

Proyecto

Modernización de los sistemas de registro catastral y desarrollo urbano-territorial de la región Sur Sureste de México

Nota informativa respecto a las contribuciones para la mejora recaudatoria de los gobiernos locales

Una de las vertientes de acción regional propuestas en el marco de la actualización de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral de la región Sur Sureste (ENDIRSSE) con enfoque de la Agenda 2030 es el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, para lo cual el FIDESUR ha propuesto una serie de iniciativas como la promoción de diversas modalidades de asociación intermunicipal, la promoción de foros y redes intergubernamentales para difundir experiencias y buenas prácticas, así como el fortalecimiento de sus capacidades para generar ingresos propios vía recaudación.

Ésta última vertiente de acción es de particular importancia para estados y municipios de la región Sur Sureste que, en una primera aproximación, presentan rezagos y/o menores desempeños relativos en materia de generación de ingresos propios, como a continuación se presenta.

De acuerdo a la información oficial publicada en el Portal del Observatorio del Gasto y Transparencia Presupuestaria¹, así como las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales publicadas por el INEGI se tienen los siguientes referentes:

Tabla 1. Comparativa de transferencias federales vs recaudación local por Estado, 2021 en la Región Sur Sureste de México

Concepto	Transferencias Federales		Recaudación Local Estatal ²	
Campeche	20,592,643,636	89.27%	2,473,914,953	10.73%
Chiapas	98,618,134,747	96.23%	3,866,679,853	3.77%
Guerrero	67,443,968,106	95.53%	3,153,500,060	4.47%
Oaxaca	74,899,755,550	95.73%	3,336,827,768	4.27%
Puebla	88,288,053,272	91.83%	7,859,307,503	8.17%
Quintana Roo	26,675,661,501	72.79%	9,969,540,413	27.21%
Tabasco	53,383,096,956	94.52%	3,093,769,243	5.48%
Veracruz	134,383,227,848	93.10%	9,959,177,483	6.90%
Yucatán	35,155,205,571	88.05%	4,769,278,067	11.95%
Total Regional	599,439,747,187	92.52%	48,481,995,343	7.48%

Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2000 - 2021.

Liga: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

¹ https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

² Se consideran los ingresos propios generados por los gobiernos estatales y municipales

Como se observa en las gráficas del Anexo, la dependencia de los estados del Sur Sureste con respecto a las transferencias federales en 2021 no es muy distinta a la presentada en 2015, salvo que en algunos casos la proporción de los ingresos propios fue menor en 2021 con respecto a 2015. El promedio de ingresos recaudado en 2021 por los estados y municipios del Sur Sureste fue de 7.5%, menor que el promedio nacional que fue de 11%.

El desempeño para la captación de ingresos propios de los estados y municipios de la región es muy distinto.

Considerando el total de ingresos propios de los estados y municipios que conforman la región Sur Sureste, por la suma de ingresos por impuestos estatales, el cobro de derechos, la recaudación por el impuesto predial y por cuotas por suministro de agua, en promedio, durante el periodo 2010-2021 los estados de la RSSE tuvieron una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 5.68% comparada al 7% de recaudación local observada en el promedio nacional durante el mismo periodo.

La menor recaudación local en los estados del Sur Sureste expresa una creciente dependencia de las transferencias federales.

Como se observa en las tablas y gráficas del Anexo, los estados de la región tuvieron una tendencia creciente en el cobro de impuestos estatales hasta 2012, seguido de un periodo con menor recaudación. Sólo 3 de los 9 estados (Yucatán, Quintana Roo y Puebla) mantuvieron su recaudación de forma creciente; los demás estados no han superado la captación de impuestos locales que se alcanzó en 2012-2013. Los totales recaudados por concepto de impuestos estatales y el cobro de derechos presentan una gran volatilidad durante el periodo 2004 – 2021.

Tabla 2. Recaudación de impuesto predial 2004 - 2021 por estado en el Sur Sureste

Ciclo	Estado	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Puebla	Quintana Roo	Tabasco	Veracruz	Yucatán
2004	51,391,973	110,161,602	199,611,532	85,122,150	259,431,804	464,588,682	71,249,907	510,082,287	113,850,562
2005	54,710,851	120,196,198	267,678,811	98,008,670	323,371,319	520,945,297	86,322,672	522,126,713	120,181,896
2006	55,283,442	125,808,742	296,500,418	109,789,616	338,007,031	660,345,802	99,164,567	609,026,047	142,141,501
2007	61,532,969	136,199,386	357,353,249	125,205,171	366,411,293	796,506,988	147,156,678	559,384,837	170,103,320
2008	70,102,198	159,717,281	399,062,361	145,291,519	418,957,937	844,706,076	175,382,355	609,741,816	215,206,925
2009	91,620,386	184,103,362	395,129,020	154,020,176	468,526,660	910,586,462	182,050,211	665,918,180	236,873,565
2010	79,462,022	203,213,345	436,027,595	166,072,276	499,229,268	959,340,747	174,752,346	639,563,692	246,826,298
2011	122,138,120	224,199,670	455,067,616	173,837,826	565,877,853	989,628,217	197,176,956	729,433,229	253,448,032
2012	129,363,207	252,789,231	463,105,582	185,279,695	667,975,799	1,097,576,004	214,064,874	776,102,736	264,778,179
2013	143,752,195	286,783,671	520,419,976	198,400,467	828,050,774	1,322,778,760	225,924,978	797,079,266	290,227,862
2014	168,685,904	328,653,878	564,931,241	224,788,667	843,213,136	1,416,326,459	246,378,185	832,698,658	329,612,044
2015	180,109,793	363,804,122	581,012,919	249,005,967	963,991,175	1,533,553,172	237,841,968	910,813,884	372,660,841
2016	181,180,154	358,186,440	620,364,935	276,231,661	1,133,220,925	1,578,241,510	287,541,525	924,367,192	454,145,780
2017	198,751,995	377,494,670	673,915,653	312,410,965	1,082,984,596	1,529,134,492	311,825,767	926,713,675	488,976,236
2018	188,385,629	393,082,302	722,949,003	343,412,109	1,102,921,594	1,355,631,425	233,292,499	949,674,630	541,227,892
2019	207,738,704	454,516,250	761,924,976	322,467,750	1,229,244,297	1,684,511,195	294,487,944	1,022,980,726	635,943,265
2020	180,896,401	488,921,064	664,279,524	318,892,833	1,215,089,098	1,596,857,309	264,954,689	1,073,331,371	667,567,105
2021	210,257,510	526,824,312	688,037,123	357,388,524	1,326,077,575	1,742,950,978	328,181,696	1,156,752,833	763,629,594

Nota: Las cifras de los montos se encuentran en pesos corrientes.

Fuente: Portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Las variaciones que se observan en la captación de ingresos propios, incluso para cada estado en particular, sugieren diversos factores:

- i. La alta variabilidad en la recaudación de impuestos y derechos durante el periodo 2004-2021 pudiera estar relacionada con la continuidad de las políticas y de los sistemas para la recaudación que disponen las distintas administraciones municipales y estatales. Cambios en las administraciones de un mismo estado o municipio repercuten incluso en menor recaudación. Esto es más perceptible en el caso del cobro de derechos.
- ii. La recaudación del impuesto predial, en el agregado a nivel estatal, parece más estable, pero el desempeño entre estados es muy diferenciado en cuanto a la recaudación alcanzada. Lo mismo sucede en el cobro del impuesto predial por parte de los municipios; es inestable en los montos recaudados durante el periodo observado, pero también el esfuerzo tributario entre municipios no es homogéneo.
- iii. La siguiente tabla refiere el porcentaje que representó la recaudación del impuesto predial con respecto del total de ingresos propios para los estados de la región Sur Sureste en los años seleccionados.

Tabla 3. Participación del impuesto predial con respecto al total de ingresos propios en los Estados de la región el Sur Sureste 2005-2010-2015-2020-2021

	2005	2010	2015	2020	2021
Campeche	9.749%	5.965%	7.032%	7.857%	8.499%
Chiapas	8.670%	7.236%	11.385%	13.503%	13.625%
Guerrero	20.405%	18.606%	19.139%	21.499%	21.818%
Oaxaca	10.284%	10.565%	10.496%	11.272%	10.710%
Puebla	16.287%	13.743%	15.893%	17.209%	16.873%
Quintana Roo	23.914%	28.079%	24.485%	19.991%	17.483%
Tabasco	14.083%	11.523%	10.748%	10.978%	10.608%
Veracruz	16.500%	9.166%	12.494%	11.964%	11.615%
Yucatán	16.709%	17.806%	14.019%	20.472%	16.011%
Promedio Nacional	20.888%	18.814%	19.673%	19.706%	19.232%

Fuente: Elaboración propia con datos del portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.
Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Entre otros aspectos, puede inferirse que la inversión inmobiliaria en destinos turísticos de Quintana Roo y Guerrero, así como la actualización de las tablas de valor catastral son factores que explican mayores contribuciones del impuesto predial con respecto al total de ingresos propios en estos estados.



La variabilidad observada en la recaudación del impuesto predial es aún mayor si se analiza el desempeño de los diversos municipios, situación que se acentúa cuando los sistemas de registro catastral son heterogéneos entre municipios de un mismo estado.

Por lo anterior, FIDESUR promueve una iniciativa regional que consiste en un programa de asistencia técnica a los gobiernos de los estados que conforman la región Sur Sureste, así como a los gobiernos municipales en la región para implementar una plataforma tecnológica basada en software libre que permita emplear medios digitales para actualizar sus sistemas de registro catastral y de uso del suelo urbano con el objetivo de disponer de una herramienta para la actualización permanente de información en tiempo real para la gestión del suelo urbano, la operación eficiente y segura en el Registro Público de la Propiedad, el acceso público y transparente a diversas funciones de la gestión urbana, la planeación de los servicios y el desarrollo de las obras públicas.

El desarrollo de este proyecto regional posibilitará a gobiernos estatales y municipales, utilizar la plataforma tecnológica como herramienta multi-propósito de gestión descentralizada. Además, podrá servir para hacer más eficiente el cobro de derechos e impuestos locales, como el impuesto predial y el impuesto por translación de dominio, y con ello mejorar las condiciones presupuestales de las ciudades para la atención de los problemas y retos como la mejor provisión de servicios básicos, la integración socio espacial de barrios informales, la reducción de riesgos y adopción de acciones de resiliencia frente al cambio climático y desastres naturales.

Proyecto

“Modernización de los sistemas de registro catastral y desarrollo urbano-territorial de la región Sur Sureste de México”

Objetivo:

Desarrollar un proyecto de asistencia técnica colectiva - regional a gobiernos estatales y municipales para la modernización de los sistemas de registro y catastro con base a los criterios propuestos en el proyecto de Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros promovido conjuntamente por la SHCP y la SEDATU, conforme al modelo óptimo de Catastro publicado por la SEDATU.

Propuesta de Valor de la iniciativa regional:

Impulso para que estados y municipios de la región se incorporen a una plataforma tecnológica diseñada a partir de mejores prácticas en el país, que les permitirá tener resultados en corto tiempo (12-18 meses), con un esquema de costos e inversión accesible, para lo cual se dispondrá de una asistencia técnica que permita a estados y municipios optimizar la transición de sus sistemas al modelo óptimo de Catastro.

Iniciativa regional para la Modernización de los Sistemas de Registro Catastral región Sur Sureste

Nota informativa respecto a las contribuciones para la mejora recaudatoria de los gobiernos locales

Otras contribuciones del proyecto y beneficiarios

Esta iniciativa tiene otras contribuciones:

1. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales con herramientas tecnológicas asequibles que les permitan actualizar con orden y transparencia el registro de propiedad del suelo, reducir la brecha entre los valores catastrales y comerciales locales y garantizar sus derechos de propiedad.
2. Eliminar la corrupción por el manejo inadecuado de esa información.
3. Mejorar sus capacidades recaudatorias para incrementar sus presupuestos y capacidades para brindar servicios públicos, equipamientos e infraestructuras.
4. Contar con recursos locales de contrapartida que permitan captar más fondos federales para impulsar proyectos de interés estatal y municipal.
5. Aprovechar el efecto favorable en las fórmulas de cálculo de las participaciones federales en relación con un mejor desempeño de recaudación por parte de cada estado.
6. Incorporar un criterio claro y explícito de equidad fiscal, que permita recaudar más de los grandes propietarios y consumidores de agua.
7. Integrar información georreferenciada para articular políticas públicas para el desarrollo urbano; facilitar acceso a la información y tramitación ágil y transparente para los negocios inmobiliarios y licencias para negocios; dar acceso transparente a la ciudadanía para conocer diversos aspectos de la ciudad y posibilitar la participación ciudadana en torno del diseño de estrategias e instrumentación de políticas urbanas en temas de interés insuficientemente atendidos: seguridad pública, atlas de riesgos, cohesión social, espacios públicos, movilidad, resiliencia urbana.

En el sitio <https://sursureste.org.mx/modernizacion-de-sistemas-de-registro-catastral/> se publican los términos de referencia y los resultados esperados de un proceso de asistencia técnica colectiva – regional para que los estados y municipios urbanos de la región Sur Sureste avancen en la modernización, armonización y homologación de los sistemas de Registro y Catastro, así como en la implementación de una plataforma geoespacial para la planeación y gestión del desarrollo urbano.

El proyecto se estructura en los siguientes componentes y resultados:

- A. Componente - Sistema Catastral
- B. Componente - Sistemas Informáticos
- C. Componente - Información Cartográfica.

En el mismo sitio <https://sursureste.org.mx/modernizacion-de-sistemas-de-registro-catastral/> también se publica un documento esquemático que ilustra las componentes de esta iniciativa.



La adhesión de estados y municipios a la plataforma regional puede justificarse ampliamente en relación a:

- i. el módico monto de inversión en un proyecto integral que se realiza con la concurrencia de un grupo de gobiernos estatales bajo el modelo óptimo de catastro comparado con inversiones previas que se han realizado en adecuaciones a los sistemas locales, desarticulados entre sí; en esta misma plataforma podrá incorporarse gobiernos municipales, garantizando un sistema totalmente interrelacionado.
- ii. La inversión requerida para desarrollar la plataforma regional en software libre es equiparable al costo de 2 o 3 años de licenciamiento de los sistemas generalmente utilizados.
- iii. El potencial de mejora recaudatoria que conlleva implementar el sistema de gestión catastral para la región, en el entendido que una primera fase podrá actualizar la cartografía catastral existente con base a desarrollos tecnológicos de punta y en segunda fase tendrán que realizarse inversiones para tener cobertura fotogramétrica de polígonos para los que no se tienen registros actualmente. Este último concepto tendrá requerimientos de inversión muy particulares para cada estado y/o municipio, en función de las nuevas áreas catastrales por incorporar al sistema.

Con el objeto de valorar la pertinencia para que cada estado se sume a la iniciativa regional, habrá de considerarse el estado que guardan actualmente los sistemas catastrales en cada estado y los resultados en materia de recaudación de los impuestos predial y de adquisición de bienes inmuebles, con respecto a la funcionalidad del sistema con las características propuestas en los términos de referencia y el potencial recaudatorio.

Para hacer una evaluación en cada estado, se precisa la siguiente información, que como parámetro indicativo permitirá estimar las inversiones y los beneficios de esta iniciativa en particular para cada estado, lo cual requiere contemplar también las condiciones de los registros catastrales de los municipios que dispongan tales. Se solicita información detallada de los siguientes insumos con respecto a los registros catastrales de un estado y sus municipios:

1. Cantidad de predios urbanos (estimado)
2. Cantidad de predios rurales (estimados)
3. URL de datos abiertos
4. Información cartográfica disponible en portales oficiales
5. Fecha de último vuelo fotogramétrico y % de cobertura polígonos urbanos
6. Tablas de valores del suelo
7. Tablas de valores de la construcción

8. Instrumento normativo de valuación
9. Servicios digitales disponibles (actualmente) en la plataforma de catastro
10. Plataforma de información geográfica empleada para sistema catastral
11. Costo del licenciamiento y operación anual de dicha plataforma
12. Inversiones realizadas en los últimos 5 años en el sistema catastral:
Año, Rubro, Importe
13. Formato de archivos vectoriales para administrar la cartografía
14. Formato de base de datos para el sistema catastral actual
15. % de vinculación de la información cartográfica vs padrón de predios en registros digitales

ANEXO

Como se observa en las siguientes gráficas, la dependencia de los estados del Sur Sureste con respecto a las transferencias federales³ en 2021 no es muy distinta a la presentada en 2015, salvo que en algunos casos la proporción de los ingresos propios fue menor en 2021 con respecto a 2015. El promedio de ingresos recaudado por las entidades federativas del Sur Sureste es de 7.5%, menor que el promedio nacional que es de 11%.

Gráfica 1. Comparativa de Ingresos estatales vía Federación vs Recaudación Local por Estado, 2021 en la Región Sur Sureste de México



Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2000 - 2021.

Liga: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

³ Nota 1: Las participaciones y las aportaciones federales son los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los Estados y Municipios pueden ejercer libremente, mientras que, las segundas son recursos etiquetados, puesto que, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en qué las deben gastar los Estados y Municipios.

Nota 2: Las Participaciones Federales se componen de Fondos Participables, Impuestos Participables y otras participaciones; Las aportaciones federales se componen de aportaciones del ramo general 33 y de recursos federales reasignados.

Nota 3: La Recaudación local refiere a los ingresos reportados por los municipios que integran cada estado, esto es: Impuestos, Derechos, Predial y Agua, principalmente.

Gráfica 2. Comparativa de Ingresos Estatales vía Federación vs Recaudación Local por Estado, por Entidad Federativa, 2015



Fuente: INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2000 - 2021.
Liga: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

El desempeño para la captación de ingresos propios de cada estado de la región es muy distinto, como a continuación se muestra.

Considerando el total de ingresos propios de los nueve (9) estados que conforman la región Sur Sureste, por la suma de ingresos por impuestos estatales, el cobro de derechos, la recaudación por el impuesto predial y por cuotas por suministro de agua, en promedio, durante el periodo 2010-2021 los estados de la RSSE tuvieron una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 5.68% comparada al 7% observada en el promedio nacional durante el mismo periodo. La menor recaudación local en los estados del Sur Sureste expresa una creciente dependencia de las transferencias federales.

**Tabla 4. Recaudación Local Total por Estado (Impuestos; derechos, predial y agua)
2015 - 2021 en el Sur Sureste**

Ciclo	Campeche	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Puebla	Quintana Roo	Tabasco	Veracruz	Yucatán
2015	2,561,404,610	3,195,383,236	3,035,802,803	2,372,491,243	6,065,482,224	6,263,337,691	2,212,837,913	7,289,903,221	2,658,162,732
2016	2,146,375,454	3,026,512,297	2,710,346,494	2,537,819,363	6,603,681,624	6,978,405,655	2,089,308,185	7,885,823,752	2,997,738,584
2017	2,172,409,669	3,045,745,701	3,120,512,633	2,679,143,435	6,939,829,135	8,074,830,232	2,076,634,385	8,305,971,219	3,592,832,301
2018	2,094,746,572	2,999,738,705	3,374,807,805	3,088,241,810	7,706,507,037	8,669,775,014	2,063,323,550	8,490,806,810	3,414,456,640
2019	2,341,489,258	3,310,581,986	3,562,954,364	3,099,359,559	7,530,657,077	9,713,414,839	2,417,060,739	9,087,502,002	4,077,459,491
2020	2,302,288,144	3,620,762,616	3,089,854,656	2,829,161,286	7,060,616,963	7,987,882,795	2,413,451,899	8,971,380,983	3,260,888,756
2021	2,473,914,953	3,866,679,853	3,153,500,060	3,336,827,768	7,859,307,503	9,969,540,413	3,093,769,243	9,959,177,483	4,769,278,067

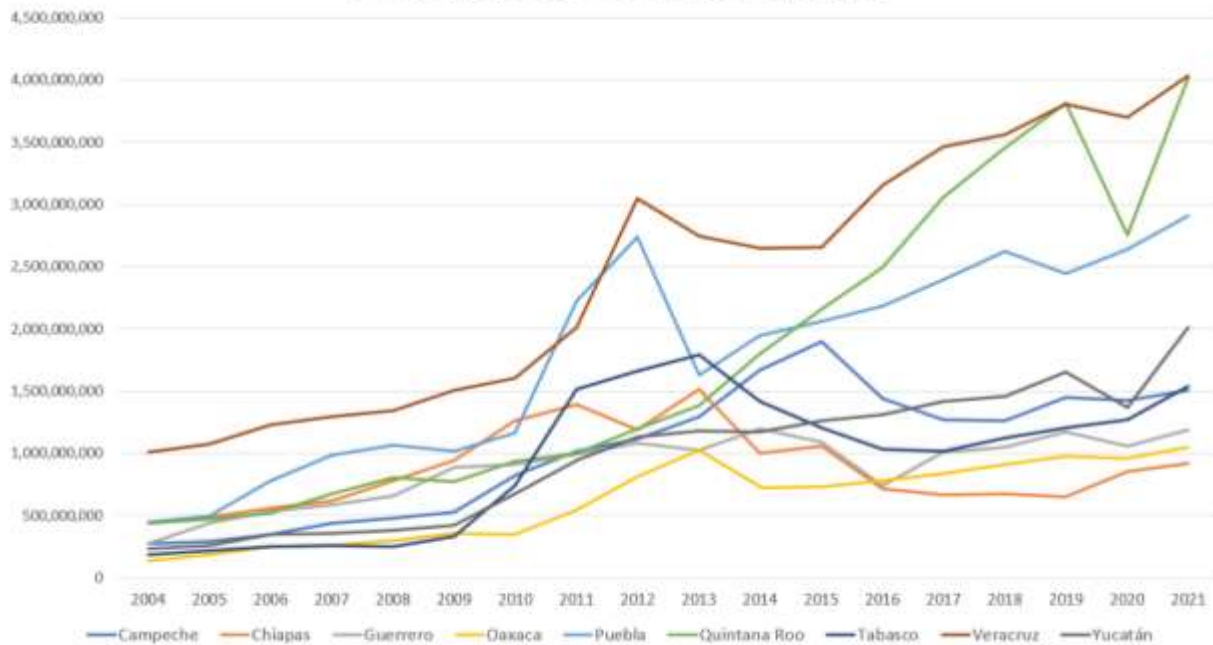
Nota: Las cifras de los montos se encuentran en pesos corrientes.

Fuente: Portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria. Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Los estados de la región tuvieron una tendencia creciente en el cobro de impuestos estatales hasta 2012, seguido de un periodo con menor recaudación. Sólo 3 de los 9 estados (Yucatán, Quintana Roo y Puebla) mantuvieron su recaudación de forma creciente; los demás estados no han superado la captación de impuestos locales que se alcanzó en 2012-2013.

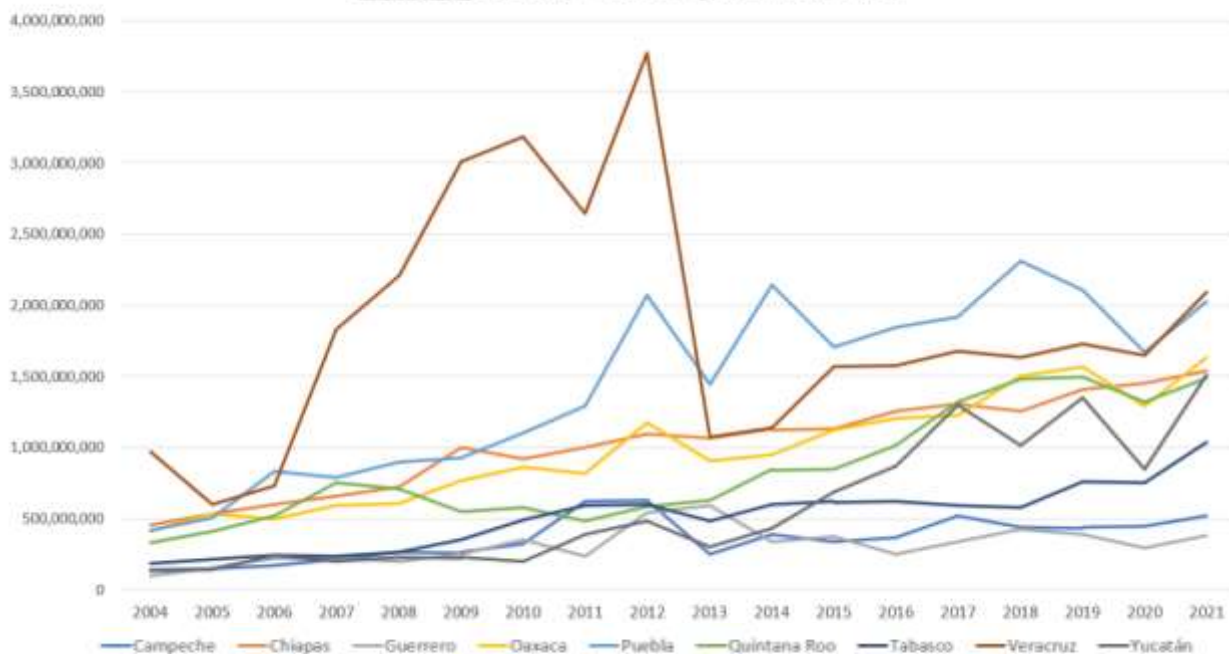
Como se observa, los totales recaudados por concepto de impuestos estatales y el cobro de derechos presentan una gran volatilidad durante el periodo 2004 – 2021.

Gráfica 3. Comparativa de Recaudación Local por Estado por Tipo de Ingreso: Impuestos de 2004 - 2021 Región Sur Sureste



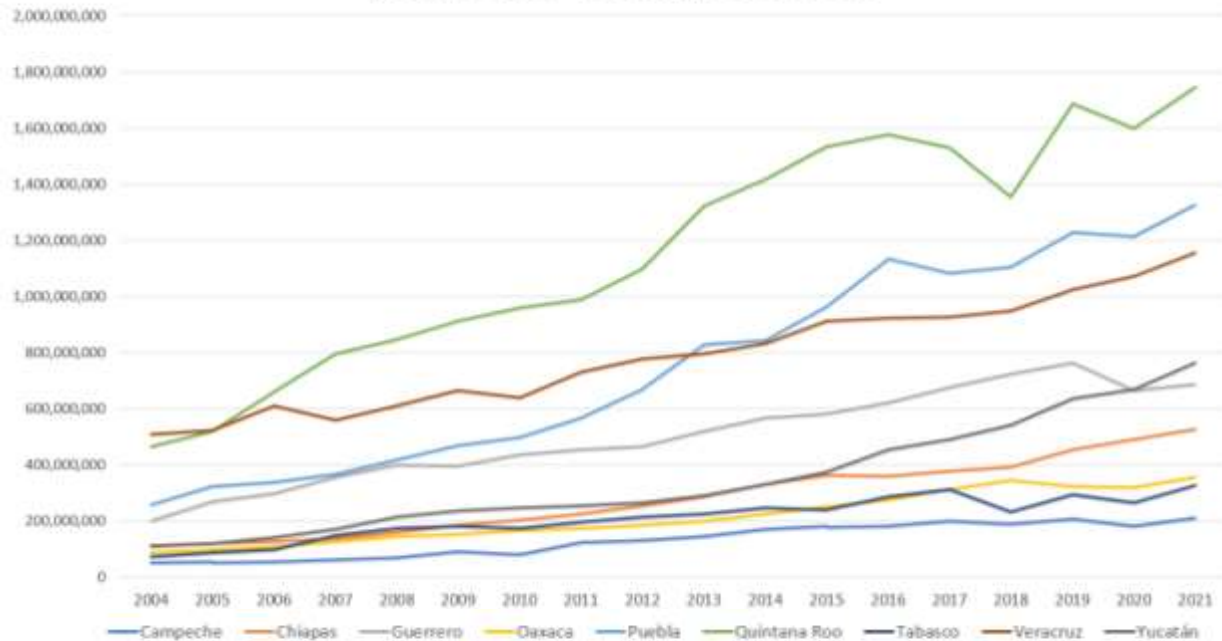
Fuente: Elaboración propia con datos del portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.
Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Gráfica 4. Comparativa de Recaudación Local por Estado por Tipo de Ingreso: Derechos de 2004 - 2021 Región Sur Sureste



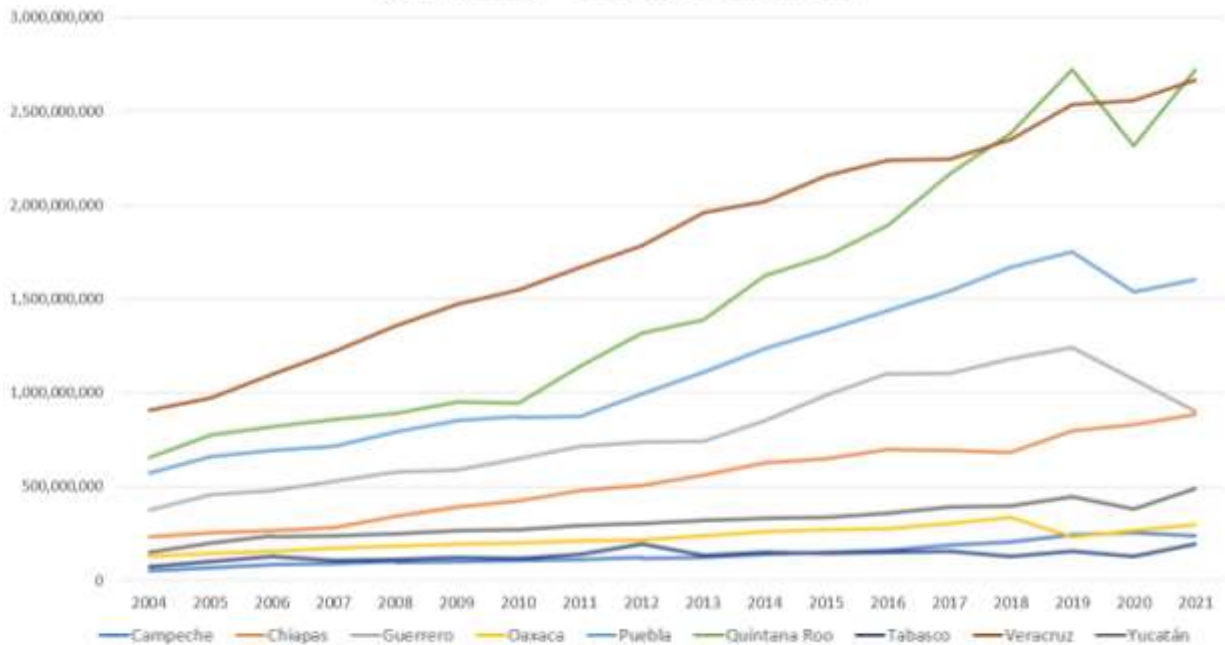
Fuente: Elaboración propia con datos del portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.
Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Gráfica 5. Comparativa de Recaudación Local por Estado por Tipo de Ingreso: Predial de 2004 - 2021 Región Sur Sureste



Fuente: Elaboración propia con datos del portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.
Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local

Gráfica 6. Comparativa de Recaudación Local por Estado por Tipo de Ingreso: Agua de 2004 - 2021 Región Sur Sureste



Fuente: Elaboración propia con datos del portal Observatorio del Gasto - Transparencia Presupuestaria.
Liga: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local