

Reporte sobre el Predial en México, Morelos y Cuernavaca: Análisis e Ideas para Mejorar la Recaudación en Cuernavaca

Dra. Mónica Unda Gutiérrez
Assistant Professor, Marquette University
Junio de 2021

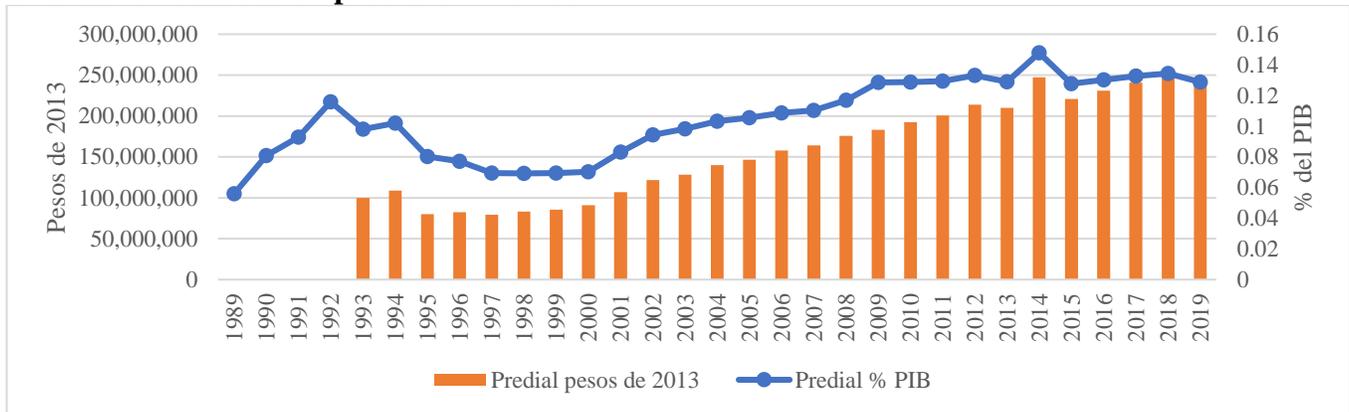
Este texto está dividido en cuatro partes. **La primera** ofrece una mirada descriptiva y estadística del predial en México a lo largo del tiempo y en comparación internacional. **La segunda** parte le da al lector una idea detallada del marco legal del predial y la evolución que ha tenido éste desde que se volvió un impuesto municipal. **La sección tres** muestra una foto estadística del predial en Cuernavaca dentro del contexto nacional, estatal y de su familia poblacional. Esta parte del texto es rica en gráficas que son muy comunicativas y creativas, pensando en que estos recursos pueden ser útiles a organizaciones como Morelos Rindecuentas. El análisis que se hace en esta sección permite situar a Cuernavaca en distintos contextos (nacional, estatal, de grupo municipal poblacional) y hacer comparaciones. Es de resaltar que la recaudación predial que se tiene en Cuernavaca en términos relativos no es mala. Aunque eso no es de celebrar pues dice más del problema de baja recaudación nacional que de un buen desempeño en la capital de Morelos.

La cuarta sección evalúa aspectos que deben de ser mejorados en Cuernavaca, y en cualquier municipio del país, para aprovechar el espacio fiscal. Es decir, para utilizar el potencial de recaudación predial al máximo. Para ello es necesario: **(i)** actualizar los valores catastrales, acercándolos a los valores de mercado, **(ii)** cambiar las tasas del impuesto haciéndolas progresivas, **(iii)** evaluar y disminuir los gastos fiscales, **(iv)** aumentar la eficiencia recaudatoria de la tesorería. Cada uno de estas cuatro vías para mejorar la recaudación y la equidad del impuesto se analizan en esta última sección.

1. La baja recaudación predial en México

El impuesto predial, habitualmente el impuesto medular del orden de gobierno más local, está lejos de ser el principal ingreso público para las haciendas municipales y de proveer los recursos necesarios para que se puedan cubrir las necesidades de gasto. A pesar de que la recaudación predial en México en pesos constantes y como proporción del PIB ha aumentado paulatinamente en las últimas dos décadas, la recaudación sigue siendo muy baja (0.13% del PIB) y lejos de lo que se recauda en el contexto internacional.

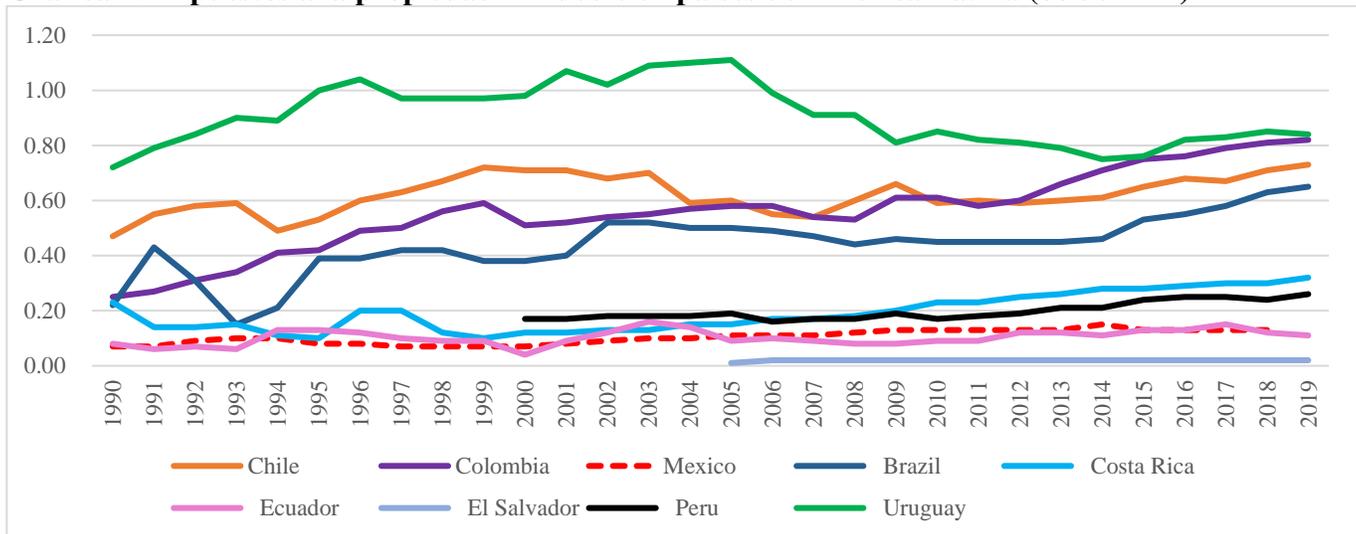
Gráfica 1. Recaudación predial en México



Fuente: INEGI, Producto Interno Bruto Trimestral, <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> y Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun

La gráfica 2 muestra la recaudación de impuestos a la propiedad inmueble, como porcentaje del PIB, en varios países de América Latina. Es notable la baja recaudación predial en México dentro de la región. México, junto con Ecuador y El Salvador, son los países que menos predial recaudan. Al comparar a México con países de niveles de desarrollo más alto es todavía más marcado el contraste. Pues Canadá, Estados Unidos y Francia han recaudado en los últimos años entre 2.5 y 3% de su PIB en impuesto predial.

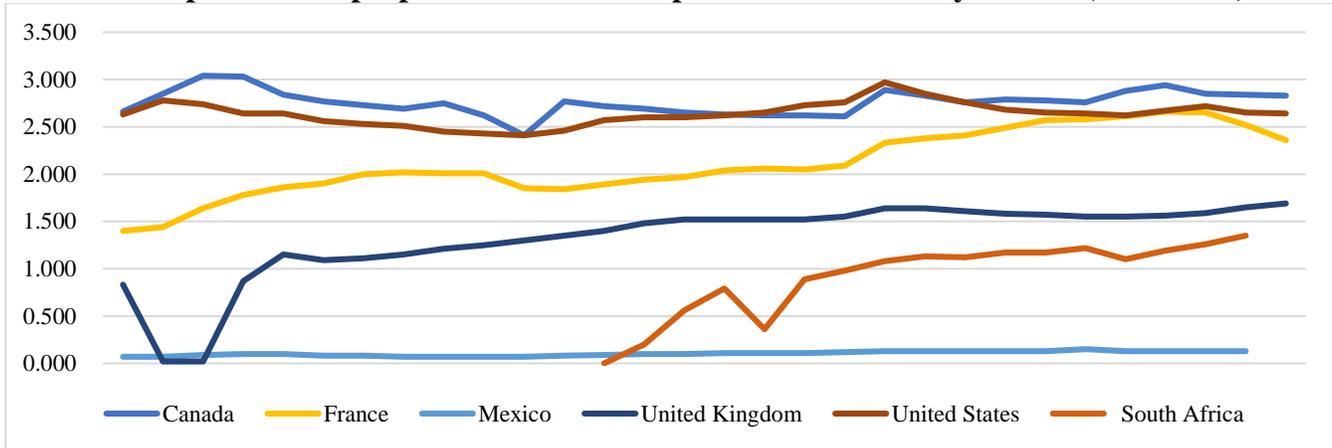
Gráfica 2. Impuestos a la propiedad inmueble en países de América Latina (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en OECD Global Revenue Statistics¹

¹ Database https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL

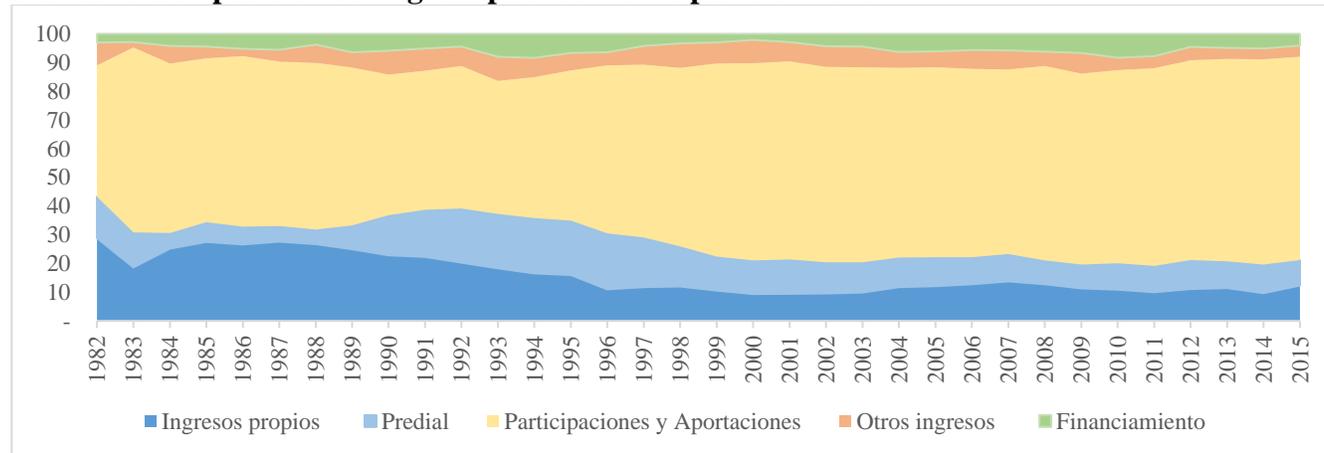
Gráfica 3. Impuestos a la propiedad inmueble en países desarrollados y México (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en OECD Global Revenue Statistics²

En vista de lo anterior, no es de sorprender la baja relevancia del predial al interior de las haciendas municipales. En la actualidad (2018), la hacienda municipal depende en un 73% de las transferencias de la federación y los estados (participaciones y aportaciones); un 22.6% proviene de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos); y el predial contribuye en apenas un 8.8% a los ingresos públicos de la hacienda local. En síntesis, la hacienda municipal es pobre y dependiente.

Gráfica 4. Composición del ingreso público municipal 1982-2015



Fuente: INEGI, 1990; INEGI, Finanzas Públicas Municipales.

² Database https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL

2. Evolución del marco normativo del predial mexicano a partir de 1983³

El predial y demás impuestos sobre la propiedad inmueble son potestad de los gobiernos municipales a partir de 1983. A pesar de que se creía que con ello la recaudación aumentaría y de ese modo el municipio lograría una mayor autonomía esto no ha sucedido. Al contrario, los niveles de recaudación de predial desde los años noventa se han mantenido más bien estables en 0.13% del PIB.

El gobierno federal, en aras de incrementar la recaudación predial, ha implementado distintas reformas al marco legal y ha puesto en marcha algunos programas a lo largo de las últimas tres décadas. A continuación, estos serán descritos. La tabla 1 los sintetiza.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1982,⁴ que buscaba promover un federalismo fiscal más equilibrado fortaleciendo a la hacienda municipal, no logra su cometido. En buena parte esto es debido a que los gobiernos municipales no contaban con la infraestructura técnica y administrativa que les permitiera administrar el impuesto en su totalidad (Santana, 2000:19). De ahí que en la mayoría de los casos se llevaron a cabo convenios a través de los cuales los estados seguían administrando el predial a cambio de, normalmente, un 30% de los ingresos recaudados.

En vista de la situación de las tesorerías y catastros del país, para finales de los años ochenta el gobierno federal lanza un programa a través del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), un banco de desarrollo. El programa consistía en dar apoyo crediticio a los gobiernos estatales y municipales para mejorar los catastros. Desafortunadamente no se tiene mayor información al respecto del funcionamiento del programa o de sus alcances, como es el caso de la mayoría de estos programas de modernización.

En 1991 el gobierno federal buscó impulsar la recaudación predial modificando la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual, entre otras cosas, pauta la relación entre los tres niveles de gobierno en materia fiscal y determina, por ejemplo, cómo se deben repartir los recursos fiscales. En concreto la ley se modificó para incluir el monto de recaudación predial como una de las variables a considerar en la fórmula de reparto del fondo de fomento municipal (FFM), el fondo más importante de participaciones a los municipios. De este modo el gobierno federal pone en la mesa un incentivo: si se incrementa la recaudación predial éste incremento tendrá impacto en lo que el municipio reciba de participaciones federales por concepto del FFM.

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

El artículo 115 constitucional es reformado de nuevo en 1999. Esta reforma, es de notar, surgió de nueve iniciativas de diputados federales de distintos partidos, que entre 1997 y 1999, estuvieron discutiendo el tema en el congreso (Valencia, 2001:255-256). Y aunque desde antes se percibían los vacíos que había dejado la reforma de 1982, no fue sino hasta entonces que los partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvieron los votos necesarios para realizar reformas constitucionales.

³ Esta sección está tomada de distintas publicaciones que tengo sobre el impuesto. El objetivo es ofrecerles algo de contexto sobre la evolución reglamentaria y de política pública relacionada al impuesto.

⁴ La reforma se propone en 1982, se aprueba en 1983 y entra en vigor en 1984.

Además, había un gran número de presidentes municipales no priístas que veían en las reformas al artículo 115 un primer paso para contar con mayor independencia económica (Pérez y Núñez, 2001:256-257).

Así, las modificaciones realizadas en 1999 dejan en claro las funciones públicas que son responsabilidad de los municipios (fracción III); otorgan a los ayuntamientos la capacidad de proponer a las legislaturas las cuotas, tarifas y tablas de valores de suelo y construcciones -lo que es la base para el cobro de las contribuciones inmobiliarias (fracción IV); y se establece que antes del ejercicio fiscal 2002 las legislaturas en coordinación con los municipios adoptarán medidas conducentes a que los valores catastrales sean equiparables con los valores de mercado (transitorio quinto) (Santana y Sedas, 1999:30-32). Con estas reformas, al menos legalmente, se buscó dar más capacidades al municipio para que pudiera tomar las riendas del impuesto predial, recaudar más y con ello contar con mayor autonomía financiera.

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

El gobierno federal vuelve, en 2007, a idear un programa que apoye a la mejora de los catastros y crea el: Programa de Apoyo a la Modernización de los Catastros y de los Registros de la Propiedad,⁵ el cual tenía el fin de dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble y fortalecer los ingresos inmobiliarios de los municipios.

Por último, la LCF se reforma en diciembre de 2013. Los cambios buscan incentivar la recaudación predial, pero por medios distintos a los usados anteriormente (predial como componente de la fórmula de reparto del FFM y FGP). Ahora el municipio puede recibir un monto mayor de participaciones si éste firma convenios con el gobierno estatal para que se encargue de la administración predial. Puesto de otro modo: se incentiva a que el municipio ceda su capacidad de administrar el predial al siguiente nivel de gobierno, lo que deja ver una intención de re-centralización fiscal por parte del gobierno federal. La tabla 1 muestra la síntesis de esta lista de reformas y programas.

Tabla 1. Reforma o programas con impacto en el impuesto predial

Reforma o Programa	Año	Síntesis
Reforma al Artículo 115 Constitucional	1982	Ratifica la libre administración de la hacienda municipal y define su conformación, incluyendo los impuestos sobre la propiedad que antes eran de competencia estatal. Asimismo, se prohibió a los otros órdenes de gobierno establecer exenciones en este sentido.
Programa de apoyo crediticio a gobiernos estatales y municipales (BANOBRAS)	1987	Se otorgaron apoyos crediticios con el fin de reactivar los catastros del país y con ello contribuir al fortalecimiento de los ingresos inmobiliarios municipales.
Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	1991	Incorpora la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como variables para la distribución de participaciones federales del Fondo de Fomento Municipal (FFM), con la finalidad de incentivar la realización de esfuerzos recaudatorios en ambas fuentes de ingresos por parte de los municipios.

⁵ Actualmente INEGI y Banobras tiene activo el programa de modernización catastral. Aquí la descripción del programa: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/modernizacioncatastral.aspx>

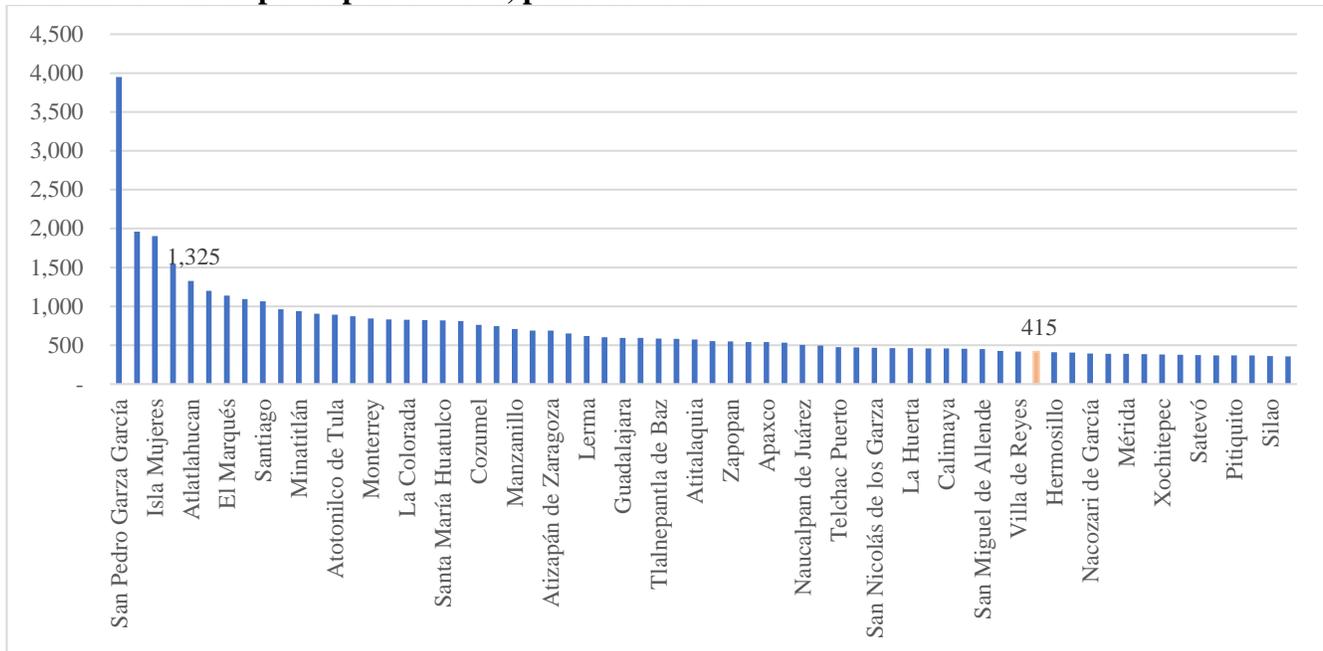
Programa denominado 100 ciudades (SEDESOL)	1991	Siendo una de sus líneas de desarrollo la regularización del suelo y la administración urbana, se insertó el Programa de Modernización Catastral, el cual consistió en apoyar las tareas iniciadas por BANOBRAS mediante estímulos financieros a gobiernos locales para que emprendieran la modernización de sus catastros.
Programa de Apoyo a la Modernización de los Catastros y de los RPP	1997	Este programa tuvo como finalidad el dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble, a sus legítimos propietarios y a la inversión, así como fortalecer los ingresos inmobiliarios de los municipios.
Reforma al Artículo 115 Constitucional	1999	Se le dota al municipio de facultades para proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones de su competencia tributaria. Asimismo, se les faculta para proponer sus tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones, tales como el impuesto predial. Esta reforma también definió la obligación de que los valores unitarios de suelo que sirven para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los de mercado para 2002.
Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	2007	Esta reforma implicó cambios en las fórmulas para la distribución del Fondo General de Participaciones (FGP), pues incorpora la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua como variables para la distribución de estos recursos.
Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal	2013	Los cambios buscan incentivar la recaudación predial pero por medios distintos a los usados anteriormente. Ahora el municipio puede recibir un monto mayor de participaciones si éste firma convenios con el gobierno estatal para que se encargue de la administración predial. Puesto de otro modo: se incentiva a que el municipio ceda su capacidad de administrar el predial al siguiente nivel de gobierno.

3. La fotografía estadística del predial en Cuernavaca en el contexto nacional, estatal y de su familia poblacional.

Esta sección tiene la intención de proveerles con un gran número de gráficas que representen la situación del predial en Cuernavaca y distintos contextos: en Morelos, dentro de su grupo poblacional, en el conjunto de capitales estatales. A su vez, unas gráficas proporcionarán información sobre un año en específico, el más reciente para el que se tiene datos: 2018. Otras gráficas, que sugiero son las más atinadas, representan la información según el último período de gobierno municipal, que, para el caso de Cuernavaca, según la disponibilidad de datos, corresponde a la administración 2015-2018. Así que las gráficas muestran indicadores con promedios de los tres años del período de gobierno.

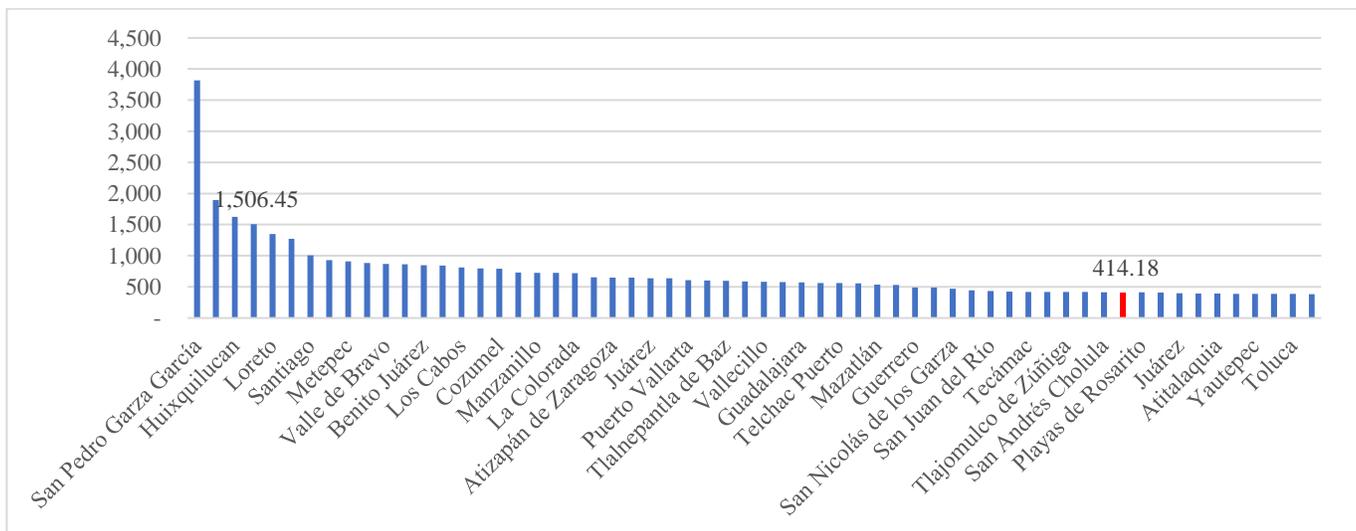
La gráfica 5 muestra el ranking nacional de recaudación per cápita en los municipios del país en 2018. Cuernavaca se encuentra en el lugar 52 a nivel nacional con una recaudación de 415 pesos por habitante.

Gráfica 5. Predial per cápita en 2018, pesos de 2013



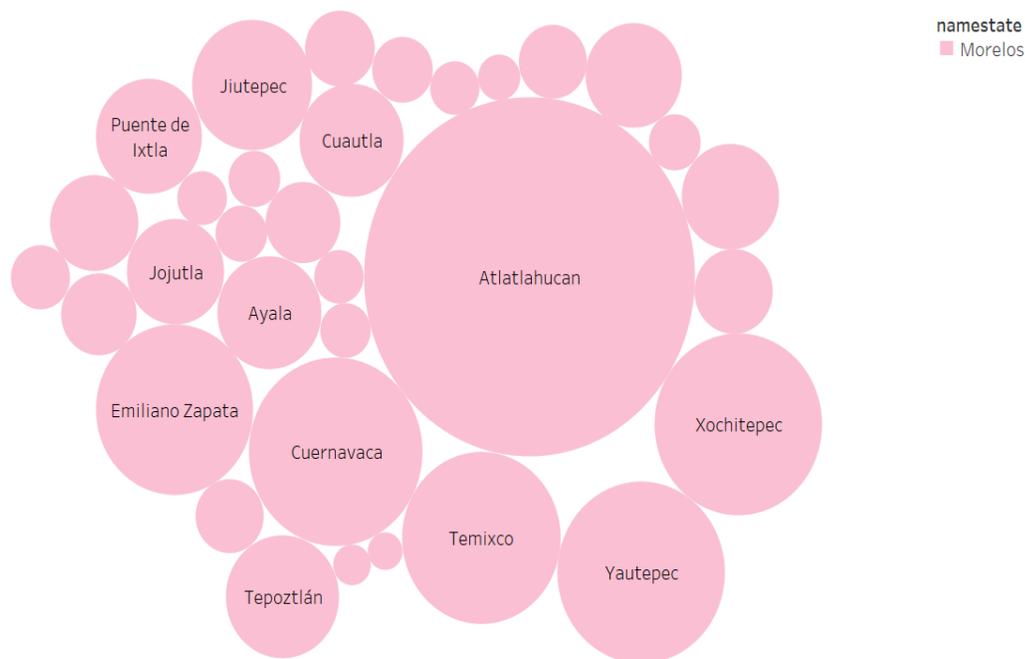
La gráfica 6 refleja información de recaudación predial per cápita del promedio de los tres años del último período de gobierno para los 65 municipios que se muestran. En algunos casos el período de gobierno corresponde a 2015-2018, en otros a 2014-2017, eso varía según el municipio. El punto es que muestro el último período de gobierno municipal para el que se tiene información completa. Ningún período va más allá de 2019 puesto que el INEGI no tiene todavía esos datos. Según la gráfica 6, Cuernavaca ocupa el lugar 50 a nivel nacional.

Gráfica 6. Predial per cápita en el último período de gobierno, pesos de 2013



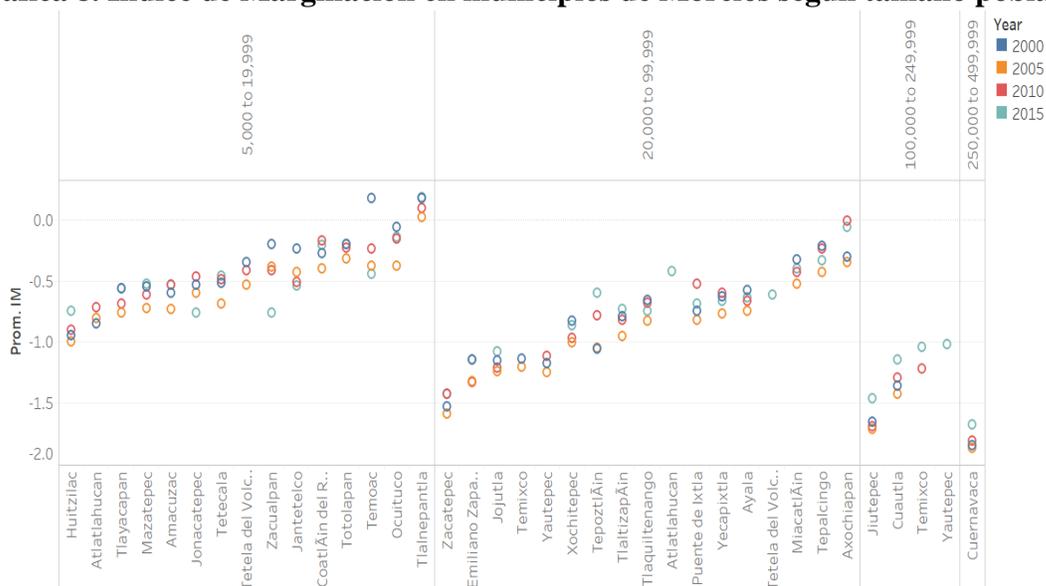
Al interior de su estado, en el último período de gobierno (2015-2018), Cuernavaca ocupa el segundo lugar con una recaudación de \$415, después de Atlalahuacán. Es de llamar la atención que Atlalahuacán ocupa el quinto lugar nacional en recaudación con \$1,506 por habitante.

Gráfica 7. Recaudación predial per cápita en el estado de Morelos en el último período de gobierno municipal (pesos de 2013)



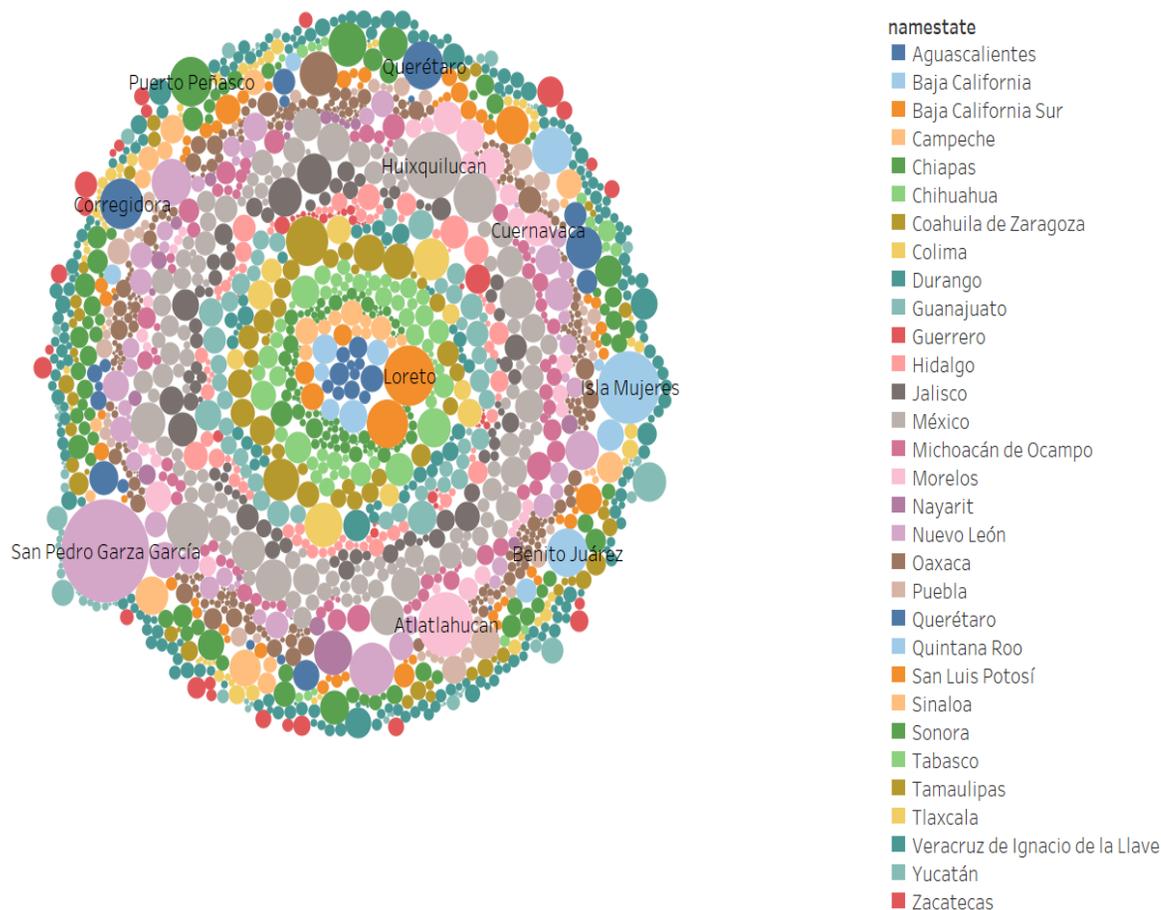
La siguiente gráfica sirve para contextualizar los municipios del estado de Morelos. La gráfica agrupa los municipios según el tamaño de la población en 4 tamaños. Cuernavaca se encuentra en la categoría de ciudades de 250 a 500 mil habitantes, mientras que Atlatlahucán en los más pequeños, con población de 5 mil a 20 mil habitantes. Según los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), que es la institución que calcula el índice de marginación de los municipios en el país cada 5 años, como es de esperarse, Cuernavaca es el municipio menos marginado del estado. Se aprecia en esta gráfica también, que hay una correlación negativa, entre el tamaño del municipio y el nivel de marginación: mientras menos poblados, más marginados. La misma tendencia se aprecia a nivel nacional.

Gráfica 8. Índice de Marginación en municipios de Morelos según tamaño poblacional



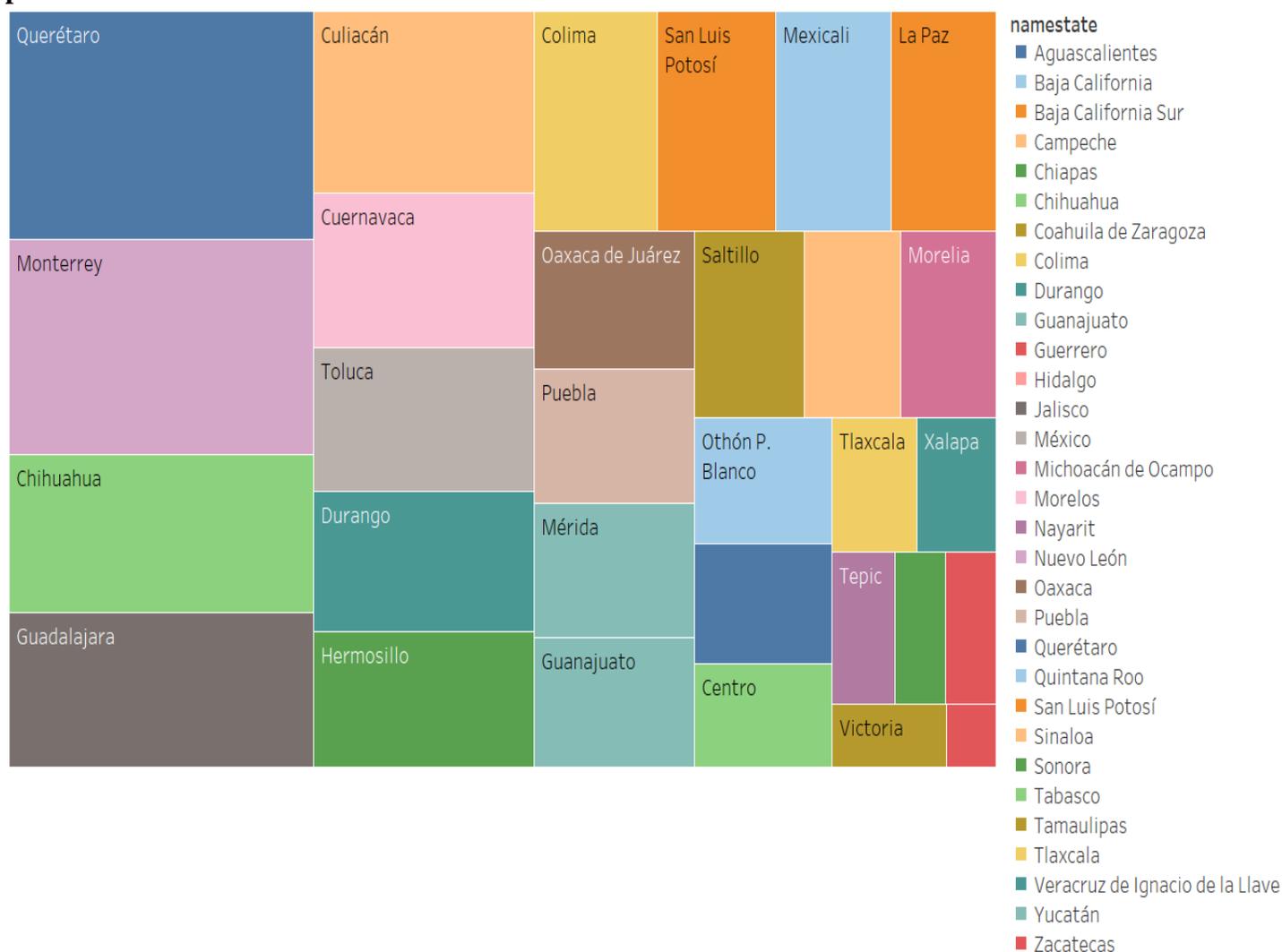
La gráfica 9 representa los datos promedio de recaudación predial per cápita de 1,937 municipios del país en su último período de gobierno. Los colores denotan al estado al que pertenece el municipio y el tamaño del círculo es proporcional a su recaudación. Nótese San Pedro Garza y García, como el número 1 en recaudación, seguido por Isla Mujeres, Huixquilucan y Atlatlahuacán. Cuernavaca, en rosa, como se había mencionado ya, ocupa el lugar 50 con \$415 pesos de recaudación.

Gráfica 9. Recaudación predial nacional último período de gobierno municipal, pesos 2013 (datos de 1,937 municipios)



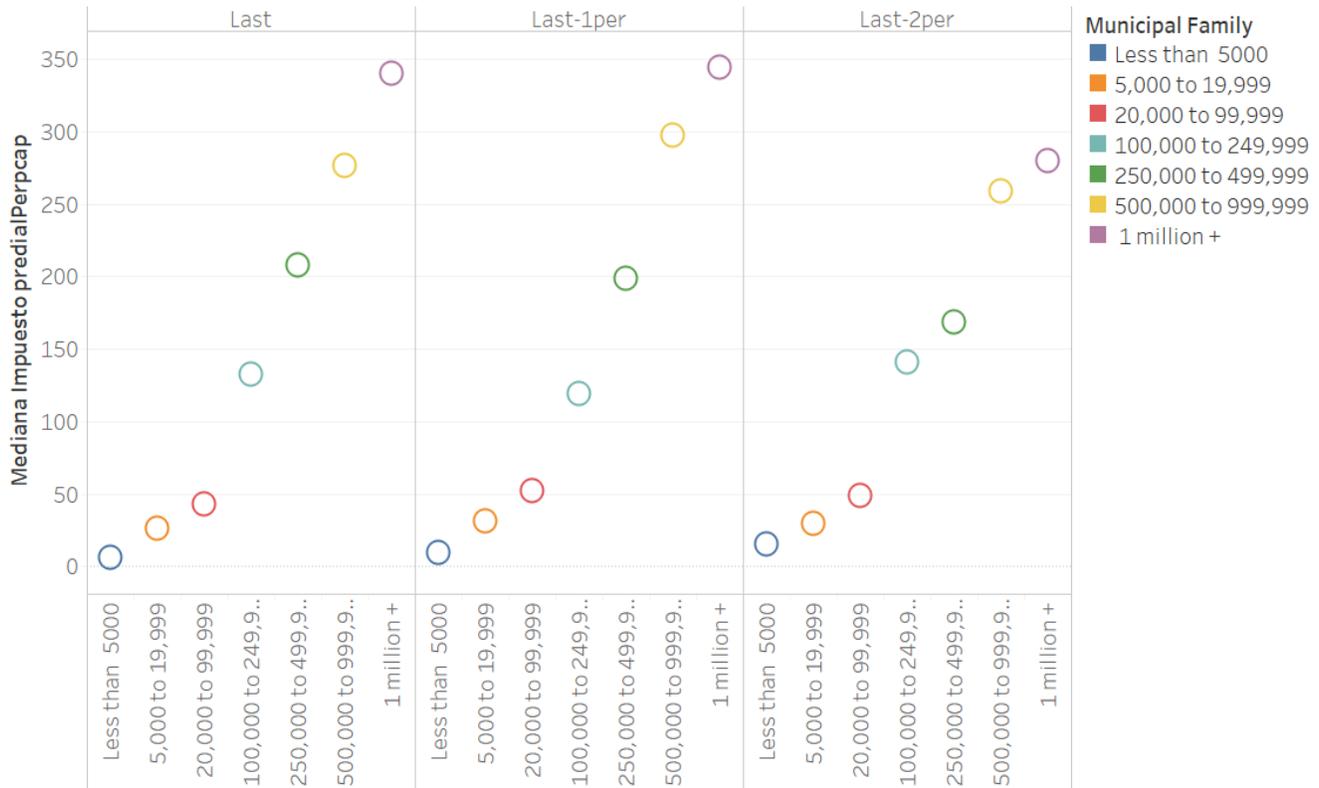
La gráfica 10 pone a Cuernavaca dentro del contexto de las capitales del país. Aquí se observa que Cuernavaca ocupa el lugar número 6 de 31 ciudades capitales, solo después de Querétaro, Monterrey, Chihuahua, Guadalajara y Culiacán.

Gráfica 10. Recaudación predial per cápita capitales de México en último período de gobierno, pesos de 2013



De manera similar a lo que pudimos establecer con la información de la gráfica 8, la gráfica 11 nos muestra que hay una correlación positiva entre el tamaño poblacional del municipio y su recaudación predial per cápita. En este caso, la gráfica nos muestra datos para los últimos, penúltimos y antepenúltimos gobiernos municipales. Mientras más poblado es el municipio, más tiende a recaudar en predial. En mis trabajos de investigación he sugerido explicaciones a esto. En sí, los municipios más grandes, más urbanos, son municipios más ricos, con ingresos más altos (con mayor base tributaria), pero también son municipios con mayores niveles de desarrollo. Esto último significa que sus habitantes tienen mejor acceso y calidad de educación, salud, servicios a la vivienda, etc. Lo cual está correlacionado con que, hasta cierto punto, estos servicios y bienes públicos son mejores en las ciudades que en las zonas rurales pues existe mayor inversión en infraestructura. Por consiguiente, también estos municipios más grandes tienden a tener administraciones más capacitadas, es decir, gobiernos municipales con mayor capacidad institucional. Lo que es una variable importante para explicar el desempeño recaudatorio en un municipio.

Gráfica 11. Recaudación predial per cápita, mediana, por familia municipal y período de gobierno, pesos de 2013



La tabla 2 muestra los datos de la mediana de la recaudación predial por habitante en los últimos, penúltimos y antepenúltimos períodos de gobierno de cada grupo poblacional. Veamos que, la familia municipal de 250 a 500 mil habitantes, a la que pertenece Cuernavaca, recaudó en el último período de gobierno \$208 por habitante, y Cuernavaca: \$415. Esto significa que Cuernavaca tiene un desempeño muy por encima de su grupo poblacional pues recauda dos veces más que el municipio promedio de su categoría.

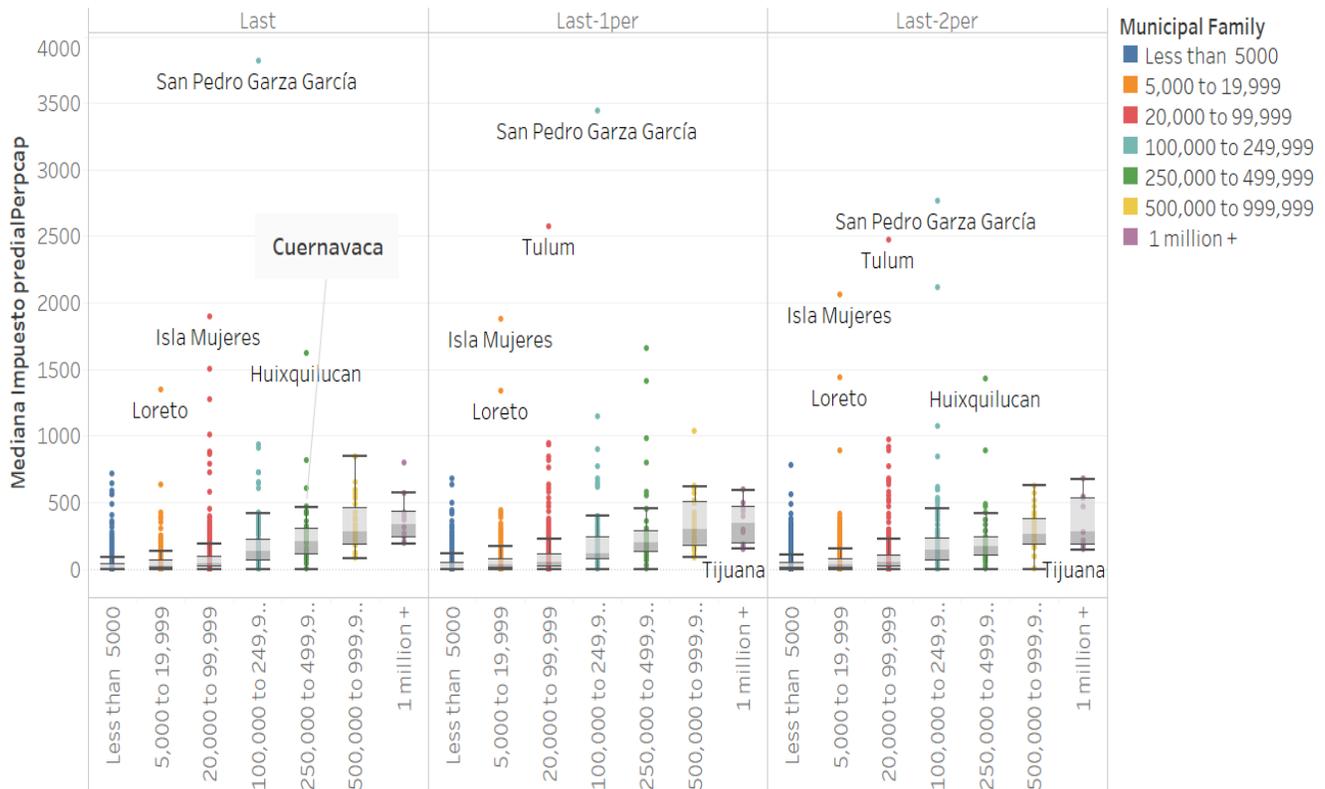
Tabla 2. Recaudación predial per cápita según familia municipal y período gubernamental

Familia municipal	Último	Penúltimo	Antepenúltimo
Menos de 5,000	6.2	9.8	15.1
5,000 a 19,999	26.2	31.2	29.5
20,000 a 99,999	43.1	52.3	48.7
100,000 a 249,999	132.2	119.4	140.6
250,000 a 499,999	208.1	198.5	168.6
500,000 a 999,999	276.5	297.1	258.6
Más de un millón	339.8	344.1	280.1

La gráfica 12 muestra un diagrama de caja por cada familia municipal en los últimos, penúltimos y antepenúltimos períodos de gobierno. El diagrama de caja muestra la distribución de las observaciones (municipios) en cada grupo poblacional (familia) y permite ver la dispersión que existe al interior de cada

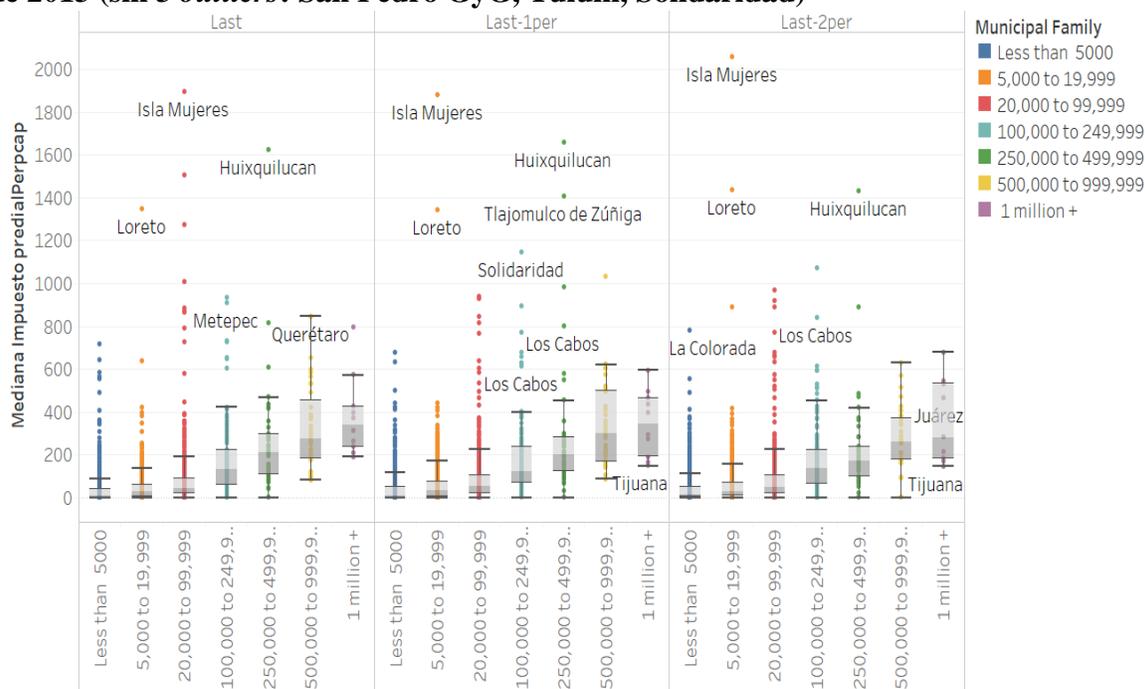
familia, lo que hace evidente a los “outliers”. Es claro que San Pedro Garza y García, Tulum, Solidaridad, Isla Mujeres, Huixquilucan son los *outliers* más marcados en el país. La gráfica 13 muestra la misma información, pero sin los *outliers*, para poder apreciar mejor la distribución del resto de los municipios.

Gráfica 12. Diagrama de cajas, predial per cápita por familia municipal y período de gobierno, pesos de 2013



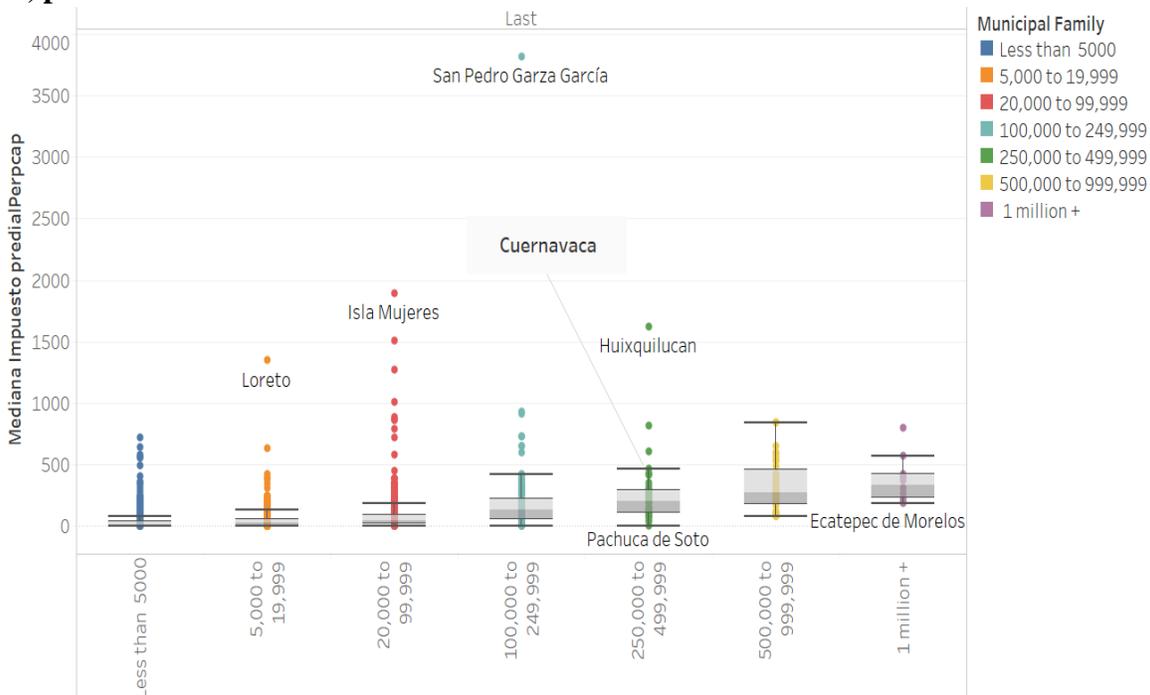
De los diagramas de caja es posible establecer que mientras más grande es el municipio menos variación hay en el monto que recaudan los municipios del grupo. Es evidente también que los *outliers* suelen ser municipios costeros turísticos, los cuales implican una dinámica económica muy peculiar y poco representativa del resto de los municipios del país. Los grupos poblacionales de 20 a 100 mil habitantes, y entre 100 y 500 mil son las familias donde mayor variación en los montos de recaudación existe. Recordemos que Cuernavaca se encuentra en el grupo verde de 1250 a 500 mil habitantes que está por encima de la caja, pero dentro del bigote, con una recaudación de \$415.

Gráfica 13. Diagrama de cajas, predial per cápita por familia municipal y período de gobierno, pesos de 2013 (sin 3 outliers: San Pedro GyG, Tulum, Solidaridad)

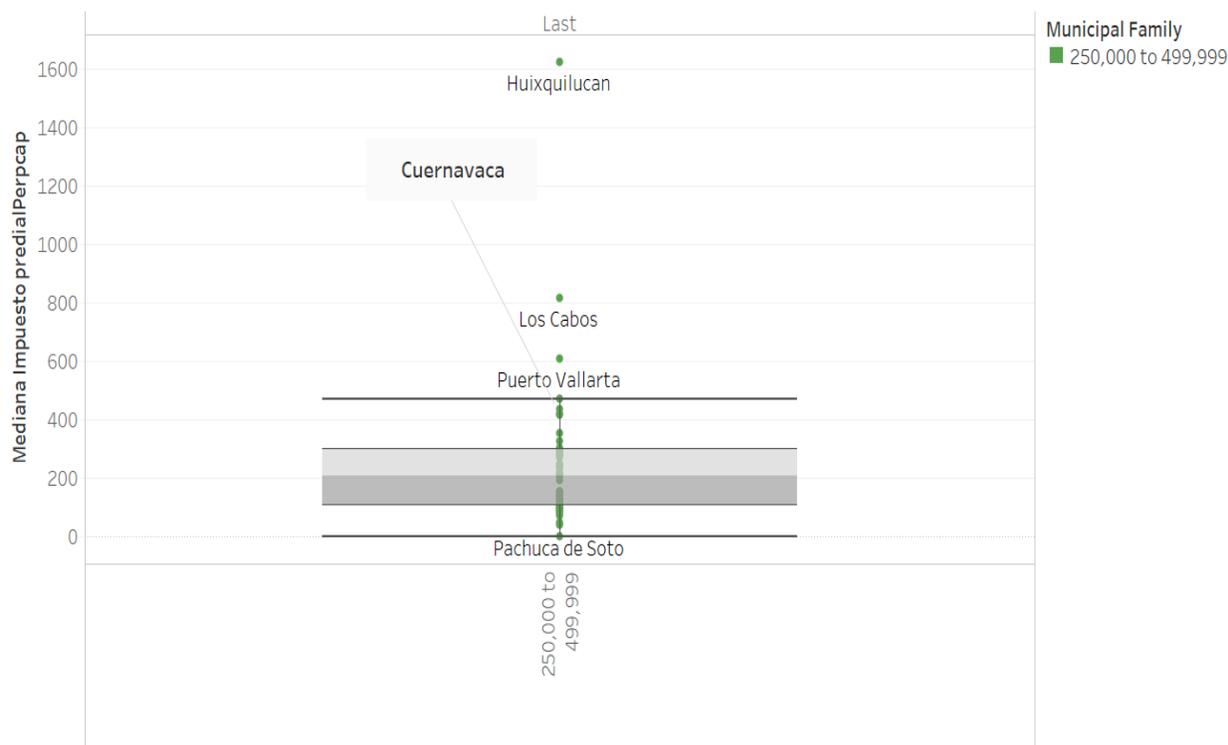


Las gráficas 14 y 15 muestran la misma información que la presentada en las gráficas 12 y 13 pero solo haciendo referencia el último período de gobierno y en la gráfica 15 con datos para, únicamente, el grupo de población al que pertenece Cuernavaca.

Gráfica 14. Diagrama de caja predial per cápita según familia municipal en último período de gobierno, pesos 2013



Gráfica 15. Diagrama de caja predial per cápita familia municipal de 250 a 500 mil habitantes, en último período de gobierno, pesos 2013⁶



Conclusiones sobre la sección 3

En términos comparativos, el desempeño en recaudación predial por habitante de la ciudad de Cuernavaca es bueno. Como se mencionó y se mostró en varias gráficas, Cuernavaca, en el último período de gobierno, ocupa el lugar 50 de 1,937 municipios, el segundo lugar en su estado, el sexto dentro de las capitales estatales del país y el séptimo dentro de su grupo poblacional que cuenta con 40 municipios. Esto no significa, sin embargo, que no exista espacio para recaudar más, pues recordemos que, en general, la recaudación predial de los municipios en México es exageradamente baja en términos del ingreso que se necesita para hacerle frente a los gastos y en términos comparativos internacionales. Los resultados mostrados en la sección 3 significan también que sería más útil contrastar a ciudades mexicanas, como Cuernavaca, con el potencial de recaudación predial que estas ciudades tienen, ya que competir en recaudación predial entre ciudades mexicanas es fácil porque todas recaudan exageradamente poco.

⁶ Para obtener la misma información, pero reflejada en otro tipo de gráfica ver el anexo en sus gráficas A, B y C.

4. Espacio para mayor recaudación en Cuernavaca: los valores catastrales, las tasas y los gastos fiscales

(i) Valores Catastrales

Los valores catastrales son la base tributaria del impuesto predial, de ahí su importancia. El problema más común de los catastros municipales que impacta directamente la recaudación predial es falta de actualización del padrón catastral y de los valores catastrales de los predios. Según el INEGI (2019) con base en datos que recabó en 2018, el promedio del agregado municipal por estado del porcentaje que representan los valores catastrales de los de mercado, es de 45.2%. Es decir, de manera gruesa parece ser que los catastros municipales del país reflejan valores que representan el 45% del valor comercial de los predios. La siguiente tabla nos muestra el porcentaje que representan los valores catastrales de los de mercado para cada estado. Los estados con los valores más cercanos a los comerciales son: Aguascalientes, Querétaro y Guanajuato. Y en el otro extremo están: Tlaxcala, Baja California y Yucatán. Según el Censo del INEGI los valores catastrales en Morelos están al 44% de los valores de mercado y ocupan el lugar 16 a nivel nacional.

Tabla 3. Porcentaje que representan los valores catastrales de los valores de mercado por estado de la República mexicana.

1	Aguascalientes	65	17	Nayarit	43.75
2	Querétaro	61.25	18	México	43.57
3	Guanajuato	60.46	19	Colima	39.44
4	Chihuahua	58.37	20	Quintana Roo	39.3
5	Coahuila	56.36	21	Tabasco	39.27
6	Baja California Sur	56.25	22	Sinaloa	38.25
7	Tamaulipas	55.36	23	Michoacán	37.41
8	Campeche	54.6	24	San Luis Potosí	36.87
9	Zacatecas	52.59	25	Hidalgo	36.84
10	Jalisco	52.54	26	Chiapas	36.17
11	Sonora	52.5	27	Oaxaca	36.13
12	Durango	51.5	28	Guerrero	32.68
13	Nuevo León	50.83	29	Yucatán	31.13
14	Puebla	46.07	30	Baja California	26.67
15	Veracruz	45.77	31	Tlaxcala	21.56
16	Morelos	44.08			

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2019*.

Por otro lado, de acuerdo el Plan de Desarrollo Municipal de Cuernavaca 2016-2018, “**el 55 por ciento de los predios registrados en el padrón se encuentran actualizados en su base gravable con valores catastrales fijados con sustento en la tabla publicada el 28 de junio de 2007.**” Según el presupuesto de egresos de 2016 de Cuernavaca, este porcentaje es de 43%. Independientemente de la proporción de predios que están “actualizados” el problema es evidente: los valores catastrales del 53% de los predios dicen estar actualizados con base en tablas de valores con, al menos, 9 años de antigüedad. ¿Con base en tablas de valores calculadas en qué año estarán “actualizados” los valores del 47% de los predios restantes? **De no haber habido un cambio en la situación de actualización de valores en el padrón de**

Cuernavaca hasta ahora, los valores del 53% de los predios están basados en valores de hace 14 años y el 47% con valores aún más antiguos. Nótese que, según la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el índice de precios de la vivienda para el estado de Morelos ha aumentado de 2017 a 2020 en 21%.⁷ Si bien el aumento en precios de 21% en esos 3 años puede no ser representativo de cómo evolucionaron los precios de todos los inmuebles localizados en el municipio de Cuernavaca (para ello necesitamos información detallada sobre aumento de precios, por el *tipo* y la *clase* de vivienda de los predios del padrón en Cuernavaca), sí es indicativo del atraso descomunal que existe en los datos de valores del catastro.

La manera de mejorar esto es clara: (a) se debe de actualizar la tabla de valores del municipio de Cuernavaca mediante una valuación masiva. El método⁸ a seguir para realizar la valuación dependerá de los recursos con que cuente el catastro. (b) Una valuación masiva se debe de volver a hacer periódicamente, y en el ínter los valores catastrales deben de modificarse anualmente según los índices de inflación inmobiliaria oficiales.

Como vimos en una sección anterior, a lo largo del tiempo, desde que los municipios tienen la potestad sobre los impuestos inmobiliarios, el gobierno federal a través de distintas instituciones ha propiciado diferentes programas de modernización catastral. De manera más reciente el énfasis ha estado en promover **catastros multifinalitarios**, es decir, catastros que concentren datos económicos, jurídicos, físico-espaciales, sociales y ambientales. Los catastros multifinalitarios son un instrumento clave para la definición de políticas de suelo urbano, son instrumentos que pueden servir para monitorear el crecimiento de las ciudades, definir estrategias de financiamiento urbano, y analizar el impacto de las intervenciones, antes y después de que sean implementadas (Erba y Piumetto, 2013).

En México los catastros estatales y municipales suelen concentrarse en proveer de mejor manera un tipo de datos: los fiscales, físico espaciales, jurídicos o ambientales. Según Unda (2018), el que un catastro proporcione mejor información fiscal que espacial, por ejemplo, depende de la posición del catastro en el organigrama del municipio. Si el catastro está adscrito a la secretaría de finanzas, muy probablemente tendrá mejor información sobre los valores catastrales que sirve de base para los impuestos a la propiedad inmueble. Si el catastro está adscrito a la secretaría de planeación urbana, muy probablemente tendrá mejor información geográfica y socio-espacial. Según mi investigación es recomendable que el catastro tenga la mayor independencia posible dentro del organigrama municipal. Ello le da independencia política también y así los funcionarios que son responsables del catastro pueden hacer de este una institución técnica e idealmente multifinalitaria.

⁷ Datos relativos a los precios de la Vivienda en México tomados de: <https://www.gob.mx/shf/articulos/indice-shf-de-precios-de-la-vivienda-en-mexico-cuarto-trimestre-de-2020-263700?idiom=es>

⁸ Hay distintos métodos con los que se pueden realizar las valuaciones de los predios contenidos en un catastro. Cada uno de los métodos requiere de mayor o menor cantidad y calidad de recursos en poder de las administraciones municipales. Con base en eso es que se puede definir cuál es el mejor método para Cuernavaca. (a) Un método eficaz es el método de valor de mercado que requiere “*the comparative sales approach*” o el enfoque de ventas comparativo. Este enfoque funciona bien en mercados inmobiliarios como el estadounidense, donde las agencias inmobiliarias cuentan y comparten de manera pública información completa y veraz. Difícilmente en la mayoría de las ciudades mexicanas se puede echar mano de este método. (b) Otro método es el de “banding values” que consiste en clasificar los inmuebles dentro de una banda. El sistema de clasificación que se necesita aquí es parecido al que usa la SHF donde clasifica los inmuebles según tipo (casa sola, condominio, departamento) y clase (económica, social, media y residencial). (c) Otro método es el CAMA (*Computer Assisted Mass Appraisal*), para el cual hay un software. El reto de este método es mantener la información completa y actualizada. CAMA system is an automated system for maintaining property data, valuing property, notifying owners, and ensuring tax equity through uniform valuations. ... There are four essential features of a CAMA system: data management, valuation, performance analysis, and administration.

Recomendación:

(1) Sobre la actualización de valores catastrales:

(a) Se debe de actualizar la tabla de valores del municipio de Cuernavaca mediante una valuación masiva. El método a seguir para realizar la valuación dependerá de los recursos con que cuente el catastro.

(b) Una valuación masiva se debe de volver a hacer periódicamente, y en el ínter los valores catastrales **deben** de modificarse anualmente según los índices de inflación inmobiliaria oficiales.

(c) De realizar los pasos a y b, eso no significa que los valores a los que se llegue en cada predio sean utilizados al 100% como base gravable. Es ingenuo pensar que predios que sean revalorizados tres, cuatro o más veces su valor (según sea el nivel de desactualización) vayan a pagar el incremento correspondiente en predial. Una vez realizados los pasos a y b se deben de estimar diferentes escenarios, tanto de porcentajes del valor catastral que se va a utilizar como base gravable, como de diferentes tasas progresivas. Estos escenarios permitirán tomar una decisión sobre este aspecto del diseño del impuesto, tomando en cuenta el impacto a cada tipo de predio/contribuyente.

Sin embargo, de seguir vigente la cláusula que en la Ley de Ingresos de 2019 del municipio de Cuernavaca establecía que el monto de pago predial no puede ser mayor del 2% del año anterior, debe de eliminarse. Una medida así por lo menos debe de estar ligada a la inflación o al aumento del salario mínimo, o basarse en criterios técnicos y no unitalla. Esta es una medida que quizás debe de ser discutida en el cabildo.

Es importante notar: los valores catastrales deben de estar lo más actualizados posibles y cerca de los valores de mercado aún cuando no se usen estos al 100% para determinar la base gravable del impuesto. Es así que el catastro debe mantener dos valores para los predios: valores de mercado y valores fiscales (base gravable). De algún modo, el establecer los criterios para determinar el valor fiscal de cada predio/zona/colonia/tipo de vivienda depende de cálculos políticos pero el catastro debe de hacer su trabajo manteniendo la mejor información posible sobre el valor de mercado de los predios, de la tierra y su construcción, bajo métodos técnicos.

(d) De no hacer los pasos (a) y (b) el catastro del municipio debe al menos plantearse como objetivo: equiparar los valores catastrales a los valores de mercado en un 65% como sucede en el estado de Aguascalientes, que es el estado con mejor desempeño en este indicador.

(2) Que el catastro de Cuernavaca apunte a ser una institución técnica y cada vez menos sujeta a presiones políticas. Recordemos que en momentos de competencia política tomar medidas conducentes a un mejor cobro del predial (como sería actualizar valores y capitalizarlos en el cobro predial) no es popular, por lo que el catastro puede quedar de lado.

(3) Idealmente, que el catastro de la capital de Morelos tienda a ser un catastro multifinalitario. Que se convierta en un registro que guarde información veraz, actualizada de datos fiscales, físico-geográficos, espaciales, jurídicos y ambientales.

(ii) Tasas Impositivas

La recaudación predial que un municipio puede cobrar resulta de aplicar a los valores catastrales de cada cuenta predial la tasa impositiva que le corresponde, lo que en muchos municipios llaman el “monto de facturación”. El que esto se acerque al potencial máximo de recaudación depende de qué tan acercados estén los valores catastrales a los de mercado (como vimos en la sección anterior) pero también del monto de la tasa impositiva que fije el municipio, por lo que es importante preguntarse qué tan razonable es la tasa y cómo es que se fija esa tasa.

En el caso de las entidades federativas podemos dividirlos en dos tipos: aquellos que utilizan una tasa unitaria que aplica de manera generalizada sin importar el valor del inmueble (ver tabla 4) y aquellos que utilizan una estructura tarifaria progresiva (ver tabla 5), es decir que aplican una tasa que va aumentando según el inmueble aumente de valor. El segundo tipo se basa en el principio de capacidad de pago, que establece que los contribuyentes deberían de pagar de acuerdo con su capacidad de pago. Siendo así, aquellos propietarios que tienen un inmueble de mayor valor en relación con otros deben de pagar un porcentaje mayor (tasa más alta) que aquellos con inmuebles de menor valor. Bajo el principio de capacidad de pago, esto es más equitativo que el pago por tarifas unitarias. Morelos, por ejemplo, tiene solo dos tasas (así como San Luis Potosí) lo cual está lejos de una estructura progresiva.

Las tablas 4 y 5 tiene el objetivo también de mostrar al lector los casos hipotéticos de pago del impuesto según diferentes valores de inmueble en los distintos estados, los que tienen una tasa unitaria y los que tienen una estructura progresiva de tasas. Es evidente, al contrastar los ejercicios de los estimados de pago mostrados en las tablas 4 y 5, que una estructura progresiva de predial, como muestran los cálculos de la tabla 5, hace al impuesto más recaudador.

Tabla 4. Estimado de pago predial en estados con tasas unitarias del impuesto en 2019

	Tasa (al millar)	Impuesto a gravar por una base gravable con valor:		
		\$500,000	\$1,500,000	\$3,000,000
Guerrero	12	6,000	18,000	36,000
Sonora	9	4,500	13,500	27,000
Baja California	5	2,500	7,500	15,000
Hidalgo	4.43501 sobre el 40% del VC	887	2,661	5,322
Michoacán	3.125	1,563	4,688	9,375
Nayarit	3.08 sobre el 16.5% del VC	254	762	1,525
Morelos	2 hasta \$70,000; 3 mayor a \$70,000	1,000	3,000	6,000
		1,500	4,500	9,000
Tlaxcala	2.47	1,235	3,705	7,410
Guanajuato	2.4	1,200	3,600	7,200
Quintana Roo	2.1	1,050	3,150	6,300
Baja California Sur	2	1,000	3,000	6,000
Nuevo León	2	1,000	3,000	6,000
Durango	2	1,000	3,000	6,000
Zacatecas	2	1,000	3,000	6,000
Puebla	1.6	800	2,400	4,800
Campeche	1.6	800	2,400	4,800

Coahuila	1.6	800	2,400	4,800
Aguascalientes	1.53	765	2,295	4,590
Chiapas	1.25	625	1,875	3,750
San Luis Potosí	1.1 hasta \$230,000; 1.25 mayor a \$ 230,000	550	1,650	3,300
		750	2,250	4,500
Veracruz	0.52	260	780	1,560

Fuente: INDETEC, 2019

Tabla 5. Estimado de pago predial según tasas del impuesto en estados con estructura tarifaria progresiva en 2019

Entidad Federativa	Impuesto a gravar por una base gravable con valor:		
	\$500,000	\$1,500,000	\$3,000,000
Tabasco	5,340	16,340	32,840
Colima	3,433	14,737	17,738
Sinaloa	1,908	7,169	16,904
Querétaro	1,811	5,721	11,807
Chihuahua	1,450	6,309	15,526
Oaxaca	1,000	5,250	10,500
Jalisco	762	2,381	5,428
Tamaulipas	710	3,005	7,485
Estado de México	669	3,275	9,887
Yucatán	524	3,269	7,464
Ciudad de México	408	9,690	23,655

Fuente: INDETEC, 2019

Recomendación:

1. Cambiar el sistema de tasas unitarias con que cuenta el estado de Morelos y adoptar una estructura tarifaria progresiva. Estas estructuras, basadas en el principio de capacidad de pago, son más equitativas y distributivas, pero más que nada, como lo muestra la comparación entre la tabla 4 y 5, representan un diseño impositivo que es más recaudador. Así se puede hacer del predial un impuesto más productivo.
2. No vale la pena diferenciar tasas de acuerdo con el uso que se le da al inmueble. En el pasado, un buen número de estados en el país asignaba una tasa diferente según el predio tuviera uso residencial, industrial, o comercial. Sin embargo, según resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en los últimos años, esto es declarado inconstitucional. Así que la única posibilidad para tener varios rangos de cobro es de acuerdo con la estratificación de los valores de los inmuebles.
3. Para establecer la estructura tarifaria del predial (el número de rangos de valores y las tasas que se les asigne a cada uno de estos) se debe de tomar en cuenta la información más actualizada posible de la totalidad de los predios de Cuernavaca. Con base en la distribución que muestren los datos de la totalidad de predios del municipio es que se debe de generar la estructura tarifaria. Si no es

así, se corre el riesgo, por ejemplo, de que la tasa máxima de predial se asigne a predios que están lejos de tener los valores más altos en el municipio y que por lo tanto se desperdicie el potencial progresivo del impuesto.

4. Aquí una propuesta de estructura tarifaria progresiva para Cuernavaca según los datos que Morelos Rinde Cuentas obtuvo a través de peticiones de información. **Para ver el análisis de la información catastral con que se cuenta ver ANEXO 2.** El análisis que se hace en el anexo 2 (ver tabla 1) da pie a esta propuesta de estructura tarifaria. Esto es solo una propuesta, **perfectible**, pero puede dar una buena idea del potencial de recaudación que existe en el municipio si se mejora el sistema de tarifas que se aplica en Cuernavaca. Esta propuesta no incluye actualización de valores o disminución/eliminación de gastos fiscales, lo que haría todavía más recaudador al impuesto. La nueva estructura contiene 10 rangos de valor, a cada rango se le aplica una tasa donde la mínima sigue siendo la misma tasa actual del 3 al millar y la máxima es de 10 al millar o 1% sobre el valor del inmueble. Lo más importante de esta propuesta, y de cualquiera de este tipo, es **que el 80% de los predios NO recibe aumento de tasa**, se quedan igual. Los aumentos tarifarios suceden paulatinamente. Las tasas del 5 al 10 al millar solo las recibe el 1.86% del total de los predios. De esta forma, los afectados, son muy pocos en número. La implementación de cambios de este tipo tiene que estar acompañados de una **estrategia política** en la que se “convenza” a los contribuyentes que reciben el aumento más notable y/o que tienen la capacidad de movilizarse y oponerse para frenar la reforma. Como son pocos en número (los mayormente afectados o con capacidad de oposición), se puede fraguar un pacto fiscal entre estos contribuyentes y la administración municipal para que cooperen con el aumento de predial. El pacto incluye el intercambio de aumento de impuestos por cierto tipo de gasto público, por ejemplo: infraestructura.

Tabla 6. Ejemplo-propuesta de estructura tarifaria progresiva para el municipio de Cuernavaca tomando en consideración la situación existente en el catastro.

Rango	Valor mínimo	Valor máximo	Tasa %	Tasa al millar	Número Predios/Contribuyentes	% Predios del total	Recaudación potencial*
1	0	1,058,453	0.3	3	93,818	80.13%	92,965,852
2	1,058,454	1,556,549	0.35	3.5	8,697	7.43%	38,995,913
3	1,556,550	2,552,741	0.4	4	7,444	6.36%	58,803,792
4	2,552,742	5,000,000	0.45	4.5	4,946	4.22%	76,632,783
5	5,000,001	6,249,999	0.5	5	629	0.5372%	17,588,263
6	6,250,000	7,749,999	0.3	5.5	471	0.4023%	17,919,629
7	7,750,000	10,249,999	0.55	6	418	0.3570%	22,140,210
8	10,250,000	14,000,000	0.6	6.5	248	0.2118%	19,169,198
9	14,000,001	40,000,000	0.8	8	311	0.2656%	55,800,960
10	40,000,001	en adelante	1	10	97	0.0829%	131,148,228

*La recaudación potencial asume la aplicación de la tasa propuesta, no descuentos y cobro a la totalidad de los contribuyentes y se basa en los valores catastrales del padrón que ahora están vigentes (y desactualizados).

(iii) Gastos Fiscales

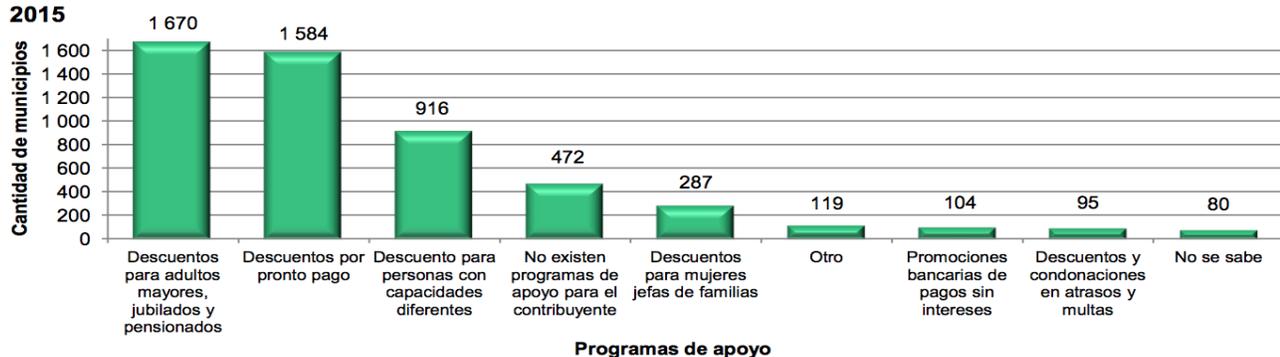
Por último, lo que recaude un municipio por impuestos dependerá también de los gastos fiscales. La recaudación del impuesto predial que resulta, en un principio, de aplicar la tasa tributaria al valor catastral del inmueble, pero este monto puede ser disminuido por el efecto de exenciones, beneficios fiscales o tratamientos preferenciales. El monto de recaudación no cobrada por estos conceptos es lo que se conoce como **gasto fiscal**. Los gastos fiscales son “los tratamientos que se desvían de la estructura normal de los impuestos considerando las disposiciones fiscales vigentes” (SHCP, 2012). Mientras más gastos fiscales, menos recaudación. Las formas más comunes en que se otorgan estos beneficios y tratamientos especiales son a través de descuentos en el pago de predial.

En teoría, los beneficios fiscales y tratamientos preferenciales son incentivos fiscales que están planteados en función y con el fin de alcanzar objetivos concretos de política pública. Normalmente estos objetivos, en el caso del predial, persiguen metas como la progresividad impositiva; la mejora en la eficiencia recaudatoria; la preservación del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico; el impulso cultural y de actividades recreativas; y el impulso a sectores económicos, entre otros. Un gasto fiscal implica un costo en términos de recaudación perdida, sin embargo, también pueden significar un beneficio en términos del logro del objetivo para el cual se diseñaron. En este sentido es que es muy **importante que se evalúen los gastos fiscales** en cualquier nivel de gobierno mediante un análisis costo-beneficio para decidir introducirlos, mantenerlos o cancelarlos. Lo ideal sería que un análisis de esta naturaleza diera pie a dichos incentivos fiscales, sin embargo, en la práctica se antoja difícil que este sea el procedimiento más común que siguen los municipios para establecerlos.

La siguiente gráfica nos da una idea del tipo de gastos fiscales que se dio a los contribuyentes de predial y qué tanto se otorgaron en los municipios en 2014. Los datos provienen del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2015. El tipo de gasto más común son los descuentos a adultos mayores, jubilados y pensionados y los descuentos por pronto pago. Alrededor del 74% de los municipios del país otorgan estos beneficios y muy probablemente ambos.

Municipios según programas de apoyo para los contribuyentes en el pago del impuesto predial
Estados Unidos Mexicanos
2015

Gráfica 50



Fuente: INEGI. Resultados del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015.

Lo ideal para evaluar la relevancia de los gastos fiscales sería tener cálculos sobre cuántos recursos le costaron a la hacienda municipal. Sin embargo, esos datos no se encuentran con facilidad. Muchas veces ni los tienen calculados en los municipios. En Unda (2017), a partir del trabajo de campo realizado se encontró, por ejemplo, que los gastos fiscales por descuentos a grupos vulnerables y por pronto pago en

2015 en Xalapa representaron el 20% de su recaudación predial, en Aguascalientes el 14% y en Mérida el 9.5%. Montos nada desdeñables. Igualmente, este trabajo resalta el que los funcionarios municipales suelen no estar conscientes de la importancia de cuantificar y evaluar la pertinencia de los gastos fiscales; en ningún caso se realizan análisis costo-beneficio que definan la introducción, permanencia o eliminación de los gastos fiscales. Esto es probablemente reflejo de la capacidad institucional de la administración municipal. Por otro lado, los gastos fiscales se deben de interpretar como una decisión política diseñada para ser populistas con el contribuyente.

Las tablas 7 y 8 se construyeron a partir de las peticiones de información que hizo Morelos Rinde Cuentas. A reserva de que los datos proporcionados no sean lo que estamos interpretando (las respuestas dadas en las cédulas de notificación no son claras en muchas ocasiones) ambas tablas nos muestran el monto de recursos anuales que se pierden en descuentos (gastos fiscales) y que se recuperan por concepto de recargos y multas, y el número de predios por año que no paga el predial.

Según los datos de la tabla 7, los gastos fiscales de predial han crecido de 2015 a 2020. En 2020 se perdió 28.5% de la recaudación por los descuentos otorgados o \$51,645,121.

Tabla 7. Estimación de gastos fiscales predial y recursos recuperados en recargos y multas por el municipio con base en la información obtenida en cédulas de notificación

Año	Monto otorgado en descuentos predial según municipio	Monto recuperado en recargos y multas según el municipio	% que representa los descuentos de la recaudación reportada por el municipio	% que representa los recursos recuperados de la recaudación
2015	21,791,631	5,202,029	16.57	3.96
2016	35,677,657	2,718,254	21.21	1.62
2017	34,992,877	11,539,689	24.61	8.11
2018	40,153,275	7,532,973	24.22	4.54
2019	50,074,997	8,561,108	30.78	5.26
2020	51,645,121	7,795,127	28.46	4.30

Más allá del monto que se está perdiendo en recaudación vale la pena analizar el tipo de gastos fiscales – de descuentos—que se otorgan en Cuernavaca.

Según la Ley de Ingresos 2019 de Cuernavaca en su capítulo XIV Estímulos Fiscales, en el Artículo 92 se otorgan los siguientes descuentos:

A. Descuento del 50% por pronto pago (en enero, febrero, marzo o abril) a los jubilados y pensionados de los gobiernos federal, estatal, municipal y organismos descentralizados desconcentrados y paraestatales, **así como a extranjeros**. Esto aplica solo a una propiedad a nombre éste o el cónyuge de estar casados bajo el régimen de sociedad conyugal.

B. Descuento del 50% por pronto pago (en enero o febrero) a personas de sesenta y más años y personas con discapacidad. Esto aplica solo a una propiedad a nombre éste o el cónyuge de estar casados bajo el régimen de sociedad conyugal.

C. Descuento del 20% por pronto pago (en enero, febrero, marzo o abril) a todos los contribuyentes.

E. Se les otorga un subsidio del 100% del pago predial a todos aquellos contribuyentes que se incorporen al programa de regularización de la tenencia de la tierra. Este subsidio solo aplica una vez, por un solo predio y si el propietario habita en el municipio de Cuernavaca.

Artículo 93:

D. Descuento del 30% a los propietarios de inmuebles ubicados en el municipio de Cuernavaca que por sus características se destinen a **hoteles categoría gran turismo, restaurante, hotel Boutique o escuela.**

Para poder realizar un análisis costo beneficio de los gastos fiscales representados en la tabla 7 y enlistados en las distintas fracciones de la Ley de Ingresos se necesita más información. **Sin embargo, es difícil encontrar justificación económica (i)** a los descuentos del 50% a los jubilados y pensionados del Estado y a los extranjeros, **(ii)** del 30% por pronto pago a hoteles gran turismo y boutique, o **(iii)** descuentos por pronto pago en lo general a todos los inmuebles sin reparar en su valor. El descuento planteado en el artículo 93 es probablemente regresivo al otorgar el descuento a hoteles gran turismo y boutique. En otras ciudades del país, por ejemplo, en aras de no otorgar estímulos fiscales a quienes no lo necesitan, los descuentos solo se otorgan a propiedades con un valor menor a X cantidad. Esto sirve como ajuste de progresividad que no adopta la Ley de Ingresos de Cuernavaca. En lo general, el diseño de un impuesto es mejor si es más simple, eso significa tener menos concesiones, por ejemplo, que generen al contribuyente incentivos para eludir y de este modo generen una carga administrativa mayor para el municipio.

La tabla 8 nos da una idea del incumplimiento de pago del predial en el municipio. El porcentaje de predios que no cumplen con su obligación de pago es alto: 30.7% en 2020. Aunque no sabemos qué base gravable significan esos 35,910 predios que no pagan, el incumplimiento predial es elevado.

Tabla 8. Número de predios sin pago predial según la información obtenida en cédulas de notificación

Año	Total de predios registrados en catastro*	Total de predios sin pago de predial	% del total de predios sin pago predial
2015	113,805	28,570	25.10
2016	113,721	27,561	24.24
2017	114,543	32,037	27.97
2018	115,365	33,164	28.75
2019	116,186	35,124	30.23
2020	117,008	35,910	30.69

Recomendación:

1. Con base en la información con que se cuenta a nivel nacional, y de algunos municipios que han sido estudiados por Unda (2017), es probable que los datos dados en la tabla 7 estén acercados a la realidad.

De ser así, lo primero que se debe hacer es **enlistar y cuantificar** lo que representan los gastos fiscales en recaudación predial **por cada descuento** dado en la Ley de Ingresos del municipio. Una vez cuantificados, se deben de **evaluar cada uno de estos gastos** para juzgar su pertinencia y permanencia. Se debe evaluar cuánto se pierde de recursos, quién recibe los beneficios y si existe una justificación válida sobre los beneficiarios. En sí, se debe de hacer un análisis costo-beneficio de cada gasto fiscal. En los casos en que no exista justificación, estos gastos deben de ser eliminados, al menos paulatinamente. Al analizar la tabla 7 se mencionan ideas específicas a modificar en el caso de Cuernavaca según los estímulos fiscales que sus leyes de ingreso otorgan.

2. Otra manera de controlar la pérdida de recursos por gastos fiscales de predial es establecer un monto máximo a otorgar en estos rubros con base en la recaudación predial anual. Establecer, por ejemplo, en la Ley de Ingresos o algún otro ordenamiento jurídico municipal, que no se deberá de otorgar gastos fiscales (descuentos) que representen más del 8% de la recaudación predial del municipio.

3. Tasa de incumplimiento. De estar correctos los datos de la tabla 8 la tasa de incumplimiento predial es alta. En un primer momento se necesita evaluar este problema determinando: cuántos predios son los que no pagan, qué características tienen esos predios, por cuánto tiempo no han pagado, por qué no pagan, etc. Una vez que se conozca esto y más se pueden tomar medidas para remediar el problema. En el caso de otros municipios del país para abordar el problema de incumplimiento parte de la solución ha sido crear campañas de información sobre el impuesto y campañas de información a los contribuyentes sobre lo que se hace con el dinero recaudado en predial. Campañas como “El que paga gana” en el caso de Mérida, han sido muy exitosas.

(iv) Recomendaciones generales: mayor eficiencia, menos política y más técnica, y mejor gasto.

A. Aumentar la capacidad institucional del catastro y la tesorería.

La capacidad institucional y su fortalecimiento significa que los recursos con los que cuentan los catastros y las tesorerías deben de mejorar en aras de cobrar más predial. La atención debe de estar puesta en la mejora continua de los recursos humanos (su capacitación y profesionalismo), los recursos tecnológicos (como sistemas avanzados de información para el catastro y tesorerías), los recursos legales (códigos y leyes municipales que no dejen espacio para la elusión del contribuyente y recursos legales en que se puedan apoyar las acciones de cobranza del impuesto).

B. El predial su gestión y cobro como un ejercicio técnico y no político

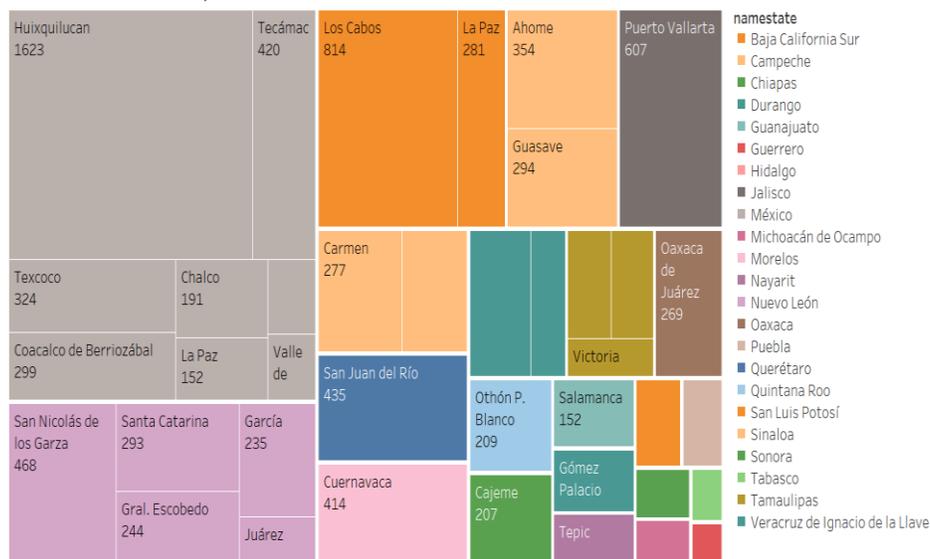
El diseño y gestión del predial y su proceso de cobro deben de estar aislados de consideraciones políticas y ser el resultado de un ejercicio técnico principalmente. De no contar con esta independencia, y sabiendo que los impuestos son impopulares por naturaleza, será muy difícil aumentar la recaudación. Una legislación general o nacional sobre el predial puede propiciar que, aunque se tenga la tentación política de ser populista fiscalmente, se limiten esos impulsos pues el impuesto tendría que cumplir con ciertos requisitos/mínimos.

C. La sostenibilidad de cualquier reforma tributaria depende del gasto

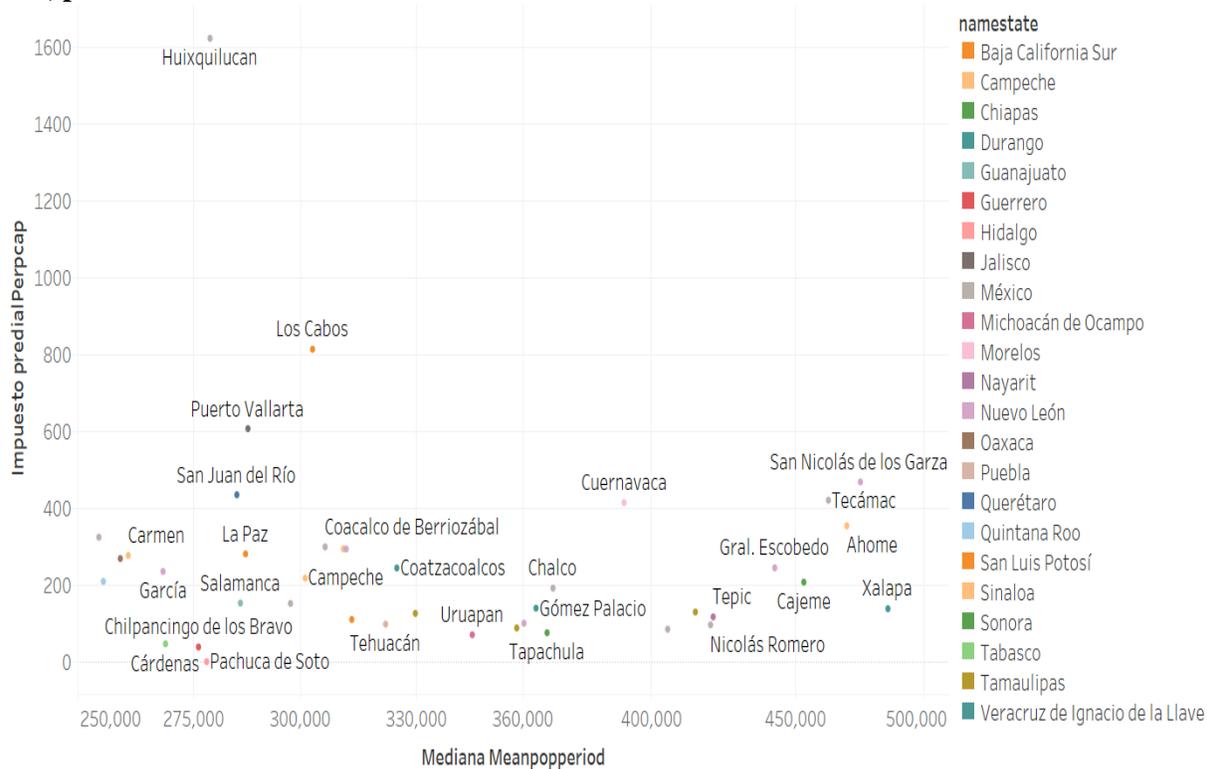
Cualquier medida que implique una mayor tributación por parte de cierto grupo o todos los contribuyentes puede acabar en descontento social o protesta. De ahí la importancia del gasto. Del pacto o acuerdo que se pueda establecer entre el contribuyente y la autoridad de que aquel tiene algo que ganar pagando sus impuestos. Y si no es algo que el contribuyente perciba como ganancia en el corto plazo, al menos tiene que dejar de percibir corrupción o falta de transparencia en el uso del dinero público. Fomentar la relación entre gobierno y contribuyente a través de campañas imaginativas de información y concientización sobre temas impositivos tiene el potencial de aumentar la recaudación.

ANEXO 1

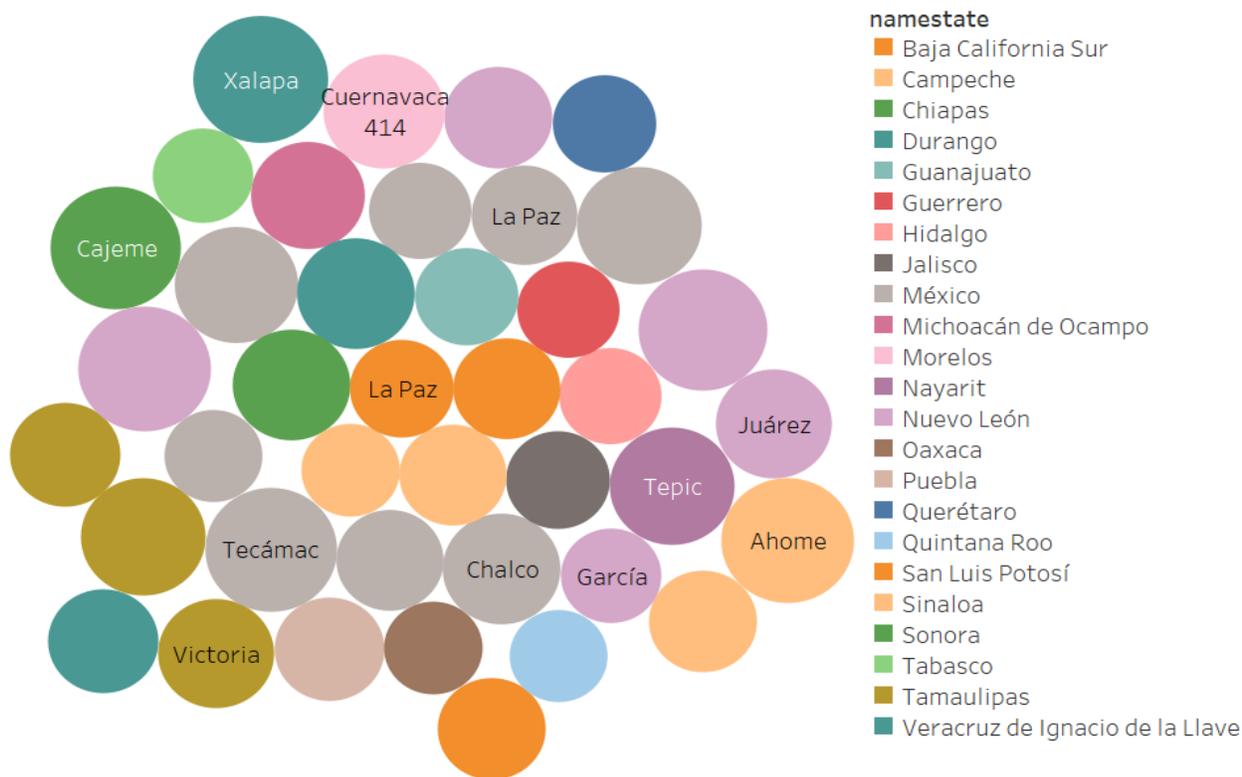
A. Recaudación predial per cápita último período de gobierno municipios de 250 a 500 mil habitantes, pesos de 2013. (Cuernavaca 7/40)



B. Diagrama de caja predial per cápita familia municipal de 250 a 500 mil habitantes, en último período de gobierno, pesos 2013



C. Predial per cápita en último período de gobierno, municipios de 250 a 500 mil habitantes, pesos de 2013.



ANEXO 2. La información catastral de Cuernavaca ¿qué nos dice?

El objetivo de este anexo es mostrar el análisis que se realizó con base en la información que Morelos Rinde Cuentas obtuvo mediante peticiones de información. Ya que las respuestas de la autoridad municipal no siempre fueron claras, hago aquí diferentes supuestos, que aclararé a lo largo del texto.

- Según los datos proporcionados en el archivo en Excel, el catastro de Cuernavaca tiene 117,079 predios registrados. De los cuales, en otra cédula de notificación, dice tener clasificados 104,082 predios como urbanos y 107 como rústicos. Esto es un 89% del total como urbanos y 0.09% como rústicos.
- El padrón catastral de Cuernavaca está dividido en 38 zonas o regiones. Estas a su vez, se conforman por colonias.
- De esos 117,079 predios 967 no cuentan con valor catastral pero sí están registrados.
- Ya que el predial en Cuernavaca se cobra bajo dos rangos: a predios con valor mayor o menor a 70,000 pesos, era necesario establecer la cantidad de predios y el valor gravable que representan estos. Estos son los resultados:

Tabla A. Padrón catastral en Cuernavaca

Total predios registrados	Predios sin valor registrado	Predios con valor de 70 mil o menos	Predios con valor mayor a 70 mil
117,079	967	11,474 (9.88% del total)	116,12 (90.12% del total)

Tabla B. Base gravable del padrón catastral en Cuernavaca

Base gravable: totalidad de predios (pesos)	Base gravable: predios de 70 mil y menos (pesos)	Base gravable: predios de más de 70 mil (pesos)
107,365,614,148	481,877,745 (0.45% del total)	106,883,736,403 (99.55% del total)

- De aplicar el 2 al millar a los predios con un valor de \$70,000 y menos y una tasa del 3 al millar a aquellos con un valor mayor a \$70,000, es decir, de aplicar la ley como está vigente ahora, y de no restarle a esa recaudación ningún incentivo fiscal (descuentos que se establecen en la ley de ingresos) y asumir que el 100% de los contribuyentes pagan, la estimación de la recaudación potencial es la siguiente:

Tabla C. Estimado de recaudación potencial en Cuernavaca en escenario: 100% cumplimiento, no gastos fiscales, aplicación de tasas vigentes

Recaudación total potencial	Recaudación con predios con tasa 2 al millar	Recaudación de predios con tasa 3 al millar
321,614,965	963,755 (0.30% del total)	320,651,209 (99.7% del total)

- El municipio reporta en una cédula de notificación la siguiente recaudación anual predial. Esto lo contrasto con lo que tiene el INEGI como datos de recaudación de Cuernavaca.

Tabla D. Recaudación predial anual en Cuernavaca

Año	Recaudación predial según el municipio	Recaudación predial según INEGI
2015	131,476,330	156,919,931
2016	168,186,228	205,197,966
2017	142,211,685	171,138,854
2018	165,802,989	207,655,659
2019	162,705,740	160,882,452
2020	181,449,875	

- La recaudación potencial calculada (\$321,614,965) es 50.6% más que lo recaudado en 2019 según el municipio (162,705,740). En el escenario planteado en la viñeta anterior (100% de cumplimiento, 0 gastos fiscales, aplicación de tasas según la ley) Cuernavaca podría recaudar \$130,201,334 más.

Un siguiente escenario, consistiría en tomar en cuenta el porcentaje que “normalmente” se pierde en gastos fiscales (subsídios fiscales, descuentos, establecidos en la Ley de Ingresos del municipio) y el porcentaje de recaudación que se pierde por falta de cumplimiento de los contribuyentes. Sobre esto, la información que se puede inferir de otras cédulas de notificación emitidas por el municipio es lo siguiente. Pero hay que tomar estos datos con mesura pues no se está seguro de que la información que se proporcionó sea correcta.

Tabla 7. Estimación de gastos fiscales predial y recursos recuperados en recargos y multas por el municipio con base en la información obtenida en cédulas de notificación

Año	Monto otorgado en descuentos predial según municipio	Monto recuperado en recargos y multas según el municipio	% que representa los descuentos de la recaudación reportada por el municipio	% que representa los recursos recuperados de la recaudación
2015	21,791,631	5,202,029	16.57	3.96
2016	35,677,657	2,718,254	21.21	1.62
2017	34,992,877	11,539,689	24.61	8.11
2018	40,153,275	7,532,973	24.22	4.54
2019	50,074,997	8,561,108	30.78	5.26
2020	51,645,121	7,795,127	28.46	4.30

Tabla 8. Número de predios sin pago predial según la información obtenida en cédulas de notificación

Año	Total de predios registrados en catastro*	Total de predios sin pago de predial	% del total de predios sin pago predial
2015	113,805	28,570	25.10
2016	113,721	27,561	24.24
2017	114,543	32,037	27.97
2018	115,365	33,164	28.75
2019	116,186	35,124	30.23
2020	117,008	35,910	30.69

*El dato sobre total de predios para 2016 es tomado del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, el dato para 2020 lo proporciona el municipio en una cédula de notificación, el dato para 2015 proviene del presupuesto de egresos 2016 el municipio.

- Según estos datos en 2020 se perdió el 28.5% de la recaudación predial anual en gastos fiscales. Cifra nada desdeñable. Igualmente, el porcentaje de predios del total de predios que no pagó su predial en 2020 fue del 31%. Si bien no sabemos que base gravable suman el 31% de los contribuyentes que no pagan, para poder determinar el monto de recaudación que esto significa, es de notar que 3 de cada 10 contribuyentes no paguen.
- Si consideramos que el 28.5% de lo que se debe de recaudar de predial no se recauda por concepto de descuentos y dejamos los valores catastrales y las tasas como están estipuladas, la recaudación estimada bajo este escenario sería (\$321,614,965 menos el 28.5% de esta) \$230,083,346, lo que es 41.4% más de lo que se recaudó en 2019.
- La siguiente tabla representa un ejercicio para mostrar la distribución de los registros del catastro de Cuernavaca. Se divide en 10 franjas, que están marcadas por color. A cada color se le asignará una tasa predial diferente. La tabla incluye el monto que representa cada renglón en base gravable (es la sumatoria de todos los predios que están en ese renglón de valor) y también muestra el número de predio o contribuyentes que integran cada renglón. Lo siguiente a resaltar:

Los inmuebles que valen de \$0 a \$4,999,999 representan el **68.8% de la base gravable del municipio**, son 114,905 predios o el **98.14% de los contribuyentes**.

La base gravable que representa la suma de los predios que van de un valor de \$ 5,000,000 a \$14,000,000 representa el **12.54% del total de la base gravable** y se integra de 1,766 predios que son el **1.51% del total de predios**.

La base gravable que representan los inmuebles de \$14,000,001 y más (\$20,033,707,234) es el **18.66% del total**, pero solo **408 de 117,079** que conforman el padrón de contribuyentes de predial (**0.0035%**).

Tabla E. Padrón catastral de Cuernavaca por renglones de valor, incluye sumatoria de la base gravable y número de contribuyentes por renglón.

	Rangos de valor catastral (mínimo)	Rangos de valor catastral (máximo)	Base gravable del rango	Frecuencias/No. de predios/Contribuyentes
1	0	62,261	355,543,318	10,546
2	62,262		1,303,168,444	14,101
3	124,524		2,012,748,924	12,884
4	186,786		2,215,107,354	10,236
5	249,048		2,085,004,267	7,473
6	311,310		2,080,480,453	6,094
7	373,572		2,113,350,243	5,245
8	435,834		1,967,701,641	4,222
9	498,096		2,243,723,594	4,252
10	560,358		1,900,009,423	3,209
11	622,620		1,812,146,006	2,776
12	684,882		1,836,844,915	2,576
13	747,144		1,980,787,182	2,545
14	809,406		1,845,449,861	2,196
15	871,668		1,827,592,576	2,029
16	933,930		1,677,578,596	1,739
17	996,192	1,058,453	1,731,380,572	1,695
18	1,058,454		1,535,906,085	1,407
19	1,120,716		1,366,360,327	1,185
20	1,182,978		1,571,033,744	1,298
21	1,245,240		1,714,156,819	1,342
22	1,307,502		1,249,750,138	934
23	1,369,764		1,204,011,368	860
24	1,432,026		989,997,421	677
25	1,494,288	1,556,549	1,510,473,389	994
26	1,556,550		1,168,460,204	735
27	1,618,812		1,045,797,206	633
28	1,681,074		1,011,815,717	592
29	1,743,336		1,312,067,568	737
30	1,805,598		917,398,522	499
31	1,867,860		979,461,181	516
32	1,930,122		829,811,000	423
33	1,992,384		1,215,222,193	603
34	2,054,646		827,122,938	396
35	2,116,908		687,164,364	320
36	2,179,170		772,400,435	350
37	2,241,432		783,007,362	344
38	2,303,694		660,846,427	283
39	2,365,956		833,666,475	348
40	2,428,218		661,192,678	269
41	2,490,480	2,552,741	995,513,785	396
42	2,552,742		742,390,661	287
43	2,615,004		648,066,536	245
44	2,677,266		568,202,778	210
45	2,739,528		760,117,414	274
46	2,801,790		600,687,672	212
47	2,864,052		579,436,625	200
48	2,926,314		458,385,093	155
49	2,988,576		927,171,234	308
50	3,050,838		428,629,933	139
51	3,113,100		471,603,930	150

52	3,175,362		547,967,328	171
53	3,237,624		401,502,468	123
54	3,299,886		475,605,476	143
55	3,362,148		400,323,504	118
56	3,424,410		369,902,874	107
57	3,486,672		691,091,294	197
58	3,548,934		502,163,899	140
59	3,611,196		349,651,161	96
60	3,673,458		414,580,301	112
61	3,735,720		413,966,885	110
62	3,797,982		394,004,316	103
63	3,860,244		334,630,366	86
64	3,922,506		316,219,353	80
65	3,984,768		641,145,945	160
66	4,047,030		355,222,389	87
67	4,109,292		260,867,367	63
68	4,171,554		403,410,025	96
69	4,233,816		285,816,685	67
70	4,296,078		319,941,195	74
71	4,358,340		237,021,996	54
72	4,420,602		236,136,415	53
73	4,482,864		482,323,632	107
74	4,545,126		265,689,770	58
75	4,607,388		222,575,484	48
76	4,669,650		220,882,356	47
77	4,731,912		176,176,141	37
78	4,794,174		342,499,518	71
79	4,856,436		205,490,511	42
80	4,918,698		178,170,730	36
81	4,980,960	4,999,999	399,835,971	80
82	5,000,000		726,998,531	142
83	5,250,000		632,860,845	118
84	5,500,000		716,007,154	128
85	5,750,000		633,004,592	108
86	6,000,000	6,249,999	808,781,547	133
87	6,250,000		610,561,325	96
88	6,500,000		587,308,666	89
89	6,750,000		535,876,084	78
90	7,000,000		660,777,238	93
91	7,250,000		316,933,736	43
92	7,500,000	7,749,999	546,657,289	72
93	7,750,000		385,744,842	49
94	8,000,000		517,043,086	64
95	8,250,000		334,440,010	40
96	8,500,000		567,640,697	66
97	8,750,000		327,194,014	37
98	9,000,000		372,939,597	41
99	9,250,000		244,042,316	26
100	9,500,000		220,623,091	23
101	9,750,000		226,994,251	23
102	10,000,000	10,249,999	493,373,131	49
103	10,250,000		124,513,740	12
104	10,500,000		253,929,673	24
105	10,750,000		195,648,035	18
106	11,000,000		244,499,251	22

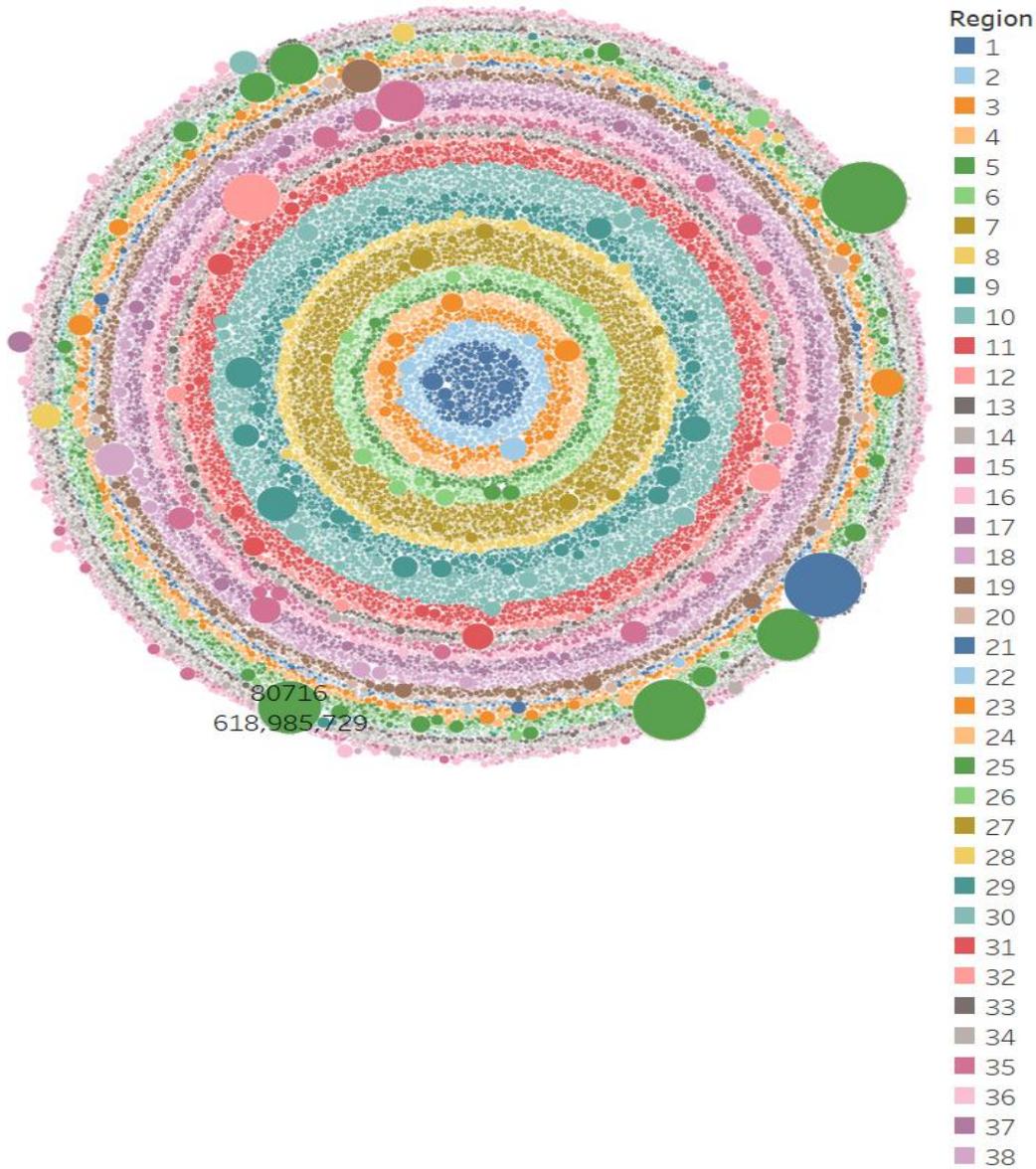
Tabla F. Valores catastrales de la totalidad de predios en cada una de las 38 zonas en que se divide Cuernavaca

Region/Zona	Sumatoria de valores catastrales en cada región o zona
1	1,377,395,328
2	1,642,706,923
3	1,820,942,521
4	1,650,625,236
5	1,541,714,469
6	2,704,959,552
7	7,440,615,638
8	2,546,332,060
9	6,777,836,932
10	8,828,758,657
11	7,313,623,982
12	3,156,938,511
13	1,505,730,131
14	2,218,235,460
15	4,783,782,082
16	2,462,624,846
17	4,986,805,483
18	6,164,452,567
19	4,440,556,576
20	2,528,258,639
21	2,431,989,400
22	707,348,086
23	2,985,824,849
24	2,074,448,800
25	8,877,663,551
26	859,256,495
27	57,060
28	330,199,723
29	923,380,151
30	929,586,151
31	15,387,274
32	527,105,786
33	1,668,030,845
34	5,036,474,695
35	2,027,633,419
36	1,128,239,780
37	96,936,000
38	853,156,491
Total base gravable	107,365,614,148

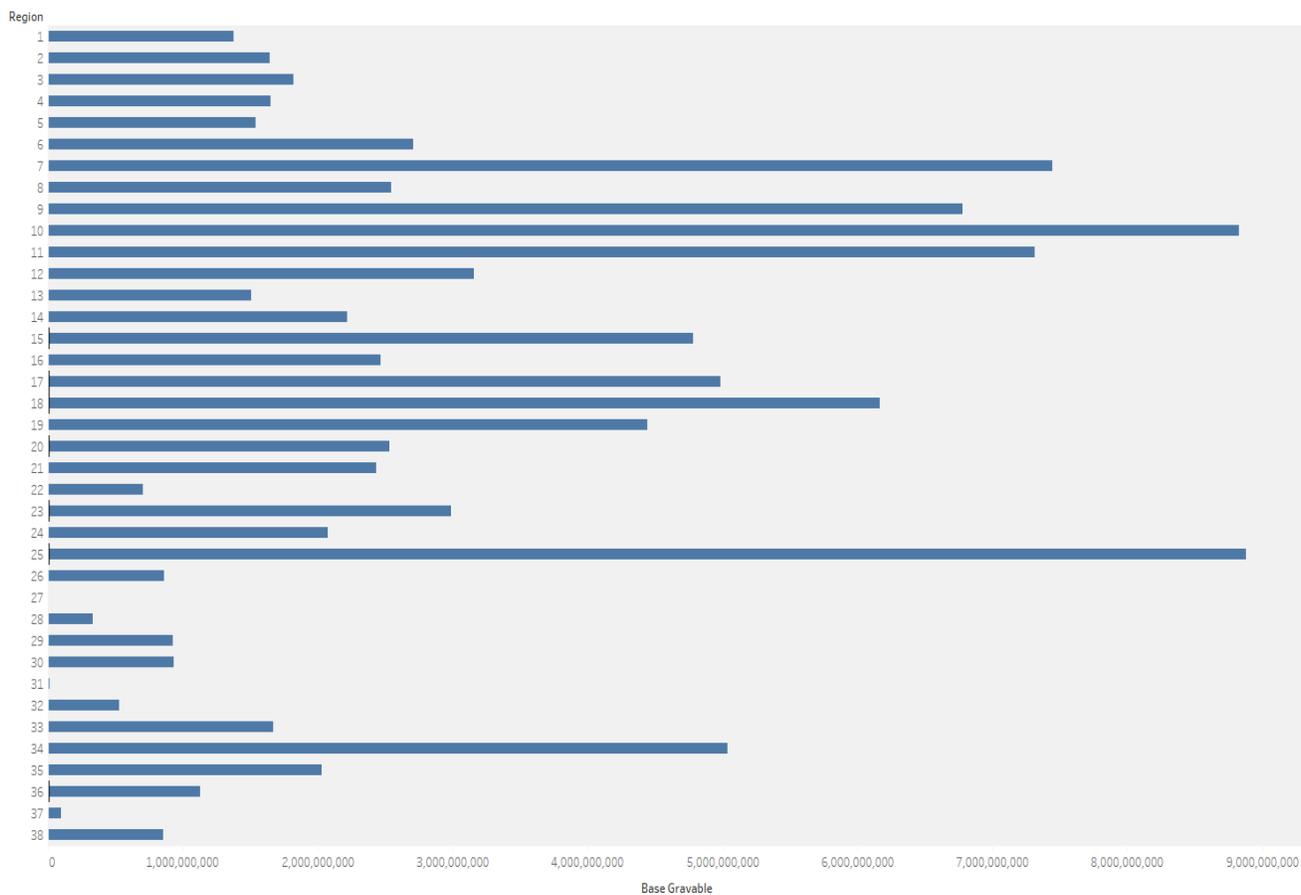
Tabla G. Valores catastrales de la totalidad de predios en cada una de las 38 zonas en que se divide Cuernavaca ordenados de mayor a menor y detonando valores catastrales mayores siendo más azules.

Region	Base Gravable
25	8,877,663,551
10	8,828,758,657
7	7,440,615,638
11	7,313,623,982
9	6,777,836,932
18	6,164,452,567
34	5,036,474,695
17	4,986,805,483
15	4,783,782,082
19	4,440,556,576
12	3,156,938,511
23	2,985,824,849
6	2,704,959,552
8	2,546,332,060
20	2,528,258,639
16	2,462,624,846
21	2,431,989,400
14	2,218,235,460
24	2,074,448,800
35	2,027,633,419
3	1,820,942,521
33	1,668,030,845
4	1,650,625,236
2	1,642,706,923
5	1,541,714,469
13	1,505,730,131
1	1,377,395,328
36	1,128,239,780
30	929,586,151
29	923,380,151
26	859,256,495
38	853,156,491
22	707,348,086
32	527,105,786
28	330,199,723
37	96,936,000
31	15,387,274
27	57,060

Gráfica 2. Valores catastrales de cada uno de los 117,079 predios identificados en el catastro. El tamaño del círculo representa el valor catastral. El color representa la zona en que se encuentra el predio. Cada uno de los registros/predios, recibió un número una vez que la lista se ordenó por regiones de manera ascendente. Así, el círculo verde etiquetado se refiere al predio que recibió la identificación arbitraria de 80716 y tiene un valor catastral de \$618,985,729.



Gráfica 3. Base gravable según región o zona en Cuernavaca.



Gráfica 4. Histograma, rangos de valor catastral en el eje de las Xs y total de la base gravable por cada rango en el eje de las Ys. Las notas sobre las barras se refieren a las frecuencias dadas en cada rango de valor.

