

Hacia Una Política Fiscal Redistributiva para el Fortalecimiento de los Ingresos Estatales y Municipales

Ramón Castañeda Ortega
rcastanedao@indetec.gob.mx

Nota del Editor:

El propósito en esta colaboración es presentar una breve revisión de algunos problemas que enfrentan las finanzas estatales y municipales, y plantear algunas sugerencias de política fiscal progresiva, que pudieran ser analizadas por las haciendas públicas locales para su fortalecimiento, en armonía con la redistribución del ingreso para combatir la pobreza. ¹

Introducción

Los estados y municipios han registrado una alta dependencia financiera respecto de las transferencias federales y los bajos niveles en los ingresos petroleros, que afectan las finanzas públicas nacionales, particularmente a las Participaciones en Ingresos Federales que se distribuyen a las entidades federativas y municipios, mismas que representan su principal ingreso de libre disposición, así como la creciente demanda de gasto público de calidad; por ello es conveniente que estos ámbitos de gobierno efectúen reformas de política fiscal para el fortalecimiento estructural de sus fuentes de ingresos tributarios, bajo el reconocimiento del problema de pobreza que aqueja al país, el cual hace necesario un mayor impulso en la generación y redistribución del ingreso.

Efectivamente, según las previsiones el precio promedio del petróleo en el año 2019 se espera sea de 57 dólares por barril (dpb), en tanto que para el año 2020 se prevé sea de 55 dpb, aunque en lo aprobado en el año 2019 se utilizaron estimaciones más conservadoras de 55 y 53 dpb respectivamente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019), mientras que en el año 2014 el precio promedio fue de 86.0

¹ Agradezco la colaboración de Carmen Mendoza Ramos, Jairo César López Zepeda y Gilberto Espinosa Tapia, en el procesamiento de la información estadística con la cual se elaboró esta opinión.

dpb. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015). Esta situación representa una menor dinámica en los ingresos públicos federales, que repercute en las transferencias federales a entidades federativas y municipios. Entre estas transferencias, resaltan las participaciones federales, en las cuales la integración de sus fondos está referenciada directamente con los ingresos petroleros, como es el caso del Fondo de Extracción de Hidrocarburos y las participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos; o aquellos fondos cuya conformación está vinculada con la Recaudación Federal Participable (RFP), concepto que se integra con la recaudación de impuestos federales, derechos sobre minería y el 80.29% de los ingresos petroleros en los términos del artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, tales como: el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, y la participación para municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

Escenario éste, que resulta poco afortunado para las entidades federativas y municipios del país, debido a que como ya se había mencionado, las participaciones federales representan su principal ingreso de libre disposición, y existe una alta dependencia de los recursos federales transferidos dentro de sus ingresos totales (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estructura de Ingresos Estatales y Municipales, 2017 (millones de pesos)

Concepto	Estatales	%	Municipales	%
Total de Ingresos	1,994,501.90	100.0	441,380.29	100.0
Ingresos Propios	184,736.05	9.3	95,084.15	21.5
Impuestos	90,127.34	4.5	55,985.34	12.7
Contribuciones de mejoras	1,643.36	0.1	796.47	0.2
Derechos	50,701.45	2.5	25,437.94	5.8
Productos	9,507.21	0.5	4,046.39	0.9
Aprovechamientos	32,756.70	1.6	8,818.01	2.0
Transferencias Federales	1,613,755.61	80.9	316,119.53	71.6

Participaciones Federales	676,503.02	33.9	155,220.90	35.2
Aportaciones del Ramo General 33	648,037.26	32.5	109,674.12	24.8
Recursos federales reasignados	289,215.33	14.5	51,224.52	11.6
Recursos estatales reasignados	-	-	9,401.20	2.1
Otros ingresos	46,293.17	2.3	3,183.43	0.7
Financiamiento	149,717.06	7.5	17,591.98	4.0

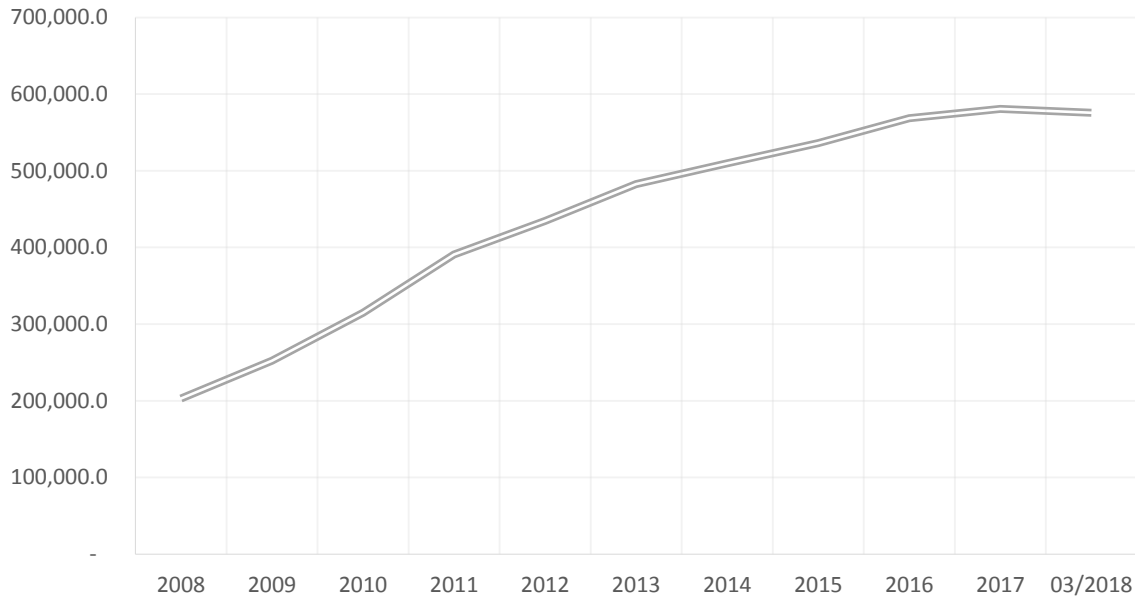
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales (EFIPEM), consultado el 13 de junio de 2019. URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>

Nota: No se incluye Ciudad de México; y cabe mencionar que INEGI alcanzó un 88% de cobertura del total de los municipios del país para EFIPEM, Ver: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/finanzas/doc/Cuadro_Cobertura_EFIPEM_2017_D_EF.pdf

Como se puede observar en el Cuadro 1, en el caso de los ingresos totales de las entidades federativas en el año 2017, las transferencias federales representaron el 80.9%, el 7.5% correspondió a endeudamiento, y registraron una débil recaudación de impuestos equivalente al 4.5% del total de sus ingresos. En el caso de los municipios, las Transferencias Federales representaron en ese mismo año el 71.6% de sus ingresos totales, el endeudamiento 4.0%, y sus ingresos tributarios el 12.7%

De manera tal, que la consecuencia inercial de la débil recaudación local, ha sido la reducción de los gastos gubernamentales inmediatos, y en algunos casos, el incremento en el ritmo de endeudamiento local, que como se puede observar en el Gráfico 1, en el cual, la tasa de crecimiento promedio anual en el periodo 2008-2018 fue de 10.99%, teniendo sus mayores incrementos en los años 2009, 2010 y 2011 como consecuencia de la crisis financiera internacional que inició a finales del año 2008, representando en el periodo 2008-2018 un crecimiento del endeudamiento local de 183.56%. Conviene mencionar que la promulgación en el año 2015 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios estableció varios controles y restricciones al endeudamiento de estos ámbitos de gobierno, que han coadyuvado a reducir la tasa de crecimiento del endeudamiento, tales como: el Sistema de Alertas, el Registro Público Único, los Techos de Financiamiento y, que su destino sea para inversión pública productiva.

Gráfico 1. Saldo Histórico de Obligaciones Financieras de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos 2008-2018* (millones de pesos)



*Los datos para 2008-2017 se obtuvieron con información al cierre de cada año, para el año 2018 se utilizó información al tercer trimestre del año.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Financiamientos de Entidades Federativas, Municipios y sus Entes Públicos, serie histórica. Consultado el 2 de mayo de 2019 URL: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Consultas_Dinamicas

Por lo anterior, no obstante que varias entidades federativas han impulsado la mejora en la administración de ingresos e implementado nuevas potestades tributarias para fortalecer la capacidad financiera gubernamental y disminuir la dependencia financiera respecto de los ingresos federales, es conveniente darle énfasis a dicha estrategia de mejorar la administración de ingresos, e implementar y fortalecer las potestades tributarias que se ejercen en la actualidad en las entidades federativas y municipios del país.

Si bien es cierto que en los próximos años se espera que el nivel de ingresos por participaciones federales programado se mantenga estable como efecto de la

recaudación tributaria Federal, además de que se cuenta con recursos suficientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF);² también es cierto que para la sostenibilidad de las finanzas locales no es sano mantener la alta dependencia de los recursos federales transferidos, por lo que es conveniente que en las entidades federativas y municipios se efectúen ajustes y reformas tributarias para reducirla, a través de mejoras administrativas e incluso organizacionales, así como el máximo aprovechamiento posible de las potestades tributarias locales existentes, a fin de incrementar sus recursos propios.

Por otra parte, conforme la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza en México a nivel nacional es elevada, pues de una población nacional de 122.6 millones de habitantes en 2016, el 43.6% se ubicó en situación de pobreza (53.4 millones de personas), y el 7.6% en situación de pobreza extrema (9.4 millones de personas). Este escenario es similar para las entidades federativas (Cuadro 2) en las cuales la situación de pobreza se ubicó en un promedio de 41.4%, con un máximo de 77.1% y un mínimo

² El saldo del FEIEF al 31 de marzo de 2019 ascendió a 91,569 millones de pesos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019), monto que además pudiera potenciarse con un esquema de financiamiento como el empleado exitosamente en el año 2009, tal como se prevé en el párrafo décimo segundo del artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.

Al resultar insuficientes los recursos del FEIEF disponibles para el año 2009 para compensar la caída en participaciones respecto al monto esperado en el PEF 2009, las entidades federativas y la SHCP idearon un mecanismo financiero con el propósito de monetizar o potenciar los recursos del FEIEF, el cual consistió en la creación de un fideicomiso (fideicomiso monetización FEIEF o FM-FEIEF), encargado de contratar 13 créditos donde participaron 8 instituciones bancarias; que por cierto, el monto total de hasta 40,000 millones de pesos fue calificado en AAA(mex) por Fitch Ratings (margen de seguridad muy alto con la más alta calidad crediticia); de los cuales una parte se destinó a una reserva de 24 meses de intereses así como a gastos y fondos contemplados en la estructura, y las cantidades restantes se distribuyeron entre las entidades federativas que hubieran signado el convenio con la SHCP (todas lo hicieron) con los mismos coeficientes empleados para la distribución del FEIEF. Para ello, dichas entidades federativas se comprometieron a aportar al fideicomiso el monto disponible para 2009 del FEIEF, con cuyo monto se adquirieron bonos cupón cero emitidos por el Gobierno Federal, para respaldar el pago del 100% del principal al vencimiento legal de los créditos; y también aportaron los flujos futuros del FEIEF, recursos con los cuales se realizaría el pago trimestral de los intereses, y de ser insuficientes, por aportaciones adicionales (identificadas como “cantidades faltantes”) por parte de la SHCP teniendo como límite el 4% de las participaciones federales que le correspondieran a cada entidad federativa participante, quienes con dichos recursos compensarían su adeudo. (Fitch Ratings, 2009).

de 14.2%; y en situación de pobreza extrema, con un promedio de 6.9%, con un máximo de 28.1% y un mínimo de 0.6%. (CONEVAL, 2016)

Cuadro 2. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016

Entidad federativa	Pobreza 1/		Pobreza moderada 2/		Pobreza extrema 3/	
	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas
Aguascalientes	28.2	369.7	25.9	339.5	2.3	30.2
Baja California	22.2	789.1	21.1	749.4	1.1	39.7
Baja California Sur	22.1	175.6	20.5	162.9	1.6	12.8
Campeche	43.8	405.0	37.1	343.4	6.7	61.6
Coahuila	24.8	745.9	23.2	696.2	1.7	49.7
Colima	33.6	248.7	31.0	229.4	2.6	19.3
Chiapas	77.1	4,114.0	49.0	2,615.3	28.1	1,498.6
Chihuahua	30.6	1,150.0	27.4	1,029.1	3.2	120.9
Ciudad de México	27.6	2,434.4	25.8	2,279.3	1.8	155.1
Durango	36.0	643.3	33.2	593.7	2.8	49.6
Guanajuato	42.4	2,489.7	38.0	2,232.1	4.4	257.6
Guerrero	64.4	2,314.7	41.4	1,489.5	23.0	825.2
Hidalgo	50.6	1,478.8	42.6	1,244.6	8.0	234.3
Jalisco	31.8	2,560.6	30.0	2,415.7	1.8	144.9
México	47.9	8,230.2	41.7	7,173.2	6.1	1,057.0
Michoacán	55.3	2,565.9	45.9	2,130.5	9.4	435.3
Morelos	49.5	965.9	43.6	850.5	5.9	115.4
Nayarit	37.5	470.1	29.6	370.8	7.9	99.4
Nuevo León	14.2	737.8	13.6	706.3	0.6	31.5
Oaxaca	70.4	2,847.3	43.5	1,760.2	26.9	1,087.2
Puebla	59.4	3,728.2	50.5	3,166.3	9.0	561.9
Querétaro	31.1	635.7	28.2	576.0	2.9	59.7
Quintana Roo	28.8	471.0	24.6	401.9	4.2	69.2
San Luis Potosí	45.5	1,267.7	37.8	1,053.9	7.7	213.8
Sinaloa	30.8	929.7	27.9	842.6	2.9	87.1
Sonora	27.9	831.4	25.3	756.1	2.5	75.3
Tabasco	50.9	1,228.1	39.1	943.9	11.8	284.2
Tamaulipas	32.2	1,156.2	29.3	1,052.6	2.9	103.6
Tlaxcala	53.9	701.8	48.2	627.0	5.7	74.7
Veracruz	62.2	5,049.5	45.8	3,717.0	16.4	1,332.5
Yucatán	41.9	901.9	35.7	769.4	6.1	132.4
Zacatecas	49.0	780.3	45.5	724.2	3.5	56.1

Promedio	41.4	1,669.3	34.4	1,376.3	6.9	293.0
Estados Unidos Mexicanos	43.6	53,418.2	35.9	44,042.6	7.6	9,375.6

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

1/ Pobreza: “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.”

2/ Pobreza moderada: “Es aquella persona que, siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.”

3/ Pobreza extrema: “Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.”

Asimismo, los estudios del CONEVAL nos revelan que tenemos problemas en materia de distribución del ingreso tanto a nivel nacional como al interior de las entidades federativas, tal como se muestra en el Cuadro 3, en el que para México en el año 2016 se estima un coeficiente de Gini de 0.498, y para las entidades federativas el promedio es de 0.459, el mínimo es de 0.378 y el máximo es de 0.578, lo que muestra problemas en la redistribución del ingreso, pues si lo comparamos con el coeficiente de Gini promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2014 resultó de 0.318, con un mínimo de 0.246 que obtuvo Islandia, y un máximo de 0.459 de México, seguido por Chile y Turquía, con 0.454 (2015) y 0.398, respectivamente. (OCDE, 2019)

Cuadro 3. Coeficiente de Gini en México y en entidades federativas, 2016*

Entidad federativa	Valor
Aguascalientes	0.416
Baja California	0.430
Baja California Sur	0.439
Campeche	0.467
Coahuila	0.417
Colima	0.423

Chiapas	0.508
Chihuahua	0.473
Ciudad de México	0.507
Durango	0.415
Guanajuato	0.576
Guerrero	0.471
Hidalgo	0.430
Jalisco	0.422
México	0.414
Michoacán	0.424
Morelos	0.437
Nayarit	0.472
Nuevo León	0.578
Oaxaca	0.493
Puebla	0.439
Querétaro	0.480
Quintana Roo	0.435
San Luis Potosí	0.450
Sinaloa	0.428
Sonora	0.498
Tabasco	0.459
Tamaulipas	0.474
Tlaxcala	0.378
Veracruz	0.489
Yucatán	0.452
Zacatecas	0.491
Promedio	0.459
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	0.498

* Estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH.

Fuente: CONEVAL (2016), Cuadro 18B del Anexo Estadístico; promedio y énfasis propio.

Índice de Gini: “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.” (Banco Mundial, 2018)

Por estas razones, es indispensable pensar en la formulación de una *Reforma Fiscal Progresiva y Rentable en entidades federativas y municipios*, que incremente la recaudación tributaria a la vez que se apoye a la redistribución del ingreso con resultados progresivos, que complementen el impacto redistributivo de la política fiscal y con ello se contribuya a la disminución de la pobreza en estados y municipios, y por ende en nuestro país.

A continuación, se expone brevemente, a nivel de idea, una propuesta de algunos aspectos a considerar para una reforma fiscal en entidades federativas, con las características descritas que, por supuesto están sujetas a estudio, y no pueden ser las únicas:

- Aumentar la participación de los impuestos a la riqueza en el financiamiento del gasto público
- Establecimiento de impuestos progresivos sobre el ingreso
- Gravar el consumo final local

Aumentar la participación de los impuestos a la riqueza en el financiamiento del gasto público

Los impuestos sobre la propiedad o a la riqueza, por su naturaleza son redistributivos con impacto progresivo, pues la mayor carga tributaria recae sobre los contribuyentes que más tienen, lo que supone mayor capacidad de pago de contribuciones; además, impuestos de esta naturaleza, si se logran determinar y actualizar los valores de los bienes correctamente (por lo que pudiera ser recomendable aplicar parte de su rendimiento a su administración), son de difícil evasión y elusión, pues incluso los individuos que realicen actividades informales o ilícitas, aun utilizando “prestanombres” terminarían pagándolos. Asimismo, dichos impuestos pueden fungir como complementarios de otros impuestos, pues al cruzar y contrastar su información, se pueden detectar inconsistencias, falsedad en las declaraciones, evasores, e incluso enriquecimiento ilícito, por lo que también pudieran apoyar a las tareas de seguridad pública y lucha anticorrupción. No

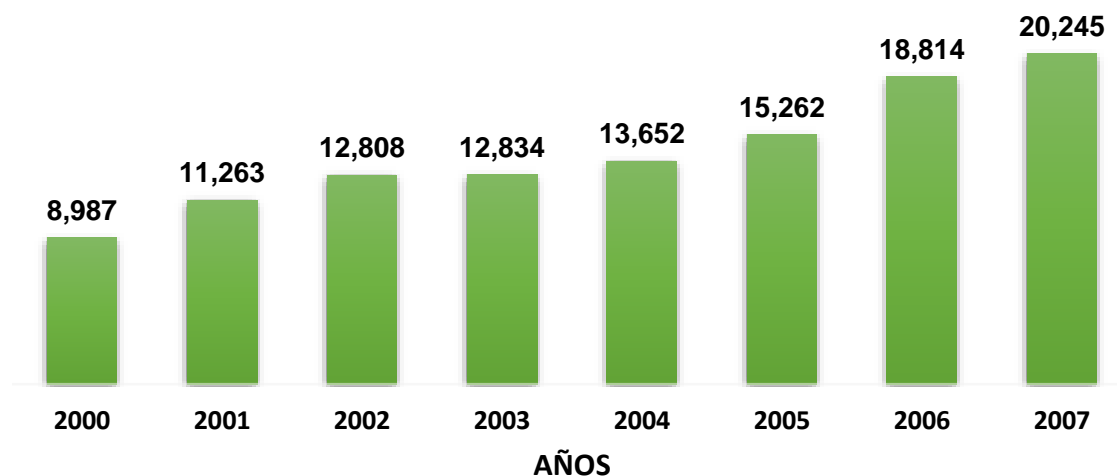
obstante, en nuestro país existe una tendencia hacia la eliminación o reducción de la imposición a la riqueza con criterios extrafiscales, en menoscabo de las finanzas públicas locales.

De tal manera que en ese sentido pudiera ser conveniente realizar las siguientes acciones:

- ✓ ***Establecer, o en su caso, fortalecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y de preferencia destinarlo a gasto en inversión pública rentable socioeconómicamente y redistributiva, como pudiera ser en transporte público y a desarrollo social.***

El Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos es un impuesto de naturaleza diversa, ya que por sus características puede fungir, principalmente como un impuesto directo que grava una forma de bienestar expresada en tener o usar un vehículo, lo que representa una de las manifestaciones de riqueza de las personas; un impuesto ecológico, puesto que pudiera gravarse más a quienes tengan o usen vehículos que emitan partículas contaminantes conforme el nivel de afectación al medio ambiente, para desincentivar el uso de ese tipo de vehículos; y un impuesto de control vehicular, debido a que para su administración es necesario mantener actualizado el registro vehicular, el cual puede servir para utilidades extrafiscales, como por ejemplo de seguridad pública y comercio. (Alvarez & Castañeda, 1999) Además, se trata de un impuesto con una importante dinámica de crecimiento, que tiene la ventaja de no impactar de manera directa en el precio de los bienes y servicios, pues del año 2000 al 2007, periodo en que siendo un impuesto Federal todas las entidades federativas lo administraban por colaboración administrativa, se observó un comportamiento creciente, presentando una tasa de crecimiento promedio anual de 12.30%. A continuación, en el Gráfico 2 se presenta el comportamiento del impuesto sobre la tenencia durante los años del 2000- 2007

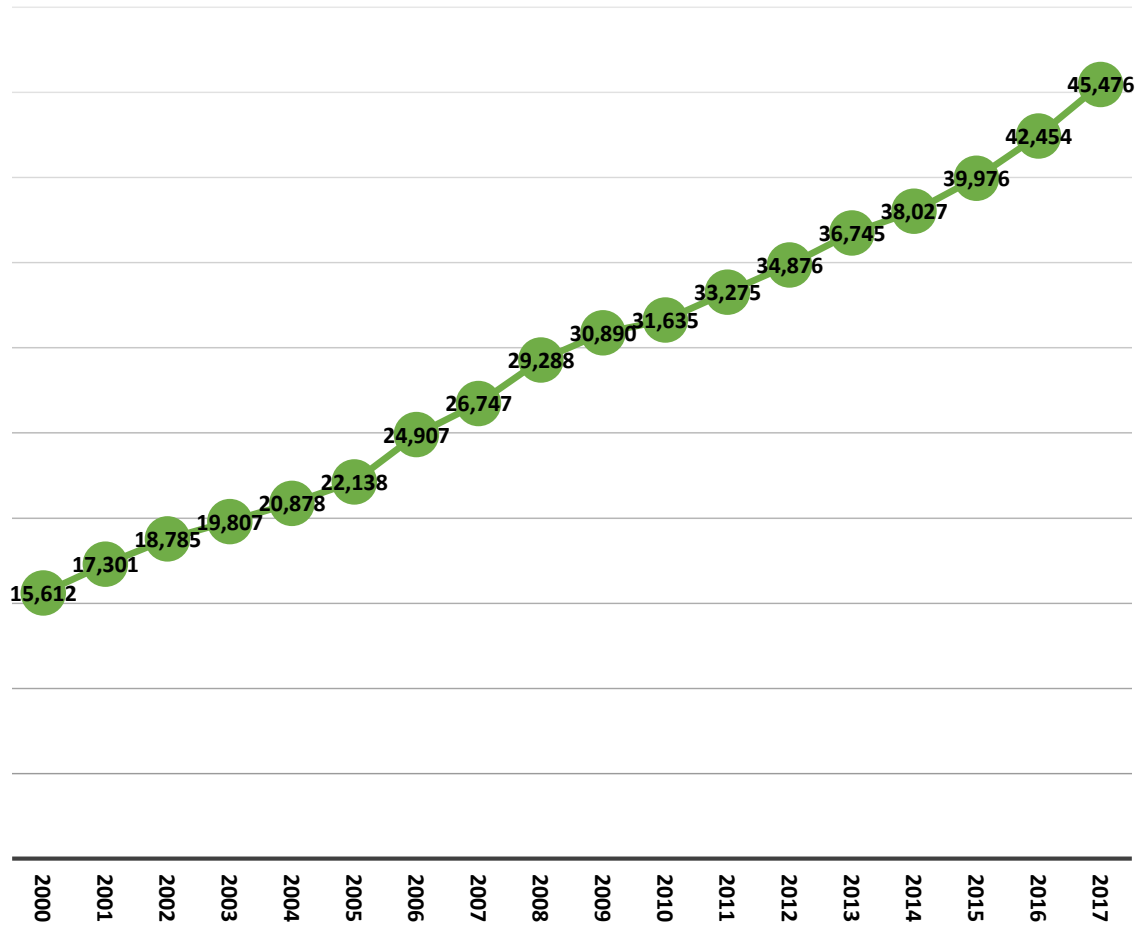
Gráfico 2. Evolución del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos 2000 a 2007 (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información 2000 a 2007 de la SHCP.

El comportamiento del impuesto sobre la tenencia está relacionado directamente con el del parque vehicular, que para el mismo periodo 2000-2007 creció a una tasa promedio anual de 8%, y del periodo 2008 a 2017 a una tasa promedio anual de 5.5%, lo que demuestra la citada dinámica del impuesto. En el Gráfico 3 se muestra la evolución del parque vehicular del año 2000 al 2017.

Gráfico 3. Evolución del parque vehicular 2000 a 2017 (Miles de vehículos)

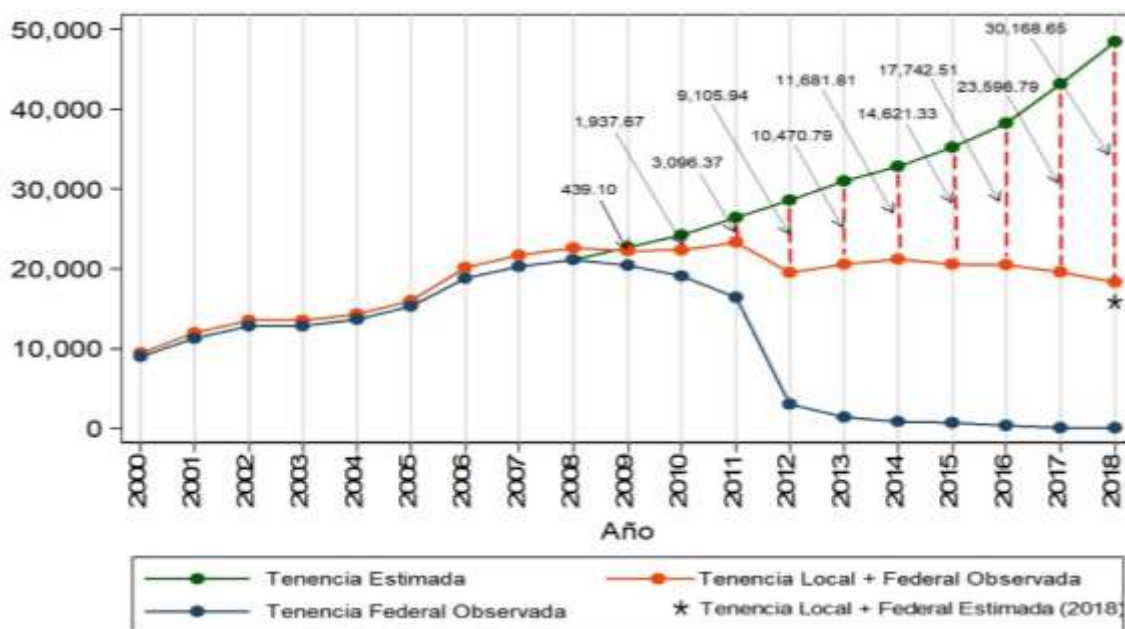


Fuente: Elaboración propia con información de registros administrativos, INEGI.

Suponiendo como base del incremento en la recaudación del impuesto la tendencia de crecimiento del parque vehicular y que todas las entidades federativas lo tuvieran establecido con las mismas características de cuando era Federal, se estima que en el año 2018 hubiera representado una percepción de alrededor de 50,000 millones de pesos, tal como se puede observar en el Gráfico 4, en el que también se aprecia cuánto se ha dejado de recaudar por las entidades federativas que no lo tienen establecido en cada año, sobre todo desde el año 2012 que se abrogó el impuesto Federal. Si volvemos a ver el Cuadro 1, y comparamos este monto con los 90,127.34 millones de pesos que en 2017 se recaudaron por impuestos en los estados, o los 55,985.34 millones de los municipios del país, nos podemos dar cuenta de su valía y potencial rendimiento, pues tomando el monto estimado para

2017 de 43,187.42 millones de pesos, hubiera representado cerca del 47.9% y del 77.1%, respectivamente.

Gráfico 4. Evolución del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos 2000 a 2007 y Estimación 2008 a 2018 de Cuánto se Hubiera Recaudado (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración de INDETEC con información de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

Nota: Para la estimación del Impuesto Sobre Tenencia se utilizaron cuatro modelos de panel de datos, en los cuales la variable dependiente fue el impuesto en términos reales y la variable independiente el número de vehículos en circulación. Para obtener la estimación de tenencia en términos corrientes, se multiplicó por el INPC.

De manera tal que, si se garantiza que el destino de gasto de este impuesto a la riqueza sea redistributivo, es decir, para proyectos de desarrollo social rentables socioeconómicamente, su contribución al abatimiento de la pobreza sería relevante para entidades federativas y municipios. Desafortunadamente, como dijimos es una fuente tributaria que tiende a desaparecer.

- ✓ ***Rediseño de la estructura del impuesto predial y llevar a cabo una efectiva colaboración administrativa municipio – estado, para potenciarlo como una eficaz contribución para el financiamiento del gasto público municipal.***

El impuesto predial también es un impuesto a la riqueza, ya que grava la propiedad de los bienes inmuebles de las personas, lo que igualmente es una manifestación del nivel de riqueza; y de acuerdo con datos de la OCDE los impuestos al patrimonio en México tienen un nivel de recaudación muy bajo, del 0.3% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es de 0.8% del PIB (Argentina, Brasil y Colombia, 2.7, 2.0 y 2.1%, respectivamente), y el promedio de los países miembros de la OCDE de 1.9% del PIB. (OCDE, 2018)

De tal manera que es conveniente enfocar el rediseño de la estructura del impuesto predial a su fortalecimiento, y con ello convertirse en una contribución con mayor suficiencia para financiar los servicios públicos municipales; para lo cual es conveniente adoptar una metodología para la determinación de una tarifa progresiva del impuesto, considerando como base referencial el costo de los servicios públicos municipales o una proporción de los mismos, y así definir las cuotas fijas y factores o tasas marginales a aplicar sobre los excedentes del límite inferior de cada rango de valores catastrales, y eliminar exenciones y tratos preferenciales para contribuyentes con capacidad de pago; a fin de garantizar su potencial como instrumento para el financiamiento de los servicios públicos municipales.

Asimismo, con ese propósito, es conveniente llevar a cabo una efectiva colaboración administrativa municipio – estado en la administración del impuesto, a fin de aprovechar la capacidad instalada y recursos humanos de las administraciones tributarias estatales, para apoyar la potenciación del impuesto, a la vez de que se accede a los recursos del 30% del incremento del Fondo de Fomento Municipal, conforme su fórmula de distribución establecida en el artículo 2-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, y se contribuye al incremento de

los coeficientes de las fórmulas de distribución de los fondos de participaciones que consideran la recaudación del impuesto predial para la integración de sus variables (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, y el 0.136% de la RFP).

Establecimiento de impuestos progresivos sobre el ingreso

- ✓ ***Establecimiento de Impuestos Cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, considerando tarifas progresivas.***

Desde el año 2005 las entidades federativas tienen la facultad de establecer los impuestos cedulares sobre los ingresos de las personas físicas señalados, sin que se considere un incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP, ni del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), considerando, entre otras características, una tasa de entre 2 y 5%, y la posibilidad de deducirlos del Impuesto sobre la Renta Federal, tal como se establece en el artículo 43 de la LIVA.

Estos impuestos se consideran, por su tipo de afectación, como impuestos directos, ya que se establecen directamente sobre el ingreso de determinados contribuyentes, es decir, su aplicación recae inicialmente sobre los individuos (personas físicas) quienes se entiende soportan la carga del impuesto, lo que implica que se está considerando de forma directa la capacidad de pago de las personas para la determinación de dichos impuestos.

En cuanto a su naturaleza impositiva, se entiende que se habla de impuestos personales o subjetivos, debido a que toman en cuenta las condiciones personales del contribuyente, es decir, consideran la capacidad contributiva personal del sujeto del impuesto, aspecto que no sucede con los denominados impuestos reales u

objetivos, dado que éstos no consideran la situación económica del contribuyente gravando sólo una manifestación de la capacidad contributiva del mismo, como puede ser el caso de sus consumos.

Por el lado de la carga fiscal de los impuestos, se puede considerar que se trata de contribuciones específicas y sectoriales, ya que sólo un determinado tipo de personas cae en el supuesto del hecho generador y no todas las actividades de las personas están consideradas, dado que sólo se habla de personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, quedando fuera los ingresos de las personas morales; es decir, su aplicación no es general.

Respecto a su distinción económica, podemos considerarlos como impuestos a la renta, los beneficios y las ganancias, ya que se basan en los ingresos o utilidades, según sea el caso, obtenidos por los individuos, producto del desarrollo de ciertas actividades definidas como objeto de imposición.

Gravar el consumo final local considerando la capacidad de compra

✓ *Restituir a entidades federativas la potestad tributaria para establecer un Impuesto Local a las Ventas Finales*

Un Impuesto Local a las Ventas Finales, es un proyecto de nueva potestad tributaria para entidades federativas y, en su caso, municipios, que ya ha tenido varios intentos de establecimiento. Uno de ellos, fue en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, que en su artículo Séptimo Transitorio, fracción X, abrió la posibilidad de que las entidades federativas establecieran un impuesto a las ventas y servicios al público en general, con una tasa máxima del 3% y algunas exenciones, sin que ello se considerara como un incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP, ni del artículo 41 de la LIVA. No obstante, al haberse

establecido en la Ley de Ingresos, y existir la incertidumbre de su continuidad, nadie lo implementó.

Posteriormente, para dar atención a la Acción 1 de la Estrategia Uno: Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, de la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004), en septiembre del 2004 el gobierno Federal presentó al Congreso de la Unión, Iniciativa de *Decreto que Reforma, Adiciona, Deroga y Establece Diversas Disposiciones Fiscales, y que Establece Subsidios para el Empleo y para la Nivelación del Ingreso*, en el que se proponía, entre otras disposiciones, disminuir la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15% al 12%, así como la tasa aplicable a la región fronteriza del 10% al 7%, con lo cual se buscaba abrir el espacio necesario para que las entidades federativas pudieran establecer un impuesto al consumo final de bienes muebles y servicios.

Para ello, el citado decreto incluía la Iniciativa de *Ley de los Impuestos a las Ventas y Servicios al Público (LIVSP)*, en la que se proponía un esquema basado en la aplicación de un impuesto Federal del 3% que gravara, por un lado, el consumo final de bienes y servicios que no están considerados como reservados a la Federación, y por el otro, las actividades que ésta tiene reservadas constitucionalmente.

Estos impuestos podrían ser administrados y recaudados por las entidades federativas que celebraran convenio de coordinación, en cuyo caso, recibirían una participación del 95% de la recaudación; y se consideraba también, que de la citada participación que les correspondiera, las entidades federativas, participarían a las demás entidades federativas del 20% por conducto de la Federación, distribuyéndose mediante las mismas reglas del Fondo General de Participaciones, y una vez descontado este 20%, los municipios recibirían el 33% de la participación para programas de combate a la pobreza, cuya distribución sería con base en la recaudación que se obtuviera por las actividades realizadas en los municipios. Asimismo, se consideraba la posibilidad de que los municipios colaboraran con la

administración directa de un punto porcentual de la tasa del 3%, sin menoscabo de las demás facultades que correspondieran a la entidad federativa conforme al convenio de coordinación que celebrara con la Federación.

La LIVSP, también daba la posibilidad del establecimiento de un impuesto estatal a las ventas y servicios al público con una tasa mínima del 2.2%, sin que ello contraviniera los compromisos que se tienen en materia de coordinación fiscal, complementado con el establecimiento simultáneo de un impuesto municipal con una tasa mínima del 0.8%, con idénticas características a las del impuesto estatal, que a su vez debía contar con las características que en la LIVSP se especificaban; y se preveía que en las entidades federativas donde se estableciera el impuesto estatal se suspendería la aplicación del impuesto Federal.

Conforme la exposición de motivos del referido proyecto de decreto, se proponía una tasa mínima uniforme a fin de evitar que existieran entidades con baja imposición que distorsionaran la aplicación del impuesto.

Sin embargo, la iniciativa de LIVSP no fue aprobada por el Poder Legislativo, y otro intento se efectuó en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, que en su artículo 22 pretendía dar la posibilidad a las entidades federativas de establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general, aplicando una tasa máxima del 5 por ciento a los valores de las actividades gravadas sin que el impuesto al valor agregado y el mismo impuesto formaran parte de dichos valores, conforme a las disposiciones legales que para tal efecto establecieran sus legislaturas locales, sin que se considerara como incumplimiento de los convenios celebrados con la SHCP ni como violación al artículo 41 de la LIVA, siempre que dicho impuesto reuniera ciertas características señaladas en dicho artículo. Propuesta, que conforme la consideración Vigésima del Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no consideró viable prever que las entidades federativas pudieran establecer el impuesto conforme a las disposiciones legales

que para tal efecto establecieran sus legislaturas locales, por lo que consideró fundamental suprimir de la Ley de Ingresos el citado artículo 22.

No obstante lo anterior, valdría la pena, bajo las consideraciones descritas en este artículo, analizar la factibilidad de restituir a las entidades federativas esta potestad tributaria, bajo un diseño conveniente para el sistema fiscal nacional y las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno, exceptuando del mismo una canasta básica bien definida y bajo un esquema de tasas máximas y mínimas,³ con tasas impositivas superiores a la adquisición de bienes suntuarios; ya que por su naturaleza, un impuesto a las ventas finales, por su tipo de afectación puede ser considerado como un impuesto indirecto, es decir, se trata de un impuesto no personal que se aplica sobre algún acto económico (gastos, compras, ventas), o sobre los bienes y servicios, cuya recaudación se da en ocasión de decisiones individuales que presuponen una manifestación indirecta de la capacidad de pago de quien la realiza; desde el punto de vista de la carga fiscal del impuesto, éste debe ser considerado como general, ya que cualquier persona puede caer en el supuesto del hecho generador del mismo, es decir, una compra de bien o servicio final, lo que implica que su base fiscal sea amplia; y respecto a su distinción económica, podemos señalar que el impuesto es de tipo al consumo, ya que se basa en las compras de los individuos no destinadas a la producción de bienes y servicios como objeto de imposición.

Conclusión

En la actualidad, las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios tienen una alta dependencia financiera de las transferencias federales, de las cuales, las participaciones federales, principal ingreso de libre disposición de estos ámbitos de gobierno, se han visto afectadas en su dinámica de crecimiento por los

³ Para fines de estabilidad macroeconómica no puede superar una tasa impositiva, y si por lo menos no se establece a nivel local un mínimo nivel de tasa, se cobra por el gobierno federal a la tasa mínima.

menores ingresos petroleros que se pueden obtener; a la vez que enfrentan presiones financieras derivadas de la demanda de servicios públicos de calidad y los niveles de pobreza presentes en el país; por lo que se ven obligadas a realizar ajustes a sus presupuestos, incurrir en mayor endeudamiento que actualmente presenta varios controles y restricciones, o fortalecer sus potestades tributarias mediante medidas de política y mejoras administrativas; alternativas éstas, de entre las cuales, la más conveniente para tratar de no dañar la satisfacción de las demandas de servicios públicos para su sociedad, es la última.

Por ello, es conveniente que las entidades federativas y municipios intenten incrementar sus ingresos tributarios propios, a través de medidas de política fiscal que reconozcan el alto grado de pobreza que nos aqueja, a fin de impulsar la redistribución del ingreso mediante el establecimiento o fortalecimiento de impuestos locales sobre la riqueza y sobre la capacidad de pago de los ciudadanos, así como el incentivo a la creación y crecimiento de empresas que generen empleo.

Bibliografía

- Alvarez, J., & Castañeda, R. (1999). La administración del impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos en las Entidades Federativas. *INDETEC*.
- Banco Mundial. (27 de Junio de 2018). *Datos: Índice de Gini*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&start=1979&view=map>
- CONEVAL. (2016). *Medición de la pobreza en México 2016, a nivel nacional y por entidades federativas*.
- IMCO . (2014). Impuestos para crecer y estados que no recaudan.
- INEGI (2018). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2018, consultado el 13 de junio de 2019. URL: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>
- Ley de Coordinación Fiscal, 2018, México.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2019, México.
- OCDE. (2018). Estadísticas tributarias en America Latina y el Caribe 1990-2016.
- OCDE. (02 de Mayo de 2019). *Income Distribution Database (IDD): Gini, poverty, income, Methods and Concepts*. Obtenido de <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>

- Primera Convención Nacional Hacendaria. (2004). *Declaratoria a la Nación y Acuerdos*. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015a). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2016.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015b). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria "Pre-criterios 2016".
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019a). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria "Pre-criterios 2020". 56.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019b). *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Primer Trimestre de 2019*.