

La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010

Ismael López Padilla y Salvador Gómez Rocha

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolninst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14IL1SP

Resumen

A partir de las ideas que Henry George expone en su libro, “Progreso y Miseria”, publicado en 1879, desde el enfoque de la economía diversos autores argumentan sobre la introducción de un impuesto del valor de tierra. Sobre el tema se han elaborado algunos estudios de enfoque teórico en su mayoría, que refieren positivos impactos de un impuesto al valor del suelo tanto fiscales como en la gestión de la información e incluso de su aceptación política.

En el presente ensayo se analiza un caso práctico en el municipio fronterizo de Mexicali, México, que desde el año 1989, se decidió la adopción de la base valor del suelo del impuesto predial, con lo que a la fecha lleva poco más de veinte años de aplicación.

El enfoque es primero documentar la evolución en la experiencia de Mexicali, mediante la recopilación de los reportes, así como de las opiniones y percepciones de los participantes en la elaboración y en la aplicación de la reforma, sobre su aceptabilidad, la facilidad en las revaluaciones y la agilidad operativa del catastro, para con ello identificar los factores a favor y en contra, en su aplicación. Además se hace una evaluación de los indicadores generales como el nivel de recaudación del predial y la dinámica de expansión urbana de Mexicali, durante el periodo en que se ha utilizado la base valor del suelo del predial, por ser dos de los indicadores más relacionados a los efectos de la base valor del suelo.

De la experiencia y la evaluación que se realiza, las conclusiones que se obtienen corroboran los atributos del instrumento base valor del suelo, en sentido de hacer recomendable su aplicación en las ciudades latinoamericanas.

Entre los logros que se confirman con el ensayo está el reconocimiento por la población contribuyente, que la renta que produce el suelo como plusvalía es el resultado del esfuerzo comunitario.

Es un caso en que se asocia en la práctica la distribución de las cargas fiscales a los valores del suelo, representativos de los beneficios que la ciudad ofrece a los contribuyentes, además que la determinación del máximo y mejor uso, en el proceso de valuación de Mexicali se realiza a partir de identificar la intensidad de uso dominante en cada zona, que establece el propio mercado inmobiliario.

Se ha agilizado el registro y procesamiento de la información predial, que implica una más eficiente operación del catastro municipal, lo que también facilita acordar los rangos de actualización de valores a partir de una mejor interpretación de las variaciones de valor del suelo, de las zonas homogéneas.

Como hallazgos principales se ha logrado una recaudación del predial con una tendencia creciente en términos reales en el periodo de aplicación de la base valor del suelo y se hay indicios que el efecto de la base valor del suelo del impuesto predial es en sentido de una ciudad más compacta.

Sin embargo, también se advierte sobre la necesidad de profundizar aún más, tanto el análisis de Mexicali, como de otras experiencias de aplicación en diferentes contextos que permitan un mayor conocimiento sobre los efectos que produce en el ámbito urbano, de ello es necesario mantener las discusiones y promoción de este instrumento en el contexto de las ciudades latinoamericanas.

Sobre los autores

Ismael López Padilla es Maestro en Urbanismo, por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios en Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria y una Especialización en Políticas de Suelo Urbano en América Latina, por el Lincoln Institute of Land Policy. Con experiencia en el sector público y privado, en proyectos de fortalecimiento institucional y finanzas municipales. Actualmente en el gobierno federal, con asistencia técnica a la planeación del desarrollo urbano y la modernización de catastros urbanos y vinculación con los registros públicos de la propiedad. Profesor del curso a distancia, “Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano”, del Lincoln Institute of Land Policy y de la materia Servicios Públicos, de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM.

Contacto: ilopezp52@hotmail.com

Salvador Gómez Rocha es urbanista con maestría en desarrollo urbano con especialidad en desarrollos inmobiliarios por la UNAM. Diversos cursos tanto en instituciones nacionales como del extranjero relacionados con planeación urbana, diseño urbano, finanzas locales, vivienda, catastro, entre otros. Actualmente es Director General Adjunto de Desarrollo Urbano y Suelo de la Secretaría de Desarrollo Social. Tiene experiencia de más de 20 años en temas relacionados con el desarrollo urbano, finanzas locales, evaluación de proyectos, catastros y legislación en la materia. Ha ocupado puestos a nivel directivo y gerencial, tanto en instituciones de diversos órdenes de gobierno, como en la iniciativa privada. Profesor de la materia Financiamiento para el Desarrollo Urbano de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM y Faculty Member del Lincoln Institute of Land Policy.

Contacto: sgomezacebo2003@yahoo.com.mx

Índice

Introducción	1
Fundamentos de la base valor del suelo.....	3
Factores a favor.....	3
Argumentos éticos	3
Argumentos económicos.....	4
Argumentos técnicos y prácticos	5
Desventajas asociadas a la base valor del suelo.....	5
Argumentos económicos.....	6
Argumentos técnicos y prácticos	6
Balance general.....	8
El caso de Mexicali.....	8
Crecimiento urbano de Mexicali.....	9
El entorno político.....	9
El impuesto predial en Mexicali, antes de la reforma.....	10
El modelo	12
La valuación.....	16
La recaudación en Mexicali	19
La expansión de Mexicali 1980-2010.....	23
La situación actual en Mexicali	26
La base valor del suelo en Tijuana, B. C.	28
La base valor del suelo en Ensenada, B. C.	29
Evaluación del instrumento base valor del suelo en Mexicali (pros y contras).....	30
De los argumentos a favor	31
De las dificultades asociadas a la base valor del suelo	34
Perspectivas de réplica en América Latina	35
Bibliografía	38
Entrevistas	40

Índice de Tablas

Tabla 1 Ingresos del municipio de Mexicali.....	12
Tabla 2 Incorporación de predios al catastro de Mexicali	12
Tabla 3 Indicadores de gestión catastral para municipios seleccionados, 2005	22
Tabla 4 Incremento de población vs superficie 1980 a 2010.....	24
Tabla 5 Expansión urbana en Mexicali, 1990 a 2010.....	25
Tabla 6 Expansión urbana en Hermosillo, Sonora, 1990 a 2010.....	26

Índice de Mapas

Mapa 1 Plano de valores del suelo de Mexicali, 2007.....	19
Mapa 2 : Ubicación de los municipios comparados	21

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Curva de precios de la vivienda.....	14
Gráfico 2 Relación distancia-valor en el mercado inmobiliario de Mexicali	14
Gráfico 3 Ingresos por Impuesto Predial en Mexicali, B. C.....	20
Gráfico 4 Impuesto Predial como proporción de los Ingresos Propios	21
Gráfico 5 Predial como proporción del PIB, 2005	22
Gráfico 6 Recaudación Per Cápita.....	23
Gráfico 7 Expansión urbana 1980-2010	24

La base suelo del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010

Introducción

En el libro de Henry George publicado en 1879, se expone la idea de que un impuesto único al valor de la tierra, tendría efectos favorables en la tributación, con propiedades como la facilidad de recaudación, la certeza y la equidad; en concordancia con estas ideas algunos autores también argumentan sobre el impacto que tendría un impuesto al valor del suelo.

Sobre este tema de sólo considerar el valor del suelo como la base del impuesto a la propiedad, se han elaborado algunos estudios de enfoque teórico en su mayoría, en que se refieren los impactos que se esperan de un impuesto al valor del suelo en la distribución de las cargas fiscales, los ganadores y los perdedores de esa distribución, la transparencia en su aplicación, la aceptabilidad de implantación de esta alternativa impositiva y sobre la existencia de voluntad política para ponerla en práctica.

En México se tiene un caso práctico en el municipio fronterizo de Mexicali, Baja California, que por las circunstancias políticas particulares en el año 1989, de requerir recursos de manera autónoma, el presidente municipal electo, decidió la adopción de la base valor del suelo del impuesto predial, con objeto de simplificar el proceso de actualización de los valores catastrales y elevar la recaudación del impuesto predial, a la par de lograr la aceptación de la población contribuyente.

De este caso se han realizado sólo dos reportes de investigación, que dan cuenta de las circunstancias políticas y técnicas de la experiencia particular de implantación de la reforma, de sus consecuencias inmediatas y de su mantenimiento en las administraciones municipales posteriores.

Sin embargo ya han pasado dos décadas desde su implantación y es por ello que la realización de este ensayo¹ se propone el objetivo de revisar la información que se ha producido sobre sus resultados en los propósitos iniciales de la reforma, y en particular sobre sus posibles impactos desde los enfoques como: la facilidad en la valoración inmobiliaria, la recaudación del impuesto predial, y la densidad y expansión urbana de Mexicali.

El enfoque del ensayo actual es descriptivo, mediante la revisión de los estudios que se han emprendido sobre el tema, en la experiencia latinoamericana y en particular sobre el caso de estudio, a fin de lograr un compendio de las experiencias ya registradas. Adicionalmente se

¹ La realización del ensayo se hace a partir de la identificación y recopilación de los aspectos positivos y negativos de la experiencia de Mexicali, sobre la base de la información que se dispone, además de incorporar los nuevos datos que se han registrado en el periodo de aplicación de la reforma, a fin de actualizar el análisis y presentar este instrumento sobre la base de sus resultados. No obstante lo anterior, aún se requiere una investigación que proporciones la información cuantitativa para identificar y medir de manera concluyente los efectos de la base valor del suelo en Mexicali, desde los diferentes enfoques hasta ahora detectados.

realizaron cuatro entrevistas que permitieron obtener de primera mano las opiniones y referencias por los participantes en la formulación del nuevo esquema fiscal y en su implementación, sobre la base de un modelo de valuación del suelo, así como los que han participado en el ámbito municipal, en su operación como caso práctico.

De ello se identifica la viabilidad política para su implantación, las características analíticas del modelo, y las características técnico-administrativas de su aplicación en la actualización de valores catastrales de toda la ciudad, en el periodo de estudio.

La evaluación del impacto en las finanzas municipales, se tomó a partir de la recaudación del impuesto predial registrada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), a valores constantes, que muestran las variaciones en el periodo, así como de manera comparada con otros municipios de la región norte del país similares en cuanto a PIB per cápita, en sentido de tener los datos de eficiencia de la gestión catastral en un contexto administrativo similar, con la diferencia en la aplicación del instrumento base suelo, sólo en Mexicali.

De la información disponible sobre la dinámica de expansión de las ciudades en México, editada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), también se logra comparar el caso de Mexicali con otros municipios de la zona norte y fronteriza, de crecimiento de la población de proporción similar, en un periodo mayor que es el que reporta el estudio de la SEDESOL.

Además para una visión de mayor detalle, se hace el cálculo particular del crecimiento de la población y la expansión urbana en el periodo de aplicación del instrumento base suelo, en Mexicali y en el municipio de Hermosillo, Sonora, que es la ciudad de características topográficas y socio-económicas más parecidas a Mexicali.

No obstante que la dinámica de expansión urbana de las ciudades responde a diversos factores como las características del mercado inmobiliario local y la capacidad de regulación del crecimiento de la zona urbana, y la información disponible no permite avanzar en el análisis de factores, uno de los efectos teóricos más reconocidos de la base valor del suelo del impuesto a la propiedad es ser factor de presión para la utilización de los vacíos urbanos, para lograr una mayor densidad urbana y en consecuencia para una menor expansión.

Finalmente se revisan los postulados teóricos con los resultados y evidencias, a efecto de corroborarlos, destacando los pros y los contras de la aplicación del instrumento en el caso de Mexicali.

El ensayo se divide en 5 capítulos. En este primer capítulo, se proporciona la descripción del estudio. En el capítulo 2, se hace una revisión de las posturas de los principales autores sobre los efectos estimados a favor como en contra del instrumento base valor del suelo.

El capítulo 3, expone el caso de Mexicali, las condiciones urbanas, las políticas y el sistema impositivo, antes de la reforma. El modelo de valoración aplicado y los resultados reportados en la recaudación del predial y la expansión urbana. Los reportes de los casos de Tijuana y Ensenada, en que se adoptaron sistemas similares de base valor del suelo.

En el capítulo 4, la evaluación del instrumento a partir del caso de Mexicali, con los argumentos a favor y la dificultades que se deducen de su aplicación. El capítulo 5, expone las consideraciones sobre las perspectivas de réplica que tiene el instrumento en América Latina.

Fundamentos de la base valor del suelo

De manera particular la base valor del suelo del impuesto a la propiedad, como concepto y después ya como instrumento fiscal, se ha examinado por diversos autores desde diversas ramas del conocimiento y en diferentes momentos de la evolución de las ciudades, y finalmente desde el análisis de las políticas fiscales que mejor pueden resolver los problemas comunes en el financiamiento de las ciudades. Cada uno desde distinta posición que incluso pueden converger en sentido de los muchos factores a favor que se tienen y los que se advierten en contra, y que pueden ordenarse según la temática en que se apoyan, como son, la ética, la economía y la práctica en su aplicación.

Es desde estos puntos de vista que se refiere el resumen de un análisis² con los factores que están a favor y aquellas dificultades que se han encontrado en su aplicación y que sirven de referencia para construir el esquema de evaluación del caso de Mexicali, a partir de lo que se espera tenga un efecto positivo, de lo que debe evitarse, así como la mejor manera de utilizarlo.

Factores a favor

Argumentos éticos

Desde el punto de vista de la ética y del buen gobierno, se tiene que todas las personas, tienen iguales derechos a los bienes naturales y quienes los utilizan más de lo que requieren deben compensar esa parte a los que los utilizan menos (Plassmann 1997). En el mismo sentido la renta que produce el suelo pertenece a la comunidad, ya que dicha renta es resultado del esfuerzo comunitario y se capitaliza en plusvalía urbana.

El impuesto al valor del suelo, puede recuperar para la comunidad una parte del incremento de valor creado por la inversión pública (Reece 1992), ya que tiene por base la evolución de los valores y los precios del suelo se elevan con mayor frecuencia que la tasa de inflación general, por razones independientes a los esfuerzos e inversiones de los propietarios (Lichfield y Connellan 1997; Harriss 1999). En este sentido se reconoce que las inversiones públicas se capitalizan en los valores del suelo.

En comparación con otros instrumentos de captura del valor, al impuesto de base valor del suelo, se le reconoce como el más transparente, el menos complicado de administrar, menos vulnerable a ser influenciado por intereses particulares y el menos propenso a producir distorsiones en el mercado (Andelson 2000).

² El resumen de los fundamentos de la base valor del suelo, se toma en gran medida de los conceptos del WorkingPaper, AnalyzingtheFeasibility of Movingto a LandValue-basedPropertyTaxSystem: A Case StudyfromBrazil. Claudia de Cesare 2003. Es por ello que los autores que se refieren en este capítulo, en su mayoría son citas tomadas de ese estudio.

Argumentos económicos

Uno de los argumentos que se discute en este contexto, es que los sistemas fiscales al valor del suelo son neutros, puesto que no alteran la secuencia del desarrollo, ni las densidades establecidas al no incluir las construcciones. Cualquier acción que fuera óptima antes del impuesto se mantiene óptima después del impuesto.

El impuesto de base valor del suelo no se transfiere a otros factores de la economía, además que al gravar al suelo vacante o de baja densidad igual a los otros predios de mayor rentabilidad, induce a la densificación urbana (Morales 2007).

Con la base valor del suelo se distingue la parte de la propiedad que adquiere valor sin la intervención del propietario y deja fuera las mejoras que implican la decisión y esfuerzo particular del propietario (Morales 2007), lo que constituye restituir a la administración pública la fuente idónea para el refinanciamiento urbano.

Cualquier impuesto sobre un bien con una demanda elástica genera una pérdida de eficiencia, porque el impuesto conduce a un precio de mercado más alto, que desalienta al consumo del bien y estimula su sustitución por mercancías similares. Dado que la oferta de suelo es fija, el impuesto al valor del suelo se puede considerar como ideal desde el punto de vista de la eficiencia, puesto que ninguna acción del dueño podría trasladar el impuesto, no hay una posible sustitución de su efecto y, por lo tanto, ninguna pérdida de eficiencia (Plassmann 1997).

Con el incremento al costo de retenerlos predios sin desarrollar, un impuesto al valor del suelo conducirá a una reducción significativa en su recuperación económica, haciendo más atractivo la opción de desarrollarlos inicialmente. Es por ello que se espera, que el impuesto al valor del suelo incorpore más suelo al mercado, en lugar de estimular el retrasar su desarrollo por los dueños que desean beneficiarse del aumento de precios del mercado (Oates 1999).

A lo anterior se puede provocar un favorable efecto para desarrollar el suelo vacante, ya que gravarlo en función de su máximo y mejor uso, en la misma medida será la presión al propietario para desarrollarlo al uso más rentable (Bahl, 1998).

La adopción del impuesto del valor del suelo puede tener el efecto de alentar ciudades más compactas y de crear un patrón racional del desarrollo, que conduce a la reducción en el número de sitios vacantes y subutilizados en los centros urbanos. Esto disminuye la presión hacia la dispersión suburbana y promueve un uso más eficiente de la infraestructura existente (Brown 1999).

El suelo ha sido un componente importante de la riqueza, y en general distribuido de manera desigual por la sociedad, además las fortunas familiares comúnmente se basan en la propiedad de grandes cantidades de tierra (Barry III, 1999), Incluso se considera que la propiedad del suelo está más concentrada que los otros de bienes e incluidos los ingresos de los propietarios (Beck 1999). En este sentido el impuesto al valor del suelo será progresivo en la medida en que influya hacia una mejor distribución de la propiedad del suelo urbano. Además si la propiedad se

encuentra concentrada en pocos propietarios, el impuesto de base valor del suelo permitirá gravar a la población de altos ingresos. (Morales 2007).

Debido al efecto de capitalización diferenciada, el impuesto al valor del suelo afecta con mayor fuerza al dueño rico que al pobre, dando otra cualidad progresiva al impuesto. El monto del impuesto no se agrega al costo del interés de retener el suelo, sino lo desplaza (Gaffney 1999), propone que la disminución del costo del interés iguala al aumento en la recaudación del impuesto. Es importante darse cuenta que el costo del interés es regresivo, porque las tasas de interés varían entre la gente, con los pobres pagando más. Sustituir el interés por los impuestos deshace el efecto regresivo de las tasas de interés.

Agrega que la imposición al valor del suelo es algo redistributivo, porque ofrece más suelo para los pobres. El efecto diferenciado de capitalización, es probable que aumente la fuerza que tiene una oferta de suelo para el pobre, haciendo despojar el suelo retenido por los ricos.

Argumentos técnicos y prácticos

La exclusión de las mejoras de la base impositiva, facilita el mantenimiento del catastro al ser menos los datos que deben ser registrados y menos las inspecciones para identificar modificaciones y nuevas construcciones, que generalmente se encubren para reducir la carga del impuesto (McCluskey y Franzsen 1999). Puesto que la necesidad de la información es limitada, un impuesto al valor del suelo se podría administrar con menos esfuerzo y costo.

La simplificación permitirá establecer los valores por m² por zonas, evitando las discusiones sobre los tipos y valores de las construcciones (Morales 2007), lo que finalmente resulta en un trabajo menos costoso y uniforme, dando oportunidad para avalúos en masa con la utilización de sistemas computarizados (Bahl 1998).

Un aspecto relevante de la base valor del suelo es que el suelo no puede ocultarse, por lo que hace casi imposible la evasión además que a falta de pago, el suelo puede ser tomado en pago y ser vendido (Harriss 1999).

A manera de resumen de los conceptos anteriores es que al impuesto al valor del suelo, principalmente se le considera más transparente, de fácil administración y menos vulnerable a intereses particulares, se espera que su adopción pueda tener el efecto de influir a ciudades más compactas y de crear un patrón racional del desarrollo, reduciendo el número de sitios vacantes y subutilizados en los centros urbanos. Esto disminuye la presión hacia la dispersión suburbana y promueve un uso más eficiente de la infraestructura existente (Brown 1999).

Desventajas asociadas a la base valor del suelo

Desde el punto de vista contrario, respecto de las dificultades tanto en su utilización, como de los efectos no deseados que la base valor del suelo puede tener en el financiamiento y evolución urbana, se tienen argumentos a considerar, pues es un instrumento que implica la modificación en la concepción del impuesto con un esquema de fiscalización ya consolidado, que además

replantea la manera de construcción de los catastros y replantear la participación de una especialidad como lo es la valuación inmobiliaria.

Argumentos económicos

Una primera preocupación es la posible baja en la recaudación del impuesto al valor del suelo precisamente por la exclusión de las mejoras que representan una parte sustancial del valor de los inmuebles. Se precisa que los impuestos al valor del suelo tienen autoridad para gravar una parte de la base del impuesto, excepto la otra parte sustancial de la riqueza, especialmente en las áreas más desarrolladas (McCluskey y Williams 1999).

Al considerarse únicamente el valor del suelo, es de esperar la disminución de la base y en consecuencia del monto del impuesto, lo que podría compensarse con un aumento en la imposición fiscal. Sin embargo es de considerar que políticamente es más fácil imponer una tasa impositiva más baja a una base más amplia (Bahl 1998).

De manera semejante a la contribución tradicional, se identifica que la volatilidad de los precios del suelo puede contribuir al rechazo por el público en general del valor del suelo como la base del impuesto (Reece 1992). Una fuente del descontento con la contribución territorial es “el persistente e imprevisible potencial de aumentar el gravamen”. Esto puede crear miedo a la bancarrota, porque el suelo no genera directamente renta (Youngman 1998).

Otro defecto identificado es el hecho de que los efectos económicos verdaderos de un sistema fiscal basado en el valor del suelo siguen siendo polémicos. La mayor parte de la investigación empírica sobre cualquier impuesto al valor del suelo o los sistemas calificados de la contribución territorial se centra en el impacto sobre la actividad de la construcción. Según lo destacado, mientras que la teoría económica supone que los impuestos al valor del suelo alentarían la provisión de más capital para la edificación y la renovación, aún no se tiene ninguna evidencia empírica fuerte que un cambio de la base del impuesto tenga influencia real en el comportamiento práctico de la gente (Plassmann 1997).

Uno de los enfoques relevantes se refiere a que si la base es sobre el valor de uso corriente de los inmuebles, pierde todas las ventajas como base gravable, ya que los predios tienen un valor cero sin posibilidad de ser un estímulo para que el propietario los desarrolle (Morales 2007).

Argumentos técnicos y prácticos

Se discute la viabilidad de adoptar el valor del suelo como la base de impuesto, por la dificultad en determinar el valor de los sitios ya desarrollados (Lichfield y Connellan 1997; McCluskey y Franzsen 1999). Según lo expuesto, “no hay manera económicamente correcta de descomponer el valor en el valor del suelo y el valor de la estructura” (Arnott 2000). Por la dificultad enorme de valorar el suelo correctamente, las ventajas de la eficacia del impuesto al valor del suelo no pueden ser alcanzadas, debido a la amplia gama de error, muchas propiedades terminarían gravadas al alza en parte o en gran parte en base al valor de las mejoras más que al valor del suelo solamente (Mills 1998).

Para determinar el valor de tierra, al usar el método residual, el valor de tierra se asume que sea igual al valor de la propiedad menos el costo depreciado de las estructuras existentes. Aunque el valor residual del sitio se puede estimar fácilmente, se observa que todos los errores en que se incurrió en estimar el valor comercial y en los costos de producción están naturalmente trasladados a la estimación del valor del suelo (Mills 1998).

Él discute que el valor del suelo sea una diferencia relativamente pequeña entre los dos valores mucho más grandes y, por lo tanto, los errores de la valoración podrían ser enormes. Por otra parte, la imprecisión en la valoración del suelo puede ocurrir porque “la obsolescencia es difícil de medir, y la depreciación debido al deterioro en la calidad no sólo es difícil de medir también depende del nivel del mantenimiento elegido, que refleje las condiciones del mercado” (Arnott 2000).

Según Mills (1998), la valuación de sitios es frecuente que se maneje por consideraciones del impuesto, no por valores del mercado. Sin embargo, en muchas jurisdicciones, el suelo y las mejoras se determinan ya por separado usando el método del costo, aunque se gravan con la misma tarifa (Andelson 2000). Esto significa que los errores del gravamen ya pueden estar incluidos en los sistemas actuales basados en el valor total.

En los países en desarrollo como son los Latinoamericanos, es más frecuente la valoración directa de los inmuebles sobre la base del juicio de los expertos, así como de fuentes de información informales y en el cálculo de valor de los predios baldíos (Bahl 1998).

En cuanto al uso del análisis hedonista, la dificultad principal es estimar el valor del sitio en áreas donde no hay sitios sin desarrollar. Mills (1998) observa que los datos disponibles sobre ventas de sitios sin desarrollar están relacionados sobre todo con parcelas situadas en la periferia de la ciudad, y el precio de tales ventas no proporciona una base para el gravamen de sitios desarrollados más cercano a las áreas centrales. Según Mills (1998), no se ha hecho ninguna tentativa conocida de utilizar una ecuación hedonista para determinar valores del sitio de características desarrolladas.

Otra dificultad es el número limitado de los sistemas basados en el valor de la tierra, puestos en ejecución con eficacia y trabajando correctamente, para ser utilizados como modelos para la introducción de nuevos sistemas. Esto refiere especialmente sobre trasladar la capacidad derivada de análisis teórico para el diseño de un sistema administrativo factible y políticamente aceptable de la contribución territorial (Arnott 2000).

También se alerta que los impuestos más fuertes sobre el suelo, aunque compensado por reducciones en ingresos y otros impuestos, se puedan considerar como confiscatorios por algunos partidos, con la excusa que el suelo fue comprado de buena fe, bajo la protección de la ley (Andelson 2000). En una sociedad con un sistema establecido de propiedad privada del suelo, implica realmente establecer la incautación parcial de la propiedad (Plassmann 1997).

Según él, la incautación puede crear más injusticia que la que podría quitar. Otro obstáculo puede ser el hecho de que los principales perdedores de la adopción de un alto impuesto sobre el

suelo sean probablemente los individuos ricos y las corporaciones, que poseen grandes cantidades de tierra sin desarrollar.

Otro problema es que el impuesto al valor del suelo se puede etiquetar como regresivo por los contribuyentes. Hay injusticia entre los contribuyentes que desarrollan sitios con diversas intensidades y pagan el mismo impuesto, consecuentemente el impuesto se percibe como injusto, puesto que puede determinar un grado bajo de correlación entre el impuesto y la capacidad a la pago (Reece 1992).

Se reconoce a menudo que el valor comercial provee a los contribuyentes de una mejor comprensión del análisis razonado detrás de la contribución territorial, que lo que haría usar el valor del suelo (Ridge y Smith 1991). Ello ocurre, posiblemente, porque los contribuyentes tienen una mejor idea del valor aproximado de sus propiedades pero tienen más dificultad en determinar el valor del suelo en los sitios ya desarrollados.

Una frecuente objeción a los impuestos al valor del suelo se basa en la creencia que el impuesto estimularía un intenso desarrollo de las áreas rurales y suburbanas, provocando los efectos negativos asociados a la sobre ocupación (Plassmann 1997).

El obstáculo principal a la aceptación del impuesto al valor del suelo es el deseo de ignorar el tema de los impuestos (Barry III 1999).

Finalmente que una de las razones principales por las que las ideas indicadas tan claramente por Henry George y la siguiente generación de Georgianos no se han ejecutado a gran escala, es la falta de participación activa de los que habrían sido efectivamente beneficiado con ellas (Harriss 1999).

De manera resumida, las dificultades refieren la posible baja en la recaudación con la base valor del suelo, el riesgo de gravar el uso corriente del suelo, las dificultades metodológicas y de información para calcular los valores del suelo, el posible rechazo de quienes sientan afectados en sus intereses económicos o incluso que pueda ser regresivo.

Balance general

De las apreciaciones anteriores y posiciones desde el punto de vista de los efectos que tendría el impuesto a la propiedad con base en el valor del suelo, los argumentos a favor parecen tener mayor peso, por lo que su puesta en práctica y evaluación rigurosa a partir de resultados de caso, siguen siendo esenciales para aportar mayor claridad sobre su utilidad, para ello se mantiene la conveniencia de replicarse a otros casos que demuestren dichos efectos de manera empírica.

El caso de Mexicali

En el contexto del análisis anterior de aspectos favorables y desfavorables, aquí se presenta el caso del municipio de Mexicali, Baja California, que es uno de los pocos ejemplos empíricos en Latinoamérica, en que desde el inicio de los años noventa se adoptó la base valor del suelo del

impuesto predial, con objetivos recaudatorios muy particulares y en condiciones singulares por el contexto político en que se dio.

Crecimiento urbano de Mexicali

Mexicali se ubica en la frontera entre México y Estados Unidos de América, es la capital del estado de Baja California, con un acentuado desarrollo agropecuario e industrial en los últimos años.

Su crecimiento urbano es de tipo concéntrico desde sus inicios, a partir del centro tradicional y el paso fronterizo, teniendo como único límite al norte la línea internacional entre ambos países.

Su expansión urbana ha sido sobre predios de uso agrícola y con la ocupación de los grandes vacíos que se han ido formando a través de su crecimiento, ya que su topografía no presenta accidentes salvo la depresión del Río Nuevo, lo cual en general permite un crecimiento continuo al no tener barreras físicas que se opongan.

El entorno político

El ambiente en México desde poco antes de la reforma fiscal con la adopción de la base valor del suelo, y que ha prevalecido hasta ahora, es de una política con mayor peso en la centralidad de los recursos públicos, con una distribución desde el gobierno nacional hacia los gobiernos estatales y municipales.

En paralelo, desde el inicio de los años ochenta, se da una transferencia apresurada de las funciones catastrales de los estados a los municipios del país a la vez de la recesión económica que se presenta en esos años, situación que influye primordialmente en la caída del nivel de recaudación del predial nacional, que en su punto más bajo es la tercera parte de su monto al iniciar esa década, (López, 2004).

Es así que las participaciones federales a estados y municipios, cobran la mayor importancia como fuente de recursos para estados y municipios a la par de una disminución en el ánimo fiscalizador local y una acentuada tendencia a la dependencia económica centralizada en la federación.

En el caso particular del estado de Baja California, gana por primera vez las elecciones a la gubernatura estatal un partido de oposición, representado por Ernesto Ruffo Appel (1989-1995), del Partido Acción Nacional (PAN), al Partido Revolucionario Institucional (PRI), hasta entonces el partido dominante en el país durante los 60 años previos.

En el municipio de Mexicali, de la misma entidad federativa, gana las elecciones Milton Castellanos Gout (1989-1992), del partido dominante PRI, que ya antes había sido diputado local y bajo un escenario al iniciar su gobierno de depender en una proporción importante de sus ingresos, de la transferencia de recursos desde la administración estatal.

En este contexto, la disyuntiva y principal motivo para iniciar la administración de Mexicali sobre la base de su propio esfuerzo y capacidad, es lograr una fuente de recursos suficiente para su administración pública, donde el incremento de la recaudación del impuesto predial surge en la propia idea del alcalde Castellanos, como la mejor opción.

Para ello, se contrata la participación de una empresa especializada, Planeación Ejecutiva a cargo de Sergio Flores Peña, con lo cual se inicia la elaboración de una propuesta de modelo de actualización de valores, que permita elevar la recaudación como proyecto político-financiero, de esa administración (Perló 1999).

La primera tarea es la concepción y puesta en práctica de un modelo de tasación de los valores del suelo, con dos aspectos principales, la sencillez que permita a cada contribuyente reconocer fácilmente la distribución general de los valores del suelo de su ciudad, la transparencia que deriva de esa percepción general y que los valores del suelo son resultado de las condiciones urbanas que la ciudad ofrece a cada predio.

Desde el inicio ya se contaba con un avalúo anterior elaborado por el Instituto Estatal de Valuación, que sirvió de referencia para los trabajos y contrastar los resultados del modelo, sin embargo es necesario subrayar que es el desarrollo del modelo de valuación en sí, el instrumento que constituye buena parte de la experiencia de Mexicali.

El impuesto predial en Mexicali, antes de la reforma

La situación anterior al proceso de reforma que inicia en 1989, era con la base gravable mixta, igual a la utilizada en el resto del país, esto es formada por el valor del suelo más el valor de las construcciones de cada inmueble para determinar el valor catastral, el que se multiplicaba por la tasa vigente para obtener el monto del impuesto a pagar.

Las tasas impositivas de ese año eran de 8.5 al millar para inmuebles habitacionales y de 10.5 al millar para los demás usos como los servicios, el comercio y la industria, con excepción a los inmuebles de los gobiernos federal, estatal y municipal, las embajadas y consulados de otros países y las notarías y juzgados. Destaca que a los predios urbanos baldíos se les aplicaba la tasa más alta de 30 al millar con objeto de fomentar su desarrollo (Perló y Zamorano 1999).

La oficina de Catastro y Control Urbano dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del gobierno del estado, llevaba a cabo todas las actividades catastrales del municipio, conforme a su Ley Orgánica Municipal, aún cuando ya se había modificado el artículo 115 de la Constitución Mexicana, concediendo a los municipios la facultad de administrar libremente su hacienda la que se formaría entre otros ingresos de los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

El municipio de Mexicali, tenía la facultad de cobrar el impuesto predial, la valuación y revaluaciones catastrales con la información que le proporcionaba la oficina estatal.

En el periodo 1984 a 1986 son los propios causantes los que fijaban los valores de sus predios, por lo que se presentaban frecuentes irregularidades, no era equitativo el resultado y con ello se generó una fuerte subvaluación inmobiliaria.

En el periodo 1987 a 1989 en la Ley de Ingresos se había definido como valor catastral el mayor entre el valor comercial, el contractual, el manifestado por el propio contribuyente o el fijado por el municipio.

La práctica de este esquema de valuación fue que los valores catastrales eran negociados entre autoridades catastrales y contribuyentes, sobre una base discrecional que dejaba de lado las características de los inmuebles y de la ciudad, el resultado entonces fue generalizar la subvaluación.

Los datos iniciales correspondían a un avalúo de 1957, por lo que para 1989 estaban totalmente obsoletos y esto fue en la década de mayor inflación nacional. Los precios unitarios ya no tenían ninguna relación con la realidad, con valores de \$80.00 pesos el m² de construcción de primera calidad, cuando el salario mínimo diario era de \$23,000.00 pesos (Perló y Zamorano 1999).

Una primera acción en 1989 fue la renovación de la Ley Orgánica Municipal en la que el municipio recibe las atribuciones para también llevar el manejo del catastro.

En el inicio de la reforma al impuesto predial, se estimaba que los valores catastrales representaban apenas el 10% de los valores comerciales, por lo que se establece un pago del predial no menor a 2 veces el salario mínimo, y el 29% de las cuentas cayeron dentro de ese rango (Perló y Zamorano 1999).

Otra distorsión se presentaba en las transacciones inmobiliarias con financiamiento bancario, que para la escrituración debían declarar el monto del avalúo bancario que corresponde muy cercano al valor comercial y que al registrarse en el catastro en contraste con los demás registros de valores sumamente bajos, hacía evidente las deficiencias del sistema catastral.

En el año de 1989 la recaudación por el impuesto predial de 4,382 millones de pesos³ apenas representó el 7% del presupuesto de egresos del municipio de Mexicali, la diferencia para la cifra de ingresos de 5,685 millones de pesos (tabla 1), corresponde al pago de multas y recargos.

Con la reforma se inicia la integración y actualización del padrón catastral para el municipio, ya que de los 262,000 predios que tenía registrados la Dirección Estatal de Catastro, el municipio tan sólo tenía 154,000 predios, que es apenas el 58% (Perló y Zamorano 1999).

En los siguientes años se continuó con el registro de predios, no con la misma capacidad de incorporación de nuevos predios, ya que el año en que se logró registrar el mayor número 19,080 predios, fue 1990 (tabla 2).

³ La cifra corresponde a pesos corrientes sumamente devaluados a tal grado, que en el año 1993, para revaluar la moneda se le quitaron tres ceros.

Tabla 1 Ingresos del municipio de Mexicali

(Millones de Pesos)		
Año	Constantes (1989)	Incremento (%)
1984	1,299.20	
1985	2,456.60	89
1986	1,106.60	-55
1987	1,629.30	47
1988	3,299.30	102
1989	5,685.00	72

Fuente: Solicitud de financiamiento a Banobras. Planeación Ejecutiva S.A., 1989. En “La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California. Perló y Zamorano 2000”.

Tabla 2 Incorporación de predios al catastro de Mexicali

Año	Predios Incorporados	Acumulado
1989	9,310	150,743
1990	19,080	169,823
1991	6,395	176,218
1992	4,557	180,775
1993	4,025	184,800
1994	5,693	190,493
1995	5,293	195,786
1996	6,527	202,313
1997	5,380	207,693
1998	6,303	213,996

Fuente: Dirección de Catastro, Control Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Mexicali. Abril 1999. En “La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California. Perló y Zamorano 2000”.

Si al inicio del registro catastral se realiza el mejor esfuerzo de integración del padrón catastral para avanzar en un año al 64.82% del padrón estatal, aún con el registro de 7,028 predios en promedio en los años posteriores de ese periodo, se avanza pero moderadamente pues no se logra un padrón actualizado y completo, necesario para un esquema fiscal equitativo.

El modelo

Si el periodo municipal inicia con una administración catastral sin coordinación entre las funciones y responsabilidades que debían atender el gobierno estatal y el municipal, en cuanto a los valores catastrales están desvinculados de los valores comerciales, el padrón catastral desactualizado e incompleto y en consecuencia una baja recaudación del impuesto predial.

Común panorama así, las posibilidades de mejora también son amplias, por lo que una propuesta inteligente debía aprovechar las circunstancias adversas, en ese sentido es que se pensó que diseñar un modelo de valuación de suelo sin considerar las construcciones, sería el instrumento fiscal idóneo para actualizar la recaudación del impuesto predial de manera proporcional y equitativa, ante la realidad inmobiliaria de Mexicali en ese momento.

El modelo se concibió tomando en cuenta la conformación física de Mexicali, respecto de la topografía prácticamente plana, con la peculiaridad del río Nuevo como barrera física que delimita una zona popular al sur-oeste de la ciudad.

La decisión de únicamente considerar el valor del suelo, es reconocer que el suelo es el componente que mejor refleja los beneficios que ofrece la ciudad a los contribuyentes⁴, por lo que los atributos principales para identificar los valores particulares, son la localización y el nivel de servicios con que cuenta cada predio.

Para establecer un esquema de valores, se identifica el punto de mayor valor a una cuadra del paso internacional de Mexicali, B. C. a Calexico, EUA, que además es inicio del corredor de desarrollo desde la zona central de la ciudad hacia la parte sur-este.

Se identifica la Avenida Madero, paralela a la línea fronteriza, como la que refleja la función básica de mayor a menor valor en un gradiente⁵ conforme a la distancia, desde el paso fronterizo (mayor valor) hasta la periferia de la ciudad (menor valor).

Se parte de caracterizar la ciudad por zonas de comportamiento más o menos homogéneo y en base en esa caracterización se realiza un estudio de precios (ofertas) de los inmuebles.

Con los precios identificados se construye un modelo⁶ que se representa como una curva de la disposición a pagar por la adquisición de un predio en particular en función de la distancia a las zonas de mayor valor (precio) reconocidos por el mercado.

La característica general de la curva de precios de la vivienda (gráfica 1), es la de mayor presencia en la ciudad y más frecuentemente encontrada. Los otros segmentos del mercado se encuentran por métodos residuales que identifican los factores que inciden sobre esa curva básica.

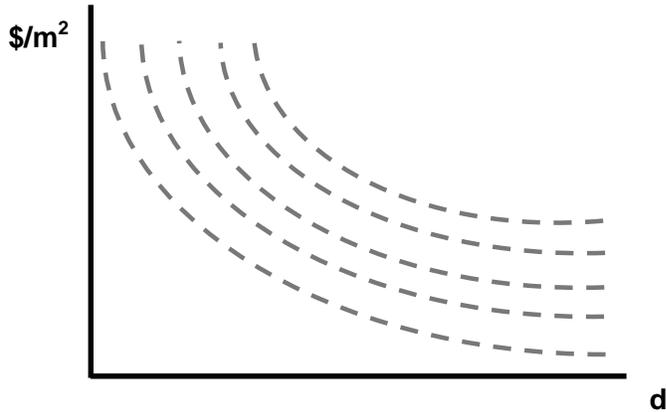
Esto permitió modelar la asignación de precios por el mercado para estar en condiciones de definir valores base para la tributación a partir de la observación del mercado inmobiliario y las características particulares de la ciudad, la correspondencia entre la curva modelada y la comprobación de precios fue del 98%, según reportó el propio estudio realizado (Gráfico 1).

4 Según expone Sergio Flores Peña, como la relación que sirvió de base para el diseño del modelo de actualización de los valores catastrales.

5 Gradiente, se toma como intensidad de aumento o disminución de una magnitud variable, y la curva que lo representa.

6 Según la Teoría de William Alonso (curva básica de comportamiento de los precios del mercado), que es la base para identificar los diferentes segmentos y los elementos que los definen.

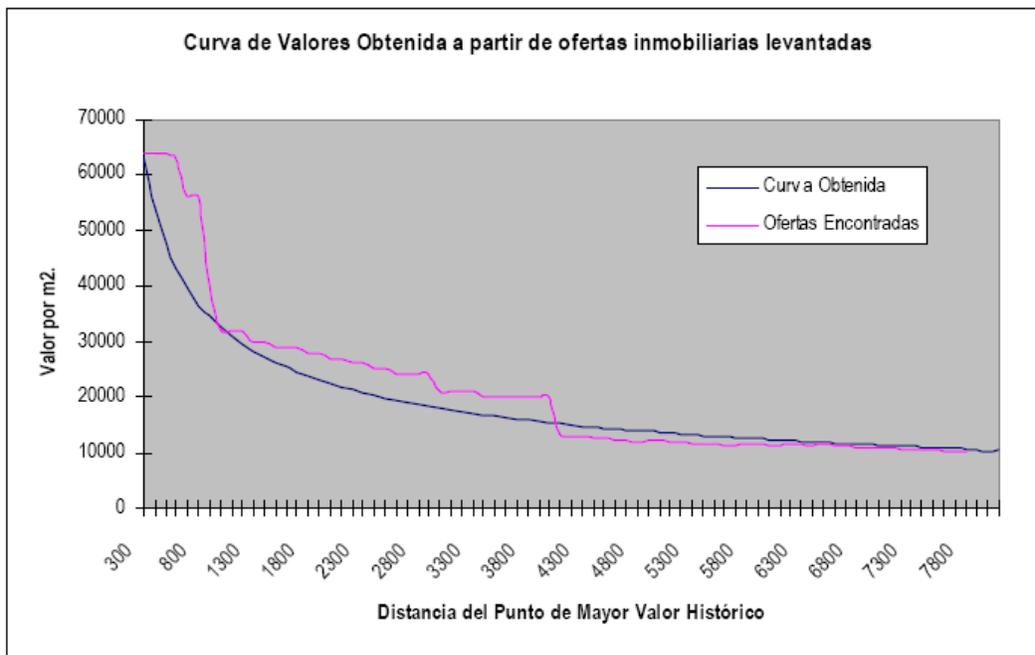
Gráfico 1 Curva de precios de la vivienda



Fuente: La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California. Perló y Zamorano 2000.

Tomando de base la curva principal de la Avenida Madero, se trazaron varios ejes radiales con origen desde el paso fronterizo, que para su parte amplia cubren a toda la ciudad y se identifican las distancias respectivas a cada centroide de colonia, en la función distancia.

Gráfico 2 Relación distancia-valor en el mercado inmobiliario de Mexicali



Fuente: La reforma del impuesto predial de base suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California. Perló y Zamorano 2000.

También se incluyen las otras variables de los servicios disponibles, como agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público y la pavimentación de calles que en Mexicali cobra relevancia por el medio ambiente predominante en esta ciudad (clima desértico con problemas de contaminación por polvo), los que modifican la distribución de los valores del suelo y que se obtuvieron a partir de visitas a las colonias para obtener la información de primera mano, además de corroborarla con la que se obtuvo de un sondeo con opiniones de corredores inmobiliarios y dueños de fraccionamientos, con experiencia propia en Mexicali.

Una de las variables consideradas en el modelo, fue el prestigio o estatus de cada colonia, formado por el rango de tamaño de los predios y el tipo y calidad de las construcciones, ya que en condiciones similares de localización y servicios, el prestigio hace la diferencia y es reconocido por la población como un determinante del valor del suelo por colonia.

Además se consideró un factor de ajuste histórico, reconociendo los años de creación de la colonia y su grado de mantenimiento, que también influye en la distribución y comportamiento de los valores a través del tiempo.

Debe señalarse que el modelo trata de reconstruir el comportamiento y distribución de los valores del suelo del mercado inmobiliario, lo que finalmente lo convierte en un instrumento analítico para la toma de decisiones en el propio ambiente político. Con base en las curvas resultantes, se determinó una fórmula general de valuación, la que se aplicó a los predios del padrón (Perló y Zamorano 1999).

$$V = f(d,s,uc)$$

Donde:

d: es la curva de valor de la tierra a partir del punto de máximo valor ubicado en Boulevard López Mateos y Calle Melgar, que señala los valores base para cada colonia (función baja) para cada 100m.

s: es la infraestructura de servicios públicos con que cuenta la colonia expresada en la presencia de agua potable, alcantarillado sanitario, electrificación, alumbrado público y pavimento. La presencia de los cinco servicios eleva el valor base en 3.88 veces (función alta). La presencia de cada elemento impacta en forma diferenciada; agua potable 0.2; alcantarillado sanitario 0.2; electrificación 0.1; alumbrado público 0.15; y pavimentación 0.35. Cabe destacar que este último elemento de mayor valor relativo, es porque el clima de tipo desértico de Mexicali, hace imprescindible contar con pavimento.

uc: es un factor que combina el uso del suelo al que se destina el predio, o en su caso el que señala el Plano regulador de la ciudad, con la calidad de la construcción en el caso habitacional y con el nivel de actividad en el caso comercial. Para los predios industriales este factor es de 1.0, es decir, no afecta el valor obtenido de *ds*. Para el uso habitacional el factor es de 0.6 en zonas

populares, 0.8 en zonas medias y 1.5 en residenciales. El comercio es 1.25 y 2.5 para baja y alta intensidad, respectivamente.

La valuación

Una vez conformado el modelo, se discutió por la asesoría, el equipo de colaboradores y el alcalde de Mexicali, a fin de comprender su base metodológica y funcionamiento, lo que también sirvió de base para lograr que la población aceptara la propuesta de actualización de los valores de suelo, como plataforma para incrementar la recaudación del impuesto predial.

Al transferir la administración del impuesto predial del estado al municipio de Mexicali al inicio de esa gestión, se creó el Comité Municipal de Catastro integrado por los sectores de la población, autoridades estatales y municipales, de los que destacan la tesorería municipal, el catastro estatal, los colegios de ingenieros civiles y contadores públicos, las cámaras de industria y comercio y la Comisión Estatal de Avalúos, con la función de determinar los valores unitarios de suelo en las diferentes zonas de la ciudad y para los usos de suelo existentes.

A partir del Comité con la formalidad de su composición, un factor relevante de la gestión política, fue constituir una Comisión Municipal de Valuación, con la participación de los sectores de Mexicali directamente relacionados a la propiedad inmobiliaria y la tributación, con lo que la valuación del suelo, no sólo recae en la visión y autoridad municipal, sino en la comprensión de los propios contribuyentes (Perló y Zamorano 1999).

La Comisión Municipal como órgano colegiado, se conformó con los principales representantes de la ciudad, entre los que destacan la barra de abogados, los líderes de colonias populares, la cámara de comercio, los sectores empresarial e industrial y el Instituto de Valuación Estatal, a quienes también se expone el modelo y sus resultados, lo cual les permitió comprender la lógica del mercado inmobiliario que se tomó para la identificación de los valores del suelo por colonia, que también corresponden a sus atributos urbanos.

La Comisión Municipal finalmente validó la actualización de valores y presentó la propuesta a la consideración del Congreso del Estado dominado por el PAN, que también la aprueba en diciembre de 1989 al contar con el consenso de los representantes de la ciudad, incluso con un ajuste a la baja en las tasas impositivas, para ponerla en vigor e iniciar su aplicación⁷.

Actualmente el Comité y la Comisión creados desde la reforma, prevalecen como figuras pero con un replanteamiento de funciones, en un Consejo Municipal del Catastro Inmobiliario del Municipio de Mexicali, como organismo colegiado de consulta permanente, auxiliar en materia de valuación y zonificación catastral y un Comité Técnico que tiene por objeto los trabajos técnicos para la determinación de valores y zonas catastrales.

⁷ Según expone Sergio Flores Peña, la Comisión Municipal fue un factor importante en la difusión y aceptación de la reforma.

Posteriormente a su mandato ya como diputado estatal, el Lic. Milton Castellanos promovió la elaboración y puesta en vigor del Reglamento de Catastro del Municipio de Mexicali, en que se establece formalmente el procedimiento de base para la actualización de los valores catastrales de suelo.

Con la revaluación se elevaron los valores catastrales entre el 60% y 70% del valor comercial y el número de cuentas pagadas el primer mes se triplicó respecto del mismo periodo del año anterior. A partir de la valuación de 1989, se realizan avalúos anualmente por lo menos a la mitad de las colonias del municipio, que se eligen de manera aleatoria, las restantes se revalúan tomando en cuenta las tendencias de las colonias que tienen características similares que sí fueron revaluadas ese mismo año (Perló y Zamorano 1999).

A su vez, cada año se revalúa las colonias que se encuentran en proceso de deterioro y decremento de sus valores, a fin de asegurar que los valores catastrales no rebasen los valores de mercado provocando situaciones de inequidad.

El Comité Técnico del Consejo Catastral tiene reuniones periódicas en las que los integrantes presentan la información sobre valores con la que cuentan, la que permite realizar el cruce de información para obtener los valores inmobiliarios más reales. Al final de cada año, el Comité Técnico presenta los valores consensados ante el pleno del Consejo Catastral para su discusión, modificación (en su caso) y aprobación.

Se tienen varias categorías de valor según cada tipo de uso del suelo, las que han ido en aumento al paso de los años, haciendo más complejo el proceso de valuación pero también otorgando mayor equidad (Perló y Zamorano 1999). Destacan dos de las categorías con carácter de temporalidad:

1. Las zonas en proceso de amortización de obras urbanas, en las que se realizaron obras de mejoramiento tales como pavimentación, instalación de infraestructura y demás. En la mayoría de los casos estas obras fueron costeadas por el gobierno y por los propios habitantes.

La parte del costo de los habitantes beneficiados de las obras debe ser pagada al municipio conforme a un determinado plazo y si en ese plazo los valores de la zona se incrementan como resultado de las obras referidas, el valor catastral se mantiene sin modificar hasta que los habitantes han amortizado la deuda contraída con el municipio en el plazo convenido.

2. Las zonas en proceso de homologación. Una vez que se ha concluido el periodo de amortización de las obras urbanas, los valores catastrales se incrementan hasta reflejar el nuevo valor de la zona por el mejoramiento urbano. De esto y con objeto de evitar conflictos sociales, la homologación de los valores se lleva a cabo en un periodo de 5 años y una vez concluido el plazo, la colonia se integra nuevamente a la categoría respectiva de las establecidas.

Si con la implantación del modelo y la valuación realizada entre 1989 a 1992 se logró disminuir la diferencia entre valores catastrales y valores comerciales, y mejorar sustancialmente la recaudación del impuesto predial, con la decisión de abandonar el modelo de valuación en la siguiente administración, la diferencia entre ambos valores volvió a regresar a un valor catastral

del 30% del valor comercial, lo que influye en la disminución de la recaudación del predial a partir de 1994 (gráfica 3), no obstante se mantiene la base valor del suelo del impuesto predial en Mexicali.

En el periodo 1995 a 1998, la administración municipal decide realizar una revaluación de los predios por colonia, con objeto de llevar los valores catastrales hasta el 80% del valor comercial, considerando que una diferencia del 20% entre ambos, lograría absorber los cambios que presentan en el mercado inmobiliario en economías inestables como la mexicana.

Actualmente en el año 2010, se tiene un mayor control con las revaluaciones catastrales ya que conforme a la Ley y el Reglamento de Catastro de Mexicali, la revisión de los valores catastrales se debe hacer anualmente y la diferencia con los valores comerciales es en algunos casos entre el 5% a 10%.

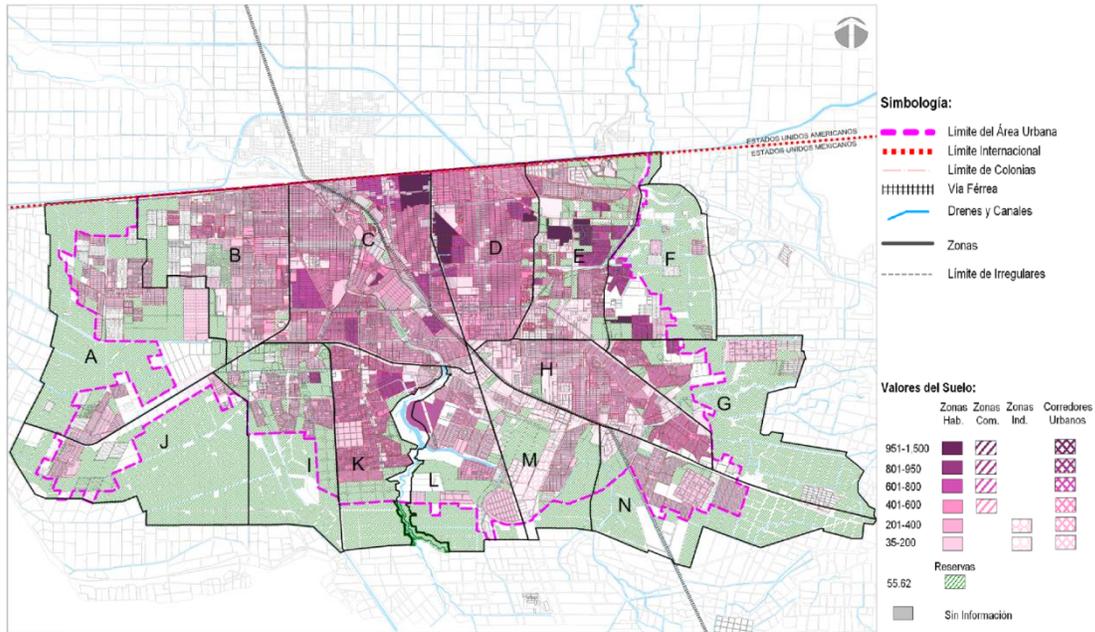
Respecto al nivel de omisión de predios por parte del catastro municipal, es apenas del 10% por lo que se cuenta con una eficiente operación del catastro y un padrón prácticamente completo y actualizado.

El mantener únicamente la valoración del suelo y la utilización de zonas homogéneas ha facilitado tanto la actualización de los valores catastrales como el registro de la información catastral.

La ciudad de Mexicali es horizontal, conformada en su mayoría por edificaciones de hasta dos niveles y el uso del suelo predominante es el habitacional, lo que también ha facilitado estimar los valores del suelo en zonas ya desarrolladas.

Para establecer los valores actualizados con base al máximo y mejor uso, se toma de referencia el uso predominante de la zona y se lleva el control a partir de la cartografía con las zonas de valor de Mexicali, como está en el ejemplo del Plano de valores del suelo, siguiente.

Mapa 1 Plano de valores del suelo de Mexicali, 2007.



Fuente: Diseño de Esquemas Integrales para la Oferta de Suelo. Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali IMIP. 2007.

La distribución de las zonas de valor continúa con un patrón de mayor valor en la zona central de la ciudad que va disminuyendo conforme se aleja, con otras zonas que responden a los proyectos desarrollados en años posteriores a la reforma, pero que están plenamente identificados.

También destaca la definición de amplias zonas de reserva para la expansión urbana, en un área que rebasa con mucho el límite del área urbana actual.

La recaudación en Mexicali

Una vez definidos los montos de contribución como resultado de la aplicación del modelo de valuación catastral, se implementaron módulos de pago móviles en las colonias populares, a fin de facilitar el pago del impuesto predial.

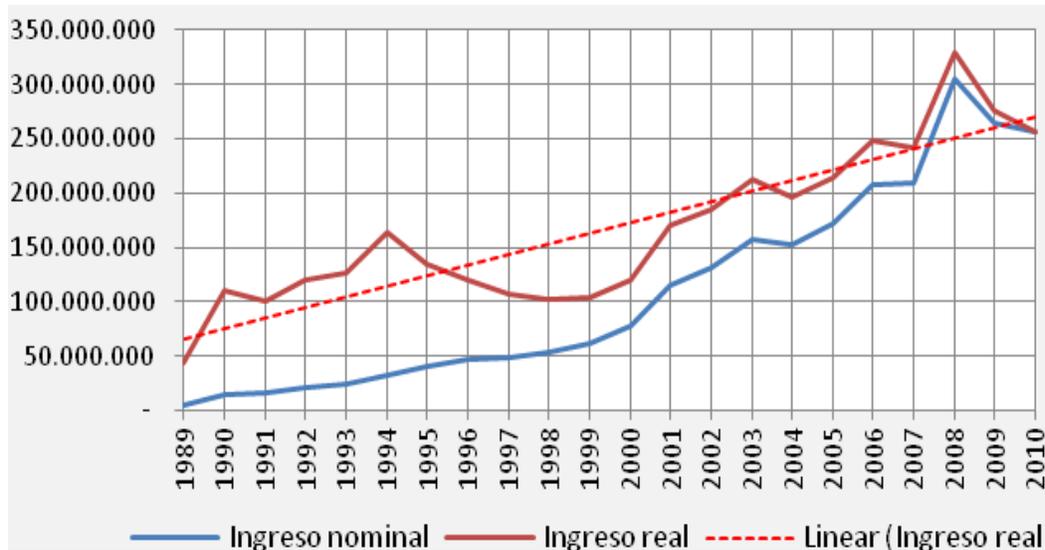
En 1990, primer año de recaudación se reportaron por parte de la administración municipal, incrementos sustantivos cuya proporción y permanencia ahora puede revisarse, a efecto de reconocer su relación causal respecto de las medidas implícitas en la base suelo como instrumento fiscal.

A dos décadas de adoptada la base valor del suelo en Mexicali, las estimaciones en términos reales del comportamiento de la recaudación del impuesto predial, se basaron en la información Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1990-2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, 1990-2010, de Banco de México.

La recaudación del impuesto predial al final del primer año de implementada la base suelo, se incrementa en valores constantes en 2.5 veces, respecto de la recaudación del año anterior a la reforma (gráfico 3) y continúa con una tendencia creciente los siguientes cuatro años, lo que permitió a la administración municipal una situación de suficiencia para cumplir con su compromiso de mejoramiento de los servicios municipales.

De los incrementos destaca que los provenientes de las colonias populares fueron menores al 20% lo que facilitó que la población aceptara un nuevo esquema de pago mensual que en general resultó aceptable. También se considera que la población logro una mayor claridad sobre el proceso de cálculo que determinar el monto a pagar del impuesto predial, cuando se le explica que ya no se toman en cuenta las construcciones.

Gráfico 3 Ingresos por Impuesto Predial en Mexicali, B. C.
Pesos constantes base 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989 2010, INEGI.

En las siguientes administraciones municipales es a partir del año 1994 en que baja la recaudación del predial y hasta el año de 1999 logra recuperar nuevamente la tendencia ascendente hasta el año 2008.

El comportamiento general en el periodo es de una tendencia ascendente en que la recaudación se incrementó 5.8 veces en términos reales desde 1989 hasta el 2010, que es un 580.07% de incremento, cuando la población crece 1.56 veces y el área urbana 1.5 veces como se verá más adelante.

En el mismo sentido, el efecto directo de nuevos valores de suelo equiparables a los valores del mercado para el impuesto por traslado de dominio, implica que se corrige de manera automática la discrecionalidad en los reportes de valores pagados en las transacciones inmobiliarias ante la evidencia de los valores de suelo registrados por catastro.

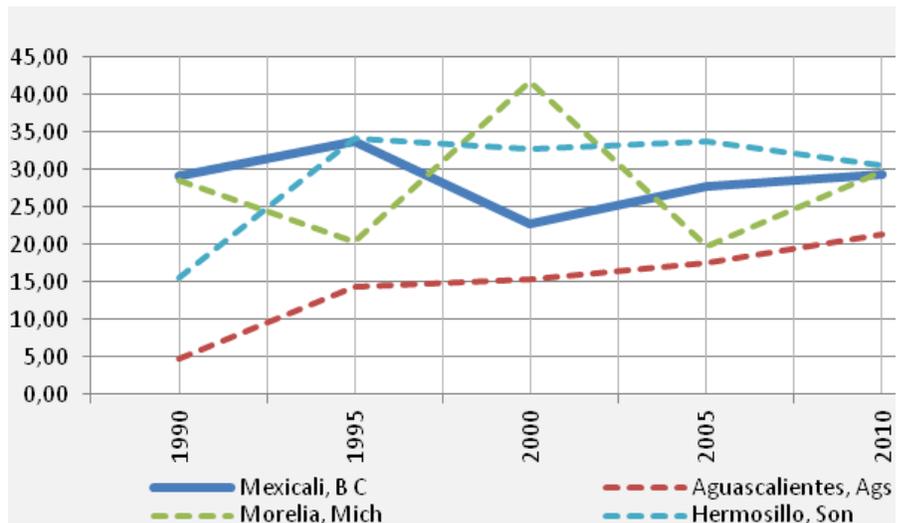
Mapa 2 : Ubicación de los municipios comparados



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI 2010.

Para revisar las condiciones de gestión del impuesto predial del municipio de Mexicali, se hace un análisis comparativo con otros municipios del norte y centro del país, de valores similares en cuanto al Producto Interno Bruto y a partir de los principales indicadores relativos a la recaudación del impuesto predial de cada caso.

Gráfico 4 Impuesto Predial como proporción de los Ingresos Propios



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989 2010, INEGI.

Al comparar la recaudación del impuesto predial con otros municipios de dimensión poblacional similar a Mexicali, éste con un predial que en promedio equivale al 28.6% de sus ingresos propios, se mantiene entre las más altas en el periodo, superada por Hermosillo con 29.4% (gráfico 4), además con la característica de un comportamiento más estable en las dos décadas registradas.

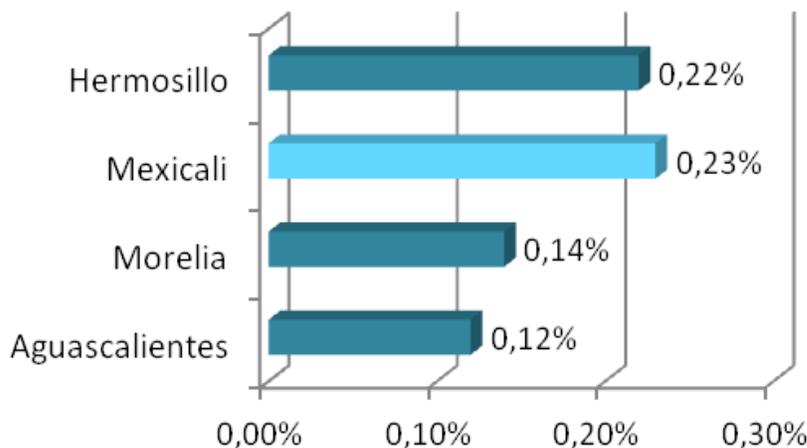
Los datos muestran como la condición más relevante en el año 2005 (tabla 3), que la recaudación del predial en Mexicali representaba el 0.23% de su PIB municipal, con una proporción similar al municipio de Hermosillo, Sonora, pero la más alta del grupo, cuando en Aguascalientes estaba en el 0.12% y en el país en 0.2% respecto del PIB nacional (gráfico 5).

Tabla 3 Indicadores de gestión catastral para municipios seleccionados, 2005

Municipio	Población 2005 (habs.)	PIB per cápita (miles de pesos)	Recaudación como % del PIB	Recaudación de predial per cápita (pesos 2005)
Aguascalientes	723,043	86.28	0.12%	100.20
Morelia	684,145	93.24	0.14%	126.74
Mexicali	855,962	88.54	0.23%	201.63
Hermosillo	641,791	108.34	0.22%	242.20

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, INEGI; Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989 2010, INEGI; y PIB municipal 2005, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Gráfico 5 Predial como proporción del PIB, 2005

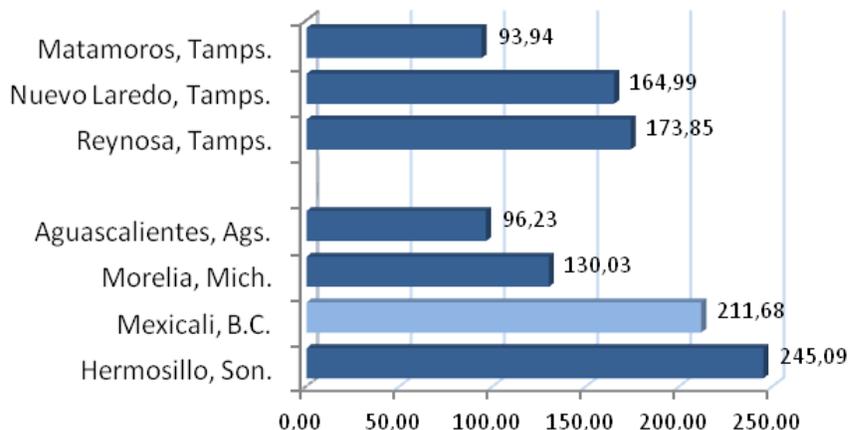


Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989 2010, INEGI; y PIB municipal 2005, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Respecto a la recaudación per cápita (gráfico 6), se incluyen los datos de los municipios con una ubicación similar a Mexicali en la frontera norte del país, de condiciones migratorias semejantes.

En este caso, Mexicali presenta el segundo lugar entre los valores más altos de la recaudación del predial per cápita, sólo superada por Hermosillo que cuenta con un catastro municipal desarrollado desde los años 90 y muy superior al resto de los municipios.

Gráfico 6 Recaudación Per Cápita



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000, 2005 y 2010, INEGI y Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2010.

De la revisión al comportamiento de la recaudación del impuesto predial en Mexicali, de manera particular y comparada, se puede concluir que ha logrado un nivel que compite e incluso supera las condiciones de los otros municipios que tienen una base impositiva mixta, que incluyen los valores de suelo y de las construcciones; además que ese nivel de recaudación se ha sostenido como tendencia ascendente en el periodo 1989 a 2010, lo que corresponde a una eficiente y eficaz administración catastral y fiscal.

La expansión de Mexicali 1980-2010

Para identificar los posibles efectos relacionados a la utilización de la base valor del suelo durante dos décadas, resulta necesario revisar la evolución urbana de municipios y ciudades similares a Mexicali, donde se muestre su dinámica de expansión.

Ante la preocupación sobre el fenómeno de expansión urbana que se ha venido registrando en México por lo menos en los últimos treinta años, el análisis de sus posibles causas y sobre todo para identificar los programas e instrumentos que puedan tomar control y revertir esa tendencia, se elaboró el estudio “La expansión de las ciudades, 1980-2010, México”, por parte del Gobierno Federal.

En dicho estudio la expansión urbana, medida por el aumento de la superficie urbana comparado con el aumento de la población en el periodo 1980 a 2010, que corresponden a tres décadas que incluyen el periodo de análisis sobre la base valor del suelo y que en el contexto de las ciudades

similares a Mexicali, destaca que es ésta última la que presenta la menor expansión relativa (tabla 4).

Tabla 4 Incremento de población vs superficie 1980 a 2010

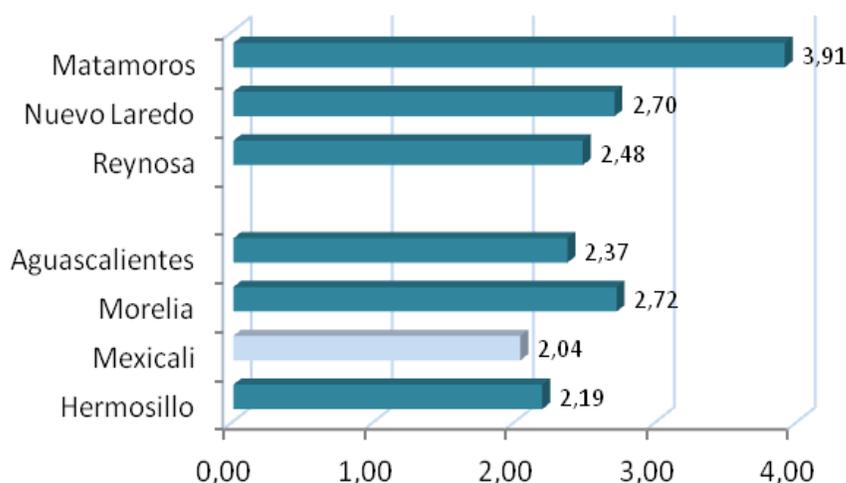
Municipio	Población	Superficie urbana	Expansión Índice = 01980-2010
Mexicali, B.C.	1.83	3.73	2.04
Hermosillo, Son.	2.41	5.27	2.19
Morelia, Mich.	2.29	6.22	2.72
Aguascalientes, Ags.	2.59	6.14	2.37
Reynosa, Tamps.	2.47	6.11	2.48
Nuevo Laredo, Tamps.	1.89	5.11	2.70
Matamoras, Tamps.	2.05	8.00	3.91

Nota: Se agrega al estudio "Expansión de las Ciudades en México 1980-2010" de la SEDESOL, el Índice=0, el cual refiere las veces que aumenta o disminuye la superficie urbana respecto de la población, en el periodo indicado.

Fuente: "La expansión de las ciudades 1980-2010, México". SEDESOL, 2011.

De la comparación destaca la menor expansión urbana de Mexicali que sólo incrementa su población 1.83 veces y su superficie urbana 3.73 veces, que es una expansión moderada en un periodo amplio de 30 años, con un índice de 2.04 veces la sup/pob, comparativamente con Hermosillo, la más cercana que aumenta su población en 2.41 veces y su superficie en 5.27 veces, con un índice de 2.19 veces la sup/pob.

Gráfico 7 Expansión urbana 1980-2010



Fuente: "La expansión de las ciudades 1980-2010, México". SEDESOL, 2011.

Las demás se alejan cuando es notorio que el factor que más influye es la expansión de su superficie urbana, donde Morelia que está ubicada en el centro del país aumenta su población en 2.29 veces y el incremento de su superficie es de 6.22 veces, con un índice de 2.72 veces la sup/pob, y Matamoros en el caso más crítico, en la frontera norte, incrementa su población en 2.05 veces cuando la expansión de su superficie urbana es de 8.00 veces, con un índice de 3.91 veces la sup/pob.

Estos resultados indican que la base valor del suelo del impuesto predial en Mexicali es un factor que puede asociarse a una menor expansión que los otros municipios con una base mixta, ya que el municipio de Mexicali comparado con los otros municipios de similar tamaño de la población en diversas ubicaciones, en todos los casos tuvieron una mayor expansión relativa donde el factor común entre ellas es la base mixta del impuesto a la propiedad.

Para delimitar el análisis al periodo de 1990 a 2010, de aplicación de la base valor del suelo en Mexicali, se tomaron los datos base tanto del municipio de Mexicali (tabla 5) como del municipio de Hermosillo, (tabla 6), que son los municipios de características similares en cuanto a una economía orientada a la agricultura desde el momento de su fundación, a una transformación en localidades especializadas en servicios y a una evolución urbana análoga, donde la diferencia entre ambos municipios es la forma del cobro del impuesto a la propiedad, de base suelo en Mexicali y de base mixta en Hermosillo.

Tabla 5 Expansión urbana en Mexicali, 1990 a 2010

Año	Población	Superficie en Hectáreas*	Densidad Neta Hab/Ha
1990	601,938	7,278.60	82.70
2000	764,602	8,371.37	91.34
2010	936,826	10,923.16	85.77

Incremento en el periodo 1990 a 2010

1.56 veces	1.50 veces
Índice = 0	0.96

* Incluye únicamente manzanas

Nota: el Índice = 0, refiere las veces que aumenta o disminuye la superficie urbana respecto de la población.

Fuente: Cálculos propios con información de población y territorio, 1990 a 2010 del INEGI.

Tabla 6 Expansión urbana en Hermosillo, Sonora, 1990 a 2010

Año	Población	Superficie en Hectáreas*	Densidad Neta Hab/Ha
1990	406,417	7,082.87	57.38
2000	545,928	9,525.45	57.31
2010	715,061	12,306.55	58.10

Incremento en el periodo 1990 a 2010

1.76 veces	1.74 veces
Índice = 0	0.99

* Incluye únicamente manzanas

Nota: el Índice = 0, refiere las veces que aumenta o disminuye la superficie urbana respecto de la población.

Fuente: Cálculos propios con información de población y territorio, 1990 a 2010 del INEGI.

Aun cuando la diferencia entre ambos casos es menor, nuevamente Mexicali con un índice de 0.96 veces que se incrementa su superficie respecto del incremento de su población, tiene una menor expansión urbana, que Hermosillo de condiciones similares con un índice de 0.99, en el periodo de referencia.

De los análisis general y particular, la evolución de Mexicali con la base valor del suelo, comparada con otros municipios de base mixta, también le asocian a una más eficiente utilización de su suelo urbano disponible, en la medida del índice de relación superficie y población, y principalmente de la densidad registrada en Mexicali de 85.77 hab/ha, un tercio más alta que la de Hermosillo de 58.10 hab/ha.

La situación actual en Mexicali

De la evaluación que actualmente realiza el Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Mexicali a su modelo de crecimiento urbano, destaca por un lado que se reconoce ha sido un buen modelo en sentido haber logrado una expansión moderada en comparación con otras ciudades de México, pero por otro lado, se reconoce la necesidad de utilizar los predios baldíos y vacíos urbanos existentes para una mayor eficiencia en la prestación de los servicios como en la inversión pública destinada a su ampliación.

Es por lo anterior, que de manera complementaria a la base valor del suelo se tiene una distribución de cargas impositivas donde se aplica una tasa de 12 al millar a los predios baldíos o con construcciones en estado de abandono, cuando para los predios comerciales e industriales es de 8.75 al millar y la tasa más baja a los predios habitacionales es de 5 al millar. (Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, para el ejercicio fiscal 2012).

Si bien la base valor del suelo se considera está a favor de la utilización de los predios baldíos, el problema hace necesario utilizar todos los instrumentos que puedan servir de apoyo como son las regulaciones de desarrollo urbano, que actualmente se están incorporando en sentido de inducir la construcción, especialmente de la vivienda vertical.

Lo anterior ya que la propia evaluación de Mexicali señala que en sentido inverso a los atributos de la base valor del suelo, desde el año 2006 se han autorizado reservas territoriales por 16,000 hectáreas, superficie cercana al área urbana actual, lo que rebasa las expectativas de crecimiento de la ciudad, cuando se considera que la vivienda existente ya cubre la que se requerirá en los próximos 12 años.

Desde otro punto de vista, también se detectó en los últimos años una sensible baja en la calidad de los servicios públicos, lo que ha motivado preocupación en la población y en las finanzas municipales de Mexicali que reportan la disminución en la recaudación a partir del año 2008, que se atribuye a los efectos de la crisis económica a partir de ese año, y un adeudo que hace difícil su amortización, por lo que se analiza las posibilidades que se tienen para reestructurar el pasivo y para hacer frente a la inversión en la obra pública que se requiere.

Por el lado del Consejo Municipal de Catastro⁸, actualmente se conforma de 15 integrantes en que se negocia y resuelve por mayoría de votos, con la participación de las autoridades municipales, sin que participe el tesorero municipal, con representantes de vecinos, colonos y propietarios, pero el mayor peso 9 votos, para los representantes del comercio, la industria, la construcción, los colegios de ingenieros, arquitectos y contadores, los notarios, la Comisión Estatal de Avalúos y la SAHOPE.

La situación parece el resultado de decisiones que más bien han contrarrestado los efectos favorables de la base valor del suelo, dejando en claro que es un valioso instrumento fiscal para las autoridades locales, pero es indudable se suma al conjunto de medidas y acciones que en definitiva conducen el desarrollo urbano municipal.

Por otro lado, en los municipios de Tijuana y Ensenada, B. C., también se adopta la base valor del suelo como esquema para la actualización de los valores catastrales, pero con enfoques y procesos diferentes.

⁸En el Reglamento del Catastro Inmobiliario para el Municipio de Mexicali, Baja California, publicado en enero de 1997 y actualmente vigente, se establece un Consejo Municipal del Catastro Inmobiliario, organismo colegiado con representantes de las autoridades municipales, el Presidente Municipal, el Director de Catastro y un representante del Ayuntamiento (3 votos), vecinos, colonos o propietarios (3 votos), SAHOPE (1 voto), Comisión Estatal de Avalúos (1 voto), Cámara de Comercio (1 voto), Cámara de la Industria de la Transformación (1 voto), Cámara de la Industria de la Construcción (1 voto), Colegio de Ingenieros (1 voto), Colegio de Arquitectos (1 voto), Colegio de Contadores Públicos (1 voto) y Representantes de los Notarios Públicos (1 voto).

Los acuerdos se toman por mayoría de votos, de un total de 15 votos. Quién preside tiene voto de calidad. Un Comité Técnico del Consejo, se integra por los miembros del Consejo que determine el mismo y un representante de cada uno del Instituto Mexicano de Valuación de Mexicali y del Colegio de Ingenieros Topógrafos de Mexicali, el cual tendrá por objeto llevar a cabo los trabajos técnicos que se requieran para la determinación de los valores y zonas catastrales.

La base valor del suelo en Tijuana, B. C.⁹

Con el antecedente de buenos resultados en Mexicali, desde el año 1990 la SAHOPE (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado), recomienda la adopción de la base suelo para Tijuana y Ensenada.

En Tijuana se toma la decisión de prepararse para ello y con el proyecto del Instituto Mexicano de Valuación del Estado de Baja California, se inician las actividades en que participan peritos y técnicos valuadores con amplia experiencia en administración catastral y valuación inmobiliaria.

Con un presidente municipal para el periodo 1989-1992, Carlos Montejo, del mismo partido de oposición que el gobierno del estado, el Partido Acción Nacional, también por primera vez en ese municipio y sin experiencia política, se encuentra una administración municipal con un catastro atrasado y desorganizado, y una tesorería en que prevalecían las prácticas discrecionales, dando por resultado una baja recaudación del impuesto a la propiedad.

Ante la situación descrita, con la premura en tiempo por lo corto del periodo municipal y con la posición del ejecutivo estatal de no ser lo más conveniente el tratar de mejorar la recaudación del impuesto predial, se crea la Dirección General de Planeación del Desarrollo urbano, y en 1990 se comienza por la actualización de la cartografía catastral que servirá de base para el proceso de determinación de nuevos valores catastrales.

Sin tener la misma base teórica y de gestión política como en el caso de Mexicali, además de considerarse como una medida temporal, se procedió a determinar los nuevos valores catastrales sin incluir las construcciones, considerando sólo los valores del suelo para el ejercicio fiscal de 1991.

Se realiza la valuación masiva y se procede a identificar y delimitar las zonas homogéneas, con lo que se descubre que Tijuana no tiene la misma fisonomía ni composición urbana, de lo que resultaron 350 zonas homogéneas.

Se integra una Comisión Municipal de Valuación de las Bases del Impuesto Predial, formada con representantes de los sectores relacionados con la tributación inmobiliaria, con el ayuntamiento, la tesorería municipal, el catastro estatal, el colegio de ingenieros civiles, el colegio de contadores públicos y las cámaras de industria y comercio, la Comisión Estatal de Avalúos y las organizaciones de propietarios y obreras, para aprobar los instrumentos que permitieron revisar y proponer los valores catastrales unitarios.

Por su parte el presidente municipal emprende una campaña para el pago del impuesto predial, además de mejorar los procedimientos administrativos, a lo cual la población contribuyente responde favorablemente y se logra mejorar la recaudación incluso desde el mismo año de 1990.

⁹ Texto adaptado de “La Reforma del Impuesto Predial de Base Suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California”. Reporte de Investigación, LILP. Perló y Zamorano. 2000.

Es hasta 1991, segundo año del periodo municipal que se aplica la base suelo y la nueva cartografía catastral, a la par de la reacción en contra de las reformas, por parte tanto de opositores al partido político que ganó el gobierno municipal, como de comerciantes y propietarios que vieron afectados sus intereses, provocando movilizaciones de protesta y promoviendo amparos para evitar el pago.

No obstante el rechazo a las reformas, lo que duro algunos meses, con el paso del tiempo el ambiente se calmó y se dio por aceptado su cumplimiento, además de que ya empezaban a verse mejoras en los servicios e infraestructura municipal, como resultado de la mejora en sus finanzas.

En la siguiente administración municipal, del mismo partido PAN, se consolidó la modernización técnica del catastro con un carácter multifinanciarío, se promovió una nueva Ley de Catastro Estatal, el Reglamento del Catastro de Tijuana y los manuales de operación catastral que homologaron su operación.

La base suelo se mantuvo en las siguientes administraciones municipales, aunque también se contrataba la actualización de los valores de las construcciones, lo que hacía posible regresar a la base mixta en cualquier momento que decidieran las autoridades municipales y como seguían fomentando los valuadores de Tijuana.

Es en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2009, que se regresa a la base mixta al incluir los valores unitarios de suelo y construcción en el cálculo del monto por el impuesto predial. No obstante su aplicación, nunca existió una filosofía o intención del uso de la base suelo por parte de las autoridades municipales. A juzgar por las entrevistas sostenidas con funcionarios del Ayuntamiento de Tijuana. (Perló 2000).

La base valor del suelo en Ensenada, B. C.¹⁰

En el caso de Ensenada, no se tiene claro el año en que se adopta e inicia la aplicación de la base suelo para el impuesto predial, ya que los encargados de catastro, administración urbana y tesorería del Ayuntamiento de Ensenada, desconocen el antecedente de que antes de la reforma se tomaban los valores de suelo y de las construcciones como base del gravamen.

Se estima que de manera simultánea a Tijuana, la reforma es en 1991, como respuesta a la sugerencia antes citada de los funcionarios de la SAHOPE, de imitar la reforma de Mexicali por sus buenos resultados.

A su vez, no se tiene registrada más información que la reportada sobre el comportamiento de la recaudación del impuesto predial de este ensayo, que permita reconocer a mayor detalle las circunstancias, condiciones y decisiones políticas y administrativas, que fue necesario enfrentar y resolver con la reforma fiscal.

¹⁰ Texto adaptado de “La Reforma del Impuesto Predial de Base Suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California”. Reporte de Investigación, LILP. Perló y Zamorano. 2000.

De lo que se tiene referencia es que antes del año 1993 el catastro en Ensenada se encontraba rezagado dada su falta de actualización y limitadas fuentes de información. (Perló 2000).

Desde ese mismo año se inician los trabajos fotogramétricos y de registro de información, para actualizar el padrón catastral y manejarlo en un sistema de cómputo, pero no se logran resultados notables en términos de la recaudación, aún cuando ésta es moderada y no muestra una mejora en términos reales hasta el año 2003, en que se superan los montos de los años 90.

Será necesario indagar de manera particular sobre este caso, para conocer los aspectos que determinan este comportamiento y su relación o no con la base suelo que prevalece hasta la fecha, así también sobre los motivos de la falta de interés de las autoridades municipales sobre el tema fiscal inmobiliario.

Evaluación del instrumento base valor del suelo en Mexicali (pros y contras)

Desde el punto de vista de la reforma, la aceptación de la base valor del suelo tuvo de respaldo la gestión política del presidente municipal que logró transmitir la necesidad de mejorar los ingresos propios, pero son las características del nuevo esquema con dos aspectos principales, la sencillez que permite a cada contribuyente reconocer la distribución general de los valores del suelo en su ciudad, resultado de la infraestructura y servicios urbanos que la ciudad ofrece, que corresponden a la distribución de cargas fiscales del predial; y la transparencia que deriva de esa percepción general que cada contribuyente retribuye en proporción a los beneficios que obtiene de la ciudad y el esfuerzo comunitario.

Lo anterior ya que a la Comisión Municipal conformada con representantes de la ciudad, se les expuso el funcionamiento del modelo, lo cual les permitió comprender la lógica del mercado inmobiliario que se tomó para la identificación de valores del suelo por colonia, que corresponden a sus atributos urbanos.

En cuanto a la evaluación del instrumento como tal, se toma de referencia el marco de los fundamentos teóricos del impuesto de base valor del suelo, expuestos en la primera parte del ensayo, de ello se revisan los resultados que la experiencia particular de Mexicali ofrece a cada uno de sus factores a favor y en contra.

Desde la posición que motiva el desarrollo y aplicación de la base valor del suelo en Mexicali, la principal y primera función que debe cumplir el catastro y el impuesto a la propiedad es la de una recaudación suficiente para el desarrollo urbano de la ciudad en que se produce, en lo que se logra esto será oportuno discutir sobre el otro horizonte de sus posibles funciones como la inducción de conductas urbanas a partir de la imposición tributaria.

El desarrollo del modelo de actualización de valores catastrales de Mexicali, es un hallazgo que mostró un método de interpretar los factores urbanos y la lógica del mercado inmobiliario de Mexicali para un esquema factible de distribución de las cargas fiscales según beneficios, y por otro lado, deja claro que para cada ciudad en particular debe desarrollarse un modelo que

reconozca las condiciones urbanas y de servicios de cada zona de la ciudad, y la dinámica y particularidades del mercado inmobiliario local que en conjunto determinan los valores del suelo.

De los argumentos a favor

Una primera condición es reconocer que la renta que produce el suelo como plusvalía es el resultado del esfuerzo comunitario y pertenece a la comunidad. Además que es a través del impuesto a la propiedad que puede recuperarse en parte esa plusvalía.

En el caso de Mexicali uno de los principales aspectos en la aceptación del nuevo esquema que excluía los valores de las construcciones, fue la facilidad de comprender que los beneficios urbanos recibidos corresponden directamente con los valores del suelo de cada zona.

En la comparación con otros instrumentos de captura del valor, al impuesto de base valor del suelo se le reconoce transparencia, de administración menos complicada, difícil de influenciar y menos propenso a distorsionar el mercado inmobiliario.

El esquema de actualización de los valores catastrales a partir del modelo de Mexicali permitió mostrar la distribución de los valores del suelo urbano y de manera evidente relacionar la distribución de las cargas fiscales, en la medida que los representantes de los diferentes grupos de interés de la población contribuyente, siempre tienen una idea aproximada del valor del suelo en las distintas zonas de la ciudad y es más fácil asociarlo con el monto que cada uno paga, respecto de los montos que deben pagar los demás.

Del lado de las autoridades locales, plantear el esquema de tributación a partir de los beneficios que ofrece la ciudad en cada zona, el mercado inmobiliario fue la referencia que permitió confirmar la distribución de beneficios.

Desde el enfoque de la economía, se estima que los sistemas fiscales de base valor del suelo sean neutros. Además que distinguen la parte de la propiedad que adquiere valor sin la intervención del propietario, de la que si responde al esfuerzo de los propietarios.

En el caso de Mexicali, al excluirse las mejoras la carga impositiva dejó de tener efecto sobre las construcciones actuales y los costos de construcciones futuras, y se vinculó a las condiciones urbanas del suelo, resultado principalmente de la inversión pública pero también privada, del entorno particular en que está ubicado cada predio de la ciudad. Así las decisiones de los propietarios no modifican el monto del impuesto al valor del suelo.

Con esto la determinación del monto del impuesto en la idea general de la población, por un lado se relacionó con las necesidades de inversión pública, pero por otro lado se reportó que generó dudas sobre la obligación de pedir autorización al municipio para construir viviendas en los predios, ya que el impuesto relativo al suelo ya estaba pagado.

Con lo anterior en Mexicali quedó claro que desde el punto de vista fiscal, el gravamen depende de los beneficios del esfuerzo comunitario y constituye el monto de recursos con que cuenta la

administración local, además que las mejoras o construcciones tienen que ver con los esfuerzos particulares de cada propietario.

Con un impuesto alto al valor del suelo, no se puede trasladar su efecto lo que hace menos lucrativa la retención de los predios y es probable se incorpore más suelo al mercado inmobiliario.

Además, si el alto costo al suelo vacante es un incentivo natural al desarrollo del suelo, gravarlo en función de su máximo y mejor uso, será la presión al propietario para desarrollarlo al uso más rentable.

La adopción de la base al valor del suelo entonces, puede conducir a ciudades más compactas y crear un patrón racional de desarrollo.

En Mexicali, con la intención de presionar para la utilización de los predios baldíos, además del efecto del impuesto, se les aplicó una sobre tasa que se iba incrementando el 25% hasta un límite del 30 al millar anual, misma que duro hasta el año 2008, en que se suprimió sobretodo por la negativa de los propietarios a pagarla.

Actualmente se mantiene la tasa más alta a baldíos de 12 al millar anual sobre el valor del predio, cuando a los predios habitacionales la tasa es de 5 al millar anual, a predios habitacionales en alquiler es de 8 al millar, a los predios comerciales 8.75 al millar, y predios industriales de 8.25 al millar, lo que se reporta directamente por las autoridades municipales, ha presionado a los propietarios de los grandes predios vacantes en áreas centrales de la ciudad a construir o cuando menos a alquilarlos para estacionamiento públicos.

El resultado de estas medidas aún no cuenta con un análisis estadístico de mayor rigor, que pueda demostrar y medir realmente su efecto, sin embargo en la revisión comparativa a la expansión urbana de Mexicali en el periodo amplio de 1980 a 2010 y en el de la propia reforma 1990 a 2010, ésta muestra la menor expansión de Mexicali, lo que si puede interpretarse como indicios del efecto de inducción hacia ciudades más compactas. En este punto debe destacarse la más alta densidad de Mexicali, de 85.77 hab/ha incluso mayor a la de Hermosillo que fue el caso siguiente de menor expansión urbana.

Adicionalmente, lo anterior debe destacarse como la mejor condición para la administración de los servicios urbanos y el rendimiento de los recursos públicos.

Por lo pronto la comparación sobre la expansión urbana deja en una buena posición a Mexicali, desde luego que además de la base suelo, son muchos otros los factores y variables que intervienen en la dinámica de expansión de cada municipio. Es por esto que se recomienda continuar el análisis en este sentido que es uno de los aspectos más relevantes de los efectos esperados con la base suelo, no obstante se deberán resolver las dificultades para distinguir la causalidad entre el instrumento y los otros factores que también influyen en la expansión.

Respecto a gravar el suelo en función de su máximo y mejor uso, en el proceso de valuación de Mexicali se comentó lo incluyen a partir de identificar la intensidad de uso dominante en cada zona, lo que les permite establecer los rangos de valor sobre esa base.

Para este proceso es necesario señalar que se debe contar con los instrumentos de planeación que determinen y regulen los otros efectos que se desean inducir, como las densidades esperadas, la utilización de vacíos urbanos y fomentar la construcción al uso más rentable.

Esto desde otro enfoque, amerita un conocimiento particular del mercado inmobiliario local que confirme el máximo y mejor uso identificado para cada zona, y debe tomarse en cuenta que también implica trasladar a los propietarios la carga por las deficiencias de uso e intensidad derivadas de la diferencia entre los usos del suelo actuales, y los máximos y mejores usos que establecen las regulaciones urbanas y el propio mercado.

El impuesto de base al valor del suelo, será progresivo en la medida que influye en una mejor distribución del suelo, además si la propiedad está concentrada en pocos propietarios, permitirá gravar a la población de altos ingresos.

En el caso de Mexicali, no se tiene información sobre el grado de progresividad alcanzado con la base valor del suelo y la distribución de cargas a través de las tasas impositivas, aunque si se reconoció la presión que este esquema produce a los propietarios para utilizar los baldíos a un uso rentable, la que será mayor en la medida de las dimensiones de los propios predios.

En el mismo sentido, la tendencia creciente de la recaudación del impuesto predial reportada en el periodo de la reforma fiscal, es soportada por la distribución de la propiedad del suelo, además que la regularidad de los ingresos generados por el impuesto a la propiedad en Mexicali, se han consolidado en el respaldo de los ingresos municipales.

Al reducir la información necesaria para la valuación con solo los datos del suelo, se facilita el mantenimiento del catastro y las inspecciones para identificar modificaciones y nuevas construcciones.

El desarrollo del modelo de actualización de valores a partir de la definición de zonas homogéneas, logró rápidamente la información necesaria para llevar a cabo una recaudación muy superior a la de años anteriores, con el reconocimiento y apoyo de la población de Mexicali, e incluso cuando se decide sustituirlo es por otro que mantiene los elementos básicos de definición de zonas homogéneas, a partir de los servicios públicos, sin incluir las mejoras, además de un resultado en que actualmente sólo se tiene una omisión mínima del 10% y revaluaciones anuales de los valores catastrales, que se ubicaron casi equiparables a los valores comerciales con una diferencia menor de apenas el 10%.

El registro de predios responde a la inercia de actualización de valores inicial, pero en los años siguientes se mantiene por la mayor facilidad en el levantamiento de la información de las características de los predios sin las construcciones, esto es una mayor simplicidad técnica y administrativa de la base suelo.

La base valor del suelo tiene la característica de que el suelo no puede ocultarse, por lo que hace casi imposible la evasión además que a falta de pago, el suelo puede ser tomado en pago y ser vendido.

Además una característica de la contribución territorial es el descontento que genera “el persistente e imprevisible potencial de aumentar el gravamen”.

Actualmente las discusiones sobre la actualización de valores que se realizan en el Consejo Municipal del Catastro Inmobiliario, reconocen la evolución de los valores del suelo y de ello se centran en el margen de recuperación del monto de la recaudación, incluso con la posibilidad de plantear diferentes escenarios de tributación. También debe destacarse que si el suelo no puede ocultarse, esto ha sido un factor a favor de mantener los valores catastrales tan cercanos a los valores comerciales.

Respecto a los procedimientos de ejecución para recuperar la falta de pago, es de reconocer que no se mencionaron como una opción a utilizar, por lo que la mejor manera de asegurar un buen nivel de recaudación es soportarlo con la información precisa y oportuna de su base gravable.

Para esto, se deben desarrollar con base en los adelantos de la tecnología en sistemas de información territorial, las técnicas ad Hooch, para la recopilación y procesamiento de información sobre precios y valores del suelo derivados de la localización, la habilitación y la regulación urbanas, que faciliten una equitativa distribución de las cargas impositivas, del impuesto a la propiedad.

A partir de la reducida información disponible y de ello, sin poder establecer metodológicamente una correlación entre la base suelo y el monto de la recaudación del predial que se debería obtener, suponiendo también una administración eficiente, la interpretación de resultados sólo puede establecer indicios de que los atributos del instrumento dan por consecuencia la mejor recaudación en Mexicali, ya que el periodo de prueba es extenso a dos décadas y la mayoría de municipios de referencia no presentaron situaciones mejores salvo Hermosillo, cuyos buenos datos pueden atribuirse a otros aspectos ajenos a la base suelo pero con un buen resultado en la recaudación del predial.

De las dificultades asociadas a la base valor del suelo

En contra de la adopción de la base suelo, se tienen algunas consideraciones que no parecen determinantes, sino más bien del necesario perfeccionamiento del caso particular de aplicación del instrumento como se refiere delante.

Ante la disminución de la base, una primera preocupación es la posible baja en la recaudación del impuesto al valor del suelo, además que requiere un ajuste de las tasas impositivas al alza, que es una medida políticamente difícil de implementar.

La tendencia ascendente de la recaudación en Mexicali, por lo menos en este caso descarta que la base suelo pueda provocar lo contrario, la caída de la recaudación del predial. En cuanto al ajuste de tasas, se reportó que incluso por lo desactualizado de los valores catastrales al inicio de la

reforma fiscal, no requirió mayor esfuerzo de gestión que la política que la retribución de las contribuciones en inversión pública.

De las comparaciones efectuadas, el caso de Mexicali es alentador en el inicio de la reforma, y por su desarrollo en que se recupera de la baja de la recaudación en los años noventa, es probable sea factor de fortalecimiento de las finanzas municipales para este último periodo de crisis económica.

Sí la teoría económica supone que los impuestos al valor del suelo alentarían la provisión de más capital para la edificación y la renovación, aún no se tiene ninguna evidencia empírica fuerte que un cambio de la base del impuesto tenga influencia real en este sentido.

A pesar del tiempo transcurrido, aún no se han desarrollado y probado en la práctica otros modelos para la actualización de los valores de suelo, que aprovechen o aporten nuevos conceptos respecto del desarrollado para Mexicali, con mayor información sobre sus posibilidades metodológicas.

En cuanto al procedimiento para la determinación de los valores por uso del análisis hedonista, la dificultad principal es estimar el valor del sitio en áreas donde no hay sitios sin desarrollar.

Aunque el modelo de actualización de valores de Mexicali, se basó en el análisis residual, con resultados positivos, en otros estudios se refiere que el análisis hedonista es una mejor opción metodológica capaz de determinar valores del suelo, además que pudo ser aplicado a partir de información disponible (De Cesare 2003).

Lo que se debe enfrentar para una reforma catastral y la transición a la base valor del suelo, es el arraigo que sobre el método de avalúo tradicional o bancario y la posición de los propios valuadores, cuya actividad profesional está vinculada a la valuación individual, y por ello puede ser un obstáculo para el cambio.

Perspectivas de réplica en América Latina

Lo que se confirma con el desarrollo de este ensayo, es que la evidencia empírica no comprueba metodológicamente los beneficios atribuibles a la base valor del suelo del impuesto predial, sin embargo, en el panorama general el comportamiento de Mexicali a partir de la reforma, sí encuadra en los beneficios esperados de este instrumento que merecen ser explotadas en su potencial en las ciudades Latinoamericanas, sobre todo por el alto contraste en sus condiciones urbanas, con zonas de un privilegiado nivel de servicios e infraestructura y amplias zonas de pobreza y escasez.

Todo parece indicar que la adopción de un modelo de tasación del suelo y la base valor del suelo, constituyen una parte indispensable en la solución hacia equilibrar los contrastes urbanos, al proporcionar un esquema impositivo que asocia las cargas fiscales a la distribución de beneficios, donde cada quién debe retribuir a la ciudad en la medida de sus beneficios, estimados con un procedimiento que evita la discrecionalidad.

Ante la condición de no contar con más evidencias empíricas que adviertan y mejor resuelvan los requerimientos para el diseño e implantación de la base suelo, serán las nuevas experiencias las que propongan el rumbo a seguir con visión y voluntad política, para probar nuevas alternativas de administración urbana adaptadas a resolver las presiones que se muestran en las finanzas y la conducción del desarrollo urbano de los gobiernos municipales.

A su vez, se tienen algunas consideraciones relevantes a resolver para la implantación de la base suelo en otras ciudades de condiciones diferentes.

La adopción de la base suelo pone en juego las fuerzas políticas, sociales y económicas del municipio, en un escenario de negociación del monto impositivo que quieran aceptar los sectores y grupos que lo componen. Pone a prueba hasta donde puede haber una buena relación gobierno vs gobernados, en cuanto a general la suficiente confianza para aceptar la actualización de un impuesto que pagan directamente los todos los propietarios.

Esta situación es del ámbito político y serán las capacidades de la gestión política las que puedan abrir el campo a las cualidades urbanísticas que lleva implícito este instrumento. Aquí es indispensable la elaboración de la propuesta de inversión con la programación de los proyectos, las obras y las acciones, que se compromete realizar por la administración municipal.

Una vez se haya logrado el compromiso de tomar la opción de mejorar las finanzas municipales con la recaudación del impuesto a la propiedad, son otros aspectos de carácter técnico los que convenga llevar a cabo.

Debe idearse el modelo de valuación de suelo que mejor reconozca las condiciones urbanas y peculiaridades del mercado inmobiliario local, que son las que determinan por un lado, los valores comerciales y las zonas homogéneas, y por el otro, el potencial de contribución de cada zona y de la ciudad en su conjunto, con que se logre un sistema progresivo.

En apoyo al desarrollo del modelo, se requiere identificar con el estudio fiscal sobre la redistribución de cargas tributarias, que establezca los posibles escenarios de tributación como resultado de la actualización de los valores del suelo.

Es de esperar que las zonas de mayor densidad de construcción, disminuyan en su proporción de contribución, mientras que las zonas de menor densidad sean las que incrementen su participación tributaria. (Morales, 2007).

También es de esperar la dificultad para delimitar las zonas homogéneas, que en las ciudades Latinoamericanas no son tan definidas dada la gran variedad en los usos de suelo, con una normatividad menos rigurosa o por lo menos de menor grado de aplicación.

Debe retomarse de la planeación urbana vigente y en su caso realizarse el estudio que identifique el máximo y mejor uso expectante (Morales, 2007), a nivel de zonas homogéneas de la ciudad, que será la base para conformar la redistribución de las cargas fiscales con una base objetiva sobre el comportamiento del mercado inmobiliario y lo que más conviene a la ciudad en cuanto a distribución de los usos del suelo, densidades e intensidades de construcción.

No se puede tomar de base el uso corriente de los predios pues no necesariamente corresponde a la mejor oportunidad de aprovechamiento que ya ofrece la ciudad, ni puede inducir a que ello ocurra en beneficio de la ciudad.

Deberá tomarse en cuenta que no hay una correlación directa entre el valor del patrimonio inmobiliario y la capacidad de pago de los propietarios, aún cuando ello no es una condición general en las ciudades de Latinoamérica, ya que la gran mayoría de pobres no cuenta con una localización privilegiada y las diferencias de concentración del valor inmobiliario de las ciudades Latinoamericanas es notoriamente superior al de las ciudades de países industrializados (Morales 2007).

El reto es en realidad, el implantar un instrumento fiscal que exige voluntad política para asumir el papel de recaudador y poder responder a las demandas urbanas de la comunidad, además de reconocer y orientar el desarrollo de las ciudades, a cambio de mayor equidad en la distribución de cargas y beneficios, y de la legitimidad, la transparencia y el buen gobierno que corresponde a los municipios latinoamericanos.

Bibliografía

- Bahl, Roy y Franzsen, Riël. 1998. Land taxes versus property taxes in developing and transition countries y Commentary. En: *Land value taxation: Can it and will it work today?*, ed. Netzer, Dick. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Banzhaf, H. Spencer. 2010. Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania. In: *Journal of Urban Economics*. 67 (2):169-179.
- Brueckner, J. K. 2003. Urban Sprawl and Property Tax. In: *International Tax and Public Finance*. 10: 5-23. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- De Cesare, C. M., Luiz Carlos P. da Silva Filho, Maurício Yoshinori Une, Sheila Cristina Wendt. 2003. Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. Disponible en: http://www.lincolninst.edu/pubs/1050_Analyzing-the-Feasibility-of-Moving-to-a-Land-Value-based-Property-Tax-System--A-Case-Study-from-Brazil
- IMIP (Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali). 2007. Diseño de Esquemas Integrales para la Oferta de Suelo.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2012. Finanzas públicas estatales y municipales. Consulta interactiva de datos. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4>
- López, Ismael. 2004. El Impuesto Predial y la Redistribución de la Plusvalía Inmobiliaria en 10 Municipios Mexicanos, con énfasis en el Caso de Hermosillo, Sonora. UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Morales, Carlos. 2007. Los Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria en el Financiamiento de las Ciudades. En: *Catastro Multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*, ed. y org. Diego Erba. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Netzer, Dick (ed.). 1998. The Relevance and Feasibility of Land Value Taxation in the Rich Countries. En: *Land value taxation: Can it and will it work today?*, ed. Netzer, Dick. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Oates, Wallace E. y Robert M. Schwab. 1997. The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience. *National Tax Journal*. 50 (1):1-21. (Citado por Netzer, 1998).
- Perló Cohen, Manuel. 1999. Mexicali: Triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria. *Land Lines Letters*. 11 (5) (september). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=335>

- Perló Cohen, Manuel y Zamorano Ruiz, Luis. 1999. La Reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998. Reporte de Investigación, LILP. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Perló Cohen, Manuel y Zamorano Ruiz, Luis. 2000. La Reforma del Impuesto Predial de Base Suelo en Tijuana y Ensenada, Baja California. Reporte de Investigación, LILP. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, Martim y Morales, Carlos. 2005. Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim O. Smolka, respecto del Mercado de Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Zamorano, Luis. 2003. El insuficiente aprovechamiento de los instrumentos existentes. En 3er Seminario Internacional: Recuperación de plusvalías en México.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California. Publicada en el *Periódico Oficial Alcance* .Nº. 3. Sección V. 31 de diciembre de 1953.
- Ley del Catastro Inmobiliario del Estado de Baja California. Publicada en el *Periódico Oficial*. Nº 36. Sección I. 02 de septiembre de 1994. Tomo CI.
- Reglamento del catastro inmobiliario para el municipio de Mexicali, Baja California. Publicado en el *Periódico Oficial*. Nº 3. 17 de enero de 1997.
- Leyes de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California. Para los ejercicios fiscales de los años 2010, 2011 y 2012.
- Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California. Para el ejercicio fiscal 2010.
- Reglamento para la Valuación Fiscal Inmobiliaria en el Municipio de Mexicali, Baja California. *Periódico Oficial* Nº 34. 10 de agosto de 2001.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2006. El catastro como instrumento para el financiamiento y gestión del desarrollo urbano. Junio 2006.
- SEDESOL. 2011. La expansión de las ciudades, 1980-2010. México.
- SEDESOL y CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2012. Catálogo, Sistema Urbano Nacional 2012.

Entrevistas

Con el Arq. Sergio Flores Peña, en México D. F., enero de 2013.

Con el Arq. Juventino Pérez Brambila, Director del Instituto Municipal de Investigación y Planeación Urbana de Mexicali, enero de 2013.