

# INDETEC

## PROGRAMA ESPECIAL DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LA MODERNIZACIÓN CATASTRAL

### Justificación

Una de las fuentes más importantes de ingresos propios de los municipios la constituye sin duda alguna el Impuesto Predial; sin embargo, condiciones de diversa naturaleza, han propiciado que el rendimiento recaudatorio de dicha contribución sea realmente bajo no obstante su enorme potencial fiscal.

De hecho durante las últimas tres décadas, la recaudación predial a nivel nacional ha representado en promedio el 0.20% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra muy inferior a lo que esta misma fuente de ingresos representa en otros países miembros de la OCDE e incluso de otros países latinoamericanos cuyas economías son semejantes o inferiores a la nuestra; tal es el caso de países como Brasil, Chile y Colombia.

Esta pérdida de recursos fiscales e inequidades en el sistema tributario inmobiliario en México, producto de: padrones catastrales desactualizados, valores catastrales rezagados con relación a los de mercado, normatividad desactualizada, escaso personal calificado, tecnología insuficiente, procesos catastrales no homogéneos, sistemas de gestión catastral no integrales y poco eficientes, y escaso aprovechamiento de las tecnologías de la información; entre otras causas, merma la capacidad de los municipios para prestar más y mejores servicios públicos.

Paralelamente a lo anterior, la administración tributaria competente en la materia, también ha contribuido de manera muy importante a los pobres resultados recaudatorios derivados del Impuesto Predial, siendo algunas de sus principales causas o motivos, la ausencia de mecanismos efectivos de control y seguimiento de obligaciones fiscales y el no llevar hasta sus últimas consecuencias el ejercicio de las facultades recaudatorias y de cobranza coactiva que las leyes fiscales confieren a las autoridades hacendarias responsables de administrar dicha fuente de ingresos fiscales.

En este contexto y con el propósito de revertir la situación que prevalece en la materia, el INDETEC ha desarrollado un Programa Especial de Apoyo al Fortalecimiento de la Recaudación del Impuesto Predial y de la Modernización Catastral, que consiste en la elaboración de estudios, artículos y guías técnicas sobre la materia, en el análisis y diseño de un modelo de catastro, en la preparación, desarrollo y puesta en operación de un programa de consultoría catastral que tiene como base la elaboración de diagnósticos sobre la relación que guardan los valores catastrales respecto de los de mercado, sobre los

predios existentes no registrados catastralmente para fines fiscales, así como sobre el grado de actualidad que presentan los datos y registros de las cuentas catastrales, enfoque fiscal sobre temas específicos relativos a la valuación catastral.

El Programa también comprende la difusión de experiencias exitosas de modernización catastrales llevadas a cabo por algunos estados y municipios, o en su caso, desarrolladas en otros países. Contempla la realización de talleres regionales de catastro y el ofrecimiento de un programa de cursos de capacitación especializada en materia de contribuciones inmobiliarias y catastro, a fin de contribuir de manera sistemática a la formación y desarrollo técnico de los servidores públicos involucrados en las tareas que implica la gestión catastral y la recaudación de tributos inmobiliarios.

### **Objetivo General**

El Programa Especial de Apoyo al Fortalecimiento de la Recaudación del Impuesto Predial y de la Modernización Catastral tiene como objetivo general “Lograr que las entidades que lo asuman parcial o totalmente, obtengan año con año un incremento real sostenido del 10% en su recaudación predial, y de esta manera contribuir a elevar sustancialmente los resultados recaudatorios del Impuesto Predial en México con relación a su PIB, en términos de una mayor equidad y justicia tributaria”

### **Objetivos Específicos**

#### En materia catastral

- Propiciar el establecimiento de procesos técnicos claros y objetivos en materia de valuación, acorde a la necesidad real de manejar valores equiparables a los de mercado
- Definir criterios, políticas y procesos cuya instrumentación permita la actualización permanente de los padrones catastrales
- Coadyuvar a la sistematización, eficiencia y transparencia de los procesos catastrales, mediante el diseño y aporte de políticas, criterios y lineamientos sobre la materia
- Lograr mejores niveles de aprovechamiento de las tecnologías de la información con base en el diseño y establecimiento de criterios técnicos y normativos que contribuyan con dicho propósito
- Lograr el reconocimiento e impulso de la profesionalización del personal adscrito a los catastros, con base en la proposición de cambios a las leyes correspondientes, en la generación y desarrollo de programas permanentes de capacitación en materia catastral en su vinculación fiscal, en la realización de estudios y artículos sobre el tema, así como

en la definición de perfiles de puestos para el personal de las dependencias catastrales

- Establecer las bases normativas, técnicas y administrativas necesarias para una mayor y mejor vinculación del catastro con otras dependencias y organismos públicos así como con los particulares, buscando hacer realidad la aplicación multipropósito de los catastros
- Realizar estudios acerca del marco normativo de los catastros, identificando los espacios que es necesario actualizar y modernizar para una mejor funcionalidad y aplicación de dichas instituciones registrales
- Realizar diagnósticos y análisis de los sistemas de gestión catastral que permitan estimar el grado real de subvaluación de los valores catastrales respecto de los de mercado, la cantidad de predios no inscritos en el padrón catastral y su correspondiente impacto fiscal o recaudatorio, así como el grado de actualidad que observan los datos las propiedades y propietarios que registra el catastro
- Generar propuestas específicas de mejora catastral que contribuyan a dar mayor certeza jurídica a la propiedad, a potencializar la recaudación predial y a brindar trámites y servicios de excelencia
- Impulsar el ejercicio de la gestión catastral con base en resultados, mediante la configuración y diseño de matrices e indicadores de desempeño susceptibles de implementar en todo catastro independientemente de grado de desarrollo tecnológico

#### En materia predial

- Impulsar el fortalecimiento de la recaudación predial mediante el estudio, proposición y adopción de criterios y mecanismos técnicos y administrativos que separen las decisiones políticas y sus condicionamientos, de las necesidades reales de actualizar los valores catastrales y de realizar el cobro efectivo de dicha contribución
- Potencializar los ingresos derivados del Impuesto Predial, abatiendo las abultadas carteras vencidas con base en la instrumentación de un programa permanente de capacitación del personal de las áreas de recaudación y cobranza, así como en el diseño e implementación de un programa especial de recuperación de créditos vencidos a ofrecer a los municipios
- Disminuir sustancialmente el monto de devoluciones de impuesto predial con motivo de la gran cantidad de casos perdidos con relación a la interposición de amparos y recursos por parte de los contribuyentes, capacitando al personal y generando estudios y proyectos que contribuyan a la actualización de los marcos normativos predial y catastral

- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales mediante el diseño, proposición e implementación en su caso, de criterios y normas que contribuyan a una reducción de trámites y requisitos para el efecto
- Mejorar la gestión tributaria municipal y elevar los índices de recaudación predial mediante el apoyo a la creación de organismos descentralizados o desconcentrados que se encarguen de la administración de las contribuciones que competen a este nivel de gobierno
- Contribuir a logro de un sistema tributario municipal más justo y equitativo mediante la realización de diagnósticos sobre la administración tributaria municipal y diseño de estrategias y acciones de mejora derivadas de la detección y análisis de la problemática específica detectada
- Diseñar una Matriz e Indicadores de Desempeño que permitan evaluar y llevar un seguimiento tanto de las acciones de modernización emprendidas por los gobiernos estatales y municipales, como del cumplimiento de sus metas y resultados

### Componentes y características

Las vertientes del Programa Especial de Apoyo al Fortalecimiento de la Recaudación del Impuesto Predial y de la Modernización Catastral, son:

1. Servicios de consultoría
2. Servicios de capacitación (Talleres, cursos y diplomados)
3. Difusión de experiencias
4. Formulación de estudios, artículos y guías técnicas
5. Principios de la Modernización Catastral
6. Modelo de Catastro
7. Guía para la Formulación de Programas de Modernización Catastral
8. Memorias de Seminarios Internacionales, Reuniones Nacionales y Talleres Regionales sobre Catastro y Tributación Inmobiliaria organizados por el INDETEC (2002-2009)

#### **1. Servicios de Consultoría de INDETEC:**

- Estrategias para fortalecimiento y modernización de los procesos y funciones catastrales esenciales en la determinación y control de las contribuciones inmobiliarias, a partir de la formulación de diagnósticos que permiten identificar la consistencia, actualización y vigencia de los padrones catastrales
- Diseño de componentes a integrar en un programa de modernización catastral

- Diseño y desarrollo de un programa especial de cobranza coactiva para abatir la cartera vencida
- Análisis, actualización y adecuación del marco jurídico catastral y fiscal del municipio
- Creación de organismos descentralizados o desconcentrados que se encarguen de la administración de las contribuciones municipales
- Diseño de políticas públicas en materia catastral y de administración tributaria en su vinculación con los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles

*Beneficios y ventajas:*

- Incremento en la recaudación del Impuesto Predial y otros tributos inmobiliarios
- Mejora en los coeficientes de distribución de participaciones federales derivadas del Fondo General de Participaciones (FGP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM)
- Mayor vinculación con el Registro Público de la Propiedad y por ende mayor certeza jurídica de la propiedad inmueble
- Mayor calidad en los trámites y servicios catastrales
- Aplicación de valores catastrales equiparados a los de mercado
- Actualización y crecimiento de los padrones catastrales y mayor confiabilidad y certeza en su información
- Mayor equidad del sistema tributario inmobiliario
- Aplicación de propuestas de mejora de la gestión catastral con base en diagnósticos específicos del catastro de cada entidad
- Transferencia de conocimientos mediante la implementación de un programa de capacitación que considera el desarrollo y la profesionalización del personal operativo del catastro y de la recaudación del Impuesto Predial.

**2. Servicios de capacitación (Talleres, cursos y diplomados)**

- Talleres para la Optimización de la Recaudación del Impuesto Predial
- Taller para el Mejoramiento de la Gestión del Catastro

- ❑ Curso Sobre Tributación Inmobiliaria y Catastro
- ❑ Curso-taller sobre la cobranza coactiva municipal (recuperación de cartera vencida)
- ❑ Estrategias para mejorar la estructura organizacional de la administración tributaria así como las funciones esenciales de recaudación, cobranza y control de obligaciones fiscales
- ❑ Diplomados especiales sobre la hacienda pública municipal, tributación inmobiliaria y catastro

### 3. Difusión de experiencias

Bajo esta vertiente de trabajo el Instituto continuará impulsando y difundiendo el intercambio de experiencias exitosas de recaudación predial y de gestión catastral tanto del ámbito nacional como internacional.

### 4. Formulación de estudios, artículos y guías técnicas

Conforme a esta línea de trabajo, el INDETEC se compromete a seguir desarrollando estudios, artículos y guías técnicas que analicen los marcos normativos y operativos del catastro como de la recaudación predial, sugiriendo adecuaciones a la normatividad correspondiente, así como nuevos métodos y procedimientos de gestión.

Algunos de los principales estudios y trabajos que han sido desarrollados y editados en materia catastral y predial por parte del Instituto, son:

- Política y Estructura Fiscal del Impuesto Predial en México
- El Catastro y la Valuación como Elementos Básicos para las Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria
- Hacia un Modelo de tributación Inmobiliaria Local
- Administración del Impuesto Predial
- Modelo de Catastro (Descripción y análisis de los componentes o espacios esenciales que debe atender la modernización catastral; en proceso de edición)
- Guía para diseño y formulación un programa integral de modernización catastral; en proceso de edición)

### 5. Principios de la Modernización Catastral

A mediados del 2007 el Instituto con apoyo de funcionarios catastrales y de la administración tributaria de algunos estados y municipios, se dio a la tarea de identificar y desarrollar lo que debieran ser “Los Principios de la Modernización Catastral” a fin de orientar a las autoridades competentes sobre los campos temáticos que debieran considerar en sus respectivos programas o proyectos sobre la materia; los resultados correspondientes, así como la opinión y análisis que al respecto requiera cualquier entidad federativa o municipio, el Instituto los pone a su consideración.

Las entidades participantes en la definición y desarrollo de los Principios de la Modernización Catastral, fueron: Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Sonora e Indetec.

Otras entidades cuyas autoridades fueron consultadas vía telefónica, son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Zacatecas, el municipio de Acapulco, Guerrero, y el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

## **6. Modelo de Catastro**

Con base en los Principios de la Modernización Catastral, el INDETEC desarrollo un Modelo de Catastro que pretende constituirse en una guía de referencia de los gobiernos locales, para el diseño y desarrollo integral de sus programas de modernización catastral que conlleve a potencializar la recaudación predial, a dar mayor certeza jurídica a la propiedad inmueble, y a proporcionar trámites y servicios de calidad a los distintos usuarios del catastro.

El Modelo de Catastro pretende ser congruente con el Modelo que en su momento se desarrolló e implementó para el caso de los Registros Públicos de la Propiedad (RRP´s), mediante el auspicio de la CONAVI y de la SHF; en este sentido, los Componentes del Modelo de Catastro guardan gran similitud con los del RPP; dichos Componentes son:

1. Modernización del Marco Jurídico y Normativo del Catastro
2. Enfoque de gestión para resultados y el sistema de evaluación del desempeño
3. Políticas Institucionales
4. La tecnología de la información
5. Procesos Catastrales
6. Profesionalización de la función catastral y ética de la gestión
7. Aplicaciones Multipropósito de la información catastral
8. Participación y Vinculación con Dependencias y Organismos
9. Gestión Transparente y Comunicación Efectiva

En esta materia el INDETEC ofrece sus servicios para revisar y analizar en cada entidad federativa o municipio, la situación real que en su caso observan los Componentes de su catastro a la luz de las características y sugerencias que manifiestan los Componentes del Modelo de Catastro impulsado por el Instituto; modelo que se encuentra en constante desarrollo y actualización en virtud de las nuevas tendencias y experiencias que en la materia se observan en México y en otros países.

## **7. Guía para la Formulación de Programas de Modernización Catastral**

A mediados del año pasado, se diseñó y desarrolló una "Guía para la elaboración de Programas Modernización Catastral" cuya estructura y contenido tomó como base tanto los principios de modernidad catastral

definidos y examinados por autoridades competentes en la materia, como las características de los Componentes del Modelo de Catastro impulsado por el INDETEC y del cual ya se ha hecho referencia en el punto anterior.

La aplicabilidad de dicha Guía se ilustra mediante el uso de la Metodología del Marco Lógico, en la revisión y análisis de los Componentes esenciales de un catastro moderno, así como de los principales productos o servicios que éste genera o debiera generar.

En congruencia con lo anterior, la Guía para la elaboración de Programas de Modernización Catastral tiene los siguientes objetivos:

- Proponer una metodología de trabajo que ordene, dé congruencia y vincule los programas de modernización con respecto a los principios de modernización catastral y los componentes del modelo Integral de catastro.
- Definir la secuencia de etapas que habrán de incorporarse al proceso de formulación de programas de modernización catastral.
- Establecer los supuestos y criterios, así como la organización que las autoridades hacendarias y catastrales han de adoptar para instrumentar programas de modernización catastral.
- Adoptar las metodologías de análisis, diagnóstico y de diseño de programas que están siendo incorporadas a la gestión pública para la programación y presupuestación, como lo es la planeación estratégica y el marco lógico.
- Definir los mecanismos de evaluación de los programas de modernización catastral

Dicha Guía se pone a consideración de los Estados y municipios que la requieran al igual que los servicios del Instituto relativos a la capacitación relacionada con la formulación y desarrollo de programas de modernización catastral en su vertiente fiscal, orientados con base en las características de un Modelo Integral de Catastro.

### **8. Memorias de Seminarios Internacionales, Reuniones Nacionales y Talleres Regionales sobre Catastro y Tributación Inmobiliaria organizados por el INDETEC (2004-2009)**

En los últimos años (2002-2009) el Instituto ha organizado una serie de eventos sobre el catastro y la tributación inmobiliaria, con la finalidad de intercambiar experiencias y conocimientos que permitan contar con un diagnóstico general que identifique la problemática principal en la materia, los avances y los retos que se tienen por delante.

Las memorias y los documentos presentados en estos eventos, forman parte del acervo bibliográfico de esta institución, mismo que se pone a disposición de los Estados y municipios que lo requieran y soliciten a la Dirección General de este Instituto, en apoyo a sus proyectos y programas de fortalecimiento de la recaudación predial y modernización de sus catastros.

## Seminarios Internacionales

En los años 2002 y 2003 fueron desarrollados dos Seminarios Internacionales Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro; en dichos eventos organizados por el Instituto, fueron presentadas conferencias magistrales y ponencias relacionadas con temas específicos en ambas materias; de igual manera se presentaron experiencias y casos exitosos que reflejaron los avances logrados y sus perspectivas.

Asimismo, a finales de septiembre de 2004, el International Property Tax Institute en coordinación con el INDETEC y con el Lincoln Institute of Land Policy, organizó y llevó a cabo en Guadalajara, Jalisco, la 7ª Conferencia Internacional del IPTI cuyo tema principal fue “La Optimización de los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica”.

En el marco de esta 7ª Conferencia Internacional fueron desarrollados dos talleres, uno sobre la administración de la tecnología en el entorno de la valuación masiva, y otro sobre fuentes alternativas de ingreso del gobierno local.

En el programa desarrollado destacaron entre otros los temas relativos a

- Los impuestos a la propiedad inmobiliaria: perspectiva internacional
- Modelos comparativos de cobro coactivo
- Adiestramiento, formación y desarrollo profesional
- Mejores prácticas e innovaciones a nivel internacional: Reino Unido, América del Norte, América del Sur y Hong Kong

También se desarrollaron paneles de discusión y diálogo con expertos sobre cuestiones de valuación y de políticas públicas en la materia.

## I Reunión Nacional de los Responsables de Catastro y de las Contribuciones Inmobiliarias

Este evento tuvo lugar en Guadalajara, Jalisco, los días 17, 18 y 19 de agosto de 2005, su objetivo general consistió en “Analizar la crisis en el rendimiento del Impuesto Predial para identificar las bases de un programa de actividades que tienda a revertir este fenómeno”

El programa comprendió cuatro módulos a través de los cuales se desarrolló la temática y las ponencias correspondientes; dichos módulos fueron:

- I. Problemática derivada de la ausencia de una política fiscal sólida en el Impuesto Predial
- II. Impacto de la problemática catastral en la recaudación del Impuesto Predial
- III. Impacto de la recaudación del Impuesto Predial en la problemática de la Administración municipal

#### IV. Crisis del financiamiento y las oportunidades de la modernización

##### Talleres Regionales para Análisis Estratégico del Catastro y del Impuesto Predial

Durante los años 2005 y 2006 el INDETEC organizó 4 talleres regionales en materia de catastro e impuesto predial con el objetivo central de generar un diagnóstico sobre la materia, considerando los aspectos normativos, de administración tributaria, de valuación y uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información, los resultados correspondientes habrían de constituir la plataforma sobre la cual se diseñarían acciones susceptibles de implementar para resolver las problemáticas identificadas así como para sentar las bases para una modernización y mejora en la materia en apoyo a elevar sustancialmente los bajos índices de recaudación predial.

##### Jornadas Regionales de Catastro

En el mes de Julio del año próximo pasado, el Instituto organizó y llevó a cabo un programa denominado “Jornada Regional para el Intercambio de Estrategias y Políticas de Modernización Catastral Implementadas por Estados y Municipios”; dicho programa comprendió la realización de dos eventos, uno en la Ciudad de Tijuana y otro en la Ciudad de Cancún.

Dichas Jornadas constituyeron un espacio para el intercambio de experiencias sobre políticas y acciones de modernización catastral, lo que permitió conocer de parte de algunos funcionarios participantes, los ejes de desarrollo que consideraron o han venido considerando en sus respectivos programas y acciones de modernización catastral que buscan fortalecer la recaudación del Impuesto Predial como de otras contribuciones inmobiliarias también.

Estos espacios de diálogo en materia catastral permitieron identificar las problemáticas específicas de algunos estados y municipios participantes, así como la forma en que la vienen afrontando.

Por otro lado, el Instituto dio a conocer a los asistentes, algunos rasgos característicos de otros modelos y prácticas de gestión catastral distintos del caso mexicano, tal fue el caso de: España, Argentina y China (Hong Kong).

##### **¿Qué falta por hacer?**

- Sumar y coordinar esfuerzos y recursos de los tres ámbitos de gobierno
- Aumentar presupuesto y dar mayor claridad a los criterios para la asignación de recursos federales del Fondo para la Modernización de los municipios (Ramo 23), los cuales se destinan a apoyar los diversos proyectos y programas de modernización catastral
- Ligar los programas de modernización catastral a programas de modernización de la administración tributaria
- Diseñar y aplicar un sistema específico de evaluación del desempeño

- Formular y/o actualizar diagnósticos del catastro de cada entidad o municipio, que identifiquen la brecha para alcanzar un catastro moderno “idóneo”
- Diseñar y desarrollar una “Línea Base” que permita a los catastros municipales identificar su situación o grado de avance con relación a un sistema de gestión “idóneo” de acuerdo al modelo de catastro
- Diseñar y desarrollar el software de un sistema base o “único” de gestión catastral que favorezca la homologación de procesos, criterios, datos y reportes
- Evaluar la formulación e implementación de una Ley “Federal” del Catastro o de un conjunto de normas y criterios que deban regir a nivel nacional en materia de cartografía, valuación y trámite y registro de operaciones catastrales
- Definir indicadores, políticas y normas de observancia nacional que garanticen (bajo criterios de honestidad, calidad en el desempeño, experiencia, vocación y espíritu de servicio) la continuidad del personal técnico de los catastros y de la administración tributaria; evitando así el continuo desperdicio de recursos que día a día se capacitan, pero que por razones de índole personal, política o partidista, quedan fuera de la administración al término de cada período constitucional de gobierno sino es que antes.
- Crear un fondo especial en apoyo a la implementación en las entidades federativas y municipios de un programa permanente de capacitación y formación técnica especializada en materia catastral y de tributación inmobiliaria diseñado y desarrollado por el INDETEC con apoyo de otras instituciones técnicas y académicas