

# Predial Perezoso en México

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza<sup>1</sup>

Narce Dalia Reyes Pérez<sup>2</sup>

## Resumen

El predial es el impuesto más antiguo que se cobra a las personas que usufructúan la tierra. Para la hacienda pública municipal mexicana representa el ingreso local más importante. Se cobra a las personas que poseen un pedazo de tierra y las construcciones adheridas a esta, como puede ser el valor de una casa, una nave industrial, un hotel o una granja agrícola. Los recursos que de él se obtienen, por lo general, se destinan para el pago de recolección de basura, alumbrado público, barrido de calles y mantenimiento de parques.

El problema es que, en México, es muy bajo el rendimiento del predial ya que, en las tres últimas décadas, solo ha representado el 0.2 por ciento respecto al valor monetario de la producción de bienes y servicios generados cada año en este país. El objetivo es difundir entre la población la pereza en que se encuentra este impuesto local, concluyendo que es necesario un pacto entre los contribuyentes y la hacienda pública local para que se ponga a trabajar fuerte para financiar los servicios públicos que les competen a los municipios de este país.

**Conceptos clave:** Predial, Tierra, Hacienda Pública

## Introducción

### El predial: nadie lo quiere

Un impuesto es un cobro obligatorio que hace el Estado a los ciudadanos, quienes tienen que desembolsarlo de sus fuentes de ingresos, ya sea del sueldo que gana en su trabajo o de ahorros que posean. De todos los impuestos, el predial es el más aborrecido, criticado y despreciado en el mundo, pero también es el más longevo. Además, el gobierno lo calcula sobre el valor que posee la propiedad y lleva la factura de cobro hasta el domicilio del contribuyente, amenazando con embargo de bienes si no lo paga. Se cobra en zonas urbanas y rurales; en estas últimas, en la antigüedad, según el padre de la economía Adam Smith (2014:732), en algunos arrendamientos se acordaba la manera de cómo se ha de labrar la tierra y el orden de los cultivos.

Este impuesto nació en Inglaterra en el siglo XVII (Oates y Schwab, 2014). Su antecesor fue el tributo sobre las ventanas. Casi ningún contribuyente lo quiere, es despreciado, porque es el primer desembolso que hacen las personas en la cuenta de enero, al inicio de cada año. Aun así, las personas lo pagan ante la hacienda pública municipal. Los recursos obtenidos se usan como instrumento para el barrido de calles, recoger la basura, instalar el alumbrado público, pavimentación de calles, entre otras.

---

<sup>1</sup> Dr. Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Sinaloa, nicozu1@uas.edu.mx

<sup>2</sup> Dra. Gestión de las Organizaciones. Universidad Autónoma de Sinaloa, narda213174@hotmail.com

Imagen 1. Cobro del predial en un municipio



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **La Hacienda pública local**

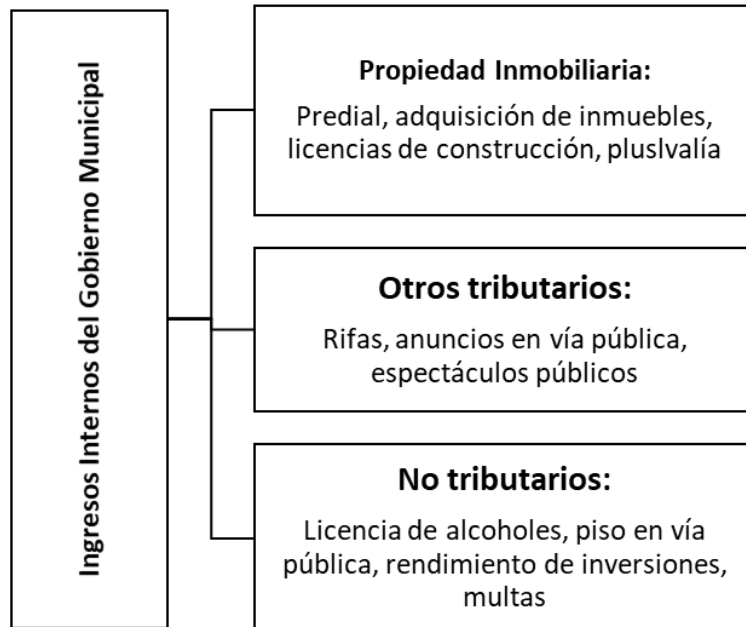
La hacienda pública local<sup>3</sup> de México tiene fuentes internas y externas de ingresos que ejercen cada año. En la figura 1 se aprecia que los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria, otros tributarios y no tributarios son recaudados por las tesorerías municipales. En esta responsabilidad de gestionar recursos propios en su territorio, los gobiernos locales no han sido eficientes, por lo que hay espacio fiscal para incrementar el nivel de ingresos.

Por otra parte, se consideran ingresos externos, es decir, recaudados o gestionados fuera del territorio municipal, las transferencias, deuda y subsidios (véase figura 2). Son ingresos que los otros dos niveles superiores de gobierno comparten con el gobierno local para tratar de nivelar su gasto y disminuir el desequilibrio fiscal vertical. Si estos ingresos externos no llegaran a los municipios aztecas, estos no dejarían de existir porque no contarían con presupuesto suficiente para financiar servicios públicos e infraestructura que demandan los ciudadanos que habitan dicho territorio.

---

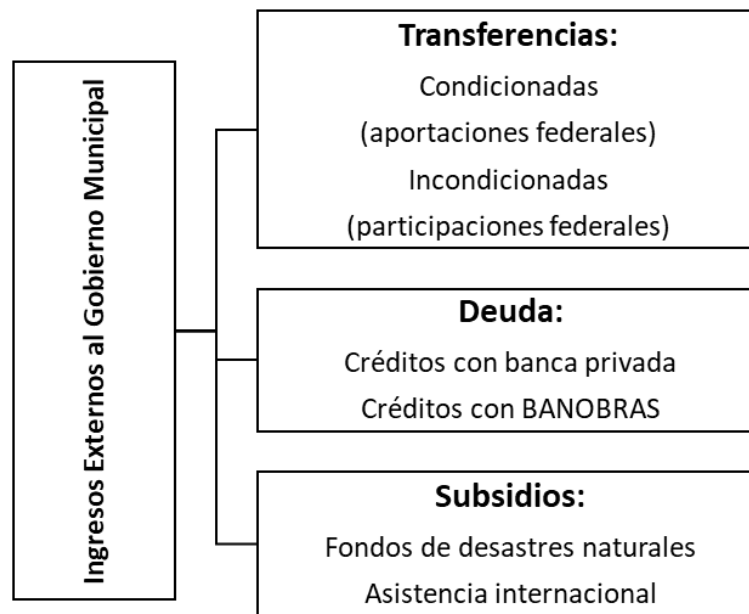
<sup>3</sup> La hacienda pública local se referirá a las tareas de administración de ingresos, gasto y deuda que ejercen los gobiernos municipales en su territorio.

Figura 1. Fuentes de ingresos internos



Fuente: elaboración propia en base a revisión de leyes de ingresos de los municipios mexicanos, mayo 2020

Figura 2. Fuentes de ingresos externos



Fuente: elaboración propia en base a revisión de leyes de ingresos de los municipios mexicanos, mayo 2020

En el caso de los ingresos provenientes por transferencias, estas se comparten bajo el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), recursos que se distribuyen en apego a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2018). Quienes han experimentado administrar

la hacienda pública municipal, saben que los presupuestos son limitados. A pesar de ello tienen que enfrentar y resolver, en la medida de sus posibilidades, la demanda de servicios como agua potable, contaminación, alumbrado público, drenaje y, más recientemente, la sanidad a favor de la población.

La hacienda Pública local está más cercanos a los residentes que habitan en el territorio que la Hacienda Pública Nacional (federal) y Hacienda Pública Subnacional (estatal o provincial). Por ello, a la primera se le plantean problemas que, los ciudadanos consideran, deben ser de atención pública, es decir, ser incluidos en la agenda gubernamental. Sin embargo, no cuentan con recursos suficientes, por lo que los alcaldes acuden a solicitar más presupuesto al gobernador de su respectiva entidad federativa, mientras que los gobernadores realizan las mismas prácticas, es decir, acuden con el presidente de la república para solicitar más recursos que les permitan financiar las necesidades más apremiantes de gasto público. Lo anterior es un reflejo del centralismo fiscal que siempre ha existido en este país.

Sin embargo, no es fácil tomar una decisión de instrumentar una amplia descentralización del ingreso y gasto hacia los municipios, dado que se han presentado, en el pasado, prácticas de corrupción por la mala administración de las finanzas locales que, posteriormente, repercuten no solamente por mala prestación de servicios públicos y gasto de infraestructura, sino que terminan incrementando año tras año déficits fiscales que hacen crecer la deuda pública local.

### **¿Cómo se genera el predial?**

Hay algunos gobiernos locales en otras naciones, como Australia, que el predial lo determinan sobre el valor del terreno. Pero en la mayoría de los países, como México, es diferente, se cobra sobre el valor de suelo más construcciones adheridas a él. Así, los dueños de los inmuebles como una casa en la ciudad, hotel, departamento de renta, cabaña de campo y tierras agrícolas pagan su factura de predial cada año en su municipio donde está ubicada la propiedad. Los valores de las propiedades son calculados en una oficina que se llama catastro. Este último es donde las personas y empresas acuden a registrar sus propiedades inmuebles (tierra y construcciones son fijas, no se mueven), que están ubicadas tanto en las ciudades como en el campo.

En países como Canadá, los valores de las propiedades los mantienen actualizados cada año; en cambio, en la mayoría de los estados de México se actualizan cada cinco años (excepto en la Ciudad de México, que trata de imitar a Canadá). En naciones desarrolladas el predial se determina sobre valor de mercado de la propiedad (lo que realmente vale si quiere hacerse una compra-venta de dicho bien), mientras que, en naciones en desarrollo, como nuestro país, el cálculo se hace sobre valor catastral (que es un precio inferior al valor real de mercado). Eso manifiesta porque Canadá recauda más ingresos de predial que México.

La desactualización de los valores del suelo y edificaciones en México, es otro de los factores que contribuyen a que el predial siga siendo perezoso y no se ponga a trabajar a favor de la salud fiscal que requieren las tesorerías municipales; aunado a lo anterior, la gran mayoría de las legislaturas locales llevan a cabo prácticas populistas de no incrementar el cobro del impuesto predial y, en algunas ocasiones, solo indexarlo por el efecto de la inflación,

pero que posteriormente limitan el nivel de los presupuestos municipales, los que resultan insuficientes para financiar el gasto público local.

Imagen 2. Propiedad que tributa suelo y construcción



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **Recaudación de predial e impuestos locales**

En este país, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es el responsable de recopilar las estadísticas sobre la recaudación de los ingresos provenientes por el cobro de impuestos que hacen los diferentes niveles gubernamentales. El citado impuesto perezoso, el predial produjo el 62 por ciento de los ingresos, seguido por el impuesto sobre adquisición de inmuebles (ISAI) que representó, aproximadamente, el 33 por ciento de los citados recursos fiscales. El ISAI es una contribución que está muy ligada al desempeño de la actividad económica de las municipalidades, pues un buen nivel de ingreso de los agentes económicos (personas, familias, empresas y gobierno) impulsa el mercado de los bienes raíces.

El impuesto sobre anuncios de publicidad comercial no es bien aceptado por los comerciantes, lo consideran como una carga adicional que frena la expansión de los negocios. Además, durante el 2018, no fue representativo en la recaudación de impuestos, por lo que se considera hasta costosa su administración para las tesorerías municipales.

Tabla 1 Impuestos municipales al patrimonio, 2018 (Miles de pesos)

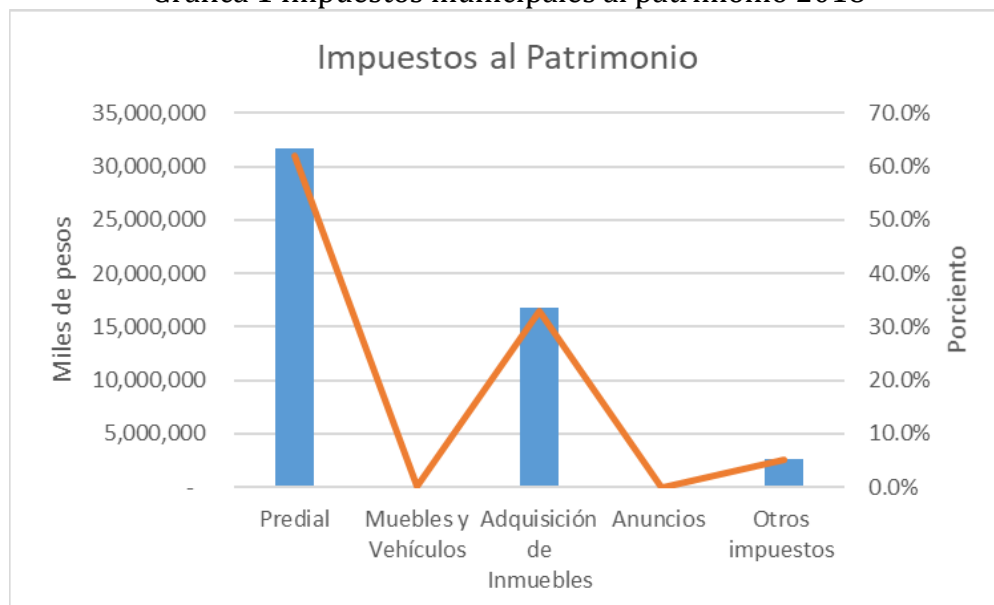
Concepto	Cifra	Porcentaje
Predial	31,632,364	62.0%
Muebles y Vehículos	11,789	0.0%
Adquisición de Inmuebles	16,789,317	32.9%
Anuncios	23	0.0%
Otros impuestos	2,589,781	5.1%
Total	51,023,273	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a Finanzas Públicas Estatales y Municipales (INEGI,2020)

Como se observa en la tabla 1, la mayor parte de la recaudación de impuestos locales que administran las tesorerías municipales provienen del cobro que se hace sobre el predial y el ISAI por la compra-venta de inmuebles. Por cierto, este último impuesto tampoco es bien administrado y no se le pone atención. Generalmente se debate sobre el impuesto predial, pero que tampoco ha sido productivo y, hasta hoy, no existe un programa que pueda revertir esa tendencia. Hay países como Colombia, donde los municipios iniciaron la administración del predial una década después que México y han tenido mejores resultados.

Esto da libertad para cuestionar ¿Qué ocurre con este impuesto perezoso en México? ¿Tienen temor cobrarlo los alcaldes porque les puede generar pérdida de votos hacia su partido político en próximos procesos electorales? ¿es preferible vivir del subsidio de transferencias que les envía el gobierno federal? ¿esta normado en que deben gastarse los ingresos del predial o las leyes fiscales son laxas a este respecto? ¿Son varios cuestionamientos que pueden hacerse los contribuyentes que son sujetos de cobro de este citado impuesto?

Gráfica 1 Impuestos municipales al patrimonio 2018



Fuente: elaboración propia en base a datos de INEGI (2020)

El trabajo por mejorar la salud fiscal de la hacienda pública local, a efecto de elevar la recaudación de los ingresos propios, durante el año 2018, fue de 102 mil millones de pesos, de los cuales el 60 por ciento fueron generados por los impuestos locales. La cifra más baja fue por las contribuciones de mejoras, equivalente al 1 por ciento de los citados ingresos propios. En este país, ante el exacerbado centralismo fiscal, hace que los gobiernos municipales recauden pocos impuestos, por lo que hay una alta dependencia de las transferencias que les comparte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del gobierno federal.

### **Predial sobre valor de la producción que genera la tierra**

En algunos lugares, como en el estado de Sinaloa (México), los dueños de predios rurales pagan el impuesto predial, pero este calcula sobre el valor de la producción comercializada de maíz, frijol, trigo, garbanzo, calabaza, tomates y demás hortalizas. La tierra, además de reconocérsele que aporta impuestos a la hacienda pública, es uno de los factores clásicos de la economía que ayuda a generar empleos para jornaleros que trabajan en campos agrícolas, agroindustrias y, desde luego, en las zonas urbanas.

Imagen 3. Producción de calabaza tributa predial



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

El predial también lo pagan ganaderos que explotan la tierra y propietarios de granjas acuícolas que usan suelos salitrosos, localizados en estados costeros de México, para producir camarón. Aclarar que no se cobra la producción de camarón extraída del mar, porque para ello se dan concesiones o permisos para la pesca. Además, que los pescadores, de bahía o altamar, no son propietarios del mar. Una característica novedosa es que, en Sinaloa, los ingresos obtenidos por predial en zonas rurales se destinan a construir obras en las mismas localidades, como la construcción de una plazuela, aula escolar o pavimentación de una calle. Eso si se le aplaude al impuesto predial.

Imagen 4. Solar baldío paga tasa más alta de predial



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **La tierra sin construcción**

El predial tampoco deja de recaer en los propietarios que tienen terrenos baldíos, cuyo propósito es engordarlos para venderlos más caros. En otras palabras se aprovechan de las plusvalías, es decir, compran barato y lo venden caro. Los gobiernos locales cobran el predial de este tipo de suelo porque sale muy caro llevarles servicios públicos gratuitos como es drenaje, alumbrado público, agua potable y pavimentación, por solo citar algunos. Entonces es mejor cobrarles porque, de cualquier forma, los dueños de esos predios le van a exigir servicios. ¿Crees que debe haber correspondencia en el pago del impuesto y el financiamiento de los servicios? O la tierra sin construcción, ¿solo debe servir para especular?



Imagen 5. Venta de ganado tributa predial rural



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **¿Cuánto dinero produce este gigante dormido?**

Para darnos una idea sobre el dinero que genera este perezoso impuesto, en 2018, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2020) informó que, en los 32 estados que conforman el territorio nacional, se recaudaron 31 mil 632 millones de pesos. Esa cantidad, medida con lo que produjo de bienes y servicios la economía mexicana, que se le conoce como producto interno bruto (PIB), representó apenas el 0.3 por ciento, según informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2020). El predial puede catalogarse como un gigante dormido en nuestro país. Otras naciones si lo ponen a trabajar. Por ejemplo, Colombia y Reino Unido en 2019, lograron que la recaudación alcanzará el 1.8 y 4.1 por ciento del PIB, respectivamente. En esas dos naciones si es muy productivo. Entonces ¿Por qué en México se comporta como flojo?

Imagen 6. Silos que reciben producción de maíz y pagan predial



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **Pandemia Covid-19: golpea duro al predial ¿trabaja menos?**

La hacienda pública municipal de México fue golpeada por la pandemia del Covid-19, particularmente dañó la recaudación de ingresos por impuesto predial, pues las personas perdieron empleos y muchos aún no han podido pagar la factura fiscal. Por ello se estima que durante el año 2020 solo se generarán 28 mil 468 millones de pesos, cantidad inferior en 10 por ciento de la que se obtuvo en 2018. Aunado a lo anterior, los alcaldes mexicanos se vieron presionados a reorientar el gasto público hacia el rubro de salud. Tuvieron que adquirir gel, cubrebocas, desinfectantes y demás materiales que se distribuyeron entre la población para frenar la propagación del virus, pues las personas tienen que salir a trabajar. La emergencia sanitaria desencadenó las finanzas públicas municipales porque los ingresos no alcanzaron a cubrir los gastos realizados por los municipios (a esto se le conoce como déficit fiscal). Aun así, ese impuesto continuará siendo el más importante para ellos; además que deberán aplicar estrategias para hacerlo más productivo, que no sea perezoso y se ponga a trabajar a favor de la población.

Imagen 7. Institución bancaria en pandemia covid-19



Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

### **¿Debe transparentarse para quitarle lo perezoso?**

El impuesto predial, podría decirse, es la columna vertebral de los ingresos municipales de este país. Para que sus vertebras no se dañen es necesario proponer rutas de corto y largo plazo. En el corto plazo, una de sus tareas es transparentarlo en cómo se cobra y cómo se gasta, en eso aún no hay claridad en todos los municipios de México, es necesario ganarse la confianza de los contribuyentes. En el largo plazo, algunos plantean que tanto el Catastro, como el responsable de recaudar el impuesto, sea administrado por una dependencia federal, pues los municipios no lo hacen bien. De hecho, desde 2013 los gobiernos estatales están colaborando en administrar el impuesto, pero los resultados siguen igual que antes. ¿Por qué no aprovechar su potencial?

A este muchacho perezoso (predial) ya es hora de ponerlo a trabajar todos los días, que sea productivo, no solo para que haga mejores obras y servicios, sino para disminuir la alta desconfianza que tienen las personas hacia los gobiernos locales. ¿Tú qué opinas?

## Referencias

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática** (INEGI, 2020) Finanzas Públicas Estatales y Municipales, ingresos de los municipios. <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/#Tabulados>

**Ley de Coordinación Fiscal** (2018). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

**Oates Wallace E. y Robert M. Schwa** (2014) El impuesto sobre la ventana: Un caso evidente de carga excedente. *Land Lines*, abril 2014, volumen 26, número 2. Lincoln Institute of Land Policy <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/el-impuesto-sobre-la-ventana>

**Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico** (OCDE, 2020), OECD Data (2020) Tax on Property <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

**Smith Adam** (2014). Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. Decimonovena reimpresión. México