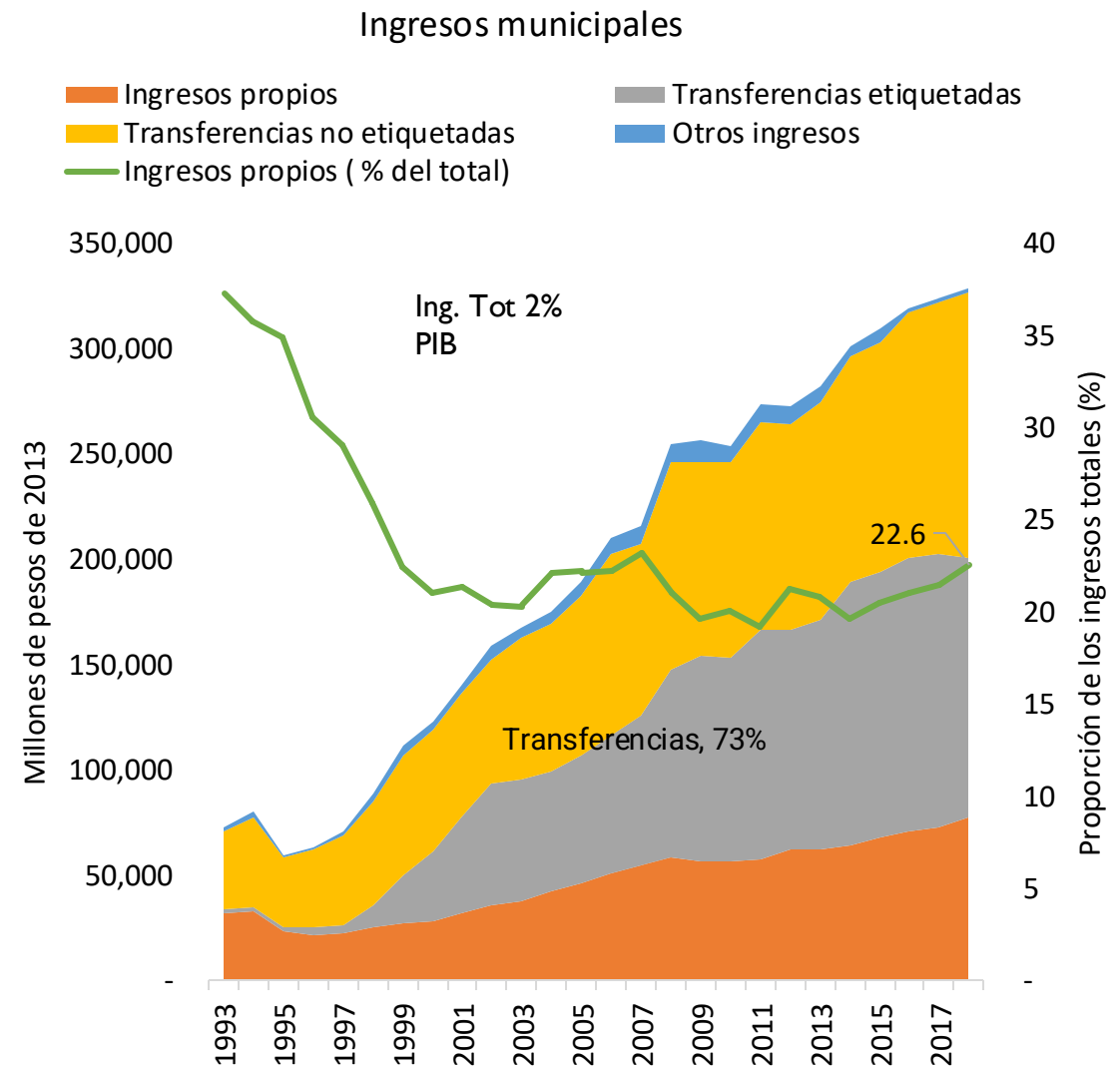
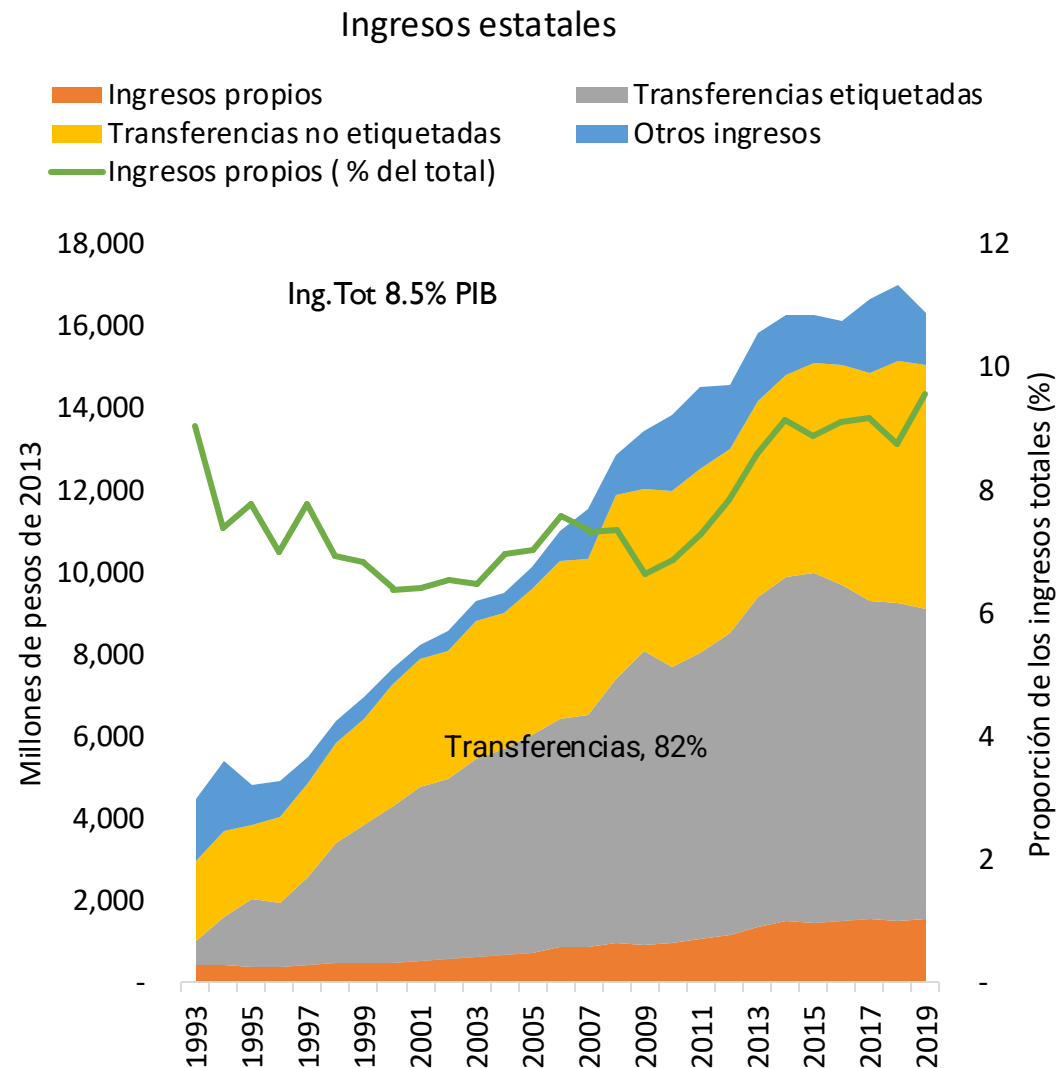

LOS DESAFÍOS DEL SISTEMA FISCAL EN MÉXICO: LAS HACIENDAS SUBNACIONALES

Mónica Unda Gutiérrez
University of Southern California



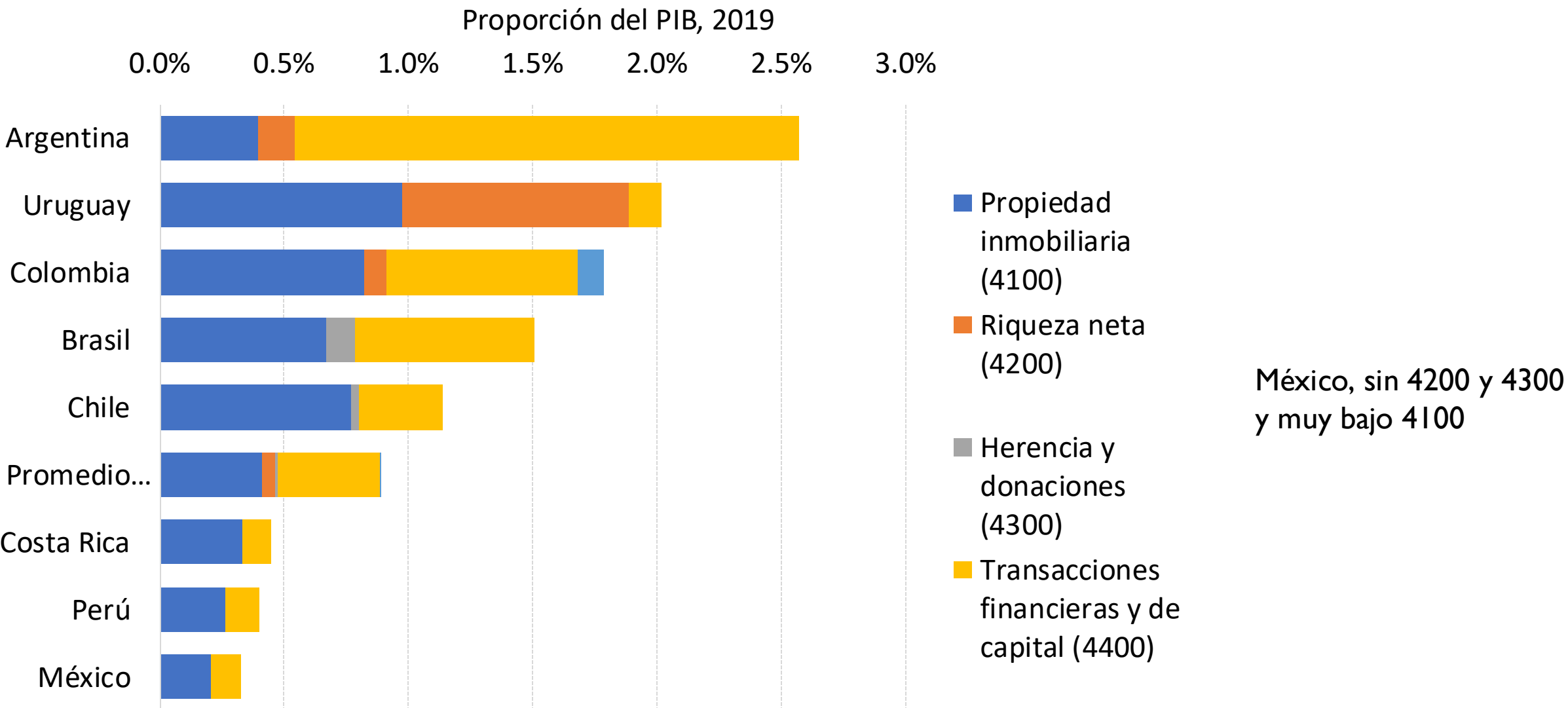
HACIENDAS POBRES Y DEPENDIENTES



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2022)

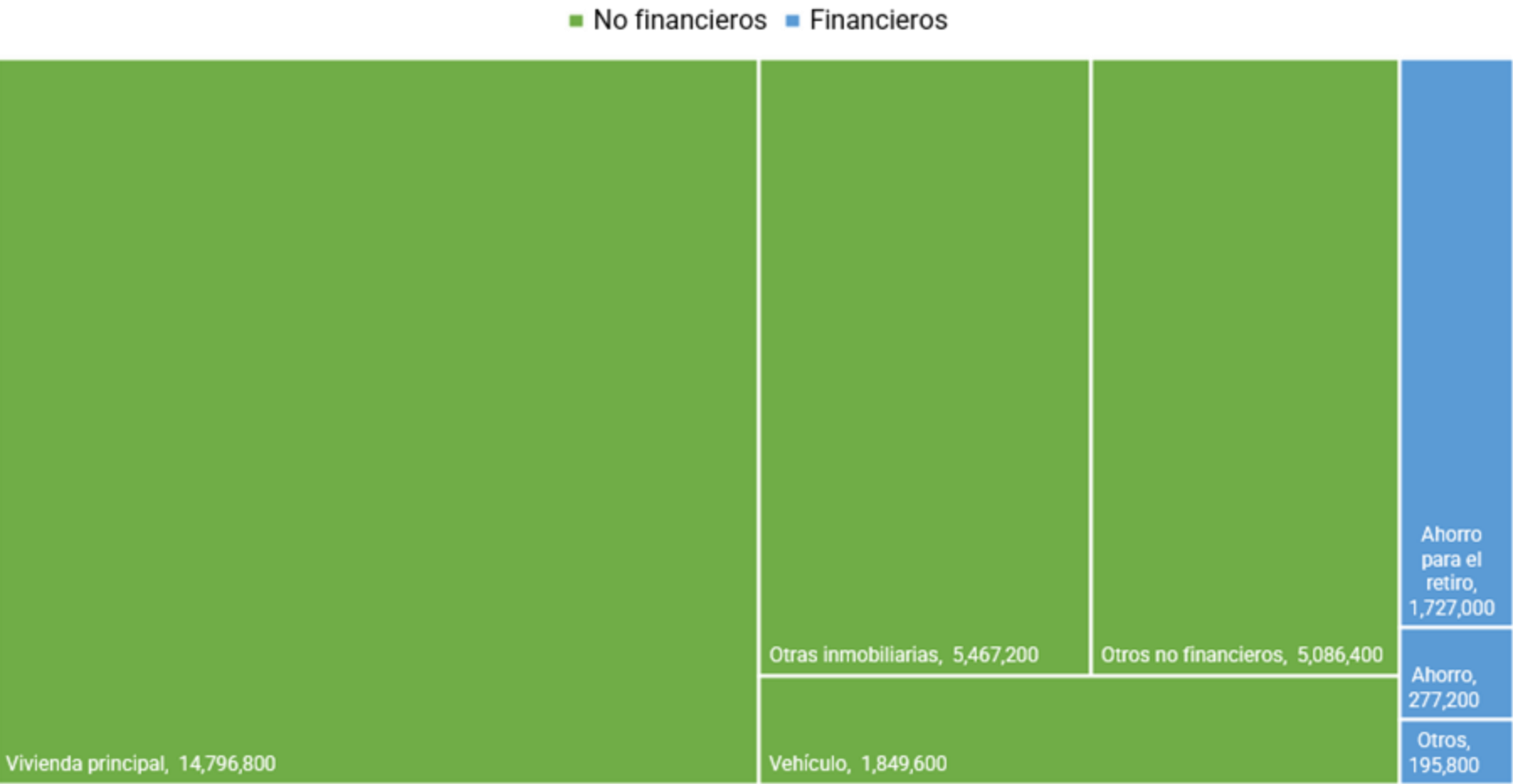
HACIENDAS POBRES Y DEPENDIENTES ¿QUÉ HACER?

- Fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios
- Ideal ☐ incrementar recaudación por impuestos directos (predial, tenencia)
 - Reducir la brecha fiscal
 - Reducir el desequilibrio vertical
 - Fortalecer relación gobierno-sociedad ☐ rendición de cuentas
 - Apoyar la creación de un sistema tributario más progresivo dado que:



Fuente: OCDE Global Revenue Statistics Database

Distribución del valor total de los activos de los hogares en México por tipo, 2019



Activos NF: 93% del total

Activos no financieros:
69% inmuebles
6% automóviles

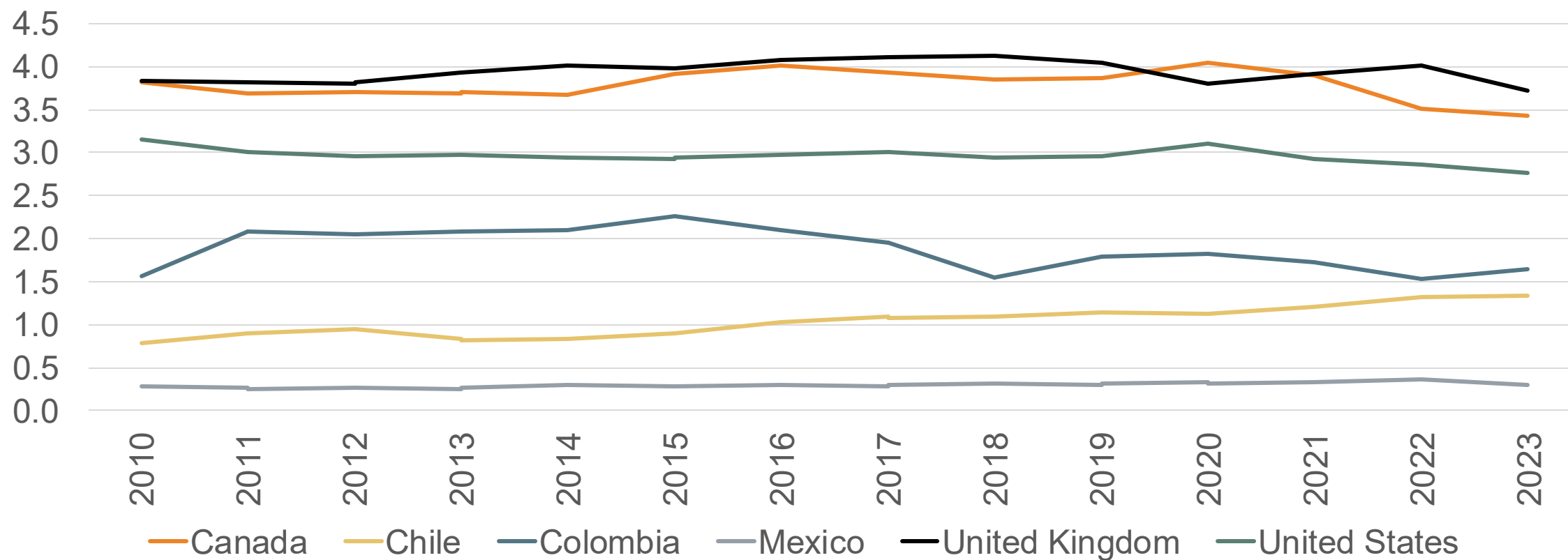
71% decil más rico
56% decil más rico

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares

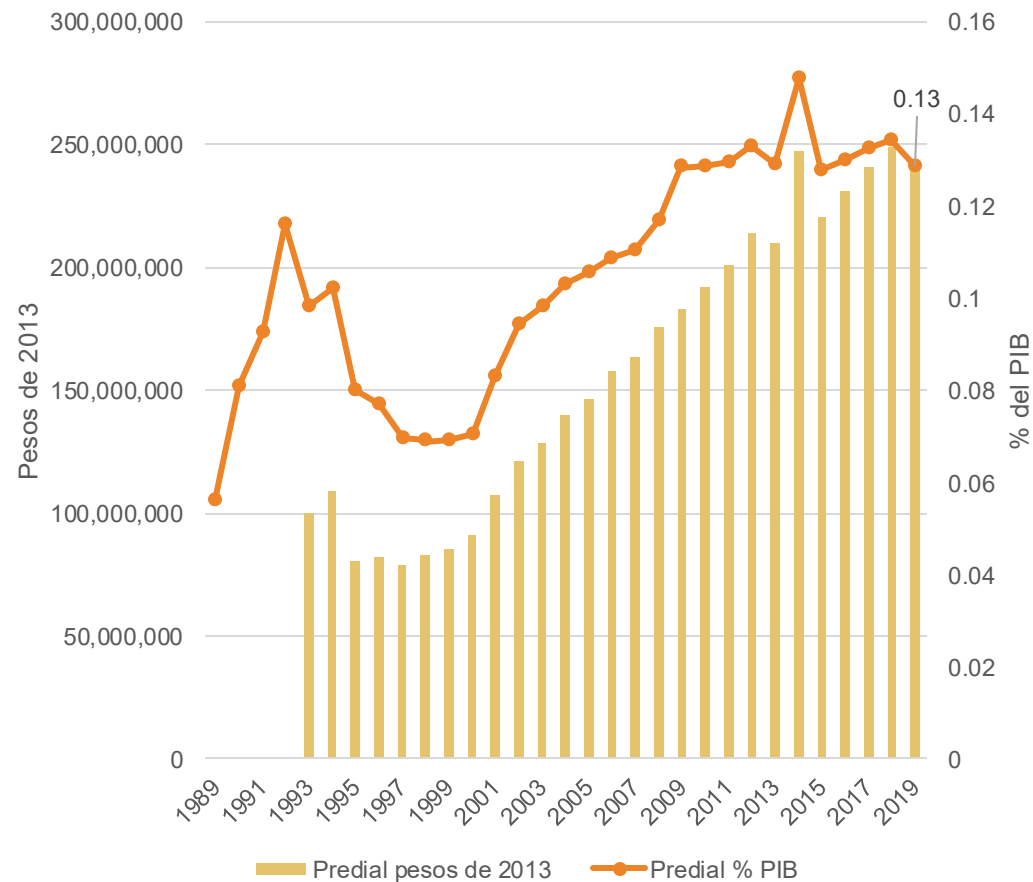


DETERMINANTES DE LA RECAUDACIÓN PREDIAL

IMPUESTOS A LA PROPIEDAD % PIB



PREDIAL EN MÉXICO



Fuente: INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Determinantes de la recaudación Predial

- Más ricos y urbanos: recaudan más predial
 - Mayor capacidad institucional: más predial
 - Mayor competencia política: menos predial
- (Unda, 2018; 2021)

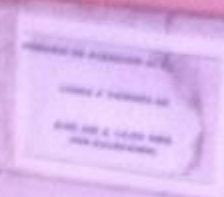
Municipio	Cap. Inst. Catastro (100)	Nivel Cap. Inst.
Querétaro	67.2	Medio
Guadalajara	39.7	Medio
Mérida	82.8	Alto
Puebla	72.0	Medio alto
Xalapa	19.0	Bajo
Aguascalientes	No tiene	

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA COBRAR PREDIAL

- (i) Recursos: recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros
- (ii) Procesos y gestión: recaudación, cobranza, fiscalización, sanción

CATASTRO

DELEGACION
REGIONAL DE
CATASTRO
DEL ESTADO



CATASTRO XALAPA

OFICINAS CATASTRO XALAPA



A photograph of an office interior. Two men are standing behind a large, cluttered desk. The man on the left is bald and wearing a dark blue button-down shirt. The man on the right has dark hair and glasses, wearing a light blue button-down shirt. The desk is covered with papers, folders, and office supplies. In the background, there is a window with pink vertical blinds and a large stack of cardboard boxes. On the left wall, there is a framed portrait of a man in a suit and a wooden panel with the word 'SECRETARIA' visible. The text 'DIRECTOR DEL CATASTRO XALAPA' is overlaid in white at the bottom of the image.

DIRECTOR DEL CATASTRO XALAPA



CATASTRO EN MÉRIDA



OFICINAS CATASTRO MÉRIDA

DIRECTOR CATASTRO MÉRIDA



CUESTIONES POLÍTICAS

“El compromiso fue no aumentar impuestos. El ciudadano común que vive en las colonias encargó que el predial no subiera, más bien que bajara. Entonces la alcaldesa dijo que no lo iba a bajar pero que iba a buscar la manera de no incrementarlo”

Director ingresos



CUESTIONES POLÍTICAS

“Me hicieron una sesión, recién entré, con todo y abogados. Para oponerse a todos los pagos...Sin embargo, tenemos que hacer magia para seguir recolectando basura; para lograr la pavimentación no hay recurso propio disponible, ni para hacer trabajo de bacheo”

Tesorera



HOJA DE RUTA, PREDIAL

- Aumentar capacidad institucional de catastro y tesorería
 - Gestión y cobro predial como ejercicio técnico y no político
 - Valores catastrales ☐ actualizarlos constantemente y usarlos
 - Estructura y nivel de tasas ☐ estructuras progresivas, tasas más altas
 - Renuncias fiscales ☐ cuantificarlas, evaluarlas y disminuirlas
- legislación nacional
- La sostenibilidad de cualquier reforma tributaria depende en buena parte del GASTO

GRACIAS



monica.undagutierrez@usc.edu
<https://www.monicaundagutierrez.com/>



ANEXO



LA TENENCIA ALGUNAS NOTAS

TENENCIA PER CAPITA (PESOS 2018)

year	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Chiapas	Chihuahua	Ciudad de Mexico	Coahuila	Colima	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
2008	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2009	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2010	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2011	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2012	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2013	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2014	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2015	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2016	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2017	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2018	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2019	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2020	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2021	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2022	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2023	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: elaboración propia con base en INEGI 2025 & CONAPO 2023

TENENCIA PER CAPITA (PESOS 2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Colima			256.9	396.5	362.3	361.8	355.4	358.9	394.2	411.2	486.9	468.9	448.9	496.4	482.4	510.5
México					298.4	309.4	319.1	348.5	381.7	407.6	408.5	419.9	400.9	407.1	377.3	383.4
Durango				151.3	188.0	191.5	206.5	246.7	283.3	370.5	281.0	330.3	327.6	348.0	327.5	362.7
Ciudad de Mexico					778.4	761.6	772.7	780.4	733.8	636.3	576.9	526.7	461.5	410.0	363.4	360.1
Puebla				244.0	257.5	253.1	272.4	250.5	264.4	272.8	281.7	279.7	241.2	215.9	205.2	217.7
Querétaro			396.2	391.8	402.3	392.8	386.9	454.5	513.7	470.4	231.9	145.0	124.9	186.5	142.0	108.7
Quintana Roo					98.0	56.2	58.4	48.1	40.7	90.9	51.8	65.8	56.0	47.5	50.7	95.6
Guerrero		119.7	158.0	161.8	176.2	160.4	153.2	286.7	147.7	134.5	18.2	31.9	30.4	36.9	49.8	58.2
Baja California				80.6	48.6	43.6	42.3	45.3	45.4	48.2	45.8	47.3	43.4	46.8	47.1	50.0
Hidalgo					135.8	149.5	34.5	21.3	13.8	11.2	9.9	12.3	6.0	6.1	4.8	27.1
Guanajuato												14.8	17.3	14.5	17.0	19.4
Veracruz					174.4	124.1	110.8	25.6	21.4	12.6	6.1	13.3	7.1	10.3	9.2	15.1
Tlaxcala				127.3	41.1	17.5	7.5	3.4	2.5	2.5	2.2	2.3	1.6	2.0	2.8	4.4
Oaxaca				69.0	62.1	61.0	56.1	48.6	16.0	14.5	6.0	7.8	4.4	2.6	2.8	3.8
Zacatecas					203.1	184.7	94.9	10.5	19.2	37.3	38.7	9.2	2.4	2.0	0.8	0.2
Yucatán			269.9	163.3	145.3	135.3	144.5	133.7								
Tamaulipas					51.7	162.7	146.0	133.6	140.1	88.8	69.7					
Tabasco				210.0	179.5	175.2	183.2									
Sinaloa				244.7	227.8	237.6	229.3	261.1	275.1	179.0						
San Luis Potosí					198.2	207.8	175.6									
Nuevo León				594.6	382.8	459.2	494.2	499.8	440.8	369.9						
Nayarit			184.8	163.7	135.5	122.5	97.2	94.3	99.6							
Morelos	210.9	186.3	182.8	175.4												
Michoacán					150.3	182.2	151.5									
Coahuila					266.8	288.9	298.7	282.3	417.7							
Chiapas			123.4	106.5		95.0	105.1	96.6								
Campeche			285.3	305.0	154.2	169.7	191.9	155.1								
Baja California Sur					226.2	207.6	176.6	59.3								
Aguascalientes		278.0	259.7	270.8	286.5	150.0	113.1	106.7								

28 recaudando en 2015
17 derogadas para 2023
Muchos no derogan pero no recaudan

CASO DE ESTUDIO

Nuevo León:

- 'El Bronco' promete abrogar la tenencia durante campaña electoral en 2015
- Al subir a gubernatura = déficit y presiones de gasto
- Pero oposición: (i) congreso, AMDA y AMIA
- Resultado: la derogación gradual del impuesto
 - 2016 (20% desc.), 2017 (50% desc.), 2018 (abrogación)



CASO DE ESTUDIO

Nuevo León:

- Presupuesto para 2017 ☐ retraso de abrogación tenencia
- Respuesta: protestas por tenencia y *gasolinazo* (Dic 2016, Ene 2017)
- Oposición:
- Resultado = de vuelta al plan de derogación gradual de 2015
- Nuevo León ha remplazado ese ingreso con imp. s. nómina y deuda

[CONGRESO APOYA A JAIME RODRÍGUEZ

Hermano del gobernador echa bronca por tenencia

Reclama al mandatario de Nuevo León conservar el impuesto que prometió anular en su campaña

POR ARACELY GARZA
Corresponsal
aracelygarza.com.mx

MONTERREY.— Adex Caleb Rodríguez, hermano del gobernador Jaime Rodríguez Calderón, criticó la decisión de mantener la tenencia y reducirla sólo 20% y se lanzó duro contra el Ejecutivo estatal y los diputados.

En su cuenta oficial de Facebook, uno de los principales detractores del mandatario estatal señaló que la solución es no pagar la tenencia y otros impuestos.

"Raza por la solución a esas mendigas pen... de diputados y Bronco es no pagar a nadie", posteo, e hizo un llamado a tampoco pagar ni el predial ni la verificación.

Además cita a Mahatma Gandhi y a Ernesto Che Guevara en su publicación.

SUMA APOYOS

Desde luego que la publicación de Adex Rodríguez despertó una serie de comentarios en donde muchos se suman a su propuesta.

"No más pagos de predial ni tenencia", escribió el usuario identificado como Wicho García Mirales.

Cabe destacar que la des-

aparición de la tenencia fue una de las promesas de campaña del gobernador Jaime Rodríguez Calderón.

Sin embargo, este fin de semana el Congreso local aprobó la propuesta del Ejecutivo estatal de mantener la tenencia y aplazar su eliminación gradual. Sólo se va a reducir 20%.

Por su parte, el secretario general del Comité Directivo Municipal del PAN en Monterrey, Jesús Policarpo Flores, acusó que El Bronco está traicionando a los que votaron por él.

Además, el líder albinoal sostuvo que los diputados son cómplices de esa traición hacia el pueblo y lo pagarán con sus carreras políticas.

"El Bronco ha demostrado que solamente sabe servirse con la cuchara grande, que sabe llevarse el dinero de su pueblo para enriquecerse con él y los suyos son cómplices de esa traición", dijo.

El panista cuestionó los intereses o motivos que tuvieron los diputados para aprobarle al gobernador la permanencia de la tenencia, "cuando ya lo habían conseguido, cuando ya lo habían hecho en beneficio de la población", indicó.

INVITACIÓN. Adex Rodríguez publicó en su cuenta de Facebook esta foto invitando a la gente a no pagar impuestos.



Foto: Español

Tomarán el Congreso

MONTERREY.— El Congreso Nacional Ciudadano (CNC) convocó para hoy, a las 13 horas, a la toma del Congreso local en protesta por el incremento en el predial y el pago de la tenencia.

Gilberto Lozano, presidente del CNC, señaló que serán muchos los grupos que se están sumando a esta movilización.

Dijo que habrá un juicio sumario para quienes fueron los traidores del aumento en el cobro

catastral y la tenencia. "E iniciar el plebiscito de la revocación del mandato de Jaime Rodríguez y de los diputados traidores", expuso.

Resaltó el engaño cometido por los legisladores, quienes aseguraron que el pago de la tenencia será usado en el tema de seguridad.

"Pues hace un par de años se incrementó el impuesto sobre nóminas para fortalecer el área de seguridad", explicó.

Aracely Garza



MUNICIPIOS DE INNOVADORES FISCALES ARSENAL FISCAL PARA MUNICIPIOS

AUMENTO EN INGRESOS PROPIOS:

- ❑ Reforma predial Mérida y Zapopan 2021-24
- ❑ Zapopan CUSMAX en 2016
- ❑ Cuernavaca 2022–24 aumento predial



ARSENAL PARA AUMENTAR RECURSOS PROPIOS

- ❑ (a) Tarifas, cuotas, tasas de uso (agua, drenaje, recolección de basura, transporte público, electricidad)
- ❑ (b) Impuestos a la propiedad inmueble ☐ predial, a la traslación de dominio
- ❑ (c) Licencias y permisos
- ❑ (d) Instrumentos con base en la valorización del suelo

RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

- Capturar la ganancia en valorización de suelo derivada de la acción pública: (a) inversión en obra pública (b) cambios en la regulación del uso de suelo
- 1. Contribución de mejoras
- 2. Derechos de construcción o edificación (CUSMAX)
- 3. Inclusionary housing/Políticas de vivienda inclusiva

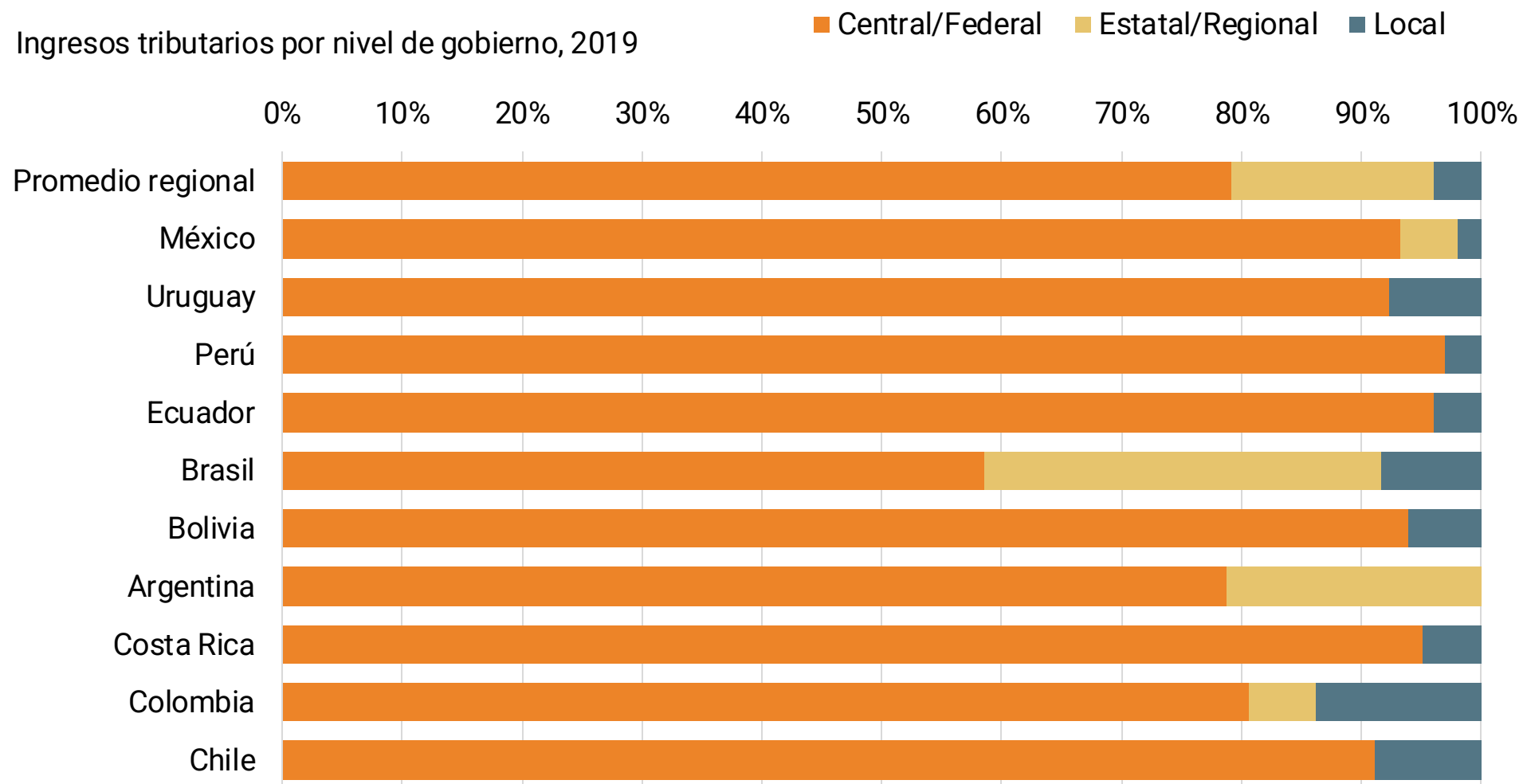
¿ADOPCIÓN DE IMPUESTOS?

- La adopción de cada impuesto tiene detrás una historia de forcejos políticos
- Oposición en función de ☐ incidencia, visibilidad y etiquetado
- Resultado del proyecto de introducción de un impuesto ☐ papel del gobierno y oposición
- Estrategia de introducción importa
- Gobierno: (a) ganar credibilidad, (b) minimizar la oposición (c) justificarlo bajo ppios justicia
- Efectividad oposición: (a) cohesión y capacidad de organización



OTRAS GRÁFICAS

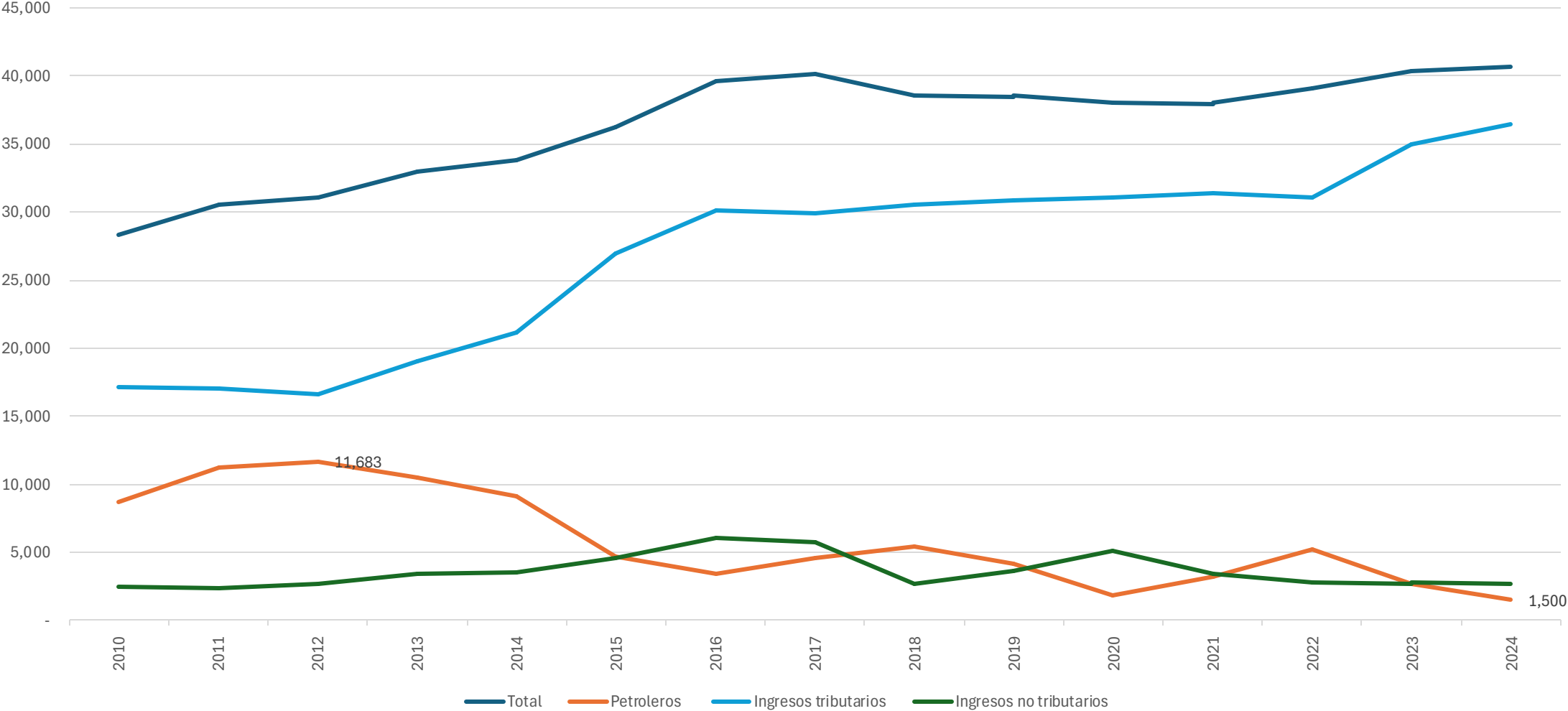
Ingresos tributarios por nivel de gobierno, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, *Global Revenue Statistics Database*

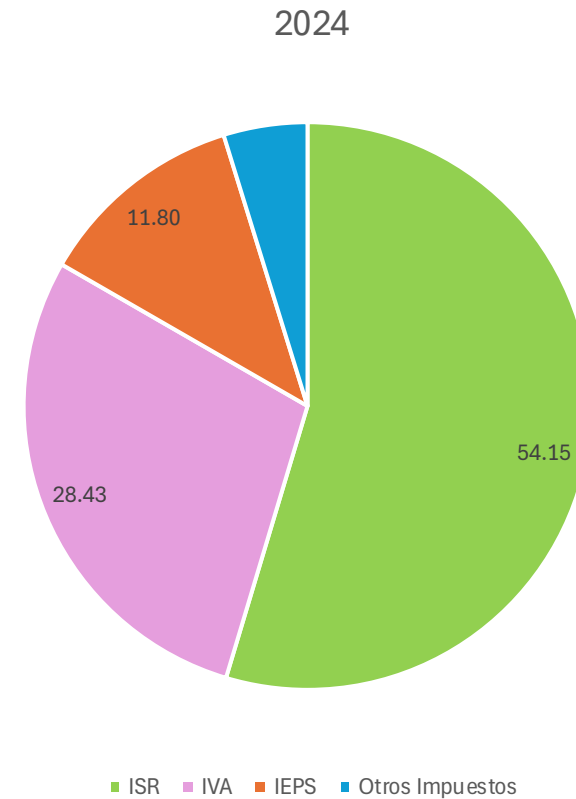
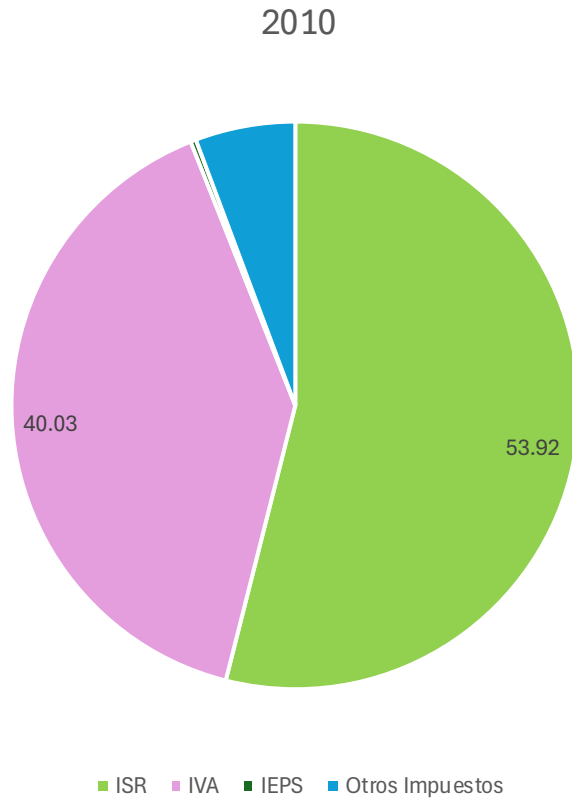


Composición ingresos gobierno federal (millones pesos 2018)



Dada la baja en ingresos petroleros, los ingresos tributarios han aumentado 5.1% anualmente

Composición de los ingresos tributarios



La mayor parte del incremento en ingresos tributarios proviene de IEPS (ISR creció 5.1% anualmente)
Al menos 40% de la recaudación proviene de ingresos indirectos en 2024