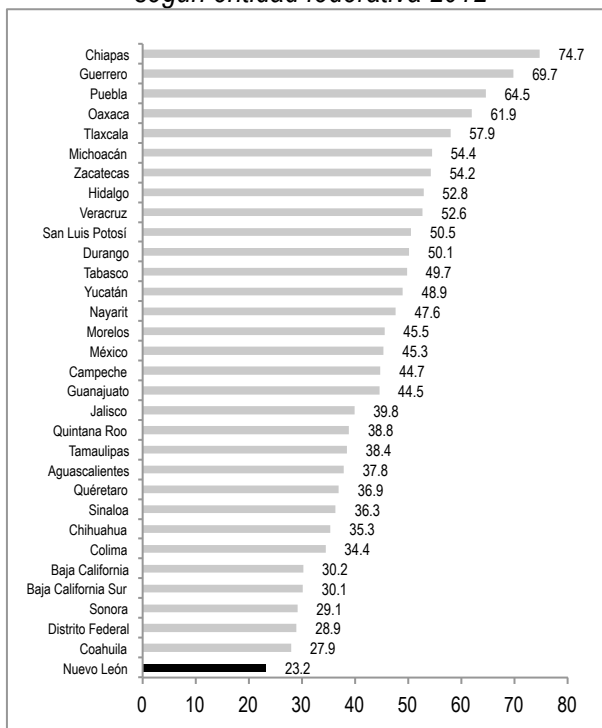
De acuerdo con cifras proporcionadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe al 2011, México se encuentra entre los 10 países con más pobreza en América Latina.

Figura 5. Diez países con el mayor % de población en pobreza en América Latina



Fuente: CEPAL (2012)

Figura 6. *Situación en México. Porcentaje de la población en pobreza, según entidad federativa 2012*



Fuente: <http://www.coneval.org.mx>

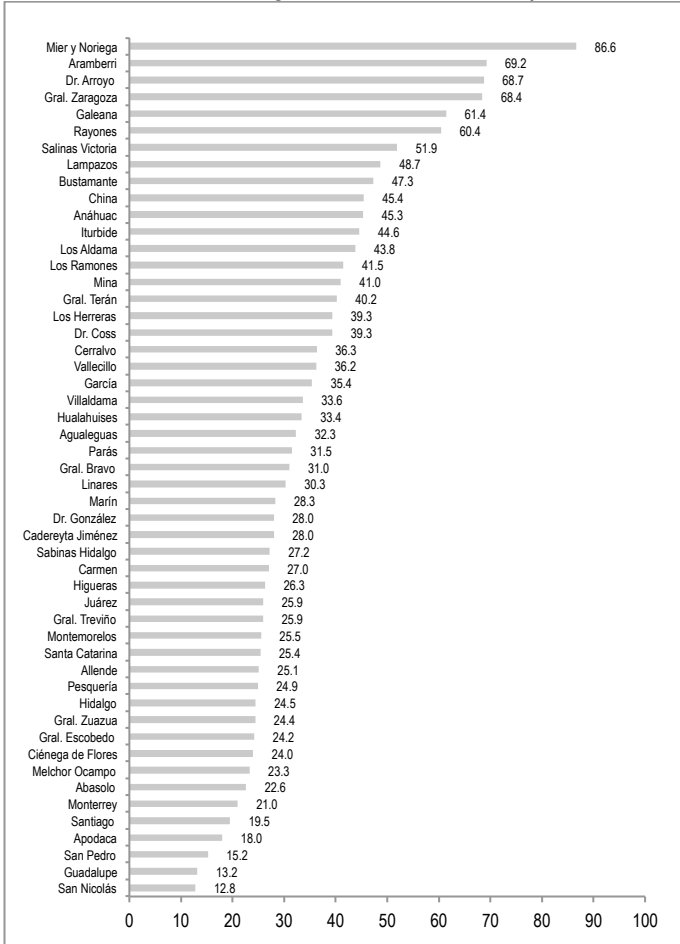
La recaudación tributaria de los gobiernos federal, estatal y municipal está en función en la capacidad contributiva que tengan sus ciudadanos, la situación que ha sido presentada manifiesta que prácticamente la mitad de la población de México vive en la pobreza y/o en marginación que tiene nula capacidad de pago. Es por lo tanto factor determinante en la recaudación del impuesto predial que tienen los ayuntamientos municipales.

En los municipios de Nuevo León

No obstante que el Estado tiene el mejor indicador del nivel socioeconómico esto no se refleja en las finanzas de sus municipios sobre todo en la recaudación del impuesto predial que es el objeto de estudio, ya que recauda el 0.18% del PIB de la Entidad, (.21% 2015) siendo la media nacional

del 0.23% (OCDE, 2010). En la Figura 7 se analiza el mismo indicador de población que vive en pobreza correspondiente a municipios de Nuevo León.

Figura 7. *Indicadores de marginación de los municipios de Nuevo León*



Fuente: <http://www.coneval.org.mx>

Método

Para determinar la relación entre las variables descritas y la recaudación del impuesto predial, se utilizó el método de regresión lineal cuantílica con excepción de la variable facultades de los municipios por ser cualitativa.

En la Tabla 6 se presenta la información utilizada para el modelo considerando las 5 variables del estudio.

Tabla 6. Nivel de recaudación

Municipio	Recaudación ⁽¹⁾		Eficiencia ⁽²⁾	Población ⁽³⁾		Pobreza ⁽⁴⁾	Tasa
	Nominal	Log	(%)	Nominal	Log	(%)	Ponderada
Abasolo	87,337	5	12	2,791	3	22.6	2.71
Agualeguas	808,157	6	19	3,443	4	32.3	2.63
Aldamas	225,672	7	37	32,593	5	25.1	2.72
Allende	11,403,288	6	10	18,480	4	45.3	2.75
Anáhuac	1,450,513	8	30	523,370	6	18.0	2.74
Apodaca	142,034,895	6	47	15,470	4	69.2	2.56
Aramberri	599,354	6	17	3,773	4	47.3	2.71
Bustamante	689,959	7	25	86,445	5	28.0	3.02
Cadereyta	21,406,383	7	27	16,092	4	27.0	2.38
Cerralvo	1,050,059	6	12	7,855	4	36.3	2.47
China	997,773	6	19	10,864	4	45.4	2.74
Ciénega de Flores	10,345,014	7	41	24,526	4	24.0	2.65
Dr. Arroyo	488,543	6	8	35,445	5	68.7	2.56
Dr. Coss	288,360	5	15	1,716	3	39.3	2.75
Dr. González	458,015	6	23	3,345	4	28.0	2.69
El Carmen	4,170,522	6	6	39,991	5	61.6	2.73
Galeana	908,742	8	44	143,668	5	35.4	3.31
García	61,491,586	6	32	5,527	4	31.0	2.75
San Pedro	438,978,000	8	28	357,937	6	24.2	3.03
Gral. Bravo	2,419,593	7	24	14,437	4	40.2	2.82
Gral. Escobedo	103,985,485	5	12	1,277	3	25.9	2.60
Gral. Terán	3,602,983	5	9	5,942	4	68.4	2.85
Gral. Treviño	203,903	7	9	55,213	5	24.4	2.73
Gral. Zaragoza	158,683	8	30	678,006	6	13.2	2.49
Gral. Zuazua	5,802,284	6	13	16,604	4	24.5	2.53
Guadalupe	166,983,058	5	30	1,594	3	26.3	2.56
Herreras	186,142	6	23	6,914	4	33.4	2.30
Hidalgo	505,077	5	13	3,558	4	44.6	2.73
Higueras	298,900	8	23	256,970	5	25.9	2.92
Hualahuises	456,289	6	16	5,349	4	48.7	2.73
Iturbide	75,135	7	29	78,669	5	30.3	2.46
Juarez	63,947,575	5	14	1,374	3	43.8	2.32
Lampazos	900,788	5	14	2,030	3	39.3	2.33
Linares	9,465,593	6	12	5,359	4	41.5	2.74
Marín	452,480	6	16	5,488	4	28.3	2.72
Melchor Ocampo	236,149	5	33	862	3	23.3	2.66
Mier y Noriega	78,335	5	7	7,095	4	86.6	2.77
Mina	1,332,521	6	10	5,447	4	41.0	2.91
Montemorelos	12,623,561	7	20	59,113	5	25.5	2.67
Monterrey	717,772,701	9	41	1,135,550	6	21.0	2.59
Parás	408,079	6	15	1,034	3	31.5	2.78
Pesquería	10,290,349	7	15	20,843	4	24.9	2.58
Ramones	615,311	5	10	2,628	3	60.4	2.88
Rayones	173,508	7	29	34,671	5	27.2	2.47
Sabinas Hidalgo	5,859,857	7	9	32,660	5	51.9	3.92
Salinas Victoria	12,649,112	8	54	443,273	6	12.8	2.46
San Nicolás	242,871,000	9	56	122,659	5	15.2	3.17
Santa Catarina	88,002,436	8	33	268,955	5	25.4	2.75
Santiago	41,196,706	8	27	40,469	5	19.5	3.22
Vallecillo	1,139,922	6	20	1,971	3	36.2	2.91
Villadama	579,491	6	13	4,113	4	33.6	2.72

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos de las cuentas públicas 2015 de los municipios,

Consultado en: http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/municipios/2014/2014.html

Notas: (1) Cuenta Pública 2015 (Auditoría Superior del Estado de Nuevo León), (2) Indicador de Eficiencia = Recaudación/Total facturación obtenida de los Informes de la revisión de la cuenta pública de los municipios 2015, (3) INEGI (2010), (4) <http://www.coneval.org.mx>.

En base a la integración que tiene cada municipio de los predios se realizó un cálculo de una tasa ponderada conforme a la ecuación (1):

$$\text{Tasa ponderada} = \text{Total impuesto 1, 2, 3 y 4} / \text{Total universo de valores catastrales} \quad (1)$$

donde:

- 1: Total valores catastrales de predios de vivienda x 2 al millar = impuesto
- 2: Total valores catastrales de predios de uso comercial x 3 al millar = impuesto
- 3: Total de valores catastrales de predios baldíos AMM x 4 al millar = impuesto
- 4: Total de valores catastrales de predios baldío fuera del AMM x 3 al millar = impuesto

En relación al rezago de valores catastrales, la información cualitativa de la administración del catastro y tecnología catastral no será considerada, solo el de actualización de valores unitarios, que se utilizará el promedio de que los valores están en promedio al 75% del valor de mercado que fue un dato proporcionado por el Director de Catastro (INDETEC, 2009) para aquellos municipios de los que no se recibió información sobre operaciones de compra venta de inmuebles en las que se considera los valores de operación como los de mercado. Esta variable fue eliminada del modelo ya que resultó no significativa.

El modelo econométrico utilizado se representa en la ecuación (2). Para ello se aplicó la regresión cuantil.

$$RIP_i = \beta_0 + \beta_1(IE_i) + \beta_2(P_i) + \beta_3(IP_i) + \beta_4(TP_i) + \varepsilon_i \quad (2)$$

donde:

RIP= Recaudación del impuesto predial del *i*-ésimo municipio

IE= Indicador de eficiencia del *i*-ésimo municipio

P= Población del *i*-ésimo municipio

IP= Índice de pobreza del *i*-ésimo municipio

TP= Tasa ponderada del *i*-ésimo municipio

Resultados

En las Tablas 7, 8 y 9 se presentan los resultados. Para el primer cuartil de municipios las variables consideradas son significativas con excepción de la tasa ponderada que supera el .10 recomendable (Prob. 0.1233), la R^2 es del .64. Para el segundo cuartil todas las variables son significativas y la R^2 es de .72 y por último el tercer cuartil es de .77 siendo también todas las variables significativas. Estos resultados muestran que las variables consideradas son las de mayor influencia en el nivel recaudatorio del impuesto predial de los municipios de Nuevo León.

Tabla 7. *Modelo de regresión para el primer cuartil*

Variable	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0.88818	0.964451	0.920919	0.3619
IE	0.011438	0.005424	2.108934	0.0404
P	0.996057	0.085613	11.63448	0.0000
IP	-0.01762	0.003315	-5.312966	0.0000
TP	0.554952	0.353473	1.569998	0.1233

Notas: Pseudo $R^2=0.669975$, R^2 ajustada=0.641277, Error estándar de la regresión=0.355014

Tabla 8. *Modelo de regresión para el segundo cuartil (mediana)*

Variable	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	0.790951	0.637784	1.240156	0.2212
IE	0.01327	0.006686	1.984695	0.0532
P	0.899415	0.085336	10.53971	0.0000
IP	-0.02018	0.004314	-4.677628	0.0000
TP	0.819306	0.188163	4.35423	0.0001

Notas: Pseudo $R^2=0.748678$, R^2 ajustada=0.726824, Error estándar de la regresión=0.318302

Tabla 9. *Modelo de regresión para el segundo cuartil (mediana)*

Variable	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	Probabilidad
Constante	1.500770	0.586344	2.559541	0.0138
IE	0.020452	0.009037	2.263082	0.0284
P	0.760934	0.082655	9.206120	0.0000
IP	-0.019379	0.006070	-3.192310	0.0025
TP	0.770573	0.131508	5.85950	0.0000

Notas: Pseudo $R^2=0.789359$, R^2 ajustada=0.771043, Error estándar de la regresión=0.401176

Conclusiones

Las finanzas de los municipios están influenciadas por la situación financiera del país y de las entidades federativas. La evolución de la economía mexicana ha tenido un ambiente externo complejo debido a la desaceleración en el comercio internacional y en el crecimiento económico y en adversidad interna por la persistencia de precios bajos para el petróleo y una menor producción, ambos factores han contribuido a un crecimiento económico bajo, a un déficit presupuestario lo que derivó en un recorte del gasto público por los años 2015, 2016 y un recorte adicional para el 2017 para lograr un superávit que frene la creciente deuda pública (<http://www.bancomundial.org/es/country/mexico>).

Los menores ingresos de la federación se reflejan en menores transferencias a los estados que han tenido que recurrir a deuda para financiar sus requerimientos operativos y de inversión. La tendencia del crecimiento de la deuda ha sido persistente por más de una década en los estados, pasó de ser el 1.9% del PIB en el 2001 al 3.1% en 2015 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014 Nuevo León sobresale por ser la segunda entidad más endeudada del país con 63,832.0 MDP sólo después de la Ciudad de México con 71,083.6 MDP, 5% y 2% del PIBE respectivamente y también por tener a 3 de sus municipios en la lista de los más endeudados: Monterrey con 2,146 MDP, (3er lugar), San Nicolás con 902 MDP (8vo lugar) y Guadalupe con 643 MDP (14vo lugar).

Los efectos del alto endeudamiento conllevan a recortes a la inversión pública, aumento de la marginación y la pobreza extrema, las brechas de ingreso y la polarización social aumentas, deterioro ecológico, dificultades en la planificación plurianual, deterioro de las instituciones públicas, entre otros. Todo ello por los requerimientos de recursos para el pago de la deuda, mismos que no se aplican para el bienestar social y crecimiento económico.

Dada la situación crítica de endeudamiento y con limitación de recursos federales, que tienen las finanzas estatales y municipales del Estado de Nuevo León, es indispensable incrementar los ingresos propios del primer orden de gobierno que son sus Municipios, a través de la recaudación del impuesto predial, que es la fuente principal de los ingresos propios. En el presente estudio de investigación se identificaron las determinantes de mayor influencia en el bajo nivel recaudatorio que tienen los municipios de Nuevo

León a través de las cuales se pueden detectar las áreas de oportunidad para incrementarlo.

Las tres variables viables a modificar y que en coordinación con el Estado se puede lograr el incremento de la recaudación son: Índice de eficiencia, tasa ponderada y disminuir el rezago en valores catastrales.

Mejorar el índice de eficiencia amerita que los municipios tengan las herramientas tecnológicas adecuadas, proporcionar los medios para facilitarle al contribuyente el pago del impuesto, contar con mecanismos para evitar la evasión fiscal. El incremento en tasa se requiere atribuir facultades a los municipios a través de modificar la Ley de Hacienda de los Municipios para que cada uno de ellos tenga su propia Ley de Ingresos y en ella se establezca la tasa acorde a la capacidad económica de los habitantes del Municipio.

Respecto a la disminución del rezago de los valores catastrales para que sean equiparables a los de mercado se requiere que el Municipio en coordinación con la participación ciudadana se analice el nivel de rezago y éste se disminuya gradualmente y para que sea aceptado por los habitantes se requiere la transparencia y rendición de cuentas, que es una clave de éxito confirmado en los países desarrollados que tienen los indicadores de mayor recaudación de impuesto predial como son Reino Unido, Canadá y Estados Unidos en donde las tasas van de 1.2% al 2.7%. Con una eficiencia superior al 97%.

Referencias

- BID (2011). Desarrollo sub-nacional en México: Apoyo a la sostenibilidad fiscal de los estados. Trabajo presentado en la *Reunión CCLXIX de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*, Cd. México: CPFF.
- Carlson, R. H. (2005). A brief history of property tax . *Fair & Equitable*, February, 3-10.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2014). El impuesto predial en México, *Finanzas Públicas*, 6(16), 107-108.
- De Cesare, C. M. (2010). El impuesto predial y la propiedad informal. Cambridge, MA:: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, C. M. (2012). *Improving the performance of the Property Tax in Latin America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IMC (2007). *Recaudación, gasto público y transparencia: retos para los municipios y las ciudades*. México: Revista Elementos de competitividad urbana. Disponible en: <http://www.imco.org.mx>.

- INAFED (2012). *Manual de transferencias federales para municipios*. Cd. de México: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
- INDETEC (2014). *Alternativas de diseño de incentivos para fortalecer la recaudación de los impuestos inmobiliarios municipales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas. Disponible en <http://www.indetec.gob.mx>.
- INEGI (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. Consultado 14 de marzo de 2017 de <http://www.inegi.org.mx/>
- ITESM. (2006). *Análisis estratégico del Área Metropolitana de Monterrey*. Disponible en: <http://www.itesm.edu>.
- Larios, M. (2007). La Reforma del impuesto predial en México. México: Instituto Mexicano de Catastro, A.C. *X Seminario Sobre Catastro Inmobiliario*. Guatemala: Centro de Formación de la Cooperación Española Antigua.
- Morones, H. (2014). *Estrategias para mejorar la gestión del catastro y la recaudación del impuesto predial*. Cd. México: INDETEC.
- Otero, R. (2011). *Política Fiscal Municipal con Federalismo Cooperativo Hacendari; El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación fiscal*. Cd. México: Tesis Doctoral, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- SHCP (2007). *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales 2007*. Cd. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Vázquez, C. (2011). Causas de la baja recaudación del Impuesto Predial en el Estado de Oaxaca. El efecto de los usos y costumbres. *XVI Congreso Internacional de Contaduría*. Cd. México: UNAM.