

HABLEMOS DE INGRESOS:

MUCHA DEPENDENCIA, POCA AUTONOMÍA

Autores: Manuel Guadarrama y Ana Lambarri

Fecha: 28-02-2022

contacto@imco.org.mx

Hablemos de ingresos 2022

1. ¿Qué son los recursos públicos?

Los recursos públicos se clasifican en **ingresos, egresos y deuda pública**. Los ingresos son los recursos que el gobierno utiliza para su funcionamiento, es decir, todo aquello que se recauda o recibe por algún ente público a través de impuestos, cuotas o aportaciones, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y servicios, transferencias, subsidios, otras ayudas y aquellos ingresos derivados de un financiamiento.

El Consejo Nacional de Armonización Contable¹ (Conac) ordena, agrupa y presenta los ingresos en función de su diferente naturaleza. Se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como **1)** los impuestos, los aprovechamientos, los derechos, los productos y las transferencias; **2)** los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad y; **3)** los que provienen de la disminución de activos y financiamientos.

1.1 ¿Cuáles son los diferentes tipos de ingresos?

A continuación, se explica en qué consiste cada tipo de ingreso²:

Fuentes tradicionales

- 1. Impuestos:** Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas (físicas o morales)³.
- 2. Cuotas y aportaciones de seguridad social:** Son las contribuciones que se pagan por una obligación en materia de seguridad social o aquellas pagadas por las personas que reciben servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Por ejemplo, las aportaciones para el Fondo de Vivienda, para el Seguro Social o para el Ahorro para el Retiro.
- 3. Contribuciones de mejoras:** Son aquellos recursos que recibe el Estado porque alguna persona (física o moral) se beneficia de forma directa por una obra pública.
- 4. Derechos:** Son las contribuciones que se reciben por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Por ejemplo, el pago de pasaporte y trámites migratorios.

¹ El órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

² Fuente: Conac, "Clasificador por rubros de ingresos", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 2009 http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_001.pdf

³ En el caso del impuesto al predial, la Ciudad de México es la única entidad que lo recauda de forma centralizada y no a través de sus alcaldías. En el resto de los estados se recauda a través de los gobiernos municipales.

- 5. Productos:** Son los recursos recibidos por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Por ejemplo, la explotación de tierras y aguas o los intereses de valores, créditos y bonos.
- 6. Aprovechamientos:** Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos a los anteriores. Por ejemplo, las multas o indemnizaciones.
- 7. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas:** Son los recursos recibidos de forma directa o indirecta del sector público, privado, externo u organismos y empresas paraestatales como parte de una política económica. Por ejemplo, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Recursos federalizados

- 8. Participaciones y aportaciones:** Son los recursos que reciben las entidades federativas y los municipios por concepto de participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones.

Patrimonio público

- 9. Ingresos por venta de bienes y servicios:** Son recursos propios que obtienen las diversas entidades que conforman al sector paraestatal y al Gobierno central, por actividades de producción y/o comercialización. Por ejemplo, la venta de bienes y servicios del IMSS o ISSSTE.

Disminución de activos y financiamientos

- 10. Ingresos derivados de financiamiento:** Son los recursos obtenidos a través de préstamos internos o externos, autorizados por el Poder Legislativo. Por ejemplo, la contratación de un crédito.

2. ¿Cómo se componen los ingresos estatales?

En las leyes de ingresos de las entidades federativas de 2022 se estimó recibir un total de **2 billones 409 mil 011 millones 441 mil pesos**.

Tabla 1. Ingresos totales estimados en las leyes de ingresos por entidad federativa 2022

Millones de pesos corrientes

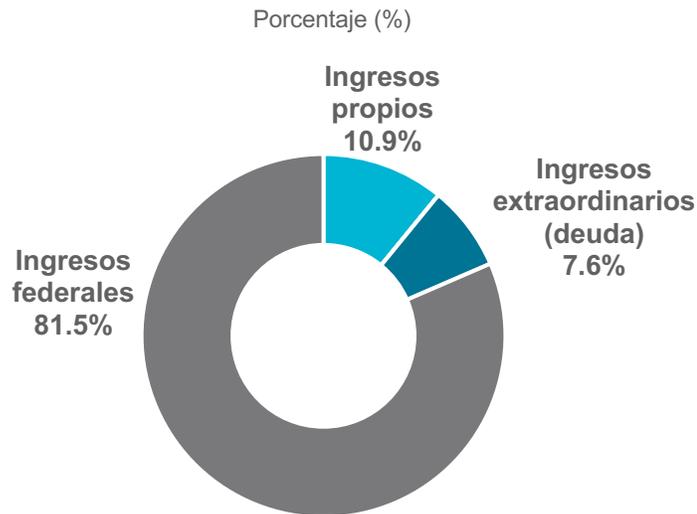
Entidad federativa	Ingresos estimados	Entidad federativa	Ingresos estimados
Aguascalientes	28,232.8	Morelos	27,144.8
Baja California	70,917.5	Nayarit	25,081.8
Baja California Sur	18,665.1	Nuevo León	118,194.3
Campeche	22,349.9	Oaxaca	83,808.2
Coahuila	56,888.3	Puebla	104,094.4
Colima	18,565.4	Querétaro	45,898.4
Chiapas	104,576.0	Quintana Roo	34,611.2
Chihuahua	81,352.6	San Luis Potosí	53,121.9
Ciudad de México	234,000.9	Sinaloa	58,139.2
Durango	35,819.8	Sonora	67,931.2
Guanajuato	92,669.6	Tabasco	55,954.4
Guerrero	67,690.9	Tamaulipas	65,089.9
Hidalgo	54,893.0	Tlaxcala	22,620.4
Jalisco	137,119.0	Veracruz	135,763.2
México	326,497.7	Yucatán	46,038.1
Michoacán	81,546.1	Zacatecas	33,735.5

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2022.

Sin embargo, **gran parte de estos ingresos no son generados o recaudados directamente por las entidades federativas, sino que son obtenidos a través de las transferencias federales**. De acuerdo con los últimos datos publicados por el Inegi, en 2020 el 81.5% de los ingresos estatales provino de transferencias federales. Por otra parte, solo 10.9% de los ingresos estatales fueron ingresos propios. Estos son recursos generados por los estados por medio de impuestos estatales, cobro de derechos, productos, aprovechamientos, cuotas de seguridad social o contribuciones de mejora.

El 7.6% de los ingresos estatales totales provino de deuda pública, que son recursos obtenidos a través de préstamos que deben de ser autorizados por el Poder Legislativo de cada entidad. Menos del 1% provino de ingresos por disponibilidad inicial, es decir, recursos remanentes de ejercicios anteriores.

Gráfica 1. Composición de los ingresos estatales totales



*El porcentaje de disponibilidad inicial es inferior a 1%, por lo que no se alcanza a percibir en la gráfica.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales del Inegi, 2020.

3. ¿Cómo se componen las transferencias federales?

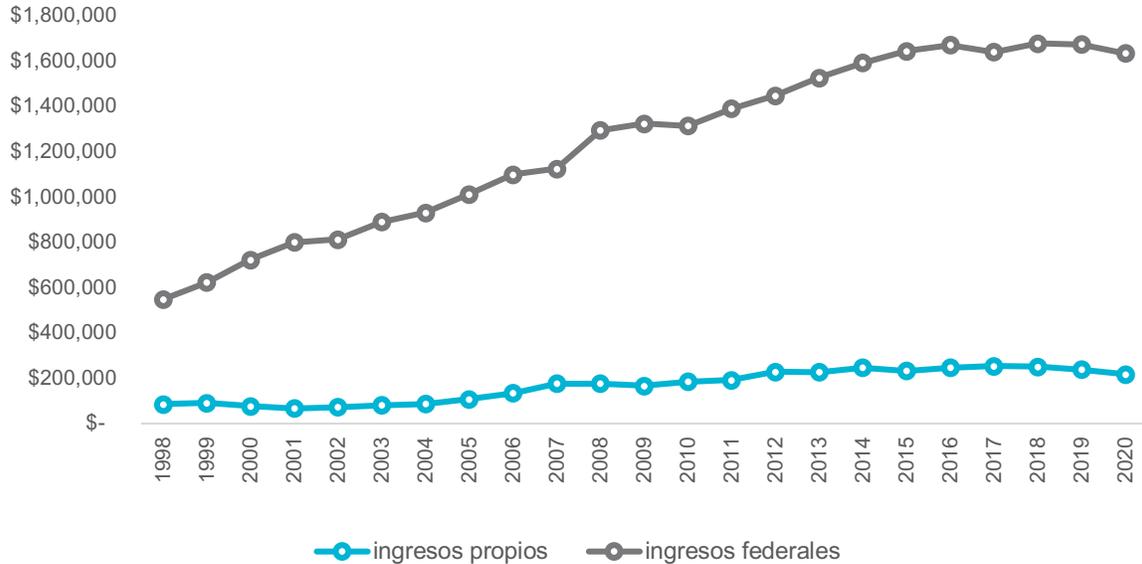
Entre 1998 y 2020 las transferencias federales hacia las entidades federativas crecieron 198% en términos reales. Sin embargo, entre 2019 y 2020, las transferencias federales disminuyeron 2.3% en términos reales. Lo anterior es resultado de la disminución de los ingresos del Gobierno Federal durante la pandemia de covid-19; la federación recibió 3.3% menos recursos de los que se habían estimado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2020.

A pesar de los aumentos y los recortes en las transferencias federales a través de los años, queda claro un mensaje: **las entidades federativas han aumentado su dependencia hacia la federación y han estancado su autonomía fiscal**. En 20 años, las transferencias federales han representado, en promedio, 88% de los ingresos de los estados, mientras que los ingresos propios únicamente 12%.

Las transferencias federales (aportaciones y participaciones) se han incrementado de forma importante, al pasar de 549 mil millones de pesos en 1998 a 1.6 billones de pesos en 2020. En el mismo periodo, los ingresos propios solo incrementaron de 85 mil millones de pesos a 218 mil millones de pesos. La proporción de ingresos propios respecto a los ingresos totales inclusive tuvo retrocesos, al representar solo 7.7% de los ingresos estatales.

Gráfica 2. Ingresos estatales y transferencias federales

Millones de pesos contantes (base 2018)

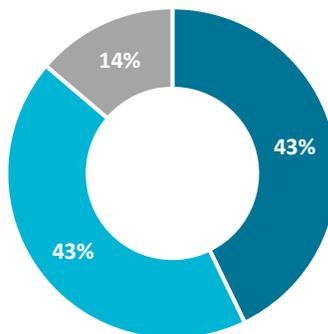


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 1998-2020. Inegi.

En 2020 las transferencias federales hacia los estados se distribuyeron de la siguiente forma: 776 mil 644 mdp de aportaciones, 766 mil 070 mdp de participaciones, y 246 mil 398 mdp en convenios 246 mil 398 mdp (estos últimos son convenios que tiene la federación con las entidades en materia de educación, seguridad, obras públicas, entre otros).

Gráfica 3. Composición de las transferencias federales en 2020

■ Participaciones ■ Aportaciones ■ Convenios



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 2020. Inegi.

3.1 Aportaciones del Ramo 33

Los recursos del Ramo 33 se encuentran condicionados o “etiquetados”. Dicho ramo fue creado con el objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta por parte de las entidades federativas en rubros específicos como educación, salud, infraestructura, seguridad pública, entre otros. Los fondos de aportaciones federales previstos en la normatividad son los siguientes:

1. **Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto (FONE):** Son recursos complementarios para la educación básica y normal.
2. **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA):** Se utiliza para recursos materiales, financieros y humanos que contribuyan a prestar servicios de educación para adultos.
3. **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA):** Son recursos para que la población sin seguridad social pueda acceder a atención médica y medicamentos.
4. **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP):** Son fondos estratégicos de seguridad pública para atender prioridades y problemas detectados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y otros organismos gubernamentales.
5. **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS):** Son fondos para apoyar obras en materia de infraestructura física que ayuden a combatir la pobreza extrema y el rezago social (conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social).
6. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN):** Son recursos para modernizar los sistemas de recaudación municipales, el mantenimiento de infraestructura, el pago de obligaciones financieras, el aprovechamiento de sistemas de alcantarillado y agua potable e, incluso, necesidades relacionadas con seguridad pública.
7. **Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM):** Es un fondo para apoyar la infraestructura educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior. Además, puede utilizarse para proveer insumos para alimentación nutritiva y suficiente para población vulnerable.
8. **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF):** Son diversos fondos utilizados para inversión física, saneamiento financiero de las finanzas públicas (deudas, pensiones) y apoyo para la modernización de los registros públicos y sistemas de recaudación locales. Además, pueden utilizarse para la investigación científica y desarrollo tecnológico para el desarrollo de los sistemas de protección civil.

En 2022, la bolsa de todos estos fondos tendrá 828 mil 309 millones de pesos. Este monto representará 34% de los ingresos en los estados. No obstante, para ciertas entidades como

Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala e Hidalgo representa más del 50% de sus ingresos. La Ciudad de México es la entidad que más ingresos propios genera; por ese motivo, su dependencia de las aportaciones federales es menor.

Tabla 2. Aportaciones federales como porcentaje de los ingresos totales de los estados estimados para 2022

Entidad federativa	Aportaciones (mdp)	Aportaciones/total ingresos	Entidad federativa	Aportaciones (mdp)	Aportaciones/total ingresos
Guerrero	40,928	60%	Puebla	40,752	39%
Oaxaca	47,782	57%	Colima	7,175	39%
Chiapas	53,830	51%	Tamaulipas	23,895	37%
Tlaxcala	11,424	51%	Sinaloa	21,267	37%
Hidalgo	27,227	50%	Quintana Roo	12,392	36%
Morelos	13,392	49%	Guanajuato	33,090	36%
Nayarit	11,208	45%	Yucatán	15,061	33%
Veracruz	60,531	45%	Tabasco	17,923	32%
Michoacán	35,785	44%	Querétaro	13,903	30%
Baja California Sur	8,171	44%	Baja California	21,398	30%
Durango	15,410	43%	Chihuahua	24,288	30%
Zacatecas	14,509	43%	Jalisco	40,149	29%
Campeche	9,464	42%	Sonora	18,348	27%
Coahuila	23,779	42%	México	86,500	26%
San Luis Potosí	21,578	41%	Nuevo León	27,598	23%
Aguascalientes	11,432	40%	Ciudad de México	18,119	8%

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2022.

La Ley de Coordinación Fiscal establece una serie de fórmulas para la asignación de montos por aportaciones. Dichas fórmulas dependen de diferentes variables, como los montos recibidos en años anteriores, población en pobreza extrema, Producto Interno Bruto, entre otras. Bajo este sistema:

Las **entidades que más aportaciones** reciben son:

- Estado de México (86,500 mdp)
- Veracruz (60,531 mdp)
- Chiapas (53,830 mdp)
- Oaxaca (47,782 mdp)

Las **entidades que menos aportaciones** reciben son:

- Nayarit (11,208 mdp)
- Campeche (9,464 mdp)
- Baja California Sur (8,171 mdp)
- Colima (7,175 mdp)

3.2 Participaciones del Ramo 28

A diferencia de las aportaciones del Ramo 33, **estos recursos no se encuentran “etiquetados”**. En el Ramo 33 se incluyen las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, y tiene como objetivo generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas. Los recursos de las participaciones pueden ser usados libremente por los gobiernos locales. Los fondos de participaciones federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1. El 100% de la recaudación que se obtenga del **Impuesto sobre la Renta**.
2. **Fondo General de Participaciones:** El 20% de la recaudación federal participable (RFP).
3. **Fondo de Fomento Municipal:** El 1% de la RFP, incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial.
4. **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios:** El 20% de la recaudación por venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y el 8% de la recaudación en el caso de tabacos labrados.
5. **Fondo de Fiscalización y Recaudación:** El 1.25% de la RFP, premia e incentiva las labores de fiscalización.
6. **Fondo de Compensación:** Dos onceavos de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel.
7. **Nueve onceavos de la recaudación** por concepto de las **cuotas establecidas en el artículo 2° A**, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
8. **Fondo de Extracción de Hidrocarburos:** Recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
9. **Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos:** Resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.
10. **La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo:** Se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.
11. **El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.**

De acuerdo con las leyes de ingresos estatales correspondientes al ejercicio fiscal 2022, las 32 entidades planean recibir en su conjunto un total de 950 mil 102 millones de pesos a través de participaciones federales, lo que representa 39% de sus recursos para dicho año.

La Ley de Coordinación Fiscal establece una serie de fórmulas que dependen de diferentes variables como los montos recibidos en años anteriores, población, crecimiento del PIB, esfuerzo recaudatorio, entre otras.

La fórmula del Fondo General de Participaciones toma en cuenta:

1. El crecimiento de la producción **(PIB) estatal**. Se compara el crecimiento de la economía de la entidad con el crecimiento de las 32 entidades.
2. El promedio de **crecimiento** (tres años) **de la recaudación de impuestos y derechos** locales de la entidad.
3. La **población** de la entidad.

Al igual que el Ramo 33, el Ramo 28 fomenta la dependencia de las transferencias federales. Para Jalisco, este ramo representa el 48% de sus ingresos totales, mientras que para Oaxaca representa únicamente el 28%.

Tabla 3. Participaciones federales como porcentaje de los ingresos totales 2022

Entidad federativa	Participaciones (mdp)	Participaciones/total de ingresos	Entidad federativa	Participaciones (mdp)	Participaciones/total de ingresos
Jalisco	65,954	48%	Querétaro	17,403	38%
Tabasco	26,101	47%	Sinaloa	21,734	37%
Guanajuato	40,933	44%	Aguascalientes	10,547	37%
Tlaxcala	9,744	43%	Sonora	25,217	37%
Morelos	11,683	43%	Zacatecas	12,401	37%
Ciudad de México	98,085	42%	Quintana Roo	12,696	37%
Puebla	43,519	42%	Yucatán	16,719	36%
Tamaulipas	26,989	41%	Chihuahua	29,512	36%
Baja California	29,402	41%	Chiapas	37,418	36%
Campeche	9,013	40%	Hidalgo	19,538	36%
Nuevo León	47,595	40%	Nayarit	8,903	35%
Michoacán	32,598	40%	Coahuila	19,373	34%
Veracruz	54,271	40%	Guerrero	22,904	34%
México	130,171	40%	Colima	6,216	33%
Durango	13,650	38%	Baja California Sur	5,944	32%
San Luis Potosí	20,188	38%	Oaxaca	23,685	28%

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2022.

Las **entidades que más participaciones** reciben son:

- Estado de México (130,171 mdp)
- Ciudad de México (98,085 mdp)
- Jalisco (65,954 mdp)
- Veracruz (54,271 mdp)

Las **entidades que menos participaciones** reciben son:

- Campeche (9,013 mdp)
- Nayarit (8,903 mdp)
- Colima (6,216 mdp)
- Baja California Sur (5,944 mdp)

4. ¿Qué ingresos propios generan los estados?

Los ingresos propios son todos aquellos recursos que los estados generan a través de sus facultades tributarias o bienes patrimoniales. Es decir, todo lo que se recauda por medio de impuestos, cuotas y aportaciones, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y por venta de bienes y servicios a nivel estatal.

Los ingresos propios de las entidades representan únicamente 11% del total de sus ingresos. Esta cifra da muestra de la poca generación de ingresos propios y al mismo tiempo la fuerte dependencia de recursos provenientes de transferencias federales. Existen grandes asimetrías entre las entidades federativas en su capacidad de generar ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales.

4.1 ¿Qué tan importantes son los impuestos estatales?

La fuente de ingresos públicos más importante son los impuestos. Sin embargo, las entidades federativas únicamente recaudan el 4.9% de los ingresos por impuestos del país, mientras que el Gobierno Federal recauda el 94%.

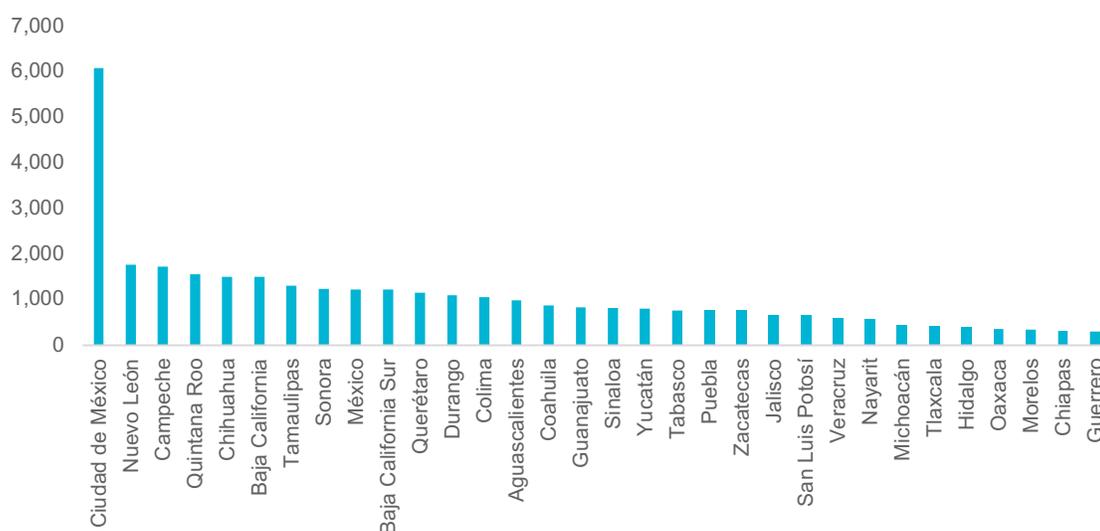
En 2020, las 32 entidades recaudaron 161 mil 155 millones de pesos a través del cobro de impuestos locales, es decir, aquellos que las entidades recaudan en el ejercicio de sus facultades tributarias. La Ciudad de México representa el 35% de esta recaudación por impuestos locales. Es la entidad federativa que mayores ingresos propios genera (incluido el impuesto predial). Esto se debe a que la Ciudad de México mantiene centralizada la recaudación del impuesto predial, mientras en los estados este impuesto es recaudado a través de los gobiernos municipales.

Tabla 4. Recaudación de impuestos estatales por entidad federativa

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Recaudación	Entidad federativa	Recaudación
Ciudad de México	55,966	Durango	2,005
México	20,851	Yucatán	1,852
Nuevo León	10,199	San Luis Potosí	1,851
Baja California	5,654	Tabasco	1,848
Chihuahua	5,619	Chiapas	1,721
Jalisco	5,582	Campeche	1,608
Guanajuato	5,171	Oaxaca	1,469
Puebla	5,033	Aguascalientes	1,409
Veracruz	4,805	Hidalgo	1,277
Tamaulipas	4,591	Zacatecas	1,240
Sonora	3,641	Guerrero	1,093
Quintana Roo	2,901	Baja California Sur	976
Coahuila	2,760	Colima	768
Querétaro	2,748	Nayarit	707
Sinaloa	2,492	Morelos	665
Michoacán	2,090	Tlaxcala	561

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

Gráfica 4. Recaudación de impuestos estatales por entidad federativa, per cápita (pesos)


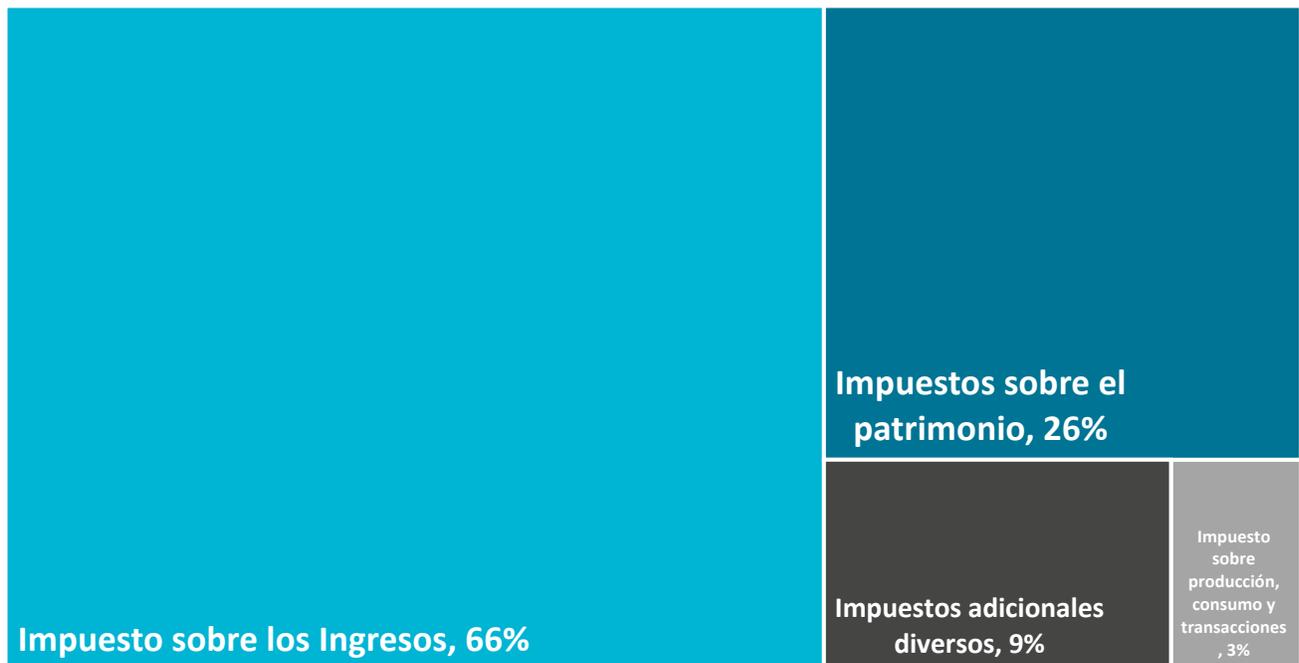
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 2020; Censo de Población y Vivienda, 2020. Inegi.

Históricamente alrededor del 70% de los impuestos estatales han sido recaudados a través del impuesto sobre la nómina de las empresas. Esta fuente de recaudación se ha mantenido como la principal fuente de ingresos propios en el tiempo.

La tenencia llegó a representar un máximo del 22% de los ingresos estatales por impuestos en el año 2013. Sin embargo, a partir de ese mismo año la proporción de este tipo de ingresos ha tenido una tendencia a la baja. En 2020, esta fuente de ingresos sólo representó el 15% de los ingresos por impuestos.

Hay tres tipos de impuestos que las entidades pueden recaudar a través de sus facultades tributarias: sobre los **ingresos, sobre el patrimonio y sobre la producción, el consumo y las transacciones**. Además de existir **impuestos adicionales diversos** que cobra cada una de las entidades.

Gráfica 5. Composición de los ingresos de las 32 entidades por tipo de impuesto, 2020



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 2020. Inegi.

Tabla 5. Montos recaudados por las 32 entidades de acuerdo el tipo de impuesto, 2020

Millones de pesos corrientes

Tipo de impuesto	Monto recaudado
Impuesto sobre los Ingresos	105,531
Impuesto sobre nómina	104,826
Remuneraciones al trabajo no subordinado	407
Ejercicio de profesiones y honorarios	177
Instrumentos públicos y operaciones contractuales	46
Impuestos sobre el Patrimonio	42,095
Impuesto predial	17,500
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	15,699
Enajenación de bienes muebles y adquisición de vehículos	1,975
Traslado de dominio de bienes inmuebles	291
Adquisición de bienes inmuebles	6,549
Otros impuestos sobre el patrimonio	81
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones	5,376
Actividades mercantiles	184
Comercio de libros y revistas	0
Explotación de minas	19
Impuesto sobre hospedaje	2,500
Diversiones y espectáculos públicos	306
Loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	1,975
Otros impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones	375
Impuestos adicionales diversos	14,251
Total	161,155

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 2020. Inegi.

4.2 ¿Qué están recaudando las entidades federativas?

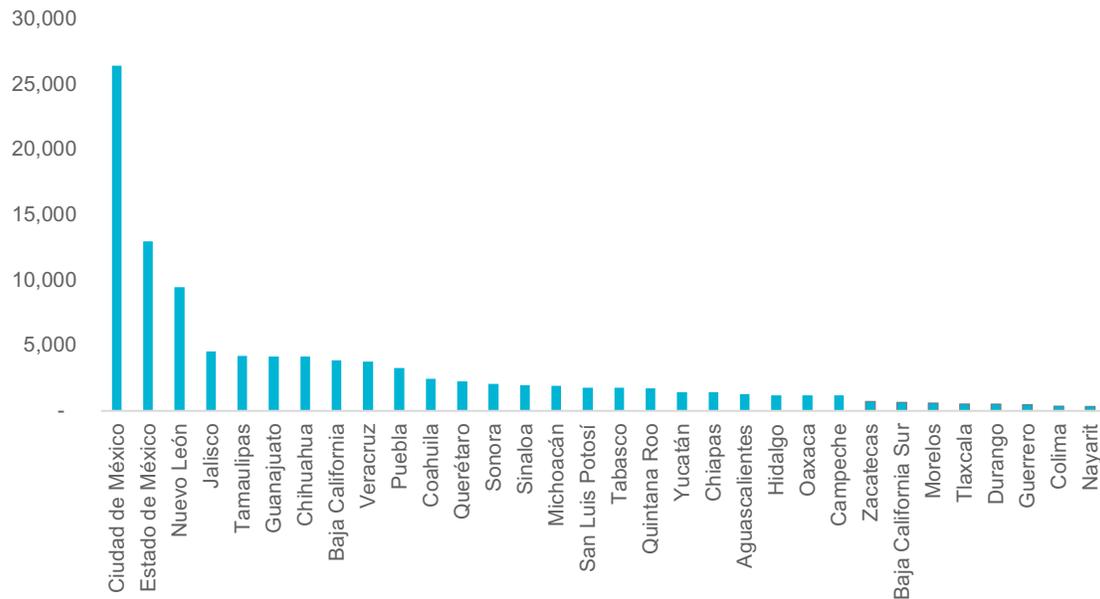
Las 32 entidades recaudan el **impuesto sobre nómina**. Este es el impuesto más importante para los gobiernos estatales. Representa el 65% de sus ingresos por impuestos y en 2020 se recaudaron 104 mil 826 mdp.

Tres entidades concentran la mitad de este impuesto: la Ciudad de México (26,457 mdp), el Estado de México (12,997 mdp) y Nuevo León (9,496). Sin embargo, este impuesto tiene grandes desventajas al desincentivar el trabajo formal, reducir el sueldo que se paga a los empleados, o la cantidad de horas contratadas, y disminuye las oportunidades de empleo⁴.

⁴ El impuesto a la nómina: un obstáculo a la economía formal, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2016.

Gráfica 6. Recaudación del impuesto sobre nómina

Millones de pesos corrientes



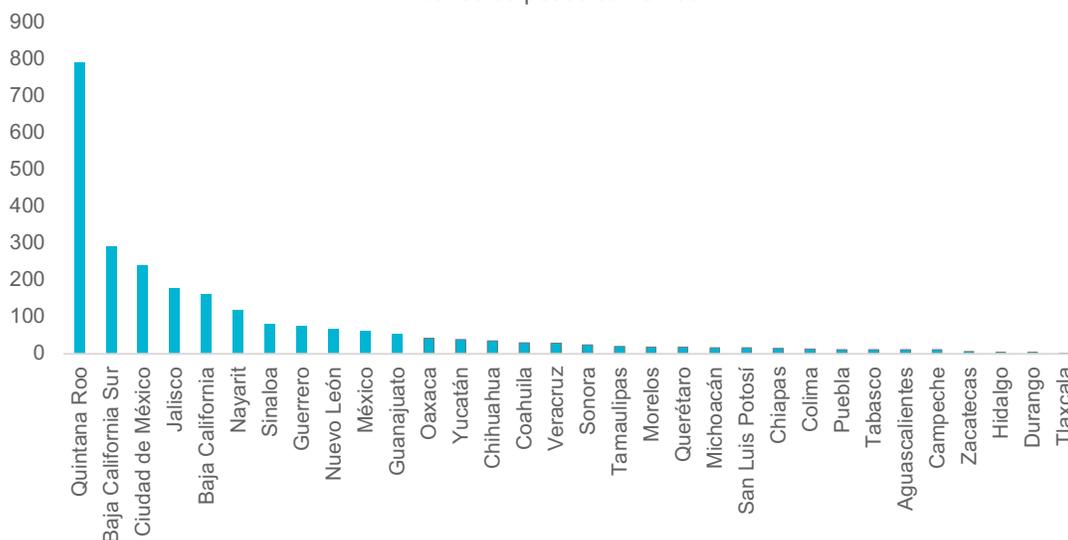
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

Aunque el **impuesto sobre hospedaje** representa solamente el 2% de los ingresos por impuestos, es uno de los impuestos más importante para las entidades turísticas. En 2020, a pesar de la pandemia, se recaudó un total de 2 mil 500 millones de pesos por este tipo de impuesto. Para Quintana Roo, la entidad con el mayor PIB turístico del país (22%)⁵, el impuesto sobre el hospedaje representó el 27% de sus ingresos por impuestos.

⁵ Índice de Competitividad Estatal (ICE) 2021, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021.

Gráfica 7. Recaudación del impuesto sobre hospedaje

Millones de pesos corrientes

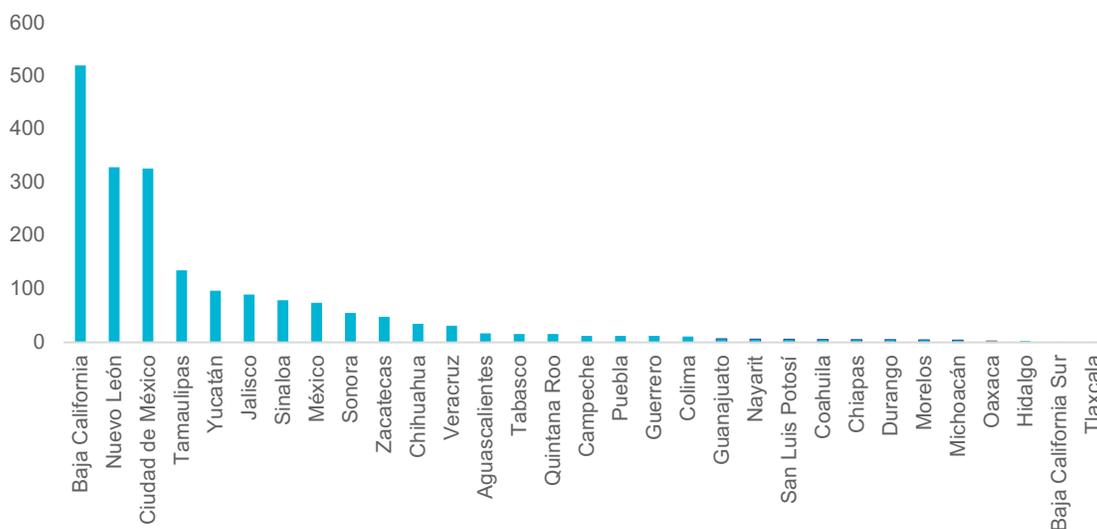


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

Por último, 31 entidades recaudaron el **impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos**. Querétaro fue la única entidad que en 2020 no cobró este impuesto. Por otro lado, Baja California recaudó el 26% de este impuesto con 521 millones de pesos.

Gráfica 8. Recaudación de loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.

Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.



IMCO explica: ¿Qué pasa con el impuesto predial?

El impuesto predial es un impuesto sobre el patrimonio. Todas las personas propietarias de una vivienda o predio deben cubrir su pago. A diferencia de otros impuestos mencionados en este documento, el predial se recauda por los **gobiernos municipales en las 31 entidades federativas**. La excepción a esta regla son las alcaldías de la Ciudad de México, donde la recaudación se realiza de forma centralizada por el gobierno de la ciudad y no por las 16 alcaldías.

De acuerdo con el Inegi, **en 2020 la Ciudad de México recaudó 17 mil 500 millones de pesos a través del impuesto sobre el predial**, lo que representó más de lo que todas las entidades obtuvieron ese mismo año por el impuesto sobre la tenencia o el uso de vehículos (15 mil 699 mdp).

El gobierno municipal es el más cercano a las personas y se encarga de servicios públicos como la pavimentación, alumbrado público, mercados, cementerios, agua, entre otros.

Por esto, las tesorerías municipales están facultadas para recaudar y utilizar el impuesto predial en el municipio. En 2020, los municipios del país recaudaron 29 mil 080 millones de pesos por el cobro del impuesto al predial, no obstante, **casi 4 de cada 10 pesos que se recaudan por predial en el país, provienen del impuesto predial de la Ciudad de México¹**.

Las asimetrías en el cobro del impuesto al predial son reflejo de la falta de profesionalización de las administraciones municipales y de condiciones económicas locales.

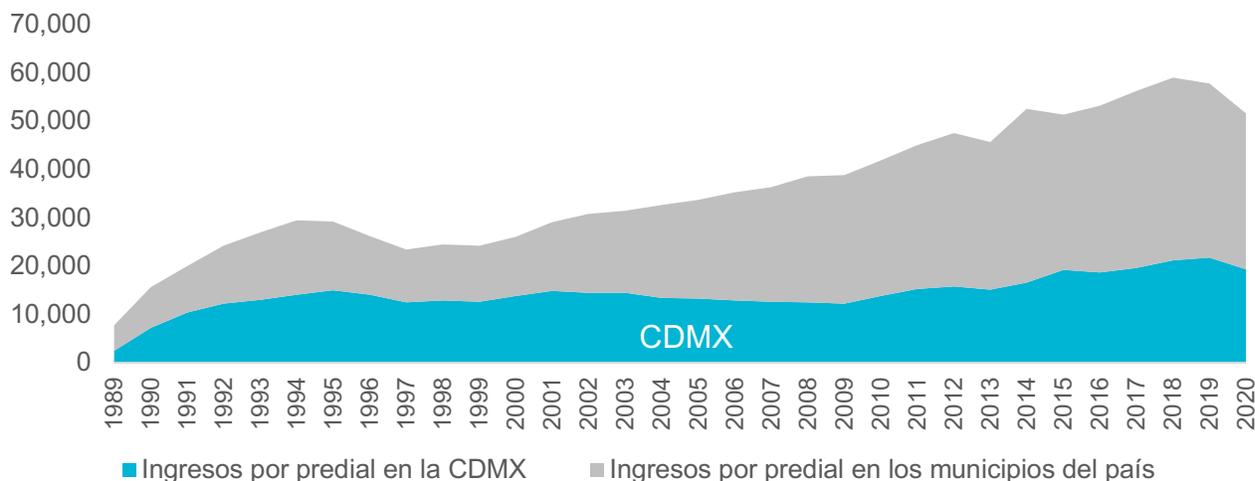
El impuesto predial tiene grandes áreas de oportunidad para mejorar su recaudación y superar los retos de distintas naturalezas, entre ellos **1) Técnicos**: modernización de los catastros y su vinculación a los registros públicos de propiedad; **2) Políticos**: cultura del “no pago” y del “no cobro” y; **3) Normativos**: eliminar desincentivos en la coordinación fiscal que limitan la recaudación.

Para mejorar la recaudación del predial, el IMCO propone:

- **Fortalecer los catastros y profesionalizar la administración tributaria municipal**
- Minimizar el costo político y transformarlo en apoyo de los contribuyentes
- **Diseñar mejores incentivos en las reglas de distribución de recursos que provienen de la federación** que impulsen a los municipios a incrementar su esfuerzo recaudatorio

Gráfica 9. Recaudación del impuesto predial en municipios y en la Ciudad de México, 1989-2020

Millones de pesos reales



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2020. Inegi.

4.3 ¿Qué no están recaudando las entidades federativas?

Así como existen impuestos que son recaudados por todas las entidades, hay impuestos que solo cobran ciertos estados. Tal es el caso del impuesto a la **explotación de minas**. Los estados recaudaron solo 19 millones de pesos por ellos. Coahuila es el estado que más recauda (18.8 mdp) seguido de Campeche (0.3 mdp).

Tabla 6. Recaudación por explotación de minas por entidad

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Explotación de minas
Coahuila	18.8
Campeche	0.3

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

De acuerdo con datos de las Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, estados con actividad minera (como Sonora, Durango, Chihuahua, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) no reportaron ingresos por este impuesto.

La finalidad de este impuesto es influir de manera favorable en el comportamiento de las empresas mineras hacia el medio ambiente. Sin embargo, existe complejidad regulatoria en torno a la recaudación del impuesto por explotación de minas. Hay 3 motivos por los que las entidades no recaudan este impuesto:

1. **No existe actividad minera** en la entidad.
2. La entidad decidió **no cobrar este impuesto**.
3. No hay cobro de este impuesto en la entidad y **no hay arreglo en coordinación** con la federación para su cobro.

En esta lista también se encuentran los impuestos por **actividades mercantiles**. Impuesto que, con 184 millones de pesos, representa únicamente 0.2% de los ingresos por impuestos para las entidades federativas. Baja California (14.3 mdp), Quintana Roo (112.7 mdp), Sonora (6.9 mdp) y Yucatán (50.4 mdp) fueron los cuatro estados que cobraron este impuesto.

Tabla 7. Recaudación por actividades mercantiles por entidad

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Actividades mercantiles
Quintana Roo	112.7
Yucatán	50.4
Baja California	14.3
Sonora	6.9

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

4.4 El impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos

En 2012 se eliminó el impuesto sobre la tenencia a nivel federal, dejando a los estados la facultad de cobrarla. Este impuesto **rápidamente se convirtió en una importante fuente de ingresos, pero decreció hacia finales de la última década.**

Actualmente, seis entidades (Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora y Tabasco) no recaudaron ninguna cantidad por tenencia o uso de vehículos. En 2020, el resto de las entidades recaudaron 15 mil 699 millones de pesos, representando así el 10% de los ingresos por impuestos. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos es el segundo más importante para todas las entidades (después del impuesto a la nómina).

Tabla 8. Recaudación por impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Millones de pesos corrientes

Entidad federativa	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	Entidad federativa	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
Estado de México	7,317.8	Hidalgo	19.9
Ciudad de México	4,566.6	Oaxaca	19.5
Puebla	1,705.3	Tamaulipas	17.5
Durango	644.8	Chiapas	14.0
Colima	352.7	Sinaloa	10.1
Querétaro	317.8	Nayarit	6.1
Baja California	175.2	Zacatecas	4.1
Guerrero	115.7	Aguascalientes	3.9
Quintana Roo	111.5	Tlaxcala	2.3
Nuevo León	99.8	Baja California Sur	0.4
Guanajuato	99.8	Campeche	0.2
Veracruz	61.7	Yucatán	0.1
Coahuila	32.0	San Luis Potosí	0.0

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2020. Inegi.

A diferencia del impuesto a la nómina, el impuesto a la tenencia vehicular no genera impactos negativos en los mercados laborales formales y es altamente progresivo, es decir, a medida que aumenta la capacidad económica de las personas, crece el porcentaje de ingreso que el estado exige en forma de impuesto. Además, la condonación de la tenencia impide a los estados recuperar el costo de la infraestructura vehicular y de las externalidades negativas del uso del automóvil en el medioambiente y la salud de su población.

Adicional a la tenencia, existen otros cobros clasificados por poseer un vehículo en el país, tales como el cobro de derechos u otros tipos de contribuciones como el refrendo o el reemplacamiento, pero la contribución más progresiva y fácil de administrar es el impuesto por tenencia vehicular.

5. Conclusión

Los datos presentados sobre las fuentes de ingresos de las entidades dejan en claro dos cosas: **las entidades federativas tienen una alta dependencia de las transferencias federales y en consecuencia tienen poca autonomía fiscal**. Las asimetrías en cuanto a la recaudación y la dependencia a la federación son evidentes, pero, en pequeña o gran medida, los estados se han acostumbrado a la recepción de transferencias federales. El problema con esta composición de ingresos es que, al momento de gastarlos, **la mayor parte de los recursos tiene un destino o propósito determinado**, lo que elimina la posibilidad de que el gobierno estatal lleve a cabo la implementación de su planeación sexenal y las políticas públicas correspondientes.

El acuerdo de coordinación fiscal (conocido también como pacto fiscal) es fundamental para la existencia de la federación mexicana (conocido también como pacto federal), ya que permite incrementar el crecimiento económico de las entidades, combatir la desigualdad y promover la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, **el actual arreglo de coordinación fiscal es disfuncional y tiene una inercia que centraliza recursos y atribuciones en la federación**, generando así **desincentivos** para que los estados mejoren las capacidades de recaudación y el ejercicio de sus facultades impositivas.

Al no priorizar las tareas de recaudación los estados pagan un alto precio. En primer lugar, los estados no ejercen sus facultades impositivas y pierden capacidad de recaudación de sus agencias estatales que terminan por aumentar la dependencia y disminuir la autonomía fiscal. En segundo lugar, quedan a la merced de las decisiones del Gobierno Federal en materia de inversión pública. Esto se traduce en que la inversión pública esté enfocada en estados y sectores prioridad para el Ejecutivo Federal y no para las necesidades de la entidad federativa. En tercer lugar, los estados pierden la capacidad de responder a problemas locales de manera focalizada y ágil, algo especialmente importante durante crisis económicas, ambientales o sanitarias. Por último, los recursos de la federación se convierten en un juego de suma cero, donde estados y municipios pelean y cabildean por una bolsa de recursos limitada.

Los criterios que se consideran para la asignación de recursos contemplan a la **población y los niveles de pobreza como los elementos clave para el cálculo y distribución de recursos**. La postergación de la discusión del pacto fiscal plantea un escenario complicado para las finanzas estatales en momentos de crisis económica. Algunos estados se han recuperado más lento en comparación con otros y esto genera asimetrías al momento de asignar recursos a través de las transferencias federales y los convenios de colaboración.

El **aprovechamiento de las facultades impositivas debe cambiar**. Es necesario realizar una revisión de la legislación impositiva a nivel estatal para diseñar o implementar acciones para que los estados mejoren la recaudación de impuestos, y que esta tenga el menor impacto posible en el dinamismo económico estatal y en la formalidad. Un ejemplo de ello sería homologar la tenencia en todos los estados para evitar el empujamiento en estados que carezcan de este impuesto o derecho, o asignar recursos a las agencias de recaudación estatales para agilizar y modernizar el cobro de impuestos en las entidades.

El cobro de impuestos como la tenencia y otros impuestos verdes podría significar ingresos adicionales importantes para las entidades federativas, que al mismo tiempo ayudan a internalizar los costos de externalidades negativas. Mayores ingresos propios tendrían el potencial de traducirse en más y mejor inversión pública, así como un incremento en la sostenibilidad y autonomía de las finanzas estatales. Por esta razón, las entidades federativas necesitan invertir en sus capacidades de recaudación y cobrar impuestos que tengan el menor impacto en el emprendimiento y la innovación.

Cambiar la composición de los ingresos se traducirá en **1) mayor capacidad de gasto, 2) atención a prioridades que haya detectado el gobierno estatal, 3) incremento de la autonomía fiscal**. Mayores ingresos mejoran la competitividad de un estado. Además, los ingresos propios tienen un impacto directo en la eficacia de los gobiernos para influir positivamente en la competitividad a través del financiamiento e implementación de políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo económico local.

6. IMCO propone

- Realizar una **revisión de las facultades impositivas** en cada uno de los marcos legales de las entidades federativas para modificar o crear impuestos progresivos.
- Llevar a cabo la **revisión del pacto fiscal y las reglas de coordinación fiscal** para introducir nuevas variables en consideración para la distribución de recursos. Esto con la finalidad de crear mecanismos de competencia que incentiven la recaudación y el desarrollo económico.
- Invertir en **agencias de recaudación estatales** para eliminar la evasión fiscal.
- Reducir el **gravamen del trabajo asalariado formal** para ampliar la base gravable y aumentar impuestos que demuestren ser progresivos y verdes (tenencia o impuestos a la extracción de minas).
- Acordar una **tasa de tenencia única y homologada** entre los estados para evitar en que personas evadan el pago de este impuesto emplacando en otros estados.

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.