



Estrategias para mejorar la recaudación y la gestión hacendaria local

Consejo Directivo

DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O

Secretario de Hacienda y Crédito Público

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO

Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, Representante del Grupo Zonal 7 y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

MTRO. FERNANDO RENOIR BACA RIVERA

Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA

Secretario de Hacienda del Estado de Baja California y Representante del Grupo Zonal 1

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA

Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Representante del Grupo Zonal 2

C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA

Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala y Representante del Grupo Zonal 3

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA

Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes y Representante del Grupo Zonal 4

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA

Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato y Representante del Grupo Zonal 5

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR

Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y Representante del Grupo Zonal 6

MTRO. RICARDO ROMÁN SÁNCHEZ HAU

Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo y Representante del Grupo Zonal 8

LIC. CARLOS GARCÍA LEPE

Director General de INDETEC

Asamblea General

DR. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O

Secretario de Hacienda y Crédito Público

C.P. CARLOS DE JESÚS MAGALLANES GARCÍA

Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes

C.P. MARCO ANTONIO MORENO MEXÍA

Secretario de Hacienda del Estado de Baja California

MTRA. BERTHA MONTAÑO COTA

Secretaria de Finanzas y Administración del Estado de Baja California Sur

LIC. JEZRAEL ISAAC LARRACILLA PÉREZ

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Campeche

DR. JAVIER JIMÉNEZ JIMÉNEZ

Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas

MTRO. JOSÉ DE JESÚS GRANILLO VÁZQUEZ

Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua

LIC. BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA

Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

C.P. FABIOLA VERDUZCO APARICIO

Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Colima

LIC. LUZ ELENA GONZÁLEZ ESCOBAR

Secretaria de Administración y Finanzas de la Ciudad de México

C.P. JESÚS ARTURO DÍAZ MEDINA

Secretario de Finanzas y de Administración del Estado de Durango

DR. HÉCTOR SALGADO BANDA

Secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato

C.P. RAYMUNDO SEGURA ESTRADA

Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero

DRA. DELIA JESSICA BLANCAS HIDALGO

Secretaria de Finanzas Públicas del Estado de Hidalgo

C.P.C. JUAN PARTIDA MORALES

Secretario de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco

MTRO. RODRIGO JARQUE LIRA

Secretario de Finanzas del Estado de México

MTRO. LUIS NAVARRO GARCÍA

Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán

MTRO. JOSÉ GERARDO LÓPEZ HUÉRFANO

Secretario de Hacienda del Estado de Morelos

MTRO. JULIO CÉSAR LÓPEZ RUELAS

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit

MTRO. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA

Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León

LIC. JORGE ANTONIO HIDALGO TIRADO

Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ACT. MARÍA TERESA CASTRO CORRO

Secretaria de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla

LIC. GUSTAVO ARTURO LEAL MAYA

Secretario de Finanzas del Estado de Querétaro

MTRO. RICARDO ROMÁN SÁNCHEZ HAU

Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Quintana Roo

C.P. JESÚS SALVADOR GONZÁLEZ MARTÍNEZ

Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí

LIC. ENRIQUE ALFONSO DÍAZ VEGA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa

MTRO. OMAR FRANCISCO DEL VALLE COLOSIO

Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

LIC. LUIS ROMEO GURRÍA GURRÍA

Secretario de Finanzas del Estado de Tabasco

C.P. MARÍA DE LOURDES ARTEAGA REYNA

Secretaria de Finanzas del Estado de Tamaulipas

C.P. DAVID ÁLVAREZ OCHOA

Secretario de Finanzas del Estado de Tlaxcala

MTRO. JOSÉ LUIS LIMA FRANCO

Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

LIC. OLGA ROSAS MOYA

Secretaria de Administración y Finanzas del Estado de Yucatán

DR. RICARDO OLIVARES SÁNCHEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

FH Federalismo Hacendario, Nueva Época, No. 19, julio - agosto de 2022, es una publicación bimestral editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "INDETEC", calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, Tel. (33) 3669-5550. www.indetec.gob.mx revistafh@indetec.gob.mx
Editor responsable: Mtro. Ramón Castañeda Ortega.
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2019-090514562900-203. ISSN: 2683-2755.
Certificado de Licitud de Título y Contenido: en trámite. Responsable de la última actualización de este Número, Mtro. Mario Ricardo Rodríguez Somohano, calle Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44500, fecha de última modificación, 15 de julio de 2022.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de INDETEC. Se autoriza la reproducción total o parcial de los trabajos que aparecen en esta revista, siempre que se cite su procedencia y se envíe a este Instituto un ejemplar de la publicación en que éstos sean reproducidos. El material tomado de otras fuentes no puede reproducirse sin autorización, toda solicitud al respecto deberá enviarse directamente a las fuentes respectivas.

Directorio

Lic. Carlos García Lepe
Director General de INDETEC
cgarcial@indetec.gob.mx

Mtro. Ramón Castañeda Ortega
Director Especial de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
rcastanedao@indetec.gob.mx

Mtro. José Luis Flores Mota
Director Especial de Hacienda Municipal
jfloresm@indetec.gob.mx

<http://www.indetec.gob.mx>
Tels. (33) 36695550 al 59

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pone al servicio de los Funcionarios Fiscales su página de Internet, con contenidos de trascendencia para las relaciones financieras intergubernamentales:

<http://snCF.gob.mx/>

www.indetec.gob.mx



@indetecmx



indetec_mx



indetec_mx



Consejo Técnico Editorial

Presidente

Lic. Carlos García Lepe

Coordinador

Mtro. Ramón Castañeda Ortega

Vocales

Mtro. José Luis Flores Mota

Lic. Arturo Yáñez López

Dra. Luz Elvia Rascón Manquero

C.P. Pedro Gutiérrez

Mtro. César Bojórquez León

Mtra. Esmeralda Santana Guzmán

Dr. José Ángel Nuño Sepúlveda

Asesor

Mtro. Gustavo Adolfo Aguilar

Espinosa de los Monteros

Secretario Técnico

Mtra. María del Carmen Mendoza

Ramos

Coordinación de edición

Mtra. María del Carmen Mendoza

Ramos

Revisión de estilo y redacción

Dra. Nadia Talamantes Ayala

Lic. María Eugenia Jiménez Ayala

Mtro. Enrique Berdejo Alvarado

Diseño editorial y de portada

LDCG. Aurea Eleni Maciel Castillo

LDCG. Paola Carrillo Rodríguez

LDCG. Soraya Abrego Sánchez

LDG. Claudia Alejandra Selvas

Cortinas

EDITORIAL

En la medida en que una administración pública brinde, a través de sus acciones y servicios que ofrece a la ciudadanía, resultados, eficiencia, confianza, calidad y legitimidad estará creando un valor público, clave fundamental para satisfacer a los gobernados. Con esta perspectiva se presenta la edición número 19 de nuestra Revista **FH Federalismo Hacendario** que contiene una serie de artículos y notas de interés que contribuirán a la actualización en materia de deuda pública, colaboración administrativa, sistemas de pensiones, estrategias para mejorar la recaudación, entre otros y a su vez con ello, impulsar la consolidación del valor público.

En la sección **Visión Hacendaria**, el título “¿Qué hay sobre la colaboración administrativa en el RIF y RESICO?” comenta las implicaciones del nuevo régimen fiscal para las entidades federativas en ese escenario de cooperación entre el ámbito estatal y federal. Y en esa misma sintonía, el artículo “Los listados de contribuyentes incumplidos ante el SAT y su vínculo con los entes públicos”, expone la relevancia que tienen estas publicaciones oficiales para las instituciones públicas y las posibles consecuencias en caso de ignorarlas y contratar los proveedores mencionados ahí.

En “Fiscalidad Internacional sobre el consumo de envases plásticos no retornables” se presenta una radiografía sobre la contaminación por residuos plásticos y su impacto en los ecosistemas y la salud humana, los esfuerzos de las entidades federativas en la implementación de contribuciones que mitiguen el daño causado por residuos, y las opciones disponibles dentro del marco normativo vigente para diseñar los instrumentos y políticas públicas que incidan en todo el ciclo de vida de los envases plásticos no retornables, y no solo en su disposición final.

En **Perspectivas de la Hacienda Local** se despliegan tres artículos, el primero “Aspectos relevantes del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados” mismo que describe su esencia y el proceso de transferencia de recursos a las entidades federativas, a fin de procurar maximizar los beneficios. En el artículo “Premisas de gestión institucional para el fortalecimiento de la recaudación”, se abordan una serie de acciones para que las administraciones locales puedan adoptar y contribuir a eficientar la obtención de recursos. Para cerrar la sección, el artículo: “Valor público y teletrabajo desde la perspectiva de los empleados públicos” concentra los resultados de un estudio sobre las innovaciones emprendidas en la administración pública a la luz de subsanar los contratiempos por la pandemia COVID-19 y cómo algunas de estas medidas fueron implementadas de forma permanente por su eficacia.



El apartado **Actualidad normativa** pone a su disposición el título *“Implicaciones estatales de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial”*, mismo que focaliza los aspectos que habrán de tomarse en cuenta a nivel local para armonizar su competencia regulatoria. Así también en *“Fiscalización superior y las operaciones inexistentes”*, se describe la problemática de los órganos de fiscalización al encontrarse con comprobantes fiscales emitidos por personas físicas o morales que realizan operaciones inexistentes y el efecto fiscal de estas operaciones.

En **Avances hacendarios** el artículo *“Estrategias fiscales locales para la consolidación de los ingresos subnacionales”* expone la dinámica de las percepciones por concepto de impuestos obtenidas en las entidades federativas en el ejercicio fiscal 2021, en donde, como resultado de un proceso de recuperación y esfuerzo fiscal realizado por las mismas, se obtuvieron incrementos significativos en la recaudación, lo que constituye una situación excepcional y de importancia para continuar con el fortalecimiento de las haciendas públicas.

La sección **Hacienda municipal** presenta *“¿Qué pasaría si México recaudara el impuesto predial como los países de América Latina?”* donde se realiza una estimación sobre los ingresos por este impuesto a partir del promedio de recaudación de algunos países de la región y cómo estos resultados fortalecerían las finanzas públicas municipales.

La sección **Cómo hacer para...** expone tres colaboraciones, iniciando con *“El principio de anualidad para la autorización y contratación de la deuda pública”* que puntualiza la trascendencia de considerar el principio de anualidad y su marco normativo a lo largo del ciclo presupuestal, no sólo en materia de ingresos y gastos sino en actividades como la autorización y contratación de deuda, el reintegro de transferencias federales, entre otros.

En *“Elementos para la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones”* se describe el papel de los sistemas de pensiones en el proceso de generación de bienestar en un país y como la insostenibilidad de los mismos de no ser tratada generará aumentos en la necesidad de transferencias directas cada vez mayores y dificultades presupuestarias a nivel local, por lo que se exponen algunas acciones para contrarrestar esta situación.

Para cerrar la sección, el artículo *“Claves de la evaluación socioeconómica de los programas y proyectos de inversión”* considera la importancia, a nivel institucional, de conocer el impacto social y la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión, debido a que los resultados facilitarían la tarea de los funcionarios públicos al asignar eficientemente los recursos económicos de que disponen los distintos gobiernos.

Finalmente, la sección **Estadísticas en apoyo a la hacienda estatal** presenta una infografía sobre la *“Evolución de la Recaudación Federal Participable 2002-2021”* ahí se expone el comportamiento, componentes y los principales cambios que se han dado durante el periodo referido. Y en otro punto denominado *“Datos sobre emisiones y transferencias de contaminantes como apoyo para las estimaciones en las entidades federativas”* se describe la utilidad del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) para dimensionar el estado actual de la contaminación ambiental en las entidades federativas y municipios, así como las posibles derivaciones de políticas públicas generadas con base en esta información.

Esperamos que este material estructurado desde INDETEC aporte a su labor y a la generación de valor público, y como siempre quedamos a su disposición para ahondar en los temas aquí presentados y en otros contenidos que puedan fortalecer el desarrollo de las haciendas públicas.

Carlos García Lepe
Director General de INDETEC



ÍNDICE

1. VISIÓN HACENDARIA	1. ¿Que hay sobre la colaboración administrativa en el RIF y RESICO? 7 RICARDO HERNÁNDEZ SALCEDO / MÓNICA ALEJANDRA HERNÁNDEZ TORRES
	2. Los listados de contribuyentes incumplidos ante el SAT y su vínculo con los entes públicos 15 IVÁN EMANUEL CHÁVEZ PONCE
	3. Fiscalidad internacional sobre el consumo de envases plásticos no retornables 25 MARGARITA NAVARRO FRANCO
2. PERSPECTIVAS DE LA HACIENDA LOCAL	4. Aspectos relevantes del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados 39 JOSÉ GUADALUPE PAREDES BEATRIZ
	5. Premisas de gestión institucional para el fortalecimiento de la recaudación 47 JESÚS TADEO RAMÍREZ FLORES
	6. Valor público y teletrabajo desde la perspectiva de los empleados públicos en tiempos de COVID-19 51 JOSÉ ALBERTO BECERRA SANTIAGO / DR. EDGAR A. RUVALCABA-GÓMEZ / RIGOBERTO GARCÍA CONTRERAS / J. PATRICIA MUÑOZ-CHÁVEZ / DAVID VALLE-CRUZ
3. ACTUALIDAD NORMATIVA	7. Implicaciones estatales de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial 67 NADIA LETICIA VÁZQUEZ AMAYA
	8. Fiscalización superior y las operaciones inexistentes 77 MTRA. INDIRA ISABEL GARCÍA PÉREZ
4. AVANCES HACENDARIOS	9. Estrategias fiscales locales para la consolidación de los ingresos subnacionales 85 ANA ISABEL LÓPEZ MOGUEL
	5. HACIENDA MUNICIPAL
6. CÓMO HACER PARA...	10. ¿Qué pasaría si México recaudara el impuesto predial como los países de América Latina? 97 ESMERALDA SANTANA GUZMÁN
	11. El principio de anualidad para la autorización y contratación de la deuda pública 107 CESAR BOJORQUEZ LEÓN / RICARDO AYALA VILLAGRANA
7. ESTADÍSTICAS EN APOYO A LA HACIENDA ESTATAL	12. Elementos para la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones 115 LUIS FERNANDO BOLAÑOS AGUILAR
	13. Claves de la evaluación socioeconómica de los programas y proyectos de inversión 125 JOSÉ DE JESÚS GUÍZAR JIMÉNEZ / RICARDO AYALA VILLAGRANA
	14. Evolución de la Recaudación Federal Participable 2002-2021 133 CIENCIA DE DATOS HACENDARIOS
	15. Datos sobre emisiones y transferencias de contaminantes como apoyo para las estimaciones en las entidades federativas 138 GILBERTO ESPINOSA TAPIA



¿QUE HAY SOBRE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA en el RIF y RESICO?



En la reforma fiscal de 2022 se establece un nuevo régimen fiscal denominado “Régimen Simplificado de Confianza” y se elimina el “Régimen de Incorporación Fiscal”; por tal motivo, en este artículo se comentan las implicaciones para las entidades federativas en el ejercicio de las funciones de colaboración administrativa con el Gobierno Federal.

Ricardo Hernández Salcedo
rhernandezs@indetec.gob.mx

Mónica Alejandra Hernández Torres
mhernandezt@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), se reformó mediante el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y otros ordenamientos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de noviembre de 2021 y dentro de las modificaciones que se aprobaron para efectos de este artículo destacamos las siguientes:

- La creación del “Régimen Simplificado de Confianza” (RESICO), esquema en que pueden tributar, ya sea personas físicas o morales que cumplan los requisitos contemplados de ley.
- La eliminación del “Régimen de Incorporación Fiscal” (RIF), no obstante, existe la posibilidad de que quienes venían tributando en este régimen y así lo decidan continúen en el mismo.

Cabe resaltar que, el Impuesto sobre la Renta (ISR) es un impuesto federal que es administrado en primera instancia por el Gobierno Federal a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y, en su caso, puede ser administrado por los gobiernos locales a través de la suscripción del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF)¹.

Por lo anterior, encontramos pertinente analizar en el presente artículo cuáles son las implicaciones de la creación del RESICO y la derogación del RIF en la colaboración administrativa. De esta manera en un primer momento, abordaremos brevemente las generalidades de cada régimen, posteriormente, revisaremos las implicaciones en materia de colaboración administrativa y, por último, expondremos algunas reflexiones a manera de conclusión.



1. GENERALIDADES DEL RESICO

El RESICO es un régimen que es aplicable para los contribuyentes:

- Personas físicas
- Personas morales

Así, tratándose de personas físicas, el RESICO está normado en la Sección IV “Régimen Simplificado de Confianza” del Capítulo II “De los Ingresos por Actividades Empresariales y Profesionales” del Título



¹ Ver artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).



IV “De la Persona Fisca”. Y en términos generales, podemos señalar que este esquema tributario es opcional para quienes obtengan ingresos exclusivamente por las siguientes actividades económicas:

- Empresariales
- Prestación de servicios profesionales, y
- Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes

Tratándose de personas físicas, se puede destacar que para que el contribuyente opte por dicho régimen, está condicionado a que en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido sus ingresos de 3 millones 500 mil pesos. En el caso de los contribuyentes que inicien actividades, podrán optar por tributar en este régimen, siempre que estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán la cantidad mencionada².

Ahora bien, en el caso de personas morales, esta forma de pagar el ISR está contenida en el Capítulo XII “Régimen Simplificado de Confianza de Personas Morales” del Título VII “De los estímulos fiscales”, y constituye un régimen obligatorio para las personas morales residentes en México que, únicamente estén conformadas por personas físicas y cuyos ingresos totales en el ejercicio inmediato anterior no excedan de 35 millones de pesos, o cuando inicien operaciones y estimen que no excederán sus ingresos en la citada cantidad, de acuerdo con lo que establece el artículo 206 de la LISR.



2. GENERALIDADES DEL RIF

Este régimen tenía la naturaleza de ser opcional y, podían tributar en el mismo los contribuyentes personas físicas que realizaran únicamente: actividades empresariales, que enajenaran bienes o prestaran servicios por los que no se requiriera para su realización título profesional, siempre que los ingresos propios obtenidos por su actividad en el ejercicio inmediato anterior no hubieran excedido de la cantidad de 2 millones de pesos; lo anterior, de conformidad con el primer párrafo del artículo 111 de la LISR vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

Así, mediante el DECRETO publicado en DOF el 12 de noviembre de 2021, se derogan las disposiciones que regulaban al RIF. No obstante, la fracción IX del Artículo Segundo de las Disposiciones Transitorias del Decreto que reformó la LISR, establece que los contribuyentes que al 31 de agosto de 2021 estuvieron tributando en el RIF, a partir del 1 de

enero de 2022, podrán optar por continuar pagando sus impuestos bajo el mismo esquema fiscal, durante el plazo de permanencia a que se refiere el párrafo décimo quinto del artículo 111 de la LISR vigente hasta 2021, cumpliendo los requisitos para tributar en dicho régimen. Para efectos de lo previsto en este artículo los contribuyentes deberán considerar las disposiciones vigentes hasta antes de la entrada en vigor del multicitado Decreto.



² Se reformó el artículo 74 de la LISR suprimiendo la opción de las personas físicas de tributar en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras. Además, se deroga el precepto 74-A, de este ordenamiento jurídico, ya que los contribuyentes que realicen estas actividades deberán pagar el ISR en los términos del nuevo esquema de tributación.

3. IMPLICACIONES JURÍDICAS DERIVADAS DE LA CREACIÓN DEL RESICO EN EL CCAMFF³

Las Cláusulas, Segunda fracción II, en correlación con la Octava, Novena y Décima del CCAMFF, prevén las facultades de las Entidades Federativas en la administración del ISR y otros ingresos, de tal manera que, le son aplicables también al RESICO, al ser éste un tratamiento fiscal en materia de ISR.

Ahora bien, por lo que toca a las Cláusulas Novena y Décima del CCAMFF, se recapitulan las siguientes facultades y obligaciones:



CCAMFF	Facultades
Cláusula Novena En materia de ISR, IVA y IEPS	• Ejercicio de facultades de comprobación, incluyendo ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimiento de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, en las oficinas de la autoridad competente o, por medios electrónicos. • Determinación de impuestos omitidos, su actualización y accesorios. • Practicar revisiones electrónicas. • Ordenar y practicar embargos precautorios. • Notificación al Contador Público Registrado (CPR) de las irregularidades encontradas respecto a su actuación profesional, en materia de dictamen.
Cláusula Décima Obligaciones en materia de ISR, IVA y IEPS	• Vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales • Llevar a cabo la determinación y cobro de los impuestos, su actualización y accesorios, con motivo del ejercicio de sus facultades. • Ejercer las facultades de comprobación, en los términos establecidos en el Código Fiscal Federal (CFF) y demás disposiciones jurídicas federales aplicables. • Lograr el indicador Valor de Incentivo de la Entidad Federativa (VIE) conforme a la metodología y criterios que establezca el SAT.

Fuente: Elaborado por Indetec con base en el CCAMFF de referencia suscrito por el Estado de Jalisco DOF 28-07-2015.

³ La referencia en nuestro artículo es el CCAMFF suscrito por el Estado de Jalisco, publicado en el DOF 28-07-2015.



Por otro lado, el primer párrafo de Cláusula Octava señala que, ésta aplica en relación a los ingresos a que se refieren las Clausulas Novena y Décima, a las que antes hicimos alusión y el ISR es uno de estos ingresos. Por lo tanto, también aplica en lo conducente la Cláusula Octava respecto al RESICO. En ese sentido, la entidad ejercerá facultades que contempla la cláusula en comento, las cuales listamos en términos generales:



No.	Cláusula Octava del CCAMFF Facultades en materia de:
1	Recaudación, Comprobación, Determinación y Cobro
2	Multas
3	Autorizaciones
4	Cancelación de créditos fiscales
5	Declaratoria de prescripción y extinción de facultades de la autoridad fiscal
6	Resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular
7	Resolución de Recursos administrativos
8	Intervención en Juicios
9	Recurso de revisión
10	Acuerdos conclusivos

Fuente: Elaborado por Indetec con base en el CCAMFF de referencia suscrito por el Estado de Jalisco DOF 28-07-2015.

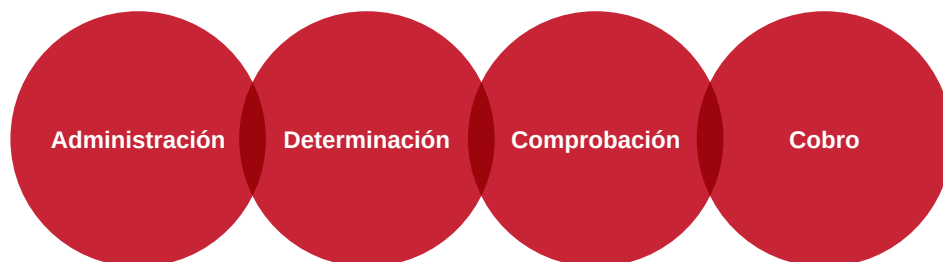


4. IMPLICACIONES JURÍDICAS DERIVADAS DE LA DEROGACIÓN DEL RIF EN EL CCAMFF

Por lo que toca al RIF, la fracción VII de la Cláusula Segunda CCAMFF se desprende que la SHCP y la entidad han convenido coordinarse en la administración de los ingresos derivados de los contribuyentes que tributen en el RIF, a que se refiere el Título IV, Capítulo II, Sección II de la LISR en vigor hasta el 31 de diciembre de 2021, en los términos que se prevén en el Anexo correspondiente (Anexo 19).

Como se pudo advertir en el apartado correspondiente de este artículo, no obstante que en el cuerpo de la LISR se derogó el RIF, existe la posibilidad jurídica para algunos contribuyentes de seguir tributando en este régimen. Por lo tanto, en relación a los contribuyentes que optaron por continuar tributando en el RIF, las entidades federativas podrán continuar con sus funciones de administración tributarias en los términos del Anexo 19⁴ (DOF 15-04-2014).

En este orden de ideas, la Cláusula Primera del Anexo 19 del CCAMFF, prevé que la SHCP y la entidad convienen en coordinarse para que ésta ejerza las funciones operativas de administración relacionadas con los contribuyentes que tributen en el RIF, y se precisa que derivado de ello acceda al Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios previsto en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014. Así mismo, de acuerdo con esta porción normativa, para la administración de los ingresos referidos anteriormente, la Entidad ejercerá las siguientes funciones operativas:



⁴ La referencia de nuestro estudio es el Anexo 19 suscrito por el Estado de Jalisco, publicado en el DOF 15-04-2014. En el caso la Ciudad de México, a diferencia del resto de las entidades federativas, la normatividad en comento se contiene en el Anexo 5.



Ahora bien, en materia de administración, comprobación, determinación y cobro de los ingresos antes referidos, de acuerdo con la Cláusula Segunda del Anexo 19, la Entidad ejercerá las facultades que se enuncian a continuación:

No.	Anexo 19 al CCAMFF Facultades en materia de:
1	Prestar los servicios de orientación gratuita para promover el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes del RIF.
2	Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales.
3	Recaudar los pagos respectivos cuando exista una determinación de créditos por parte de la entidad a cargo del contribuyente.
4	Revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.
5	Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
6	Determinar los impuestos correspondientes, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación.
7	Las establecidas en el artículo 41 del CFF (Control de obligaciones), de acuerdo al Programa de Trabajo suscrito con la SHCP.

Fuente: Elaborado por Indetec con base en el Anexo 19 de referencia suscrito por el Estado de Jalisco DOF 15-04-2014.

CONCLUSIONES

Primera. Respecto al RESICO las entidades federativas tendrán las atribuciones de fiscalización y las funciones que deriven de sus actos de revisión, de acuerdo a lo dispuesto en las Cláusulas Segunda, fracciones II, en correlación con la Cláusula Octava, Novena y Décima del CCAMFF.

Segunda. Al estar en vigor el anexo 19 del CCAMFF las entidades federativas pueden seguir ejerciendo las atribuciones de administración que se contienen en ese instrumento jurídico, con relación a los contribuyentes que continúan en el RIF.

Consideramos que, no obstante que algún contribuyente que estuvo tributando en el RIF y opta por pagar sus impuestos como RESICO, y tiene algún procedimiento en proceso, por ejemplo, una auditoría fiscal por parte de la autoridad fiscal estatal,

iniciada antes del 2022, pueden continuar la revisión fiscal hasta su conclusión, ya que el procedimiento se inició cuando el contribuyente tributaba en el mismo y el anexo 19 sigue teniendo vigencia.

Tercera. Por lo que respecta a contribuyentes que optaron por ser RESICO y abandonaron el RIF, la autoridad estatal en el marco del Anexo 19 del CCAMFF, puede ejercer las facultades de comprobación respecto del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes cuando tributaban en el RIF, con la limitante en cuanto al plazo de caducidad de sus facultades previsto en el artículo 67 del CFF.

FUENTES CONSULTADAS

ANEXO No. 19 al Convenio de Colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco. Publicado DOF 15-04-2014. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17768/jal_anex19_cca_15abr2014.pdf

CCAMFF. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal General, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco. Publicado DOF 28-07-2015. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5401952&fecha=28/07/2015

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre A. Publicado DOF 12-11-2021. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635286&fecha=12/11/2021

LCF. Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada DOF 30-01-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

LISR. Ley del Impuesto sobre la Renta. Última reforma publicada DOF 12-11-2021. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Ricardo Hernández Salcedo

Maestro en Impuestos por el Instituto de Especialización para Ejecutivos, Licenciado en Derecho y en Contaduría Pública por la Universidad de Guadalajara, actualmente se desempeña como Subdirector Jurídico de la Hacienda Estatal y Coordinada de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC

Mónica Alejandra Hernández Torres

Maestra en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.



LOS LISTADOS DE CONTRIBUYENTES INCUMPLIDOS ANTE EL SAT y su vínculo con los entes públicos



INTRODUCCIÓN

Existen diversos sitios en la web que funcionan como fuente de información relevante, que revelan datos formulados por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), algunos son resultados de las labores de su personal en ejercicio de sus facultades y otros son derivados de obligaciones que le impone la ley a los contribuyentes, que los evidencian a partir de conductas que permiten considerarlos como incumplidos.

Iván Emmanuel Chávez Ponce
ichavezp@indetec.gob.mx

La información publicada referente a los listados de los contribuyentes que, por su comportamiento se considera que no cumplen de manera correcta con sus obligaciones fiscales, es conocida coloquialmente como “**las listas de contribuyentes incumplidos**”, que no es otra cosa que la difusión de la información fiscal con sustento en la excepción a la obligación que tienen las autoridades fiscales y sus funcionarios de la reserva de datos proporcionados por los contribuyentes en materia fiscal, establecida en el artículo 69, 69 B y 69 B bis del Código Fiscal de la Federación (CFF).

A través de las publicaciones en la página del SAT y en Diario Oficial de la Federación (DOF), se divulga a la sociedad en general, la existencia de contribuyentes incumplidos considerados con riesgo que, al contratar con ellos, les pueden representar a otros contribuyentes o personas problemas de diversas índoles.

Las publicaciones antes mencionadas no únicamente son de utilidad para los contribuyentes en la materia fiscal, **también son de beneficio para los entes públicos cuando van a realizar la contratación de servicios o en la adquisición de mercancías** que son necesarias para la operación diaria a la que se encuentran destinados.

En virtud de lo expresado se elabora el presente artículo, a efecto de dar a conocer a las áreas contratantes de los entes públicos, la diversa problemática existente en torno a los contribuyentes publicados en las denominadas **listas de contribuyentes incumplidos publicadas por el SAT**.



RESTRICCIÓN A LA CONTRATACIÓN DE CONTRIBUYENTES INCUMPLIDOS

Para efecto de abordar el presente tema es importante precisar el concepto de secreto fiscal, mismo que en términos del primer párrafo del artículo 69 del CFF, se transcribe así:

“Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código.” (...)

(CFF, art. 69) (énfasis añadido)



Conforme a la transcripción anterior, se puede apreciar que los funcionarios fiscales están obligados a guardar absoluta confidencialidad de la información que obra en poder de la autoridad fiscal (declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación), caso contrario serán sujetos de las sanciones correspondientes.

La restricción explicada, tiene diversas excepciones, de acuerdo a lo que las propias disposiciones impositivas señalan, cuando se trata de solicitudes relacionadas con funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, entre otros.

La excepción reproducida del primer párrafo del artículo 69 del CFF, tampoco resulta aplicable en términos del décimo segundo párrafo del mismo artículo transcrito, respecto del nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes (RFC) de aquellos que la autoridad fiscal detecte que se encuentren en los siguientes supuestos:

- Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
- Con créditos fiscales determinados a cargo, que sean exigibles y no se encuentren pagados o garantizados en términos del CFF.
- Estén inscritos ante el RFC y se encuentren como no localizados.
- Hayan sido condenados por sentencia condenatoria ejecutoria por la comisión de un delito fiscal.
- Tengan a su cargo créditos fiscales que fueron cancelados o condonados



- Por haber utilizado para efectos fiscales comprobantes que amparan operaciones inexistentes (receptores de comprobantes), sin que dichos contribuyentes hayan demostrado la materialización de dichas operaciones dentro del plazo legal previsto en el artículo 69-B, octavo párrafo del CFF, salvo que el propio contribuyente, dentro del mismo plazo haya corregido su situación fiscal.
- Aquellos a los que el SAT les haya dejado sin efectos el Certificado de Sello Digital (CSD), por ubicarse en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 17-H, fracciones X¹, XI² o XII³ del CFF, salvo que subsanen las irregularidades o corrijan su situación fiscal.

En cuanto a los contribuyentes que incurrieron en situaciones descritas en los puntos anteriores (CFF párr. XII frs. I a X), se trata de personas físicas o morales irregulares en su comportamiento respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales ya sea sustantivas o de forma, y que la autoridad fiscal ha detectado, determinando publicarlos en las denominadas **listas de contribuyentes incumplidos publicadas por el SAT**, para dar a conocer a la sociedad los riesgos que implica celebrar operaciones comerciales con ellos.

Las alertas que generan los listados multicitados, no solo son de utilidad para los contribuyentes particulares sino también para los entes públicos de los tres niveles de gobierno **que reciban y ejerzan recursos públicos federales**, a los cuales se les tiene prohibido contratar con algunos de los contribuyentes incumplidos, de acuerdo a lo instaurado en el artículo 32 D del Código Fiscal de la Federación.



¹ Se les haya aplicado el procedimiento de restricción del artículo 17-H bis del CFF

² Contribuyentes que facturan operaciones inexistentes o simuladas a las que les hubieran aplicado el procedimiento del artículo 69-B del CFF

³ Contribuyentes que hayan transmitido pérdidas fiscales de manera indebida y les hubieran aplicado el procedimiento regulado en el artículo 69-B bis del CFF.



“Artículo 32-D. Cualquier autoridad, ente público, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos, así como cualquier persona física, moral o sindicato, que reciban y ejerzan recursos públicos federales, **en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con las personas físicas, morales o entes jurídicos que:**

- I. Tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
- II. Tengan a su cargo créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por este Código.
- III. No se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- IV. Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración, provisional o no, así como aquellas declaraciones correspondientes a retenciones y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada. Lo dispuesto en esta fracción también aplicará a la falta de cumplimiento de cualquier otra declaración informativa, que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.
- V. Estando inscritos en el registro federal de contribuyentes, se encuentren como no localizados.
- VI. Tengan sentencia condenatoria firme por algún delito fiscal. El impedimento para contratar será por un periodo igual al de la pena impuesta, a partir de que cause firmeza la sentencia.
- VII. No hayan desvirtuado la presunción de emitir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes o transmitir indebidamente pérdidas fiscales y, por tanto, se encuentren en los listados a que se refieren los artículos 69-B, cuarto párrafo o 69-B Bis, noveno párrafo de este Código.
- VIII. Hayan manifestado en las declaraciones de pagos provisionales, retenciones, definitivos o anuales, ingresos y retenciones que no concuerden con los comprobantes fiscales digitales por Internet, expedientes, documentos o bases de datos que lleven las autoridades fiscales, tengan en su poder o a las que tengan acceso.
- IX. Incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies de este Código.

La prohibición establecida en este artículo no será aplicable a los particulares que se encuentren en los supuestos de las fracciones I y II de este artículo, siempre que celebren convenio con las autoridades fiscales en los términos que este Código establece para cubrir a plazos, ya sea como pago diferido o en parcialidades, los adeudos fiscales que tengan a su cargo con los recursos que obtengan por enajenación, arrendamiento, servicios u obra pública que se pretendan contratar y que no se ubiquen en algún otro de los supuestos contenidos en este artículo.”

(...)

(CFF, art. 32 D) (énfasis añadido)

Mejor que nadie, los entes públicos que reciben los recursos federales identificarán el origen de las cantidades que les son ministradas y el fondo al que corresponden o de donde provienen. Para ejemplificar se mencionan algunos:

- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) reestructurado y renombrado, a partir del ejercicio 2016 se convierte en el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública (FORTASEG). (gob.mx, 2020)

Con lo indicado, cobran obligatoriedad las disposiciones del artículo 32-D del CFF, para los entes públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno que reciban recursos federales, toda vez que en ese sentido deben evitar contratar con alguno de los contribuyentes relacionados en la transcripción del artículo de referencia. Con relación a los contribuyentes restringidos por su cumplimiento fiscal deficiente, divulgados en los listados que publica el SAT en su página de internet o en el DOF, existe información que puede servir a las áreas encargadas de contratación, para formular una estrategia que permita identificarlos y evitar contratarlos.

Para lograr lo anterior, es necesario conocer la naturaleza de la información publicada en los listados de incumplimiento fiscal, a efecto de que los entes públicos identifiquen la utilidad de los datos revelados por el SAT, de tal manera que eso les permita cumplir a cabalidad con las obligaciones restrictivas del artículo 32-D del CFF.



1. Créditos fiscales: pueden consultarse, además del reporte de la Constancia de Situación Fiscal, en los listados publicados por el SAT en su página web en el apartado de “**Otros trámites y servicios**”, en el subapartado “**Publicaciones arts. 69 y 69-B del CFF**”.

- **Firmes.** – Son cantidades determinadas por las autoridades fiscales en el uso de sus facultades o de autoridades federales no fiscales, en los que haya transcurrido el plazo para interponer los medios de defensa o de haber ejercido sus derechos de defensa, se hayan agotado las instancias con sentencia favorable a la autoridad fiscal.
- **No pagados y no garantizados.**
 - Se trata de cantidades que hayan sido determinadas y notificadas al contribuyente, que se puedan encontrar impugnadas y no se haya ofrecido garantía del interés fiscal.

2. Contribuyentes omisos en la presentación de declaraciones anuales, provisionales y mensuales definitivas, o declaraciones informativas, que pueden ser consultadas únicamente con el trámite de la opinión de cumplimiento, que cada contribuyente trámite ante el SAT para presentar ante sus trámites de licitación.

3. Contribuyentes inscritos en el RFC, que se encuentren **no localizados** por la autoridad fiscal, derivado de que haya intentado notificarles algún acto de autoridad o realizado alguna verificación de domicilio y no los haya encontrado en el domicilio manifestado ante el RFC. De este apartado, adicionalmente del reporte de la Constancia de Situación Fiscal, se puede consultar en los listados publicados por el SAT en su página web en el apartado de “**Otros trámites y servicios**”, en el subapartado “**Publicaciones arts. 69 y 69-B del CFF**”.



4. Contribuyentes **sentenciados** por autoridad judicial por **delitos fiscales**, entre los que se encontrarán contribuyentes que infringieron la norma fiscal al grado de merecer pena corporal y que la sentencia se encuentre firme. Con relación a las sentencias, adicionalmente del reporte de la Constancia de Situación Fiscal, se puede consultar en los listados publicados por el SAT en su página en el apartado de “**Otros trámites y servicios**”, en el subapartado “**Publicaciones arts. 69 y 69-B del CFF**”.

5. Contribuyentes a los que se les aplicó el procedimiento regulado en el artículo 69-B del CFF, determinando que emite **comprobantes fiscales por operaciones inexistentes**, también conocido como **Empresas que Facturan Operaciones Simuladas o Inexistentes (EFOS)**, que en realidad son empresas creadas para realizar la actividad del tráfico de comprobantes fiscales a cambio del pago de una comisión. La consecuencia de este procedimiento es dejar sin efectos generales los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) emitidos por el contribuyente publicado como definitivo al final del procedimiento. De este apartado, adicionalmente del reporte de la Constancia de Situación Fiscal, se puede consultar en los listados publicados por el SAT en su página en el segmento de “**Otros trámites y servicios**”, en el subapartado “**Publicaciones arts. 69 y 69-B del CFF**”, con el estatus de presunto (desde el inicio hasta antes de la emisión de la resolución que determina la situación jurídica del contribuyente) y ya como definitivo (una vez notificada la resolución que determina la situación jurídica del contribuyente que señala que no desvirtuó la presunción de operaciones inexistentes). Adicionalmente estos listados son publicados en el Diario Oficial de la Federación.



6. Contribuyentes a los que se les aplicó el procedimiento regulado en el artículo 69-B bis del CFF, determinando que **transmitió de manera indebida pérdidas fiscales** a través de diversos esquemas agresivos que lo único que buscan es disminuir las cargas tributarias. Son contribuyentes creados para generar atributos fiscales y de esa manera transmitirlos a cambio de una contraprestación. De éste rubro aun no existen publicaciones realizadas por el SAT, por lo que se deberá checar en la constancia de situación fiscal.

7. Contribuyentes con discrepancias entre cantidades declaradas y las manifestadas en los CFDI o cualquier otra información que tenga la autoridad fiscal en su poder, ya que a priori puede presumirse que están omitiendo ingresos acumulables para Impuesto sobre la Renta o valor de actos o actividades para Impuesto al Valor Agregado. De éste rubro aun no existen publicaciones realizadas por el SAT, por lo que se deberá checar en la constancia de situación fiscal.

8. Contribuyentes que incumplan con informar los beneficiarios controladores de fideicomisos o cualquier otro esquema jurídico, en términos de las obligaciones establecidas en los artículos 32-B Ter y 32-B Quinquies del CFF. De éste rubro aun no existen publicaciones realizadas por el SAT, por lo que se deberá checar en la constancia de situación fiscal.

Con la aplicación del artículo 32-D del CFF, se vislumbran 3 implicaciones para los entes públicos en el caso de que contrate con este tipo de contribuyentes:

- a)** Posibles observaciones derivadas de una revisión por parte de Auditoría Superior de la Federación (ASF) o de las auditorías estatales, de acuerdo a lo que señala el tercer párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la ASF fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley, de acuerdo a lo que establece nuestra Carta Magna y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- b)** Una posible programación de un acto de fiscalización por parte del SAT a través de una compulsas en términos del artículo 42 del CFF, o estar sujetos a los efectos de la aplicación del artículo 69-B del CFF, en el que se dejan sin efectos generales a los comprobantes fiscales.
- c)** Y finalmente la posible determinación de responsabilidades a los servidores públicos, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



CONCLUSIÓN

Es obligación de los funcionarios públicos que dirigen los entes públicos en los tres niveles de gobierno, atender a las restricciones en materia de contrataciones de contribuyentes que la autoridad fiscal cataloga como incumplidos, toda vez que así lo dispone el artículo 32-D del CFF, y consultar las fuentes de información en donde podrán hacer la búsqueda de proveedores o aspirantes a proveedores de bienes o servicios, con la finalidad de evitar contratarlos cuando se encuentren en alguno de los supuestos jurídicos referenciados en el presente documento.

Partiendo de lo que se mencionó a lo largo del presente, es oportuno sugerir a los entes públicos de los tres niveles de gobierno que fortalezcan los filtros de sus políticas de contratación de suministro de bienes o servicios, con la finalidad de cumplir con las obligaciones descritas y lograr sumarse al gran esfuerzo que las autoridades fiscales están realizando, evitando contratar a los contribuyentes incumplidos y a la par, prevenir posibles observaciones en una revisión o responsabilidades administrativas de los servidores públicos.



FUENTES CONSULTADAS

CFF. Código Fiscal de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 12-11-2021. Consultado en la siguiente liga: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

Gob.mx. Gobierno de México. (2020). Programa de Fortalecimiento para la Seguridad FORTASEG. Consultado en la página del Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

SAT. Sistema de Administración Tributaria. (2022). Datos abiertos del SAT. Disponible en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69.html

Iván Emanuel Chávez Ponce

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.



FISCALIDAD INTERNACIONAL sobre el consumo de envases plásticos no retornables



Los desechos plásticos no retornables son una fuente difusa de contaminación, por ello, la comunidad internacional ha implementado diferentes estrategias que buscan modificar los patrones de consumo de estos productos y mejorar la gestión de sus residuos. El presente artículo muestra una perspectiva general del consumo de estos envases y los mecanismos de política fiscal internacional que han logrado incidir en la producción y consumo sostenible, desde la perspectiva de una economía circular.

Margarita Navarro Franco
mnavarrof@indetec.gob.mx

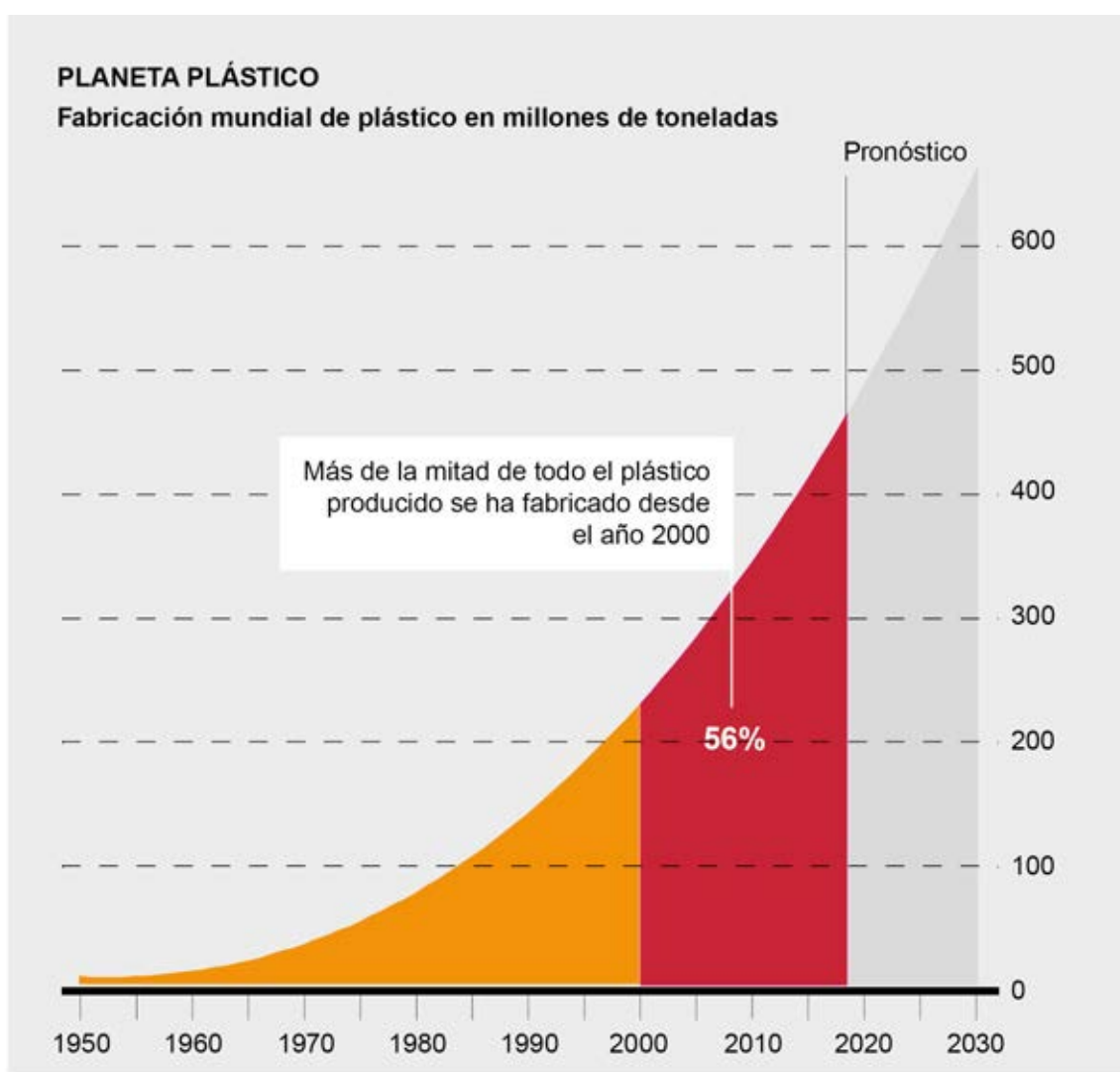
INTRODUCCIÓN

“Había una vez que las cosas se hacían para que duraran, y muy poco se desechaba. Los alimentos y bebidas venían sin empaquetar y los empaques podían reutilizarse o retornarse. Las verduras se vendían sin bolsas, la carnicería empacaba la carne en papel encerado, las farmacias mantenían las pastillas en frascos con tapas de rosca y la leche venía en botellas de vidrio retornables, entregadas en la puerta de las casas. Otras botellas se reutilizaban o se fundían para fabricar nuevas. En la actualidad, todos esos artículos vienen envueltos en celofán o revestidos en PET¹. (Boll, Heinrich, 2020, p. 12)

¹ PET por sus siglas en inglés se refiere al tereftalato polietileno. Es un tipo de plástico comúnmente utilizado para la fabricación de envases de bebidas.

Sin duda, el crecimiento exponencial de la población y los patrones de producción y consumo en las últimas dos décadas, han potenciado la generación de desechos contaminantes provocando importantes problemas medioambientales y sociales, ocasionados por una gestión inadecuada de los mismos.

Sobre este particular, la organización Greenpeace informa que tan solo los fabricantes de bebidas producen al año más de 500 mil millones de botellas de plástico de un solo uso. El Atlas del Plástico 2020 publicado por la Fundación Heinrich Böll, advierte que desde el año 2000 a la fecha, se han fabricado más plásticos que en los últimos 50 años.



Fuente: Heinrich Böll. Atlas del Plástico, 2020. p 15



Y es que hasta ahora, el principal modelo económico ha sido el de producir, consumir y desechar. Este patrón genera un sistema lineal, donde se extrae, produce, distribuye, consume y desecha. Aunque existen grandes esfuerzos por incorporar variaciones en el sistema, como el cuidado de la materia prima o el reciclaje, estos cambios son sólo adecuaciones para mantener el sistema funcionando por más tiempo. (SEMARNAT, 2020, p. 21)

De acuerdo con un estudio publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés) los envases plásticos representaron durante el 2015, casi la mitad de todos los residuos plásticos a nivel mundial, los cuales, en su gran mayoría están diseñados para ser desechados después de ser utilizados una sola vez. El informe destaca que el plástico representa el 85% de los residuos que llegan a los océanos y advierte que, para 2040, los volúmenes de este material que podrían llegar al mar alcanzarían entre 23 y 37 millones de toneladas al año; esto significa, alrededor de 50 kg de plástico por metro de costa en todo el mundo (UNEP, 2021).



Por su parte, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), estima que 100 mil animales marinos mueren cada año a consecuencia de la contaminación por basura marina, misma que estaría integrada en un 80% por plásticos.

Otra cifra reveladora, consiste en que en el mundo cada minuto se vende casi un millón de envases de plásticos de bebidas, de los cuales más del 40% se usa una sola vez y se tira. (SEMARNAT, 2020, p. 219)

Conscientes de la necesidad de atender este problema, la comunidad internacional se ha dado a la tarea de desarrollar diferentes políticas públicas que pretenden modificar los patrones de consumo y mejorar la gestión de estos residuos, así como la implementación de instrumentos económicos a través de contribuciones medio ambientales o incentivos económicos, cuyo propósito estriba en estimular tanto a los productores como a los consumidores a asumir su responsabilidad frente al daño ocasionado por estas actividades.

Partiendo de este contexto, se desarrolló el presente artículo a fin de mostrar una perspectiva general del consumo de envases plásticos no retornables en el mundo y el impacto medio ambiental que ocasiona una mala gestión de estos productos; del mismo modo, se exponen algunas estrategias desarrolladas a nivel internacional cuyo propósito es reducir el consumo de envases plásticos de un solo uso. Adicionalmente, conoceremos los avances y mecanismos implementados por los gobiernos estatales y municipales de México respecto del uso de productos plásticos, acciones que formarían parte de los compromisos internacionales asumidos por este país, entre los que figuran el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de la economía circular².

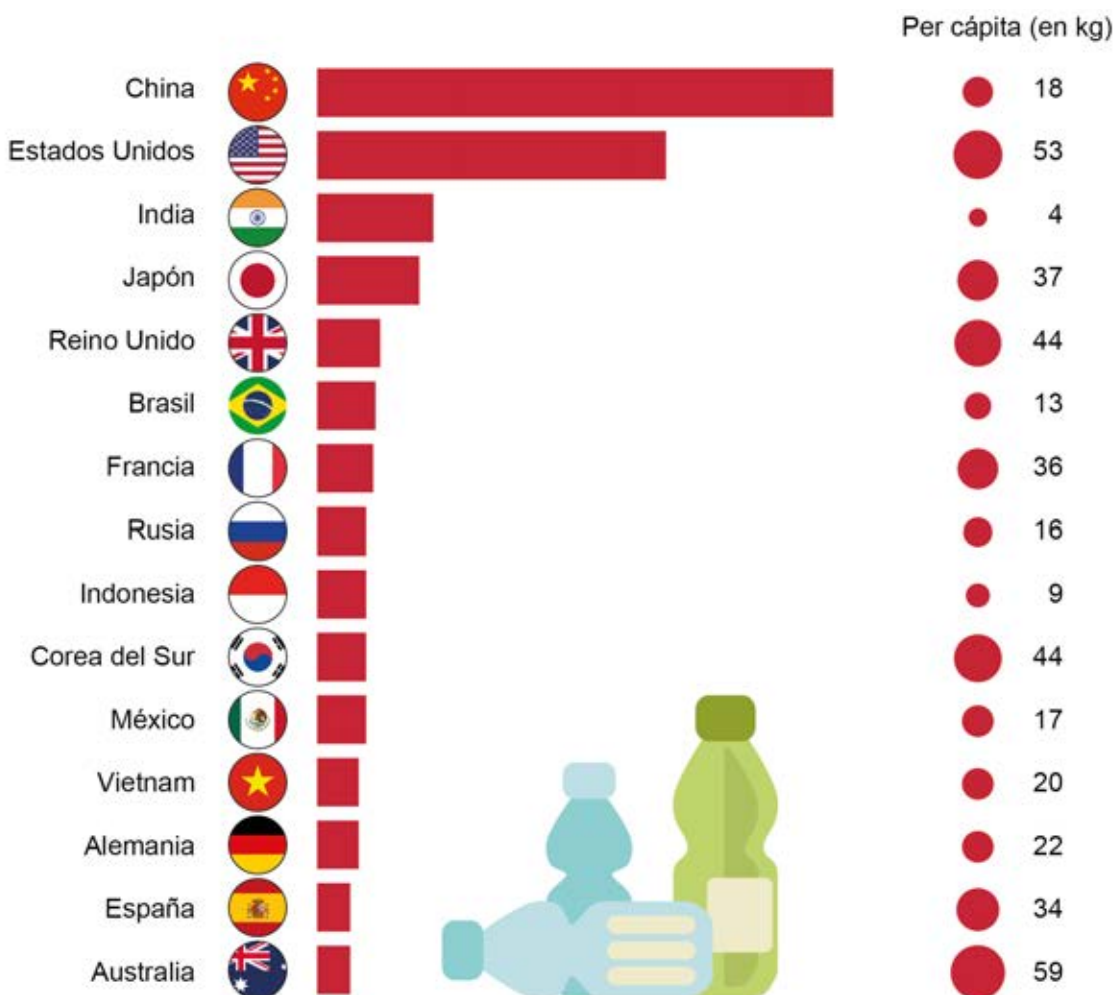
² La economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. De esta forma, el ciclo de vida de los productos se extiende (Parlamento Europeo, 2015).

PANORAMA ACTUAL DEL CONSUMO DE ENVASES PLÁSTICOS NO RETORNABLES

La contaminación por residuos plásticos es uno de los retos medioambientales más importantes a nivel mundial, dado el gran impacto que tiene tanto en los ecosistemas como en la salud humana. De acuerdo con el Informe de la OCDE sobre las Perspectivas Globales del Plástico, el consumo de este producto se cuadruplicó en los últimos 30 años, impulsado por el crecimiento de los mercados emergentes. Casi dos tercios de estos residuos provienen de un tipo de plástico con una vida útil inferior a cinco años, 40% del cual se deriva de envases, el 12% de bienes de consumo y un 11% de prendas de vestir y textiles. Asimismo, este documento calcula que en la actualidad hay 30 millones de toneladas de residuos plásticos en los mares y océanos, y otros 109 millones de toneladas acumuladas en los ríos. Por su parte, advierte que el plástico representa el 3.4% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, causante del calentamiento global. (OCDE, 2022)

Los países que generan más residuos plásticos de un solo uso

Países con la mayor cantidad de residuos plásticos de un solo uso generados en 2019
(en miles de toneladas)



Fuente: Mena, 2021



Como podemos observar, China, Estados Unidos e India, encabezan esta lista; sin embargo, es notable la diferencia entre la cantidad per cápita que generan unos y otros. Así pues, podemos advertir como los chinos desechan 18 kg de residuos plásticos por persona, a diferencia de la India que genera cuatro kilos por cada ciudadano, pero en los Estados Unidos la cifra casi se triplica, alcanzando los 53 kilos de desechos plásticos por persona. Por su parte, México genera alrededor de 17 kg de plástico no retornable per cápita al año.

En este sentido, un informe publicado conjuntamente entre la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INNEC) señala que en nuestro país se producen diariamente casi 13,000 toneladas de residuos sólidos, de las cuales 123 toneladas son plásticos (INECC/SEMARNAT, 2022).

La Confederación de Cámaras Industriales en México por otro lado, estima que cada año se producen 9 mil millones de botellas PET en este país, monto que representa casi una tercera parte de la basura doméstica (The Food Tech, 2022). Sobre este tema en particular, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer que, durante 2017, los hogares en México destinaron un promedio de 52 pesos de su gasto semanal a la compra de agua embotellada. Contra lo que pudiera pensarse, el consumo de agua embotellada no es sólo un fenómeno urbano, sino que también ha ido ganando presencia en el ámbito rural, tan solo en ese mismo año, alcanzó a casi la mitad de los hogares. (INEGI, 2018)

El gran problema ambiental provocado por los envases de PET es ocasionado por su disposición final, ya que una vez que se convierte en deshecho, no siempre llega a recolectarse, y termina en los cauces de corrientes superficiales y en el drenaje provocando obstrucción que luego puede provocar inundaciones y es fuente de contaminación difusa³ de las aguas en ríos y mares de todo el planeta.



³ La contaminación difusa es un fenómeno que comprende la incorporación de contaminantes disueltos en el agua de las ciudades que son capturados a través de procesos hidrológicos como la precipitación, la infiltración y el escurrimiento en calles, azoteas, áreas comerciales y suelos urbanos (IMTA, 2021).



Fuente: Tsydenova, 2021

El estudio sobre *La Nueva Economía Plástica*, del Foro Económico Mundial identifica las externalidades negativas relacionadas con el uso de envases plásticos, en tres grandes áreas de afectación:

- ✓ Degradación de los sistemas naturales, dada su liberación especialmente en los ríos y océanos⁴;
- ✓ Emisiones de gases efecto invernadero (GEI) resultantes de la producción e incineración posterior a su uso;
- ✓ Afectación en la salud tanto animal como del ser humano, por las nano partículas que son ingeridas por ambos en la cadena alimenticia. (FEM, 2016)

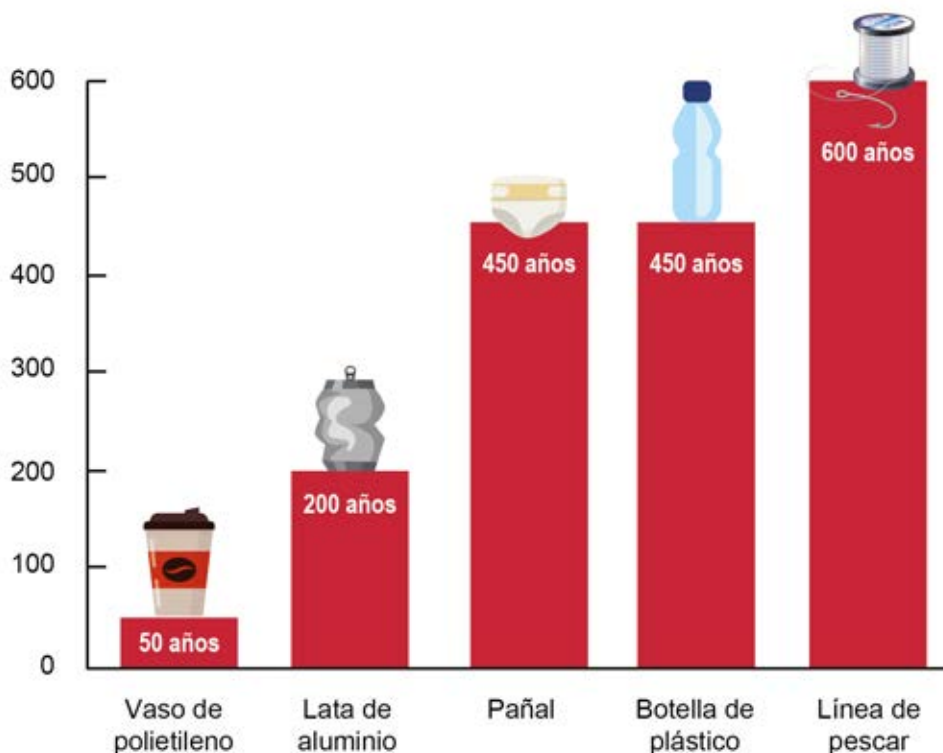
Como se puede advertir, el tema no solo es necesario sino urgente, debido a la contaminación que generan estos deshechos en el ambiente, en la sociedad y en el desarrollo sostenible a nivel mundial, cuya degradación persistirá por mucho tiempo; según la información publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), las botellas de plástico pueden tardar mas de 400 años en degradarse (UNEP, 2019).



⁴ Al menos 8 millones de toneladas de plástico se filtran al océano cada año, lo que equivale a arrojar el contenido de un camión de basura al océano por minuto. De no tomar medidas, esto aumentará a dos por minuto para 2030 y a cuatro por minuto para 2050 (FEM, 2016).



¿Cuánto tarda en “degradarse” la basura que se encuentra en los mares y océanos?



Fuente: UNEP, 2019

Ante este escenario, SEMARNAT admite que el manejo adecuado de los residuos en las etapas que siguen a su generación permite mitigar los impactos negativos sobre el ambiente y la salud pública, además de que reduce la presión sobre los recursos naturales. El reúso y el reciclaje de materiales son fundamentales para reducir la presión sobre los ecosistemas y otras fuentes de recursos de las que se extraen. Sin embargo, el volumen de materiales reciclados en México es muy reducido (SEMARNAT, 2018).

De la misma manera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) coincide en el hecho de que el porcentaje de reciclaje de productos plásticos a nivel mundial es muy bajo. Afirma que, durante 2019, solo el 9% de los materiales plásticos recolectados en los países miembros de

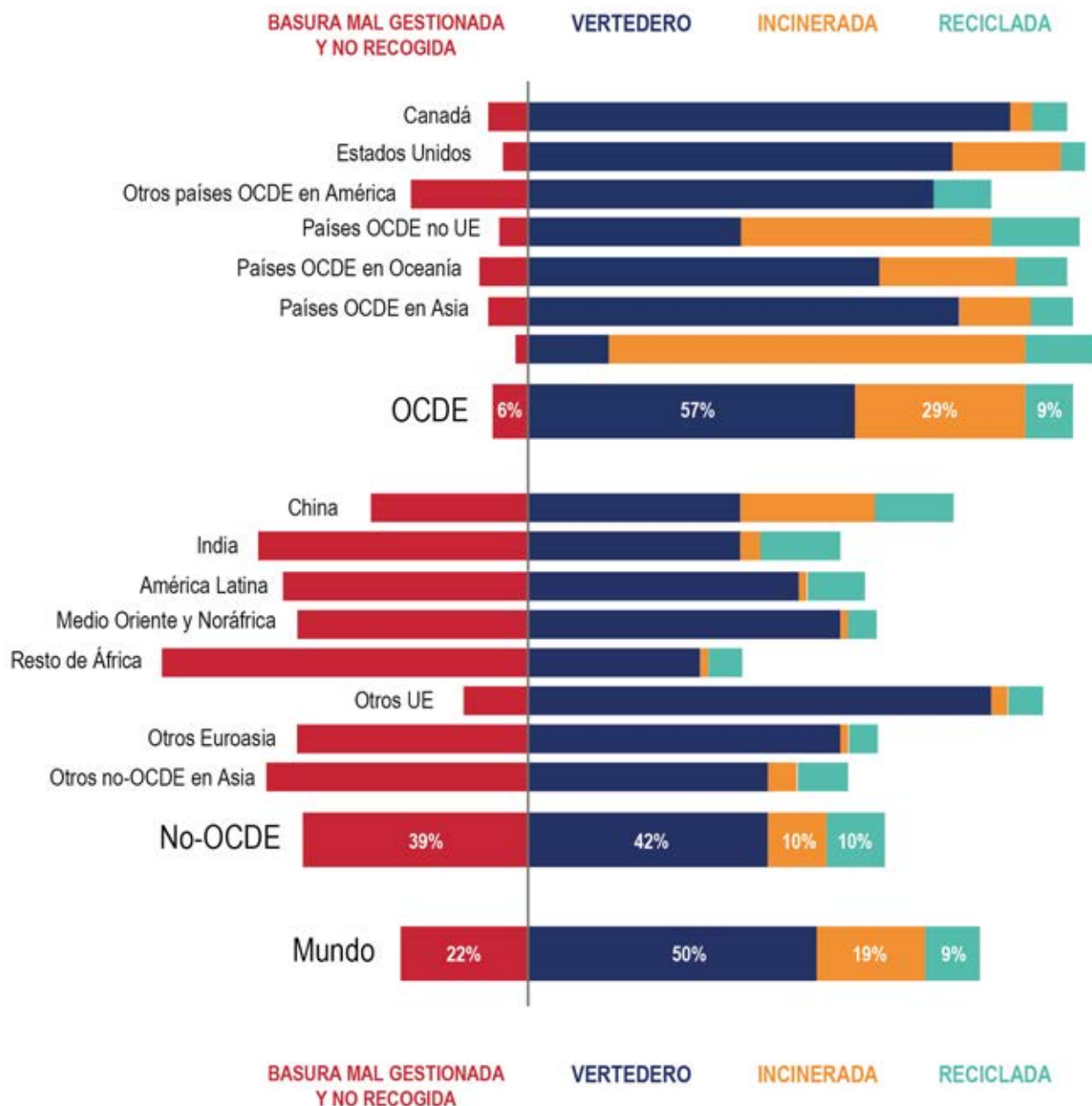
esta organización a nivel mundial, fue reciclado, el 57% de estos residuos van a dar a vertederos y el 29% son incinerados; de tal manera que, aun cuando estos países realizan un importante esfuerzo en la captación y gestión de estos residuos⁵, continúa siendo insuficiente (OCDE, 2022).



⁵ La gestión de residuos incluye la recogida, transporte, eliminación y/o reciclaje de desechos.

Globalmente en 2019, el 12% del plástico fue desechado y sólo el 9% fue reciclado

PORCENTAJES DE TRATAMIENTO DESPUÉS DE TENER EN CUENTA LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS RECICLADOS Y LA BASURA RECOLECTADA



Fuente: OCDE, 2022



ESFUERZOS INTERNACIONALES HACIA UNA PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLE

Conscientes de la necesidad de reducir el consumo de productos plásticos de un solo uso, más de 120 países en el mundo han realizado adecuaciones normativas para prohibir la utilización de bolsas de plástico y otros empaques y envases no retornables; sobre este tema en particular, los países de la Unión Europea, se han comprometido con la reducción en el consumo de los recipientes alimentarios y vasos de plástico, ofreciendo productos alternativos o imponiendo restricciones para que no se proporcionen de manera gratuita; asimismo, ofrecen incentivos a las empresas para desarrollar alternativas menos contaminantes y obligan a los productores a etiquetarlos de manera que se informe sobre el modo de eliminación de los residuos, su impacto ambiental negativo y la presencia de plásticos en ellos (Comisión Europea, 2018).

Por otro lado, y reconociendo que la mayor parte de la contaminación por plástico es provocada por una inadecuada gestión en la recolección y eliminación de estos residuos, Noruega impulsa el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) el cual es un mecanismo innovador, donde la recolección de botellas de plástico no retornable es realizada por los mismos ciudadanos con una efectividad del 97%. El modelo consiste en cobrar al consumidor una cuota adicional por envase que varía entre 20 y 30 centavos; posteriormente, este dinero es devuelto al consumidor, una vez que éste devuelve el envase a una de las máquinas de recolección que se encuentran en supermercados y otros establecimientos (ICEX, 2019).

Otros países que se han sumado a esta iniciativa son: Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Islandia, Lituania, Dinamarca, Suecia, España, Rumania, Bielorrusia, y Grecia. Por su parte, Francia

está considerando su aplicación a nivel nacional e Inglaterra planea implementarlo a partir del año 2023. En Australia, 4 de los 6 estados que componen este país, y 10 estados en los Estados Unidos⁶ operan un Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR).

Bajo dicho esquema, observamos cómo estos sistemas de gestión de residuos, consideran el ciclo de vida de los productos, incorporando los costos por remediación de manera preventiva, desde su origen y hasta su disposición final y reciclaje, logrando una efectiva economía circular; de tal manera que, garantiza que las externalidades futuras se incorporen a los precios del mercado desde su concepción, impulsando una producción y un consumo responsables, incentivando a los consumidores a participar en el reintegro de productos para su posterior reciclaje.



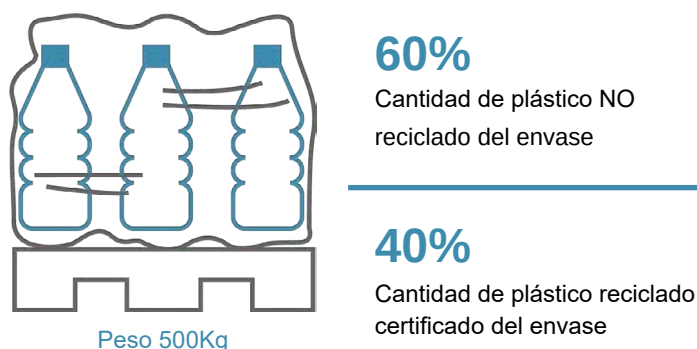
⁶ Los Estados de la Unión Americana con SDDR son: California, Connecticut, Guam, Hawaii, Iowa, Maine, Massachusetts, Michigan, New York, Oregon y Vermont (Retorna.org).

Para México, este mecanismo no es desconocido para los ciudadanos, ya que durante muchos años los consumidores de leche, refrescos, cervezas y otros productos, tenían que pagar por el envase y les era reintegrado al momento de devolverlo; sin embargo, con la llegada de los envases de plástico, poco a poco fue disminuyendo el volumen de envases retornables. Actualmente, algunas empresas pretenden regresar a este sistema, dejando a los expendedores la tarea del reintegro de estos productos.

Otra de las estrategias implementadas por países europeos para desincentivar el consumo de envases plásticos no retornables, la encontramos en España mediante un *Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables*, el cual tiene por objeto la prevención de residuos y se articula como un

tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización en el territorio español de envases que contengan plástico y no sean reutilizables. Se sujetan al impuesto los envases, tanto vacíos como si estuvieran conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías (Ley 7/2022, preámbulo).

De acuerdo con información publicada por la Agencia Tributaria del Gobierno Español, la base imponible de esta contribución está constituida por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos objeto del impuesto, misma que debe ser certificada por una entidad debidamente acreditada para emitir la correspondiente validación. (Ministerio de Hacienda y Función Pública, España, 2022).



Base imponible

$500 \text{ Kg} * 60\% = 300 \text{ Kg}$ base imponible
 $300 \text{ Kg} * 0.45 \text{ €/Kg} = 135 \text{ €}$ a repercutir

Exento

$(40\% * 500 \text{ Kg})$ cantidad exenta de pagar impuesto

Fuente: armandoalvarez.com, 2021



Adicionalmente, fue aprobado el *Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos*. El uso de este instrumento económico es un mecanismo clave para avanzar en la economía circular y en la consecución de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado en materia de residuos; supone un desincentivo para las opciones menos favorables conforme al principio de clasificación de residuos, incentivando el desvío de los desechos hacia opciones más favorables desde el punto de vista ambiental, que puedan contribuir a reintroducir los materiales contenidos en los residuos en la economía, como, por ejemplo, el reciclado. (Ley 7/2022).



MÉXICO FRENTE A LOS COMPROMISOS DEL ACUERDO DE PARÍS

Otro importante esfuerzo mundial para reducir la contaminación ambiental y el calentamiento global fue la suscripción del Acuerdo de París el 12 de diciembre de 2015, donde 193 países, entre los que se encuentra México⁷, acordaron reforzar la respuesta mundial para contener el aumento de la temperatura del planeta por debajo de los 2°C. Como parte de las acciones que ha realizado México derivado de estos compromisos, se encuentra la aprobación de la Ley General del Cambio Climático⁸, la cual es reglamentaria de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico. Asimismo en México, al menos 18 de las 32 entidades federativas han prohibido el uso de plásticos de un solo uso, principalmente las bolsas de plástico, popotes y platos de unicel; 5 entidades federativas, disponen en su legislación local la disminución en el uso de estos productos; por su parte, el municipio de Toluca en el Estado de México, incorporó en su artículo 7.5 del Código Reglamentario Municipal, la prohibición a toda unidad económica, mercados, tianguis, puestos ambulantes, semifijos y móviles proporcionar a los consumidores, *de manera gratuita*, cualquier tipo de bolsa y popotes de plástico de un solo uso y recipientes de unicel, salvo que estos productos u objetos sean fabricados con materiales biodegradables y/o compostables⁹. Asimismo, el Estado de San Luis Potosí, otorga estímulos fiscales a quien produzca, promocióne, entregue y utilice bolsas de plástico biodegradables¹⁰.



⁷ El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático, jurídicamente vinculante para México.

⁸ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2022.

⁹ Con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 107 del Bando Municipal de Toluca para 2019.

¹⁰ Fracción VI del artículo 47 de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí.

LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. OBJETIVO 12 SOBRE CONSUMO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLE

La comunidad internacional reconoce que un sano crecimiento económico es aquel en donde los recursos y las fuentes de energía son utilizados a partir de un criterio sustentable en beneficio del medio ambiente. Por tal motivo, la Asamblea General de la ONU compuesta por 193 países, adoptó en el año 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este plan de acción se integra a partir de tres pilares fundamentales: Económico, Social y Medioambiental, y plantea 17 objetivos con 169 metas que abarcan a cada uno de estos pilares. Dentro de esta hoja de ruta encontramos el Objetivo 12, que tiene como propósito lograr un consumo y producción sostenible. Este Objetivo promueve la concientización de todos los agentes, incluido el sector privado, a que contribuyan al desarrollo sostenible de la producción y consumo en el sistema alimentario y la racionalización de los subsidios a los combustibles fósiles a partir de los que se producen, en este caso, los envases plásticos.

Al hilo de lo hasta aquí expuesto, podemos concluir que los compromisos planteados tanto en el Acuerdo de París como en la Agenda 2030 sobre el consumo y la producción sostenibles intentan desvincular sistemáticamente el crecimiento económico

de la utilización de productos que ocasionen la degradación del medio ambiente. En este sentido, solo tres entidades federativas en México cuentan con un impuesto que grava la emisión de contaminantes en el suelo y subsuelo (Nuevo León, Yucatán, y Zacatecas) con el que se busca la remediación ambiental del daño causado por el depósito de residuos contaminantes; sin embargo, creemos que para alcanzar los objetivos planteados en el Objetivo 12 de la Agenda 2030, pareciera indispensable revisar las opciones disponibles dentro del marco normativo vigente, a fin de poder diseñar los instrumentos y políticas públicas que incidan en todo el ciclo de vida de los envases plásticos no retornables, y no solo en su disposición final, con el propósito de incidir en una producción y consumo de mayor sostenibilidad alcanzando el objetivo de una economía circular.



FUENTES CONSULTADAS

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 11/03/2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- ANNEP. Acuerdo Nacional para la Nueva Economía del Plástico en México (2021). Segundo Informe. México, 2021. Disponible en: <https://anipac.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/2o-INFORME-Acuerdo-Nal-Plasticos-6-12-21.pdf>
- Agencia Tributaria Española. (2022). Impuestos Especiales y Medioambientales, impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Base imponible, tipo impositivo y cuota tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública, España, 2022. Disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/impuestos-especiales-medioambientales/impuesto-especial-sobre-envases-plastico-reutilizables/base-imponible-tipo-impositivo-cuota-tributaria.html>



- Cámara de Diputados. (2017). Boletín 3469: En México, 90 millones de botellas de plástico de refrescos y agua son lanzados a la vía pública, ríos y mares. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/13/3469-En-Mexico-90-millones-de-botellas-de-plastico-de-refrescos-y-agua-son-lanzados-a-la-via-publica-rios-y-mares>
- Comisión Europea. (2018). Plásticos de un solo uso: nuevas normas de la UE para reducir la basura marina. Bruselas, Bélgica, 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3927
- FEM. Foro Económico Mundial.(2016). . The New Plastics Economy. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf
- Fundación Heinrich Böll. (2020). El Atlas del Plástico. México, 2020. Disponible en: [WEB Atlas plasticos Mexico_04.pdf \(boell.org\)](WEB Atlas plasticos Mexico_04.pdf (boell.org))
- ICEX España. (2019). Exportación e Inversiones. Plástico en México. México, 2019. Disponible en: www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2019826983.html?idPais=MX
- LCF. Ley de Coordinación Fiscal. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada en DOF el 30(01/2018. Disponible en: [Ley de Coordinación Fiscal \(diputados.gob.mx\)](http://www.dof.gob.mx/leyes/ley-de-coordinacion-fiscal)
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS). México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada en DOF el 23/12/2021. Disponible en: [Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios \(diputados.gob.mx\)](http://www.dof.gob.mx/leyes/ley-del-impuesto-especial-sobre-produccion-y-servicios)
- UNEP. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente México (2018). Disponible en: www.facebook.com/onumamexico/photos/a.654522574568925/1723474751007030
- Mena Roa, Mónica. ¿Qué países generan más residuos de plástico de un solo uso?. Statista, 2021. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/25010/paises-con-la-mayor-cantidad-de-residuos-plasticos-de-un-solo-uso-generados/>
- UNEP (2021). Informe de la ONU sobre Contaminación por Plásticos Advierte sobre Falsas Soluciones y Confirma la necesidad de una Acción Mundial Urgente. Organización de las Naciones Unidas. Nairobi, 2021. Disponible en: www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/informe-de-la-onu-sobre-contaminacion-por-plasticos#:~:text=Esto%20significa%20alrededor%20de%2050,del%20comportamiento%2C%20iniciación%20y%20asfixia
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). La contaminación por plástico crece sin cesar, en tanto que la gestión de residuos y el reciclaje se quedan cortos. Disponible en: [La contaminación por plástico crece sin cesar, en tanto que la gestión de residuos y el reciclaje se quedan cortos, dice la OCDE. - OECD](http://www.oecd.org/es/la-contaminacion-por-plastico-crece-sin-cesar-en-tanto-que-la-gestion-de-residuos-y-el-reciclaje-se-quedan-cortos-dice-la-ocde)
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. Objetivo 12-Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: Un requisito esencial para el desarrollo sostenible. Disponible en: [Objetivo 12—Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: un requisito esencial para el desarrollo sostenible | Naciones Unidas](http://www.un.org/es/sustainabledevelopment/objetivo-12)

- SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018). Informe de la Situación del Medio Ambiente en México 2018. Pág. 462. Disponible en: <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe18/index.html>
- INEEC/SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2022) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Panorama General de las Tecnologías del Reciclaje de Plásticos en México y el Mundo. Diciembre 2020. Disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/608513/89_2020_Documento_Plastico.pdf
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. Cerca de la mitad de los Hogares realizan algún tipo de Separación o Clasificación de la Basura: Módulo de Hogares y Medio Ambiente. Comunicado de Prensa Número 262/18. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/GrfiaMdoAmte/MOHOMA2018_06.pdf
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Cuéntame de México. Disponible en: [Medio ambiente. Cuéntame de México \(inegi.org.mx\)](http://inegi.org.mx/Cuentame)
- IMTA. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (2021) Contaminación difusa, el reto para la gestión del agua en ciudades. México.
- Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. España. *Boletín Oficial del Estado*, 85, de 9 de abril de 2022 Disponible en: [BOE.es - BOE-A-2022-5809 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.](http://www.boe.es/boe/A-2022-5809-Ley_7_2022_de_8_de_abril_de_residuos_y_suelos_contaminados_para_una_economia_circular.html)
- Parlamento Europeo. (2015). *Economía circular: definición, importancia y beneficios*. Noticias del Parlamento Europeo, 2015. Disponible en: www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios
- Retorna.org. (s.f.). Experiencias de éxito. Disponible en: <http://www.retorna.org/es/elsddr/experiencias.html>
- TheFoodTech. (2022). Representan Botellas de PET casi una tercera parte de la basura doméstica generada en el país. Disponible en: <http://thefoodtech.com/historico/representan-botellas-de-pet-casi-una-tercera-parte-de-la-basura-domestica-generada-en-el-pais/#:~:text=Seg%C3%BAn%20c%C3%A1culos%20de%20la%20Confederaci%C3%B3n,purificada%20son%20lanzadas%20a%20las>
- Tsydenova, Nina. Seis razones para culpar a la contaminación por plásticos del cambio climático. Worldbank. Org. Noviembre, 2021. Disponible en: blogs.worldbank.org/es/voices/seis-razones-para-culpar-la-contaminacion-por-plasticos-del-cambio-climatico

Margarita Navarro Franco

Abogada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico Estatal en INDETEC.



ASPECTOS RELEVANTES DEL FIDEICOMISO para la Infraestructura en los Estados



La lectura del presente artículo aportará a los interesados conocimiento sobre el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) desde su origen, normas que lo regulan hasta sus inversiones registradas en las últimas anualidades para beneficio de las entidades federativas.

José Guadalupe Paredes Beatriz
jparedesb@indetec.gob.mx

ORIGEN Y DESTINO

El Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) fue constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 23 de abril de 2003 como mecanismo para entregar a las entidades federativas los anticipos de recursos para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento adicionales a los aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con cargo a una parte de los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos

autorizados en la Ley de Ingresos o excedentes de ingresos propios de las entidades. Los recursos entregados se regularizan presupuestariamente con cargo a los ingresos excedentes referidos en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas.

De acuerdo con los lineamientos para la aplicación del FIES, los programas y/o proyectos de Inversión nuevos o en proceso de las entidades federativas, deberán ser enfocados en cualquiera de los ámbitos siguientes: comunicaciones, transportes y vialidades; desarrollo rural y agropecuario; fomento e impulso económico; desarrollo social; desarrollo regional y urbano; seguridad pública, procuración de justicia y protección civil, y otros proyectos de infraestructura y equipamiento, conforme a lo señalado en la clasificación de programas y/o proyectos de Inversión que se encuentra dentro de los mismos lineamientos.

De manera textual los Lineamientos para el ejercicio de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados mencionan que:

Estos programas y/o proyectos se podrán ejecutar por contrato o por administración directa para la construcción, reconstrucción, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento, rehabilitación y modernización en cualquiera de los ámbitos referidos en el párrafo anterior, así como para la adquisición de bienes para equipamiento; también, se podrán utilizar para elaborar estudios de preinversión, siempre y cuando los recursos destinados para los mismos no excedan el treinta por ciento del monto comunicado como anticipo a la entidad federativa; por otro lado, para los gastos indirectos se podrá destinar hasta el dos por ciento del monto total de los recursos autorizados para cada programa y/o proyecto de Inversión de las entidades federativas.

Cabe mencionar que los recursos FIES que se entreguen a las entidades federativas no se podrán destinar a gasto corriente y de operación, además, podrán destinar estos recursos como contraparte o coparticipación estatal con otros fondos o programas federales, siempre y cuando sean congruentes con los fines del fideicomiso.



INTEGRACIÓN

El artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que respecto a los ingresos que tengan destino específico por disposición expresa de las leyes de carácter fiscal, se podrán autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que las generen. Por su parte, los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas; los centros públicos de investigación no requerirán autorización de la SHCP para ejercer dichos ingresos.

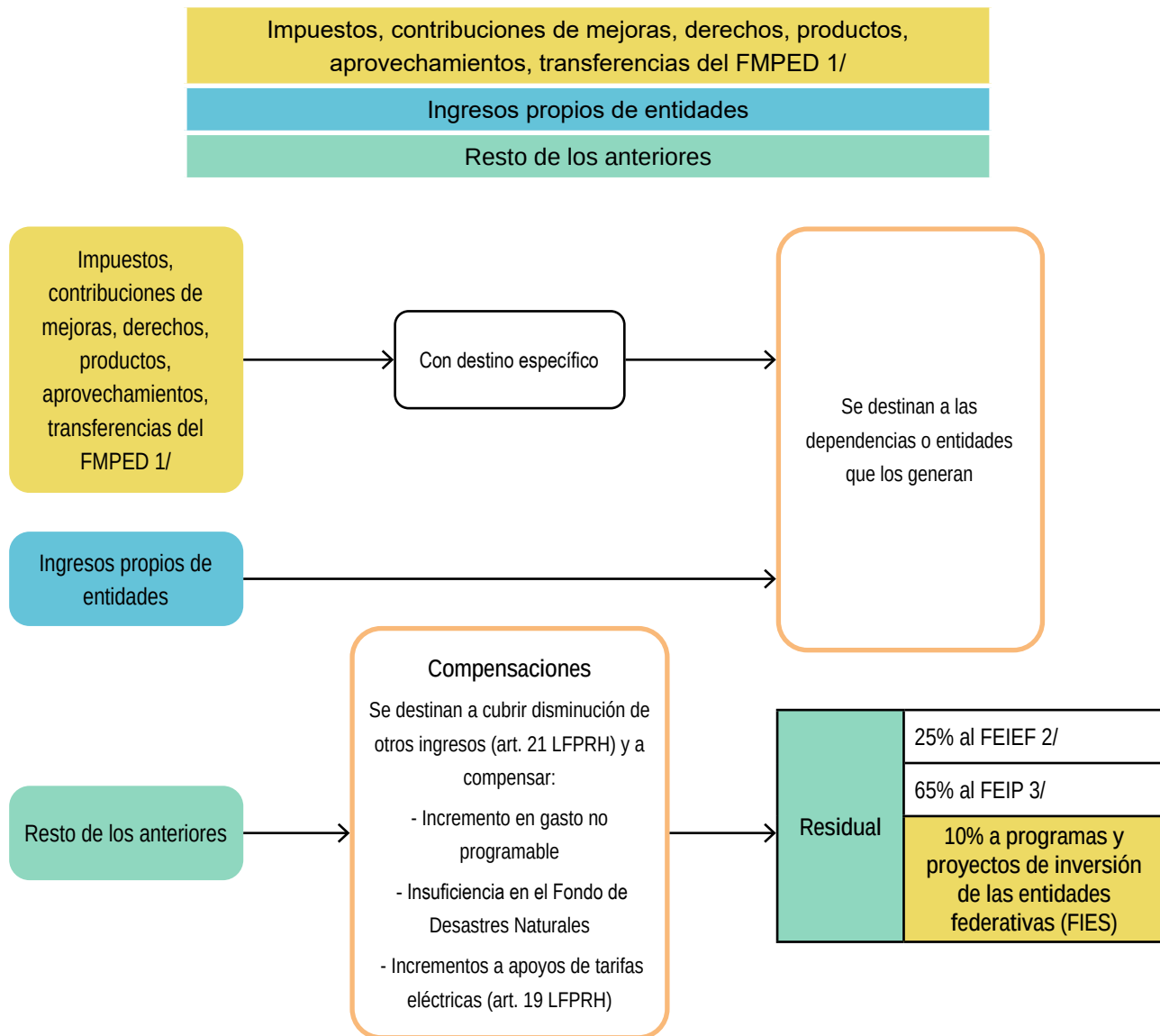
En el escenario de que la Ley de Ingresos de la Federación arroje excedentes de ingresos, distintos a los mencionados anteriormente, estos deberán utilizarse para compensar la disminución de alguno de los rubros de ingreso (LFPRH, art.21), y posteriormente a cubrir el incremento en gasto no programable, las erogaciones adicionales necesarias para solventar los aumentos en los apoyos a tarifas eléctricas, con respecto a lo estimado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y la insuficiencia en el Fondo de Desastres Naturales. De existir todavía el residual de estos ingresos excedentes, se deberán destinar a los fondos de estabilización, así como a los programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. (Ver Figura 1)



Figura 1. Utilización de los ingresos excedentes del Gobierno Federal

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
(artículo 19)**

Ingresos excedentes, se integran por:



1/ Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

2/ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

3/ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros



MONTOS MÁS RECIENTES

En el Cuadro 1 se muestran los resultados de la asignación de los ingresos excedentes comprendidos en el periodo del 2015 al 2021 en cumplimiento al artículo 19, de la LFPRH.

Cuadro 1. Asignación de los ingresos excedentes en cumplimiento al artículo 19, de la LFPRH, 2015-2021 (millones de pesos)

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
I. Cálculo excedentes brutos, art. 19, fracción I, LFPRH	7,833.5	23,092.1	93,536.2	79,900.4	-205,339.1	-399,468.8	28,701.8
II. Compensaciones que, en su caso, permite la LFPRH	37,964.7	30,397.8	0.0	46,082.0	1,159.5	198,622.8	18,839.1
III. Diferencia (I-II)	-30,131.2	-7,305.7	93,536.2	33,818.4	-206,498.6	-598,091.6	9,862.7
IV. Ingresos excedentes netos, art. 19, fracción IV, LFPRH (III, si III > 0)	0.0	0.0	93,536.2	33,818.4	0.0	0.0	9,862.7
FEIEF 1/ (25%)	0.0	0.0	23,384.1	8,454.6	0.0	0.0	2,465.7
FEIP 2/ (65%)	0.0	0.0	60,798.5	21,982.0	0.0	0.0	6,410.8
FIES 3/ (10%)	0.0	0.0	9,353.6	3,381.8	0.0	0.0	986.3

1/ Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

2/ Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

3/ Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de las cuentas públicas nacionales 2015-2020 e Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2021, SHCP.

Como se observa, a excepción de los años 2017, 2018 y 2021, el concepto de las compensaciones es mayores al concepto de cálculo de excedentes brutos por lo que su diferencia resulta negativa y esto nos indica que no se cuenta con el concepto de ingresos excedentes netos para estos años.

Para 2017, 2018 y 2021 se registraron ingresos excedentes por 93,536.2, 79,900.4 y 28,701.8 millones de pesos respectivamente. Posteriormente, una vez que se hicieron las deducciones marcadas en la LFPRH, podemos observar que el año con mayores recursos del FIES es 2017 con un monto de 9,353.6 millones de pesos, le sigue la anualidad de 2018 con 3,381.8 millones de pesos y por último el año 2021 con un reporte de 986.3 millones de pesos.



TÉRMINOS DEL CONVENIO ACTUAL

Es relevante puntualizar que los recursos vinculados a ingresos excedentes que se entregarán a las entidades federativas de acuerdo con la LFPRH, su Reglamento, el PEF, el contrato del FIES y los convenios modificatorios¹, se asignarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones que se reportará en la Cuenta Pública más reciente.



PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS

ETAPA DEL PROCESO	RESPONSABLE	ACCIÓN
1	SHCP	Notificación del recurso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la entidad federativa.
2	Entidad Federativa	Las entidades Federativas, previo a la entrega de los recursos por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Fiduciario) deberán proporcionar formalmente por correo electrónico a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP lo siguiente: - El nombre, cargo (por lo menos subsecretario) y firma del servidor público facultado para registrar proyectos y solicitar los recursos. - La institución financiera, sucursal, plaza, número de cuenta, CLABE y certificación bancaria, en la que se transferirán los recursos. - Integración de los programas y/o proyectos de inversión en infraestructura a los que se destinarán los recursos, vinculados con análisis específicos de costo-beneficio mencionados en los lineamientos.
3	UPCP	- La UPCP revisará que el nombre, descripción o denominación general de los programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento que se incluyan en las solicitudes presentadas por las entidades federativas, correspondan con la normatividad requerida. - La UPCP comunicará por correo electrónico las solicitudes procedentes a las entidades federativas y al Fiduciario. Con esto formalizarán el convenio para establecer los calendarios de ejecución de los proyectos.

¹ Contrato de Fideicomiso, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como "Fideicomitente" del gobierno federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como "Fiduciario". Con el objeto de aplicar una parte de recursos de los ingresos excedentes al gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Sus tres convenios modificatorios de fechas octubre de 2003, julio de 2004 y mayo de 2005, respectivamente, modificaron la vigencia establecida en el contrato original, así como algunas cláusulas relacionadas con el objeto y fines del fideicomiso; la integración del patrimonio y las atribuciones del Comité Técnico entre otros, con el objetivo de mejorar la gestión del Fideicomiso.



ETAPA DEL PROCESO	RESPONSABLE	ACCIÓN
4	Fiduciario	- El Fiduciario recibe las solicitudes procedentes de las entidades federativas. - La delegación estatal del Fiduciario recibirá por parte de las entidades federativas un recibo debidamente requisitado y firmado por el servidor público facultado para la entrega de recursos. - Una vez cubiertos los requisitos establecidos en los Lineamientos, se realizará la transferencia electrónica de los recursos por parte del Fiduciario a la cuenta que haya comunicado formalmente la entidad federativa a la UPCP.
5	SHCP	SHCP instruye al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. para realizar el depósito de recursos a la entidad federativa.
6	Entidad Federativa	Comprometer los Recursos FIES a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal en el que se recibieron los mismos y ejercerlos conforme a los calendarios de ejecución establecidos en los convenios que se celebren con la UPCP, así como realizar, de manera detallada y completa, su registro y control en materia jurídica, documental, contable, financiera, fiscal, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local competente, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria, integración de libros blancos y rendición de cuentas, corresponde a los recursos otorgados.
7	Entidades Federativas	- Para efectos de transparencia y rendición de cuentas, las entidades federativas deberán incluir la información relativa a la aplicación de los recursos otorgados en su cuenta pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público que presenten a sus legislaturas respectivas (Fiduciario y UPCP). - La entidad federativa deberá publicar en su página de Internet y en otros medios accesibles al ciudadano, la información relativa a la descripción de los programas y/o proyectos de inversión, los montos, las metas, los proveedores o contratistas y los avances físicos y financieros, en términos de la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de los Lineamientos para la Aplicación de los Recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES).

CONCLUSIONES

Como se observó, este documento muestra la utilidad y funcionamiento del FIES, destacan los montos y la forma de distribuirlos entre las entidades federativas. Además, el FIES es una transferencia federal que tiene una gran ventaja en su funcionamiento al contar con lineamientos y reglas de operación, en estas se puede identificar tanto la finalidad de los recursos, operatividad, el control y seguimiento de los mismos. Se menciona también la forma en que los responsables deben de rendir cuentas sobre los recursos del fidecomiso.



FUENTES CONSULTADAS

- LFPRH.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006. Última reforma publicada DOF 05-09- 2007.
- RLFPRH.** Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006. Última reforma DOF 31-12-2008.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** (2015 al 2020). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015-2020, México.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).** Lineamientos para el ejercicio de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados. México. Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2022. Recuperado el 7 de julio de 2022 de:
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5656609&fecha=30/06/2022#gsc.tab=0
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022).** Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Cuarto Trimestre 2021. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/ivt/04afp/itanfp01_202104.pdf
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022a).** Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas, Datos sobre coordinación con Entidades Federativas. Última actualización 2 marzo de 2022.

José Guadalupe Paredes Beatriz

Maestro en Economía y Licenciado en Matemáticas por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencias de Datos Hacendarios de INDETEC.



PREMISAS DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL fortalecimiento de la recaudación



La optimización de los recursos públicos en particular los ingresos, depende cada día más de las gestiones institucionales internas. Por lo anterior, en este documento se concentran algunas de las mejores prácticas institucionales que pueden convertirse en acciones que permitan a las diferentes autoridades locales convertir estas premisas en oportunidades para incrementar los recursos.

Jesús Tadeo Ramírez Flores
jramirezf@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento a la recaudación es una actividad institucional a la que se le puede poner más atención, su importancia surge precisamente de tiempos complejos donde la actividad económica no está tan bien o nos encontramos con incrementos generalizados de los precios. Sin embargo, puede convertirse en una actividad de mejora continua que no tendría por qué tener menos importancia que el seguimiento del gasto, o los indicadores de resultados.

Visualizar y estructurar pequeños cambios en las administraciones públicas podrían representar ascensos importantes en los volúmenes de recaudación y aunado a ello, lograr robustecer los ingresos y las buenas prácticas institucionales.

Adentrados en el tema, se presentan las premisas que nos podrían ayudar a encontrar espacios de mejora en los aspectos institucionales, y a obtener impactos significativos para la gestión administrativa.



Cuantificar todo lo posible: los ciclos de trabajo en un año fiscal cambian constantemente, la dinámica de los impuestos también obedece a condiciones de trabajo muy arduas durante ciertos meses del ejercicio, por lo tanto, es importante localizar los espacios donde hay posibilidad de realizar un poco de trabajo adicional y usarlos a favor. Por ejemplo, obtener estadísticas por categorías de las contribuciones, regionalizar, estratificar, comparar entre las estratificaciones, de esta forma se encontrarán patrones que son dignos de señalar y ponderar a través de mejoras. Estos resultados ayudaran a optimizar los recursos. Por ejemplo, puede localizar que, en ciertas oficinas de recaudación, se pagan con mayor frecuencia ciertas contribuciones respecto a otras, trate de perfeccionar el canal de pago a partir de sus descubrimientos.



Comparar la eficiencia de las recaudadoras, gestione la capacidad recaudatoria sobre cada una de las contribuciones. Si posee módulos móviles de recaudación disponga de ellos en donde hay mayor pago de contribuciones.



No dude en reducir el tamaño de gobierno, así como los gastos operativos. De acuerdo con Cournède, B., J.-M. Fournier y P. Hoeller (2018), en tiempos donde el ciclo económico va a la baja, es necesario replantearse el tamaño del estado.



Capacitación y actualización: Akgun, O., D. Bartolini and B. Cournède (2017) sugieren que las habilidades de los fiscalistas al servicio de los gobiernos subnacionales puedan mejorar el ingreso, por eso será indispensable mantenerlos actualizados y formarlos sobre los cambios en las disposiciones.



Análisis de información relevante: Akgun, et al. (2017) también sugieren poner mucho énfasis en la información que poseen de los contribuyentes y de cómo usan esos datos para relacionarse con ellos. El cruce de información puede traer algunos espacios que tenderán a desarrollar estrategias para incrementar la recaudación.



La capacidad del gobierno para recaudar depende de las condiciones institucionales y condiciones socioeconómicas, de acuerdo con Akgun, et al. (2017) la gobernabilidad es considerado un factor que está relacionado con mayor recaudación.



En espacios de gobierno como una Federación, no olvide observar lo que llevan a cabo otras Entidades Federativas para incrementar la recaudación, hacer un seguimiento de las Leyes de Ingresos, la normatividad fiscal y los esquemas de organización podrían dar luz de cómo se afrontan problemas similares con estructuras diferentes.



Implementación de contribuciones ecológicas: Hagemann, R. (2018) sugiere que los gobiernos están prestando más atención al uso de instrumentos fiscales para ayudar a disuadir comportamientos nocivos para el medio ambiente e internalizar los costos de la contaminación. En el caso de México, ya son varias entidades que han optado por los llamados impuestos ambientales, en concreto, Zacatecas es la Entidad que más experiencia posee en este tema.

Este mismo autor sugiere que es **conveniente generar ratios** sobre la recaudación y la base gravable para encontrar aquellas áreas de oportunidad donde el ente se encuentra por debajo del promedio.



Rendición de cuentas y transparencia: Corresponden a pilares indispensables de la gestión pública, además ofrecen un panorama de certeza sobre el trabajo de los funcionarios, así como de las contribuciones que se han pagado. Particularmente aquellos que están relacionadas con un fin específico, desarrolle la oportunidad para evidenciar su aprovechamiento; no olvide señalar los beneficios que traen como resultado la recaudación.



Apoyarse de las tecnologías para generar medios de pago, utilizar portales de gobierno que permitan gestionar las contribuciones, facilita la disponibilidad de pago y reduce también los costos asociados con solventar las contribuciones.



Facilidades de pago: realice convenios para facilitar gestores de pago, contar con intermediarios a través de los cuales se puedan realizar los pagos también contribuye a incrementar la recaudación.

CONCLUSIÓN

Resulta importante saber qué es lo que ocurre o cómo se llevan a cabo los procedimientos dentro de la organización de manera periódica, especialmente cuando hablamos de recaudación. Al menos una vez durante cada ejercicio, será necesario realizar este tipo de análisis, para cuantificar cómo se dio la recaudación y qué aspectos de mejora podemos encontrar para implementar cambios y perfeccionamientos, ya sea en los meses subsecuentes o el siguiente ejercicio. No olvidemos que, así como es importante optimizar el gasto, también lo es optimizar el ingreso.



FUENTES CONSULTADAS

- Cournède, Boris (2018). How can public finance reforms boost economic growth and enhance income equality?, OCDE, Disponible en: <https://oecdecoscope.blog/2018/12/17/how-can-public-finance-reforms-boost-economic-growth-and-enhance-income-equality/>
- Cournède, B., J.-M. Fournier and P. Hoeller (2018), "Public Finance Structure and Inclusive Growth," OECD Economic Policy Paper, No. 25. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/public-finance-structure-and-inclusive-growth_e99683b5-en
- Akgun, O., D. Bartolini and B. Cournède (2017), "The Capacity of Governments to Raise Taxes", OECD Economics Department Working Papers, No. 1407, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/6bee2df9-en>
- Akgun, O., B. Cournède and J. Fournier (2017), "Effects of the Tax Mix on Inequality and Growth", OECD Economics Department Working Papers, No. 1447, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/c57eaa14-en>
- Fournier, J. (2016), "The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth", OECD Economics Department Working Papers, No. 1347, OECD Publishing, Paris, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/15e400d4-en>
- Fournier, J. and Å. Johansson (2016), "The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality", OECD Economics Department Working Papers, No. 1344, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/f99f6b36-en>
- Hagemann, R. (2018), "Tax Policies for Inclusive Growth: Prescription versus Practice," OECD Economic Policy Paper, No.24
Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/tax-policies-for-inclusive-growth_09ba747a-en



Jesús Tadeo Ramírez Flores

Maestro en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencias de Datos Hacendarios de INDETEC.



VALOR PÚBLICO Y TELETRABAJO desde la perspectiva de los empleados públicos en tiempos de COVID-19



Esta colaboración se realizó en el marco del Convenio General de Colaboración Institucional celebrado con la Universidad de Guadalajara, en la que se presenta un estudio en el que se analizan diversos elementos relacionados con el valor público percibido por empleados del gobierno mexicano, y a través de su desarrollo se respaldó la idea de que el trabajo a distancia tiene impacto en la creación de valor público, además de que se discuten implicaciones y escenarios prospectivos para ser considerados por las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y por sus órganos hacendarios.

José Alberto Becerra Santiago
albertob@cucea.udg.mx

Dr. Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
edgar.ruvalcaba@cucea.udg.mx

Rigoberto García Contreras
rgarciac@uaemex.mx

J. Patricia Muñoz-Chávez
j.chavez@utvam.edu.mx

David Valle-Cruz
davacr@uaemex.mx

1. INTRODUCCIÓN

El valor público es un concepto que se relaciona con el valor que crea el Estado a través de servicios, leyes, reglamentos y otras acciones políticas y se traduce en transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y brindándoles servicios de calidad (Moore, 2013). El valor público es clave en la agenda de la democracia en todo el mundo. La expectativa es que el desempeño y los resultados del gobierno brinden servicios que beneficien a la ciudadanía (Criado & Gil-García, 2019). Algunos autores consideran que el valor público puede concentrarse en cuatro áreas principales: resultados, confianza y legitimidad, calidad de los servicios y eficiencia (Faulkner & Kaufman, 2018). Por ello, con base en el valor público los funcionarios y las organizaciones deben velar por la satisfacción de los ciudadanos (Luna-Reyes et al., 2016; Pardo et al., 2021) y existen evidencias de que la satisfacción es mayor en la atención de aquellos servicios que los propios ciudadanos señalan su importancia (Haug & Mergel, 2021). En este sentido, los niveles de satisfacción deben considerar la importancia relativa de los diferentes factores relacionados con la satisfacción, así como la forma en que esta fluctúa en las diferentes áreas de servicio (Meynhardt et al., 2020).

El gobierno crea valor al reconocer las necesidades o preferencias de los ciudadanos, esto representa la apertura de nuevas oportunidades, por ejemplo, los procesos de deliberación y participación que construyen comunidad, ciudadanía, democracia y capital social (Valle-Cruz, 2019).

La pandemia causada por la COVID-19 modificó los procesos gubernamentales, algunos países aceleraron la implementación de tecnologías para garantizar la continuidad de los servicios públicos, de esta manera, el teletrabajo se convirtió en un mecanismo emergente que revolucionó las



actividades y procesos de las organizaciones públicas y representó una oportunidad para crear valor público a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). En esa coyuntura, los funcionarios públicos son actores clave para comprender el valor público generado a través del teletrabajo, son una fuente valiosa de información sobre cómo las organizaciones cambiaron y adaptaron sus procesos, servicios, actividades y cómo la situación potencialmente afectó a los ciudadanos, resulta relevante si consideramos que los análisis del teletrabajo y sus efectos en la generación de valor público son escasos.

En esa tesitura el presente documento examina el valor público percibido por los servidores públicos derivado de la implementación del teletrabajo durante la pandemia provocada por la COVID-19. El análisis que nos ocupa está dividido en cinco secciones, la primera es esta introducción. Seguido por una revisión de literatura en la sección dos, en la que se define el valor público, algunos de los elementos de la función pública con los que se le puede identificar y la relación con el teletrabajo. La tercera sección describe la metodología de la investigación. La cuarta sección muestra los resultados de la investigación realizada. Finalmente, la quinta discute los hallazgos y presenta las conclusiones.



2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La pandemia COVID-19 convirtió el debate sobre el valor público y el uso de las TIC en un tema central de la administración pública (Liang et al., 2019; Neumann et al., 2019), las innovaciones en el ámbito público transformaron la forma en que los gobiernos operan y brindan sus servicios. Ante este panorama, el teletrabajo y el uso de las TIC tiene el reto de garantizar servicios públicos más eficientes.

Cuando una organización pública mejora la vida de las personas como resultado de los servicios que brinda, se genera valor público (Höglund et al., 2021) y su construcción involucra a políticos electos, funcionarios gubernamentales y partes interesadas clave (Stoker, 2006). Casi cualquier implementación de TIC en el sector público está relacionada con la creación de valor, por esta razón, las inversiones en TIC pueden aumentar el valor público al mejorar los servicios prestados por los servidores públicos de forma remota (Bannister & Connolly, 2014).

Poner en marcha tecnologías emergentes, disruptivas e inteligentes en el marco de la creación de valor público ha dado lugar a investigaciones, análisis y discusiones que arrojan hallazgos relevantes para el sector público (Criado & Gil-García, 2019; Hitz-

Gamper et al., 2019; Lopes et al., 2019; Puron-Cid et al., 2019). Del mismo modo, las TIC han aportado importantes beneficios a las organizaciones y a la sociedad al posibilitar la transmisión instantánea de información, dando lugar al teletrabajo (Driscoll et al., 2010). Si bien, los estudios han demostrado diversos beneficios del teletrabajo, asociados a aspectos económicos, sociales y ambientales (Asgari et al., 2014), hasta antes de la pandemia prevaleció una resistencia hacia esta modalidad de trabajo, ya que no era popular ni ampliamente adoptada para el sector público.

Debido a las medidas de aislamiento implementadas por los gobiernos en todo el mundo para reducir la propagación del Coronavirus, el trabajo remoto aumentó sustancialmente (Nguyen et al., 2020; Pierce et al. 2021), y el sector público no fue la excepción. Esta condición generó oportunidades para analizar el fenómeno del teletrabajo en diferentes situaciones y contextos. Uno de ellos es la posible relación entre el teletrabajo y el valor público, desde el cual se puede contribuir con experiencias útiles y potenciales políticas públicas.



Aunque el gobierno electrónico no es algo nuevo, la pandemia incrementó exponencialmente la adopción de actividades en línea reemplazando las presenciales (Edelmann et al., 2021; Nguyen et al., 2020), ya que generó una urgente necesidad de llegar a los ciudadanos. En este sentido, el teletrabajo representó la única forma de continuar con los servicios públicos (Padeiro et al., 2021). El gobierno a través del teletrabajo debe asegurar la calidad de los sistemas y servicios electrónicos que brinda y evaluar la percepción de los usuarios internos (servidores públicos) y externos (ciudadanos), y qué atributos y cualidades generan más valor. En este sentido, conocer la percepción de los empleados sobre la calidad de los servicios públicos prestados es un elemento clave para asegurarla (Janita & Miranda, 2018).

Dentro de la gestión pública, la eficacia operativa representa un factor clave, implica mejorar y medir el desempeño de los procesos, un mejor uso de los recursos y la adaptación de innovaciones tecnológicas apropiadas (Porter, 1996), para generar beneficios significativos a los gobiernos y ciudadanos al maximizar el alcance, reducir los costos y, por lo tanto, las organizaciones públicas pueden administrar de manera efectiva la información interna y la prestación de sus servicios. Así, es posible contribuir a la generación de valor público, por lo que es relevante analizar los efectos de la eficacia operativa y la innovación del teletrabajo en la creación de valor público.

La generación de valor público implica expectativas socialmente compartidas de equidad, confianza y legitimidad, ya que el gobierno a través del trabajo remoto pone a disposición de las partes interesadas (stakeholders) información clave, relevante y confiable. Asimismo, abre innovadores canales de participación (Jaeger, 2005) que permiten estrechar la relación entre los ciudadanos y el gobierno. Esto puede generar y aumentar la confianza del público (Cordella & Bonina, 2012). La confianza fortalecerá

la relación si el gobierno cumple efectivamente con las expectativas de los usuarios. Algunos estudios muestran que al inicio de la pandemia el nivel de confianza de los ciudadanos hacia el gobierno se vio afectado, pero a medida que avanzó, el nivel de confianza se incrementó (Galle et al., 2020; Mansoor, 2021). Con base en lo mencionado, sería pertinente tener evidencia empírica de los efectos del teletrabajo en contextos determinados.



3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La metodología aplicada se basa en una encuesta nacional efectuada los meses de octubre y noviembre de 2021 con la participación de servidores públicos de distintas entidades gubernamentales. De forma previa, se aplicó una prueba piloto a una muestra de 54 personas con el objetivo de comprobar que el cuestionario era claro, robusto y fiable. Posteriormente, la batería de reactivos se administró mediante un proveedor de encuestas web (*Google Forms*) y se distribuyó por correo electrónico y redes sociales, de lo que se obtuvo un paquete de 439 cuestionarios respondidos voluntariamente y que resultaron viables para el estudio.

El cuestionario está conformado por 40 preguntas, cada una de ellas representa un reactivo que se agrupa en un conjunto de dimensiones y variables a partir de las cuales, con base en la literatura revisada, se definieron en cuatro categorías analíticas para dar cuenta de: a) el *valor público del teletrabajo* como categoría directriz y adicionalmente tres categorías que se vinculan para explicarla: b) *Calidad de los servicios con base en el teletrabajo*, c) *Resultados y efectividad de los servicios basados en el teletrabajo* y, d) *Confianza y coproducción en los servicios público con base en el teletrabajo*.

Cada una de las preguntas tuvieron como opción de respuesta 6 niveles de acuerdo o desacuerdo expresados de la siguiente manera: 1) Totalmente en desacuerdo (TD); 2) Bastante en desacuerdo (BD); 3) En desacuerdo (D); 4) De acuerdo (A); 5) Bastante de acuerdo (BA); y 6) Totalmente de acuerdo (TA), de tal manera que los últimos tres niveles (4, 5 y 6) expresan una valoración positiva del impacto que tiene el teletrabajo en cada uno de los componentes que están relacionados directamente con las variables explicativas.

De los 439 encuestados 222 (50.6%) eran hombres y 213 (48.5%) mujeres, y 4 (0.9%) prefirieron no decirlo o se consideran otro género. Una gran proporción (40.3%) se ubicó en el rango de entre 40 y 50 años. El 92.2% poseía un título universitario o superior. El 51% fueron clasificados como empleados operativos, el 30.8% eran jefes de departamento y el 18.2% tenían nivel directivo. El 47.9% registró una antigüedad en sus organizaciones de menos de 5 años.



4. RESULTADOS

Los resultados se presentan con base en las cuatro categorías definidas en la metodología y muestran los hallazgos descriptivos de la encuesta realizada. En primer lugar, se expone un análisis de **aproximación general** del conjunto de las cuatro variables y sus dimensiones, para posteriormente realizar las reseñas particulares de las tres variables que se vinculan al valor público: **a) Calidad de los servicios con base en el teletrabajo**, **b) Resultados y efectividad de los servicios basados en el teletrabajo** y **c) Confianza y coproducción en los servicios públicos con base en el teletrabajo**, y por último se narran los resultados específicos de la categoría **d) Valor público del teletrabajo**.

En el presente documento solo se mencionan algunos de los reactivos más importantes de cada una de las categorías, sin embargo, los resultados a detalle pueden ser consultados en la versión digital del documento completo en el que aparecen las tablas de cada una de las categorías con sus respectivos indicadores.

Los resultados a detalle pueden ser consultados en https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&route=noticias_interes/Valor-publico-y-teletrabajo-VExt&ext=.pdf, donde se encuentra la versión digital del documento completo.

4.1 Aproximación general

Solo la categoría correspondiente a Valor Público del Teletrabajo, no se encuentra desagregada en factores, mientras que cada una de las tres categorías restantes están compuestas por dos dimensiones cada una: 1) La categoría *Calidad en los servicios con base en el teletrabajo* que se compone por a) *Calidad en el servicio* y b) *Calidad en el sistema*; 2) *Resultados y efectividad de los servicios basados en el teletrabajo* integra: a) *Eficacia operacional* y b) *Innovación*; y 3) *Confianza y coproducción en*



los servicios públicos con base en el teletrabajo que se compone de: las subcategorías a) *Confianza y legitimidad*, y b) *Coproducción*.

En primer término, es importante resaltar la valoración positiva que sobre el teletrabajo manifestaron los servidores públicos que participaron en el estudio, ya que el 75% de sus respuestas totales se ubicaron entre los niveles 4, 5 y 6 correspondientes a estar De Acuerdo (45%), Bastante de Acuerdo (17%) y Totalmente de Acuerdo (13%) con los diferentes componentes con los cuales se representó la medición del valor público.

Aunque las cuatro variables de manera particular obtuvieron valoraciones muy positivas, resulta interesante observar algunas de las diferencias que se manifiestan entre ellas y que dan cuenta de los elementos en los que se debería poner una mayor atención al implementar la modalidad de teletrabajo. De manera particular, la variable relacionada con la confianza y coproducción es la que obtiene un menor porcentaje en las valoraciones positivas con un 73% mientras que las categorías con el porcentaje más alto son las relacionadas con la Calidad en los Servicios y de Valor Público con un 77%; en tanto que la correspondiente a Resultados y efectividad en los servicios logró un 76%.

La causa principal de que la categoría relacionada con la Confianza y Coproducción resultara con la valoración positiva más baja, se deriva del porcentaje obtenido por la variable relacionada con la Coproducción que tuvo solo un 66% de respuestas positivas entre los participantes, ésta percepción refleja la necesidad que tienen los gobiernos de trabajar en mecanismos que favorezcan la comunicación entre los funcionarios públicos al interior de las dependencias y al exterior fomentando una mayor participación ciudadana apoyándose en el uso de plataformas digitales pertinentes para fomentar la co-creación.

En contraste, la variable relacionada con la Calidad en el sistema obtuvo la valoración positiva más alta con el 79%, lo que refleja el compromiso de las instituciones o dependencias gubernamentales para garantizar el buen funcionamiento de la organización en la modalidad de teletrabajo.



4.2 Calidad de los servicios con base en el teletrabajo

Esta categoría obtuvo las valoraciones positivas más altas en el estudio y se conforma de dos dimensiones: Calidad en los servicios que integra y Calidad en el Sistema. En esta variable se evalúa en qué medida el teletrabajo está contribuyendo a una mejora en la prestación de los servicios públicos, cómo garantizar un mayor grado de satisfacción de los trabajadores, comprender mejor la necesidad de los usuarios de los servicios públicos, mejora en los niveles técnicos y competencias laborales de los empleados y su capacidad de adaptación a nuevos entornos para la prestación de los servicios, el nivel de confianza de la organización para garantizar la seguridad de las funciones sustantivas de la dependencia, capacidad para reducir tiempos de respuesta y una mejora en la usabilidad de los sistemas.

Es importante resaltar que a pesar del alto nivel de valoraciones positivas que tiene en su conjunto esta variable, lo relacionado con el respaldo de las funciones críticas de la organización por un sistema de trabajo remoto, registró las valoraciones positivas más bajas en esta categoría con solo un 65% de las respuestas favorables. Esta cifra contrasta con el grado de satisfacción que manifiesta el servidor público con el Teletrabajo; la facilidad en la usabilidad del sistema y la importancia que tiene para la organización reducir los tiempos de respuesta en los servicios remotos las cuales cuentan con porcentajes de 81%, 84% y 90% respectivamente.

Lo anterior requiere de la atención orientada a reducir estas brechas entre los componentes de la variable, sobre todo cuando se trata de las valoraciones sobre elementos que podrían generar un problema estructural relacionado con las funciones y servicios públicos.

4.3 Resultados y efectividad de los servicios basados en el teletrabajo

Esta variable es la que concentra la mayor cantidad de reactivos con 16, once correspondientes a la dimensión Eficacia operacional y 5 relacionados con la Innovación. El conjunto de preguntas está relacionado con el impacto que tiene el teletrabajo en los resultados de los servicios que ofrece la organización, su compromiso con la calidad, el grado de satisfacción de usuarios, la eficiencia, la efectividad, la accesibilidad, la pertinencia, así como la capacidad de adaptación, la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora en la cultura laboral de la organización.

En promedio los cuestionamientos concernientes con la variable Eficacia organizacional tienen una valoración positiva más alta que las relacionadas con la Innovación 77% contra 75% respectivamente, la pregunta que más afecta la valoración positiva de la Innovación es la relacionada con la mejora en el flujo de trabajo de la organización que alcanza solo un 66% de respuestas en los niveles de acuerdo 4, 5 y 6 en contraste con los tres reactivos en los que se manifiesta la valoración positiva más alta en esos mismos niveles y que están relacionados con el compromiso de la organización en ofrecer servicios remotos con el 84%; su preocupación por que el sistema presente errores 82%; y la valoración de cómo el teletrabajo modificó la incorporación de la tecnología para mejorar el funcionamiento de la organización 83%.

Otro aspecto interesante, es el resultado del reactivo relacionado con la facilidad de la organización para cambiar los procedimientos a la modalidad de teletrabajo, donde la valoración positiva alcanza solo un 71% y de manera particular un 5% de los participantes manifiesta su total desacuerdo en que a la organización se le faciliten estos cambios.



4.4 Confianza y coproducción en los servicios públicos con base en el teletrabajo

Retomando el hecho de que esta categoría obtuvo los puntajes más bajos en cuanto a valoraciones positivas, los elementos que la componen representan un reto no solo en la modalidad de teletrabajo, sino en general en el ejercicio de gobierno, ya que no se ha logrado incorporar plenamente una cultura de la participación ciudadana. La Confianza está directamente relacionada con dotar no solo de legalidad, sino de legitimidad y confiabilidad a las acciones de los gobiernos, para lo cual es necesario que desde estas instancias se garantice acceso pleno a la información y confianza en la ciudadanía para delegar y compartir parte de las funciones públicas.

La delegación de esta responsabilidad se acompaña de la construcción de ciudadanía dotada de habilidades y conocimientos técnicos para formar parte y colaborar en las decisiones; asimismo, al interior de las dependencias de gobierno se deben desarrollar competencias para trabajar colegiada y colaborativamente tanto al interior de la organización con los pares como al exterior con la sociedad en general. Aunque se reconoce lo anterior como un rubro pendiente resulta interesante saber si en la opinión de los servidores públicos la modalidad del teletrabajo representa una oportunidad para avanzar o mejorar en la implementación de estas prácticas.

Para los participantes en el estudio, a pesar de la importante valoración positiva en la dimensión relacionada con la confianza y legitimidad que otorga el teletrabajo a la acción de gobierno con un 78% en promedio, lo relacionado con la Coproducción y colaboración resulta muy bajo con el 66% y de manera particular los factores relacionados con la cooperación entre empleados del gobierno y los ciudadanos representa el 64% siendo el indicador más bajo de los reactivos del instrumento.

Lo previo puede tener diversas explicaciones, por un lado, la falta de voluntad política para delegar parte del poder público, falta de una cultura de participación ciudadana, pero también ausencia en el desarrollo de estrategias y competencias para garantizar una participación efectiva, además del aprendizaje de una cultura para el trabajo colaborativo.

4.5 Valor público del teletrabajo

En esta última categoría se representan algunas de las características principales con las que podemos identificar el Valor Público, los componentes expresados en las preguntas tienen un mayor grado de generalidad y abstracción que las clasificaciones anteriores, son ocho reactivos que evalúan la capacidad de la organización para adaptarse al cambio, el compromiso con el trabajo remoto, con la innovación, la calidad en los servicios, así como el aporte a la mejora de la integración e inclusión social y en la calidad de vida de las personas.

Los componentes que manifiestan un contraste particular son: la capacidad de la organización para adaptarse a los cambios que tiene un 86% de valoración positiva en contraste con el 71%, de la percepción que tienen los participantes respecto a la alta calidad de los servicios prestados de manera remota por parte de la organización.



DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Es una realidad que la prestación de servicios por vía electrónica se ha incrementado a raíz de la pandemia de COVID-19, obligando a las organizaciones a nivel mundial a adoptar el teletrabajo, en este sentido, existe todavía una escasa evidencia y estudios que analicen la relación entre el teletrabajo y el valor público. De ahí la pertinencia de explorar esta relación que brinde elementos que contribuyan a su comprensión y análisis de estas experiencias.

Este estudio nos revela que existe una valoración muy positiva de los servidores públicos respecto al aporte que ha generado la experiencia del teletrabajo en México a partir de la pandemia, prácticamente en cada una de las categorías se manifiesta una opinión sobre el incremento o mejora en la función pública, la cual debería ser aprovechada para formalizar e institucionalizar procesos remotos apoyados en las tecnologías de la información. De esta forma, es posible inferir que existe una demanda de servicios públicos digitales y que los gobiernos y

sus funcionarios públicos deben responder a dicha demanda con calidad y efectividad, lo que tiene un impacto directo en el valor público.

Algunos de los efectos directos positivos que se manifiestan como áreas de oportunidad para la consolidación del teletrabajo son los relacionados con la categoría de la calidad en el servicio con su implementación, de manera particular lo que involucra la capacidad de respuesta en los servicios públicos que ofrece el Estado y el grado de satisfacción de los usuarios que, tiene a su vez una relación positiva con el valor público. Sin embargo, se debe prestar atención en garantizar la seguridad de las funciones críticas. En este sentido, los gobiernos tendrán que reorientar el ejercicio presupuestal para ciberseguridad, asesorías, capacitación técnica, mejora en el equipamiento, capacidad de conectividad y almacenamiento de datos, así como servicio de energía ininterrumpida para los servicios públicos.





La confianza en el gobierno siempre ha sido un factor fundamental para la generación de valor público y esta situación se traslada hacia la implementación del teletrabajo. El estudio también nos refleja las limitaciones que tiene la tecnología y los servicios remotos en materia de la confianza y legitimidad en el gobierno, así como en la participación ciudadana. Esto pone en evidencia la existencia de una barrera que va más allá de las condiciones tecnológicas y refleja la necesidad de políticas de inclusión y colaboración entre ciudadanía y gobierno.

No basta con tener equipamiento e infraestructura tecnológica si no existe un avance democrático más significativo y un espíritu de gobierno abierto que garantice una cultura política más participativa de la ciudadanía y una voluntad gubernamental de compartir el ejercicio del poder para resolver los problemas públicos. Se debe reconocer del mismo modo que no es solo la falta de voluntad política,

sino que además es necesario formar ciudadanos y servidores públicos con competencias y habilidades para el trabajo colaborativo y la co-creación. La mejora en este rubro habrá de potencializar la legitimidad en la acción de gobierno, así como garantizar una mayor cohesión social y la generación de sinergias que detonen la innovación y creatividad para resolver con mayor pertinencia problemas públicos con altos niveles de complejidad.

En el presente trabajo se identifican la efectividad operativa como principal factor generador de valor público. Se puede considerar que la tecnología tiene el potencial de facilitar y hacer más eficientes los procesos de gobierno. Lo anterior implica la capacidad de las organizaciones públicas para establecer procesos de trabajo remoto que permiten ampliar la inclusión y las alternativas de acceso a los servicios públicos por parte de los usuarios que cuentan con una diversidad de condiciones.

Es necesario fomentar políticas públicas de teletrabajo para aportar valor en términos de confianza y eficacia en la acción político-administrativa. Un avance significativo en el contexto mexicano, es la incorporación (en el año 2022) del Capítulo XII Bis a la Ley Federal del Trabajo, que reconoce el teletrabajo y regula las condiciones para su funcionamiento, buscando garantizar el acondicionamiento de espacios con mobiliario y equipo, así como apoyo a los costos derivados de las actividades laborales, entre los que destacan servicios de telecomunicaciones, electricidad y capacitación en el uso de tecnologías, además de que contempla el “derecho a la desconexión” fuera del horario laboral.

Con base en el estudio es importante considerar los procesos de innovación colaborativa en las políticas de teletrabajo. Es fundamental reconocer que la tendencia de flexibilizar y democratizar los procesos de gestión pública y su impacto incrementa al incorporar políticas de teletrabajo. En la exposición que se realiza bien vale resaltar que las políticas públicas sobre teletrabajo deben ser analizadas desde el contexto particular de cada gobierno; la cultura organizacional, la resistencia al cambio, el tipo de liderazgo y las relaciones formales e informales que son variables y que se requiere considerar en el diseño e implementación de políticas de teletrabajo. De cara al futuro, se puede señalar que la investigación sobre el teletrabajo y el valor público será de gran relevancia para el desarrollo de políticas públicas para el sector público y privado. El trabajo futuro debería estudiar casos concretos en administraciones públicas que analicen la dinámica del teletrabajo en las áreas de gobierno que ofrecen servicios públicos. Esto con el fin de evaluar el valor público de las acciones gubernamentales en términos de resultados, legitimidad, calidad del servicio y eficacia.



FUENTES CONSULTADAS

- Asgari, H., Jin, X., & Mohseni, A. (2014). Choice, frequency, and engagement framework for telecommuting behavior analysis and modeling. *Transportation Research Record*, 2413, 101–109. <https://doi.org/10.3141/2413-11>
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119–128. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Cordella, A., & Bonina, C. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512–520. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.004>
- Criado, JI, & Gil-Garcia, J. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 438–450. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>
- Driscoll, MPO, Brough, P., Timms, C., & Sawang, S. (nd). *ENGAGEMENT WITH INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY WELL-BEING*. 8(2010), 269–316. [https://doi.org/10.1108/S1479-3555\(2010\)0000008010](https://doi.org/10.1108/S1479-3555(2010)0000008010)
- Edelmann, N., Schossboeck, J., & Albrecht, V. (2021). RemoteWork in Public Sector Organisations: Employees' Experiences in a Pandemic Context. *ACM International Conference Proceeding Series*, 408–415. <https://doi.org/10.1145/3463677.3463725>
- Galle, J., Abts, K., Swyngedouw, M., & Meuleman, B. (2020). Attitudes of Turkish and Moroccan Belgians toward Redistribution and Government Responsibility: The Role of Perceived Discrimination, Generation, and Religious Involvement. *International Migration Review*, 54(2), 423–446. <https://doi.org/10.1177/0197918319830695>
- García-Contreras, R., Muñoz-Chávez, P., Valle-Cruz, D., Ruvalcaba-Gómez, EA, & Becerra-Santiago, JA (2021). Teleworking in Times of COVID-19. Some Lessons for the Public Sector from the Emergent Implementation During the Pandemic Period: Teleworking in times of COVID-19. *DG. O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital Government Research*, 376–385. <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3463677.3463700>
- Haug, N., & Mergel, I. (2021). Public Value Co-Creation in Living Labs—Results from Three Case Studies. *Administrative Sciences*, 11(3), 74.
- Hitz-Gamper, BS, Neumann, O., & Stürmer, M. (2019). Balancing control, usability and visibility of linked open government data to create public value. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 457–472. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2018-0062>
- Höglund, L., Mårtensson, M., & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 34(7), 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>

- Jaeger, PT (2005). La democracia deliberativa y los fundamentos conceptuales del gobierno electrónico. *Government Information Quarterly*, 22(4), 702–719. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.01.012>
- Janita, MS, & Miranda, FJ (2018). Telematics and Informatics Quality in e-Government services: A proposal of dimensions from the perspective of public sector employees. *Telematics and Informatics*, 35(2), 457–469. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.01.004>
- Li, Y., & Shang, H. (2020). Service quality, perceived value, and citizens' continuous-use intention regarding e-government: Empirical evidence from China. *Information and Management*, 57(3), 103197. <https://doi.org/10.1016/j.im.2019.103197>
- Liang, Y., Qi, G., Zhang, X., & Li, G. (2019). The effects of e-Government cloud assimilation on public value creation: An empirical study of China. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101397. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101397>
- Lopes, KMG, Macadar, MA, & Luciano, EM (2019). Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 553–568. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0081>
- Luna-Reyes, LF, Picazo-Vela, S., Luna, DE, & Gil-Garcia, JR (2016). Creating Public Value through Digital Government: Lessons on Inter-Organizational Collaboration and Information Technologies. *49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS 2016)*, 2840–2849. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.356>
- Mansoor, M. (2021). Citizens' trust in government as a function of good governance and government agency's provision of quality information on social media during COVID-19. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101597. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101597>
- Meynhardt, T., Brieger, SA, & Hermann, C. (2020). Organizational public value and employee life satisfaction: The mediating roles of work engagement and organizational citizenship behavior. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(12), 1560–1593.
- Moore, Mark H. (2013). *Recognizing public value*. Prensa de la Universidad de Harvard.
- Neumann, O., Matt, C., Hitz-Gamper, BS, Schmidhuber, L., & Stürmer, M. (2019). Joining forces for public value creation? Exploring collaborative innovation in smart city initiatives. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101411. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101411>
- Nguyen, MH, Gruber, J., Fuchs, J., Marler, W., Hunsaker, A., & Hargittai, E. (2020). Changes in Digital Communication During the COVID-19 Global Pandemic: Implications for Digital Inequality and Future Research. *Social Media and Society*, 6(3). <https://doi.org/10.1177/2056305120948255>
- Padeiro, M., Bueno-Larraz, B., & Freitas, Â. (2021). Local governments' use of social media during the COVID-19 pandemic: The case of Portugal. *Government Information Quarterly*, 101620. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101620>



- Pardo, TA, Gil-Garcia, JR, Gascó-Hernández, M., Cook, ME, Choi, I., & others. (2021). Creating Public Value in Cities: A Call for Focus on Context and Capability. *Smart Cities and Smart Governance: Towards the 22nd Century Sustainable City*, 119–139.
- Pierce, BS, Perrin, PB, Tyler, CM, McKee, GB, & Watson, JD (2021). The COVID-19 telepsychology revolution: A national study of pandemic-based changes in US mental health care delivery. *American Psychologist*, 76(1), 14–25. <https://doi.org/https://doi.org/10.1037/amp0000722>
- Porter, M. (1996). ¿Qué es la estrategia? *Harvard Business Review*, 59–79.
- Puron-Cid, G., Reddick, CG, & Ganapati, S. (2019). Public value of online financial transparency: Financial sustainability and corruption of public officials in the US state governments. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 511–533. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0073>
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Valle-Cruz, D. (2019). Public value of e-government services through emerging technologies. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5). <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0072>



Dr. José Alberto Becerra Santiago

Profesor titular de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Jefe del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Maestro y Doctor en Ciencias Sociales por la UdeG y Licenciado en Contaduría Pública también por la UdeG. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Dr. Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara (UdeG), Coordinador en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) del CUCEA; Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España; Maestro en Política Pública, Maestro en Gestión Pública en Ambientes Virtuales, y Licenciado en Derecho por la UdeG, México. Actualmente es Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Dr. Rigoberto García Contreras

Profesor de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Ciencias Económico Administrativas, Maestro en Administración con especialidad en Gestión Organizacional y Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Dra. J. Patricia Muñoz Chávez

Profesora e investigadora en la Universidad Tecnológica de la Zona Metropolitana del Valle de México (UTVAM), en el área de Desarrollo de Negocios. Doctora en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y Maestra en Gestión Administrativa por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Es líder del grupo académico Innovación Empresarial.

Dr. David Valle Cruz

Profesor en la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Ciencias Económico Administrativas, Maestro en Informática, con línea de especialidad en Sistemas Multi-Agentes, e Ingeniero en Computación por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), y de la Digital Government Society y de la Red Académica de Gobierno Abierto en México.



IMPLICACIONES ESTATALES de la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial



El 18 de mayo de 2022 entró en vigor la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, misma que establece las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad y de acuerdo con su contenido tendrá ciertas implicaciones para las entidades federativas, por lo que en el presente artículo se aborda un análisis de lo más relevante.

Nadia Leticia Vázquez Amaya
nvazqueza@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

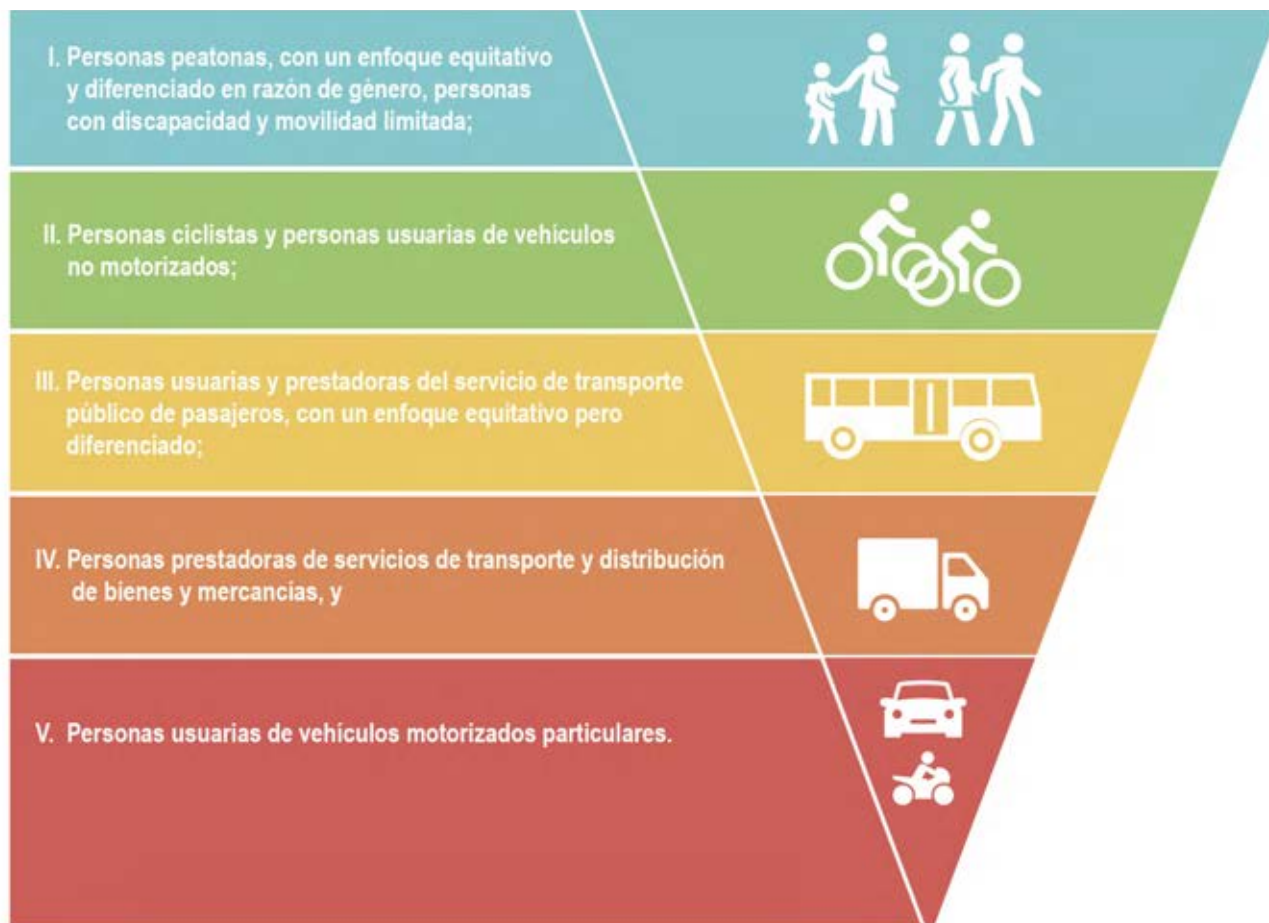
El pasado 17 de mayo de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial (LGMSV), misma que de conformidad con su artículo 1º, tiene por objeto establecer las bases y principios para garantizar el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, Ley que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Igualmente, se debe precisar que, como toda ley de naturaleza general, tiene el carácter de obligatoria para todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno de nuestro país.

Por esa razón, en la presente narrativa se exponen los puntos considerados como los más relevantes de este cuerpo normativo y las implicaciones que tiene para las entidades federativas.

JERARQUÍA DE LA MOVILIDAD

Respecto a la jerarquía de la movilidad, en el artículo 6 se establece que la planeación, diseño e implementación de las políticas públicas, planes y programas en materia de movilidad deberán favorecer en todo momento a la persona, los grupos en situación de vulnerabilidad y sus necesidades, garantizando la prioridad en el uso y disposición de las vías, de acuerdo con la siguiente estructura de la movilidad:

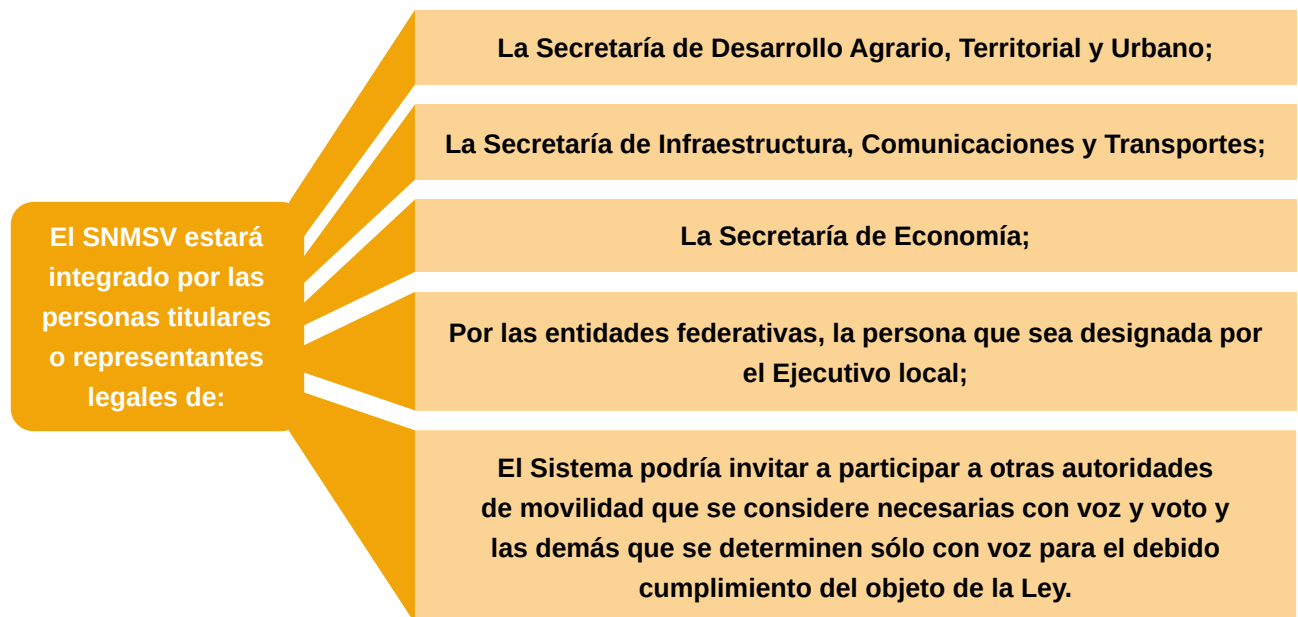
Jerarquía de la movilidad



SISTEMA NACIONAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL

Con la entrada en vigor de la LGMSV, se integrará el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial (SNMSV), mismo que de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley referida, será el mecanismo de coordinación entre las autoridades competentes en materia de movilidad y seguridad vial, de los tres órdenes de gobierno, así como con los sectores de la sociedad en la materia, a fin de cumplir el objeto, los objetivos y principios de la Ley, la política, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional y los instrumentos de planeación específicos.





La presidencia del Sistema Nacional será ejercida de manera rotativa, de forma anual, entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.

El SNMSV tendrá las facultades enlistadas en el apartado B del artículo 7 de la Ley en mención, dentro de las cuales, por nombrar algunas se tiene la atribución de: emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional; establecer las bases de planeación, operación, funcionamiento y evaluación de las políticas en materia de movilidad y seguridad vial de carácter nacional, sectorial y regional, a fin de desarrollar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los programas federales y los planes de las entidades federativas y de los municipios; diseñar y aprobar la política nacional en materia de movilidad y seguridad vial; formular manuales y lineamientos que orienten la política para los sistemas de movilidad en los centros de población, con perspectiva interseccional y de derechos humanos, entre otras.

De conformidad con los artículos Tercero y Cuarto Transitorios de la Ley en estudio, el SNMSV, deberá emitir la Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad

Vial en un plazo no mayor a 365 días naturales, y, además, deberá integrarse y emitir los lineamientos para su organización y operación, en un plazo no mayor a 180 días naturales, ambos plazos contados a partir de la entrada en vigor de la Ley.



ESTRATEGIA NACIONAL DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL

De acuerdo al marco normativo que se analiza, en el DOF se publicará una Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, formulada y aprobada por el SNMSV, misma que establecerá las bases para el desarrollo de la movilidad y la seguridad vial del país, en el corto, mediano y largo plazo, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, estatales y municipales en materia de movilidad, seguridad vial y ordenamiento territorial, y demás aplicables, así como aquellas específicas a los grupos en situación de vulnerabilidad. Dicha Estrategia podrá ser revisada y, en su caso, actualizada cada cuatro años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura de movilidad en México.

Marcada la Estrategia a seguir, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, ajustarán sus políticas y acciones a lo establecido en la misma.



SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL Y URBANO

El Sistema de Información Territorial y Urbano (SITU) es un instrumento de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que tiene por objeto organizar, actualizar y difundir la información e indicadores sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, donde además se integra, organiza, actualiza, publica y estandariza información de movilidad y seguridad vial, considerando características socioeconómicas, demográficas, de discapacidad y de género de las personas usuarias de la vía y los grupos en situación de vulnerabilidad, para la elaboración de la política pública, programas y acciones que garanticen los derechos, principios, directrices y objetivos de la LGMSV.



Según lo que insta el artículo 27 de la LGMSV, el SITU en materia de movilidad y seguridad vial estará conformado por una base de datos integrada por la información que proporcionen las autoridades federales, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus competencias.

Para el funcionamiento del SITU en materia de movilidad y seguridad vial, las autoridades competentes, dentro del marco de sus facultades deberán suscribir los convenios de coordinación necesarios para la transmisión de la información que exista en los archivos de las diversas dependencias, entidades federales, organismos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes elaboren las políticas de movilidad y seguridad vial.

A fin de que fluya la información, en el artículo Quinto Transitorio se establece que, en un plazo no mayor a 365 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, las Secretarías integrantes del SNMSV, las entidades federativas, así como los municipios, deberán integrar los registros, indicadores y bases de datos en materia de movilidad y seguridad vial como parte del Sistema de Información Territorial y Urbano.



MEDIDAS MÍNIMAS DE TRÁNSITO

En el artículo 49 de la LGMSV, se establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán incluir en sus reglamentos de tránsito disposiciones respecto de las medidas mínimas de tránsito, así como su aplicación y la supervisión de éstas, por lo que las autoridades de los tres órdenes de gobierno establecerán, en su normativa aplicable, las sanciones correspondientes a quienes infrinjan dichas medidas mínimas.

Entrando en detalle, las medidas mínimas que los reglamentos de tránsito y demás normatividades aplicables tendrán que regir, son las siguientes:



Licencia de conducir	Que las personas conductoras cuenten con licencia o permiso de conducir vigente, la cual deberá ser la adecuada para el tipo de vehículo que se pretenda operar. Otro punto a resaltar, es con relación a la acreditación y obtención de licencias y permisos de conducir, puesto que, de conformidad con el artículo 51 de la LGMSV, la Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán en su normativa aplicable que todas las personas que realicen el trámite para obtener o renovar una licencia o permiso de conducir, deberán acreditar el examen de valoración integral que demuestre su aptitud para ello, así como el examen teórico y práctico de conocimientos y habilidades necesarias, antes de la fecha de expedición o renovación de la licencia o permiso. Asimismo, podrán establecer que las licencias no tengan una vigencia mayor a cinco años de forma general y de dos años en el caso de licencias para la conducción de vehículos de emergencia, incluyendo aquellos para actividades de atención médica o policiaca y vehículos de transporte escolar. Además, las autoridades competentes establecerán en sus respectivos reglamentos de tránsito que a las personas que sean sorprendidas manejando bajo el influjo del alcohol o cualquier droga, psicotrópico o estupefaciente se les retire la licencia o permiso para conducir por un período no menor a un año y por un período no menor a seis meses en caso de conductores de transporte público o transporte de carga.
Preferencia del paso	La preferencia del paso de personas peatonas en el cruce de vías públicas de acuerdo con el diseño y funcionalidad de éstas, de conformidad con la jerarquía de la movilidad;
Límites de velocidad	El establecimiento de límites de velocidad con base en evidencia científica de carácter nacional o internacional, a fin de mantenerlas por debajo de un umbral de seguridad indispensable para salvaguardar la vida y la integridad de las personas usuarias; por lo que las velocidades máximas no deberán rebasar las siguientes: a) 30 km/h en calles secundarias y calles terciarias. b) 50 km/h en avenidas primarias sin acceso controlado. c) 80 km/h en carriles centrales de avenidas de acceso controlado. d) 80 km/h en carreteras estatales fuera de zonas urbanas; 50 km/h dentro de zonas urbanas. e) 110 km/h para automóviles, 95 km/h para autobuses y 80 km/h para transporte de bienes y mercancías en carreteras y autopistas de jurisdicción federal. f) Ninguna intersección, independientemente de la naturaleza de la vía, podrá tener velocidad de operación mayor a 50 km/h en cualquiera de sus accesos.
Cinturón de seguridad	La utilización del cinturón de seguridad de forma obligatoria para todos los pasajeros de vehículos motorizados, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Norma Oficial Mexicana aplicable;
Uso de tecnologías para infracciones	El uso de tecnologías como medio auxiliar para la prevención y captación de infracciones a fin de prevenir y mitigar factores de riesgo que atenten contra la integridad, dignidad o libertad de las personas;
Asiento de seguridad para menores	Que cualquier persona menor de doce años o que por su constitución física lo requiera, viaje en los asientos traseros con un sistema de retención infantil o en un asiento de seguridad que cumpla con los requisitos establecidos en la Norma Oficial Mexicana aplicable;



Sujeción para sillas de ruedas	El uso de sistemas de sujeción para sillas de ruedas en el transporte público;
Estándares para vehículos	Que todos los vehículos motorizados cuenten con los estándares establecidos en la Norma Oficial Mexicana aplicable;
Uso obligatorio de casco	El uso obligatorio de casco para personas conductoras y pasajeros de motocicletas que cumpla con la Norma Oficial Mexicana aplicable en la materia;
Prohibición de hablar por teléfono	La prohibición de hablar por teléfono celular o cualquier otro dispositivo electrónico o de comunicación, así como leer y/o enviar mensajes de texto por medio de cualquier tipo de dispositivo electrónico, salvo que se realice mediante tecnología de manos libres;
Sujetador para celulares	En el caso de que sea necesaria la utilización de dispositivos electrónicos o de comunicación para la prestación del servicio de transporte, el teléfono celular o cualquier otro tipo de dispositivo electrónico deberá estar debidamente colocado en un sujetador que facilite su manipulación y que no obstaculice la visibilidad al conducir;
Pruebas de alcoholemia	La obligación de las entidades federativas y los municipios de realizar pruebas de alcoholemia de manera permanente con el objetivo de evitar la conducción de cualquier tipo de vehículos bajo el efecto del alcohol. Para tal efecto queda prohibido conducir con una alcoholemia superior a 0.25 mg/L en aire espirado o 0.05 g/dL en sangre, salvo las siguientes consideraciones: a) Para las personas que conduzcan motocicletas queda prohibido hacerlo con una alcoholemia superior a 0.1 mg/L en aire espirado o 0.02 g/dL en sangre. b) Para vehículos destinados al transporte de pasajeros y de carga, queda prohibido conducir con cualquier concentración de alcohol por espiración o litro de sangre. La autoridad competente realizará el respectivo control de alcoholimetría mediante el método aprobado por la Secretaría de Salud Federal;
Pesos y dimensiones de los vehículos	La supervisión de pesos y dimensiones de todos los vehículos motorizados en todas sus modalidades deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas y demás leyes aplicables, y
Medidas para la prevención	Medidas para la prevención y mitigación de factores de riesgo.



AUTORIDADES EN MATERIA DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD VIAL

En el Título Tercero de la Ley, se establece la distribución de competencias de las autoridades en materia de movilidad y seguridad vial, siendo las siguientes:

DESARROLLO TERRITORIAL



Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

COMUNICACIONES



Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes

SALUD



Secretaría de Salud, a través del Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes

MEDIO AMBIENTE



Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEGURIDAD



Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana



Dependencias o entidades competentes de las entidades federativas



Dependencias competentes de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México



Institutos de planeación de las entidades federativas, de los municipios y los de carácter metropolitano



ARMONIZACIÓN DE REGLAS Y NORMAS

Las autoridades en el país deberán tener presente que a partir del pasado 18 de mayo de 2022 entró en vigor LGMSV y que el plazo previsto en el artículo Segundo Transitorio para armonizar el marco legal en la materia, es de 180 días. De ahí que el Congreso de la Unión y cada una de las legislaturas en las entidades federativas deberán aprobar las reformas necesarias a las leyes de su competencia para dar cumplimiento a lo estipulado. De igual forma, las administraciones estatales y municipales requerirán estar atentas a dichos ajustes y nuevas disposiciones para ejecutarlos en sus planes y programas de gobierno.

Con respecto a lo expresado, se reconoce, que diversas legislaturas locales ya están discutiendo las iniciativas presentadas para consolidar la armonización referida.



IMPLICACIONES RESPECTO AL GASTO

Respecto del tema de gasto, en el artículo Sexto Transitorio de la Ley, se establece que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de LGMSV, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado para los ejecutores del gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y subsecuentes, y en caso de que se realice alguna modificación a la estructura orgánica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstas deberán realizarse mediante movimientos compensados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, por lo que no se incrementará su presupuesto regular ni se autorizarán ampliaciones al presupuesto de las mismas para el presente ejercicio fiscal ni subsecuentes como resultado de la entrada en vigor de la Ley.

Así también, en cuanto a las entidades federativas, es de suma importancia que consideren que, para el cumplimiento de las obligaciones o implicaciones derivadas de la LGMSV, será necesario realizar

ciertas erogaciones, las cuales se tendrán que cubrir con cargo al presupuesto, por lo que se tendrá que estimar dentro de sus partidas presupuestales.



CONCLUSIONES

Como se vio en líneas ut supra, la implementación de la LGMSV trae ciertas implicaciones a las entidades federativas, entre ellas el reconocimiento como autoridades en materia de movilidad y seguridad vial, y al formar parte del SNMSV tendrán que realizar trabajos y coordinarse con las demás autoridades referidas en la ley, para poder conformar y comenzar a operar dicho sistema.

Por otra parte, tendrán que ajustar sus políticas y acciones de acuerdo a lo establecido en la Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, formulada y aprobada por el SNMSV; suscribir convenios de coordinación con el fin de que el SITU funcione adecuadamente, y ajustar sus legislaciones en materia de movilidad y seguridad vial de acuerdo a lo establecido en la LGMSV, considerando sobre todo las medidas mínimas de tránsito.

Y finalmente, es fundamental reiterar que las entidades federativas deben considerar dentro de sus presupuestos, las erogaciones que se tendrían que realizar para el cumplimiento de las obligaciones o implicaciones derivadas de la LGMSV.



FUENTES CONSULTADAS

LGMSV. Ley General de Movilidad y Seguridad Vial. México. Diario Oficial de la Federación. DOF 17 de mayo de 2022. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652187&fecha=17/05/2022#gsc.tab=0

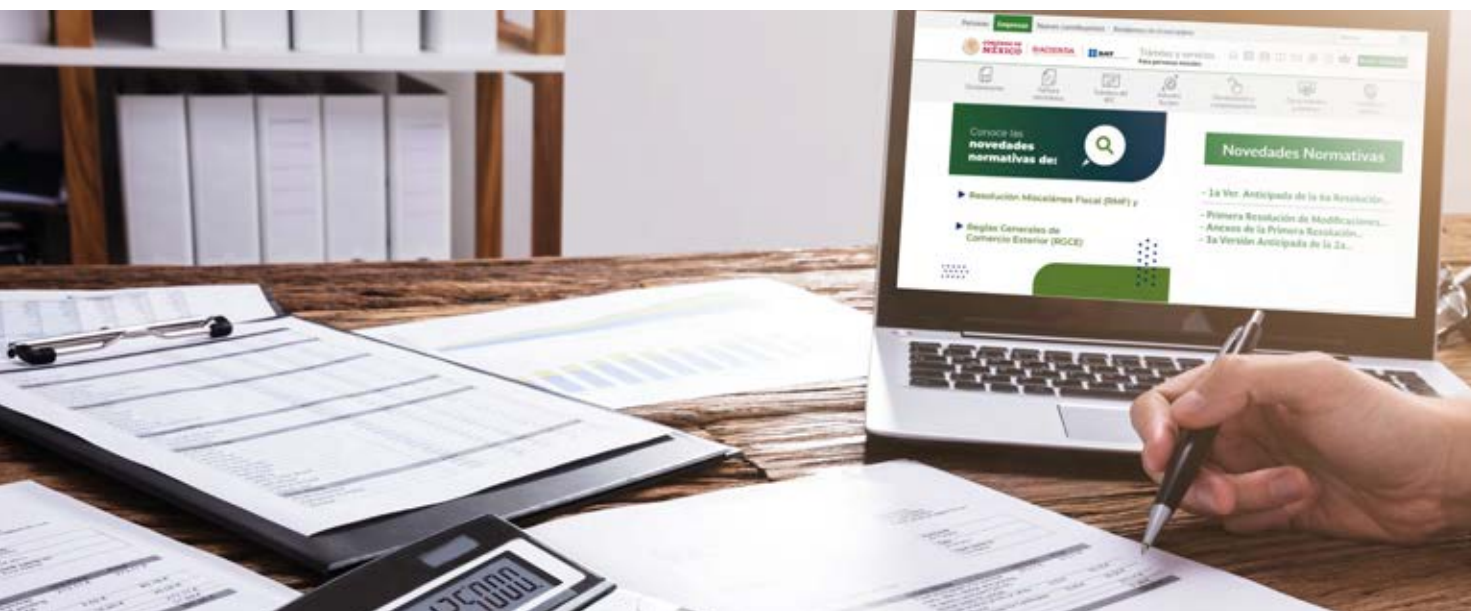


Nadia Leticia Vázquez Amaya

Abogada, con Maestría en Análisis Tributario por la Universidad de Guadalajara, actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de INDETEC.



FISCALIZACIÓN SUPERIOR y las operaciones inexistentes



Este trabajo presenta la problemática que enfrenta el órgano de fiscalización de Colima, cuando al ejercer sus facultades de revisión y fiscalización detecta que los Entes Fiscalizables cuentan con comprobantes fiscales que fueron emitidos por personas que el Servicio de Administración Tributaria considera que realizan operaciones inexistentes.

Mtra. Indira Isabel García Pérez
asuperior@osaf.gob.mx

INTRODUCCIÓN

En las siguientes líneas nos referiremos a la problemática que enfrenta el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima, cuando detecta que entes fiscalizables realizan gastos pagados con recursos locales y que son amparados con comprobantes fiscales emitidos por personas físicas o morales que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) considera que realizan operaciones inexistentes en términos de lo dispuesto por el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación (CFF).

La identificación de los contribuyentes que se encuentran en esa situación es conocida por el órgano fiscalizador con base en el listado publicado por la autoridad fiscal federal en el Diario Oficial de la Federación (DOF), cuyo efecto es el de considerar que las operaciones que amparan los comprobantes fiscales expedidos no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Actualmente, los órganos estatales de fiscalización en México tienen diversas atribuciones en materia de fiscalización y de responsabilidades administrativas. Así, el sexto párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:



“Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.”

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 22, fracción V y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, para el caso del estado de Colima se reconoce como autónomo al Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, conocido como “OSAFIG”, quien cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la Constitución Local y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.

De ahí que el órgano de fiscalización del estado de Colima, de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Fiscalización antes referida, tiene entre sus atribuciones fiscalizar a



“los poderes del Estado; los organismos de la administración pública estatal y paraestatal, las empresas de participación estatal mayoritaria; los órganos estatales autónomos; los municipios, los organismos de la administración pública municipal y paramunicipal; las asociaciones público privadas; así como las personas físicas o morales, públicas o privadas, los fideicomisos, mandatos o cualquier otra figura jurídica, que administren o ejerzan directa o indirectamente, recursos públicos estatales o municipales; incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.”



En ese sentido, son sujetos de revisión y fiscalización prácticamente todos los que administren o ejerzan directa o indirectamente, recursos públicos estatales o municipales.

Es a través del ejercicio de estas facultades de fiscalización que se puede detectar cuando entes fiscalizables ejercieron recursos públicos, y llevaron a cabo operaciones con personas físicas o morales que el SAT determina que realizan operaciones inexistentes, en términos del artículo 69-B del CFF.



OPERACIONES INEXISTENTES

Las entidades de fiscalización superior tienen dentro de sus facultades detectar que el ejercicio de recursos públicos se apegue a las disposiciones legales aplicables; así, existen casos en los que a través de la fiscalización se detecta qué entes fiscalizables ejercieron recursos públicos y llevaron a cabo operaciones con personas que, de acuerdo al SAT, realizan operaciones inexistentes o simuladas, en términos del artículo 69-B del CFF, que dispone lo siguiente:



“Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

...

...

...

Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

...

Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este Código.”

EFFECTO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES EN LOS LISTADOS

De la disposición antes transcrita se advierte que la consecuencia de encontrarse en el listado que publica la autoridad fiscal es que los comprobantes fiscales emitidos por estos contribuyentes, no produzcan efecto fiscal alguno; sin embargo, los entes públicos por su naturaleza y por su régimen de tributación, no le dan un efecto fiscal a los comprobantes fiscales que reciben.

Por tal motivo, cuando nos hallamos ante un ente público que comprueba el ejercicio de un gasto con un comprobante fiscal expedido por una persona física o moral que la autoridad fiscal federal determinó que realiza operaciones inexistentes, la situación se torna compleja ya que, aun cuando se determine que un contribuyente emitió comprobantes fiscales “sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados”, si estos fueron expedidos a personas físicas o morales que no les dieron un efecto fiscal, la consecuencia establecida en la norma no trascendería, como es el caso de los entes públicos, puesto que no deducen o acreditan fiscalmente.

Sin embargo, tratándose de la revisión y fiscalización que los órganos fiscalizadores practican a los entes fiscalizables por la administración y ejercicio de recursos públicos para comprobar el gasto, existe la obligación de estos últimos de amparar las operaciones con un comprobante fiscal; en ese contexto cobra relevancia el listado que el SAT publica en el DOF de los contribuyentes que se encuentran en los supuestos contemplados en el referido numeral 69-B, y es a través de dicha publicación que se pueden identificar aquellos proveedores cuyos comprobantes fiscales no tienen efectos fiscales por la inexistencia de las operaciones que amparan.

Ante este panorama surge la necesidad de armonizar las disposiciones legales estatales, acorde con la realidad en materia de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, tratándose de los expedidos a los entes públicos, con el propósito de establecer la prohibición de contratar con estos proveedores, e incluir dentro del catálogo de faltas administrativas, el uso de comprobantes fiscales expedidos por las personas físicas y morales que se encuentren incluidas en el multicitado listado que publica el SAT.

Lo anterior toda vez que, así como el legislador federal trata de combatir la evasión fiscal otorgándole atribuciones a la autoridad fiscal federal, es necesario que se implementen mecanismos y se armonice la legislación en materia de fiscalización superior con el objetivo de combatir el desvío de recursos públicos bajo la misma perspectiva.



PROHIBICIÓN DE ENTES PÚBLICOS DE CONTRATAR CON QUIENES NO DESVIRTÚEN PRESUNCIÓN DE OPERACIONES INEXISTENTES

Es importante señalar que la publicación de contribuyentes en los referidos listados se encuentra vinculada directamente con el artículo 32-D, del Código Fiscal de la Federación, que establece lo siguiente:

“Artículo 32-D. Cualquier autoridad, ente público, entidad, órgano u organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos, así como cualquier persona física, moral o sindicato, que reciban y ejerzan recursos públicos federales, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con las personas físicas, morales o entes jurídicos que:

...

VII. No hayan desvirtuado la presunción de emitir comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes o transmitir indebidamente pérdidas fiscales y, por tanto, se encuentren en los listados a que se refieren los artículos 69-B, cuarto párrafo o 69-B Bis, noveno párrafo de este Código.

...

Para participar como proveedores de los sujetos señalados en el primer párrafo de este artículo, los contribuyentes estarán obligados a autorizar al Servicio de Administración Tributaria y a las autoridades fiscales federales en materia de seguridad social, para que hagan público el resultado de la opinión del cumplimiento, a través del procedimiento que establezcan dicho órgano desconcentrado y autoridades fiscales federales, mediante reglas de carácter general, además de cumplir con lo establecido en las fracciones anteriores.”

La anterior disposición que contiene una prohibición para la contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública, es aplicable a las entidades federativas y municipios, y sólo es aplicable tratándose de recursos públicos federales, y no recursos locales propios.



SITUACIÓN DE COLIMA

El Código Fiscal del Estado de Colima contiene una disposición espejo de la prevista en el artículo 32-D del CFF, al efecto el numeral 37 BIS del Código Tributario de esa entidad federativa señala:

“ARTÍCULO 37 BIS. - Las dependencias, los organismos descentralizados y los órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo del Estado, en ningún caso contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con los particulares que:

I.- Tengan a su cargo créditos fiscales firmes a favor del Estado, ya sea respecto de contribuciones estatales o de aquellas cuya administración corresponda al Estado por virtud del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal;

II.- Tengan a su cargo créditos fiscales determinados a favor del Estado, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por este Código, ya sea respecto de contribuciones estatales o de aquellas cuya administración corresponda al Estado por virtud del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal;

III.- Estando obligados al pago de contribuciones reguladas en la Ley de Hacienda del Estado, no se encuentren inscritos en el Registro Estatal de Contribuyentes; y

IV.- Habiendo vencido el plazo para presentar alguna declaración de las que obligue la Ley de Hacienda del Estado y con independencia de que en la misma resulte o no cantidad a pagar, ésta no haya sido presentada. Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable tratándose de omisión en la presentación de declaraciones que sean exclusivamente informativas.”

No obstante, el precepto anterior no contempla prohibición para los entes públicos locales, en relación con recursos públicos locales, de contratar con quienes no desvirtúen presunción de operaciones inexistentes.



CONCLUSIONES

Es importante reconocer que la normatividad estatal relativa a la fiscalización es susceptible de mejora, ya que, tratándose de los comprobantes fiscales, su regulación está contenida en ordenamientos legales de carácter federal, en los que se contempla el efecto fiscal de los mismos; sin embargo, cuando los comprobantes fiscales son emitidos a un ente público o fiscalizable con la única finalidad de amparar un gasto, pero dichas operaciones son consideradas como inexistentes, esta situación no se prevé en la legislación local, en virtud de que el Código Fiscal colimense no contempla la prohibición para los entes públicos locales en relación con el ejercicio de recursos públicos locales de contratar con aquellos contribuyentes que no desvirtúen la presunción de operaciones inexistentes.

Por esa razón es que se precisa de una armonización normativa en materia de comprobantes fiscales, cuando éstos tengan como única finalidad la de soportar una erogación de un gasto efectuado con recursos públicos, ya que el ente público no le da un efecto fiscal.

Dado que el Código Fiscal del Estado de Colima no contempla la citada prohibición, es aconsejable que se adicione un artículo que contenga claramente esa restricción, lo anterior permitiría aplicar el artículo 54¹ de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) para sancionar los gastos correspondientes que no se ajustaron a la ley.

Recordando que, si bien la LGRA en su artículo 9, fracción III, establece que, en el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicarla, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, lo cierto es que las atribuciones en materia de revisión y fiscalización y responsabilidades administrativas, no convergen en

lo correspondiente a los comprobantes fiscales y su efecto fiscal.

Aún falta mucho camino por recorrer en el tema en cuestión, aunque ya se ha avanzado en el combate a la corrupción a partir del uso de comprobantes fiscales para efecto de comprobar las erogaciones que realizan las entidades públicas; sin embargo, se requiere de voluntad para realizar las adecuaciones legales necesarias para instaurar mecanismos eficaces que permitan detectar el mal manejo o el uso indebido de los recursos públicos, con independencia de si son federales, estatales o municipales.



¹ Artículo 54. Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

FUENTES CONSULTADAS

CFF. Código Fiscal de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 12-11-2021.

Código Fiscal del Estado de Colima, 4 de octubre de 2003. Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Última reforma 28 de septiembre de 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 28-05-2021.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 27 de diciembre de 2017. Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Última reforma 7 de mayo de 2022.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima, 7 de abril de 2018. Periódico Oficial “El Estado de Colima”.

LGRA. Ley General de Responsabilidades Administrativas. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 22-11-2021.



Mtra. Indira Isabel García Pérez

Maestra en Derecho Corporativo por la Universidad Univer Colima, maestra en Educación por la Universidad Multiétnica Profesional Colima y licenciada en Derecho por la Universidad de Colima. Actualmente se desempeña como Auditora Superior del Estado de Colima.



ESTRATEGIAS FISCALES LOCALES para la Consolidación de los Ingresos Subnacionales



En este artículo la autora destaca las principales estrategias implementadas por los gobiernos locales en materia fiscal para la recuperación de ingresos propios, reflejada en un incremento en la recaudación de impuestos locales en el ejercicio fiscal 2021.

Ana Isabel López Moguel
ilopezm@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La pandemia SARS-CoV2 (COVID-19) trajo consigo consecuencias económicas que generaron preocupaciones importantes en los distintos sectores de la población, propiciando debilidades en algunos de ellos, y necesidades de inversión para su fortalecimiento. Para ello, los tres ámbitos de gobierno tuvieron que afrontar necesidades de gasto adicionales para salvaguardar la salud y el bienestar de la población que les corresponde atender en sus respectivas jurisdicciones, lo que a su vez los obligó a realizar mayores esfuerzos en la generación de ingresos propios.

Las adversidades que se han tenido que enfrentar para sacar adelante los temas fiscales en los gobiernos nacional y subnacionales, generó una búsqueda de estrategias para aminorar la carga impositiva para los que menos tienen, y que a su vez fortalezcan los ingresos de las haciendas públicas; es así que en materia de ingresos se han aplicado ciertas medidas como la disminución de las cuotas o tasas de algunas contribuciones para no afectar a los sectores desfavorecidos; también se han fortalecido los estímulos fiscales en apoyo a la economía de los contribuyentes, y para propiciar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En materia de gasto y deuda pública, los gobiernos locales han implementado diversas labores reforzando la austeridad en el gasto, y que permitan la congruencia con los ingresos públicos captados por las haciendas estatales y municipales.

Derivado de la importancia que tienen las acciones implementadas por los gobiernos locales en el país, en este artículo se describe de forma breve las estrategias puestas en marcha por los mismos en el ejercicio 2021, que fue cuando inició la recuperación económica, ante la apertura financiera, mercantil y

reanudación de servicios, dichas estrategias han permitido que los ingresos locales se fortalezcan, y los gobiernos subnacionales puedan apuntalar la recuperación económica en su entidad, además de generar las inversiones que permitan restablecer los empleos y por ende el impulso del desarrollo económico. Asimismo, se muestra la cuantificación de los subsidios y beneficios fiscales emanados de los impuestos estatales vigentes en el ejercicio 2021 en algunas entidades federativas; y como resultado de las estrategias implementadas por las mismas, se presenta el comportamiento de la recaudación de impuestos entre los años 2020 y 2021.



1. GENERALIDADES SOBRE LAS ESTRATEGIAS FISCALES IMPLEMENTADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

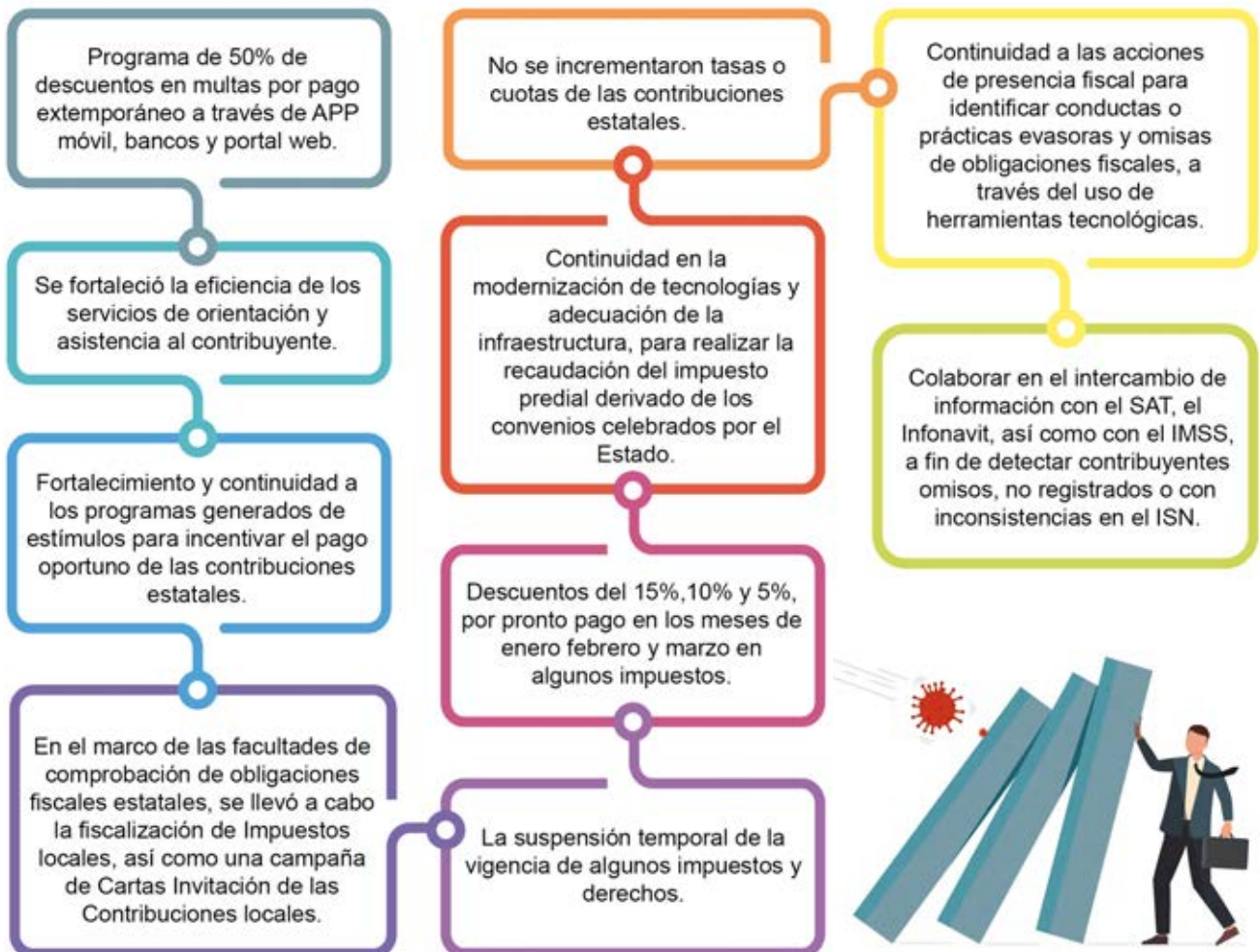
La situación precaria que propició la pandemia denominada COVID-19, hizo que los esfuerzos realizados por los tres ámbitos de gobierno fueran superiores a los efectuados en años anteriores. En el caso de los gobiernos locales, se observó la implementación de diversos mecanismos establecidos para que el contribuyente pudiera realizar el pago de las contribuciones, destacando el fortalecimiento de los métodos de pago digitales, los que resultaron insuficientes para captar los ingresos que se tenían programados en el ejercicio 2020,

por lo que para el ejercicio 2021, se reforzaron los mecanismos de pago, además de la ejecución de otras tácticas.

En el año 2021 una vez controlados los contagios de la pandemia COVID-19, y que inició la recuperación económica en el país, las entidades federativas implementaron diversas medidas fiscales para elevar los ingresos públicos estatales, mismas que ahora se pueden resumir en los siguientes aspectos:

Figura 1

Medidas Fiscales implementadas por las entidades federativas en el año 2021



Otro aspecto que se destacó ante la situación que generó la pandemia mencionada, fue que los gobiernos estatales, considerando la precariedad de los recursos de la población aplicaron diversos beneficios fiscales, encaminados a disminuir la carga tributaria de los contribuyentes, favoreciendo con ello el cumplimiento en el pago de impuestos, puesto que, durante el año 2020, los contribuyentes tuvieron mayores dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales. Ante la reactivación económica, el año 2021 significó una oportunidad para recuperar la captación de ingresos tributarios, por lo cual se apostó a que ofreciendo mayores beneficios económicos se podría por lo menos subsanar los adeudos del rezago, y para ello, se ofrecieron subsidios y descuentos por el pago de impuestos de ejercicios anteriores.



2. BENEFICIOS FISCALES OTORGADOS EN MATERIA DE IMPUESTOS EN EL EJERCICIO 2021

La mayoría de las economías locales ofrecieron un gran apoyo fiscal para contrarrestar los efectos de la crisis económica y de salud propiciada por la pandemia COVID-19; se esforzaron en las administraciones locales para superar el déficit público, derivado de la caída de sus ingresos. Por el lado del gasto, este se incrementó en la medida en

que crecieron las necesidades en materia de salud, y también debido al incremento de los estímulos fiscales que fueron otorgados por las entidades federativas en apoyo a la economía familiar. Enseguida se exponen algunos estímulos en materia de impuestos que implementaron las entidades federativas en el ejercicio 2021:

Estímulos Fiscales otorgados por las Entidades Federativas en 2021
Chihuahua
Descuento del 100% del pago del Impuesto sobre Actos Jurídicos, respecto de actos tendientes a garantizar obligaciones tales como fianzas, hipotecas o cualquier otra forma legal que celebren con el sector público que promuevan programas de vivienda, así como con las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, de seguros y fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y de objeto múltiple, fideicomisos públicos, sociedades financieras populares, sociedades de ahorro y préstamo.
Condonación o reducción parcial de los recargos correspondientes a contribuciones estatales adeudadas en ejercicios anteriores, excepto los que se generen el ejercicio 2021.
Subsidios de hasta el 100%, aplicables a multas federales coordinadas con el Estado, así como multas administrativas no fiscales de carácter estatal.



Estímulo fiscal a los contribuyentes del Impuesto Cedular a los ingresos derivados de la enajenación de bienes inmuebles, consistente en una reducción en el pago del impuesto determinado en el año calendario 2021. Dicho estímulo aplicó entre el 20 al 50% tomando como base el valor de operación establecido en el acto jurídico a registrar correspondiente al bien inmueble que se transmite, que se encontrará entre \$550,000.00 y \$3,800,000.00.
Se concedió estímulo fiscal para el no pago de impuestos estatales, contribuciones extraordinarias especiales, derechos, aprovechamientos, actualizaciones, y accesorios al Estado y sus municipios, así como a organismos descentralizados y demás entidades paraestatales. En relación al ISN se aplicó el no pago de organismos descentralizados, que recibieran recursos de los fondos de aportaciones federales, programas de subsidios y convenios de reasignación federales para el pago de su nómina.
Estímulo fiscal a los contribuyentes del ISN, consistente en la reducción de hasta el 20% del impuesto causado.
Colima
Se otorgó el 100% del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos causado en el ejercicio fiscal 2021 a las personas físicas y morales, tenedoras o usuarias de los vehículos, que hubieran adquirido vehículos nuevos o importados entre los días 08 de octubre y 31 de diciembre del 2020, sin que los mismos se hubieran inscrito en el Registro Público Vehicular del Estado en dicho período.
Del ISN se otorgaron incentivos a empresas o establecimientos que iniciaran operaciones en el Estado que generaran empleos directos en la entidad; y que, por instalación de un nuevo establecimiento, sucursal, o por expansión, se generara un crecimiento en la planta laboral de la empresa, que realicen exportaciones de productos, que pertenezcan a sectores o ramas productivas que se consideren prioritarias, se concedieron exenciones de impuestos y derechos estatales.
Guerrero
En el pago del Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, para las empresas nuevas o ampliadas que dentro del Estado generaran nuevos empleos, aplicaron descuentos desde el 25% hasta el 80% dependiendo del número de empleados que contrataran; adicionalmente, un 5% para quien contratara personal femenino, personal con capacidades diferentes, adultos mayores y trabajadores de primer empleo.
Condonación de multas determinadas por impuestos estatales para todos aquellos contribuyentes que soliciten la autocorrección en el proceso del ejercicio de facultades de comprobación o dentro del proceso de la vigilancia de la obligación de la autoridad fiscal.
Estímulos fiscales al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Terrestres, excepto a los vehículos de procedencia extranjera.
Se reintegró vía aportación estatal extraordinaria, un porcentaje del Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal efectivamente pagado.
Estímulo del 100% al pago del Impuesto por el Ejercicio de la Profesión Médica tributado al Estado, con el objetivo de generar mejores condiciones de acceso a los servicios que prestan de manera formal los profesionistas que ejercen la medicina.
Se otorgó un estímulo fiscal del 100% al Impuesto Cedular por Arrendamiento de Bienes Inmuebles destinados a casa habitación, para fomentar la actividad inmobiliaria; dicho beneficio se otorgó a contribuyentes sujetos del impuesto que se encontraran al corriente en sus obligaciones fiscales estatales y federales.

Durango
Subsidio del 100% en el pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a las personas físicas y morales propietarias, tenedoras o usuarias de vehículos que cumplan con los requisitos a que se refiere el artículo 44 Bis 23 de la Ley de Hacienda del Estado de Durango.
A los contribuyentes que paguen el Impuesto sobre Nóminas conforme a la opción establecida en el segundo párrafo del artículo 7 de la Ley de Hacienda del Estado de Durango, se aplicó una reducción del 10% del Impuesto sobre Nóminas causado.
La Secretaría de Finanzas y de Administración condonó los recargos de contribuciones estatales que se hubieren causado por los ejercicios 2020 y anteriores.
San Luis Potosí
Se otorgaron estímulos fiscales a las micro y pequeñas empresas para enfrentar la crisis económica propiciada por la pandemia COVID-19 y para conservar empleos en la entidad.
Se condonaron los adeudos del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal que tengan los municipios del Estado, correspondientes a los causados en los ejercicios 2015 a 2017. Así como los adeudos de los Organismos Públicos Descentralizados y Organismos Autónomos del Estado de los ejercicios fiscales 2015 al 2020.
Zacatecas
Los contribuyentes sujetos del Impuesto sobre Nóminas que iniciaron operaciones y presenten aviso de alta ante la Secretaría de Finanzas del Estado, durante el ejercicio fiscal 2021, se aplicó un estímulo fiscal del 100% de este impuesto.
A las personas físicas y morales propietarios, poseedores o usuarios de vehículos aéreos, terrestres y marítimos o fluviales, obligados a cubrir el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se les otorgó un estímulo fiscal en el importe por el que debió pagar el impuesto referido durante el ejercicio fiscal 2018 y anteriores, de conformidad al año de adeudo de que se trate, en porcentajes del 50% al 75%.
Las personas físicas y morales que adquirieron vehículos automotores en el ejercicio fiscal 2021, o cuya adquisición corresponda al ejercicio fiscal 2020 o anteriores y que se encuentren obligadas a cubrir el Impuesto sobre Adquisición de Bienes Muebles, se les otorgó un estímulo fiscal del 40%.
Descuentos entre el 5% y 70% a los contribuyentes sujetos del Impuesto Adicional para la Infraestructura, de conformidad al año modelo del vehículo de que se trate, y mes en que se pague la contribución, conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas del ejercicio 2021. De forma adicional, para aquellos vehículos cuyo año modelo sea 2011 y anteriores, se les otorgó un 20% del Impuesto sobre Infraestructura; mientras que los que solicitaron su registro en el padrón vehicular, los descuentos fueron entre el 25% y 75%, dependiendo del período en el que se realizó.
A los contribuyentes sujetos de los Impuestos y del Derecho de Control Vehicular establecido en el artículo 99 de la citada Ley, se les otorgó un estímulo fiscal del 25% sobre los recargos y multas derivado de adeudos de ejercicios anteriores al ejercicio fiscal 2021.



Se estableció en el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Estado que, las personas físicas o morales o las unidades económicas que solicitaran algunos de los beneficios fiscales o subsidios contenidos en esta Ley, y que hubieren interpuesto algún medio de defensa contra el cobro de contribuciones o de créditos fiscales, solo podrían gozar de los mismos, hasta que exhiba copia del acuerdo recaído al escrito de desistimiento debidamente presentado ante la autoridad que conozca de la controversia.

En adición a lo anterior, se establece que podrán acceder a los estímulos fiscales los contribuyentes sujetos a los impuestos ecológicos, establecidos en los artículos 6 al 36 de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, siempre y cuando no hayan interpuesto algún recurso para controvertirlos, y que promuevan ante la Secretaría de Finanzas del Estado su petición para autorregularizarse.

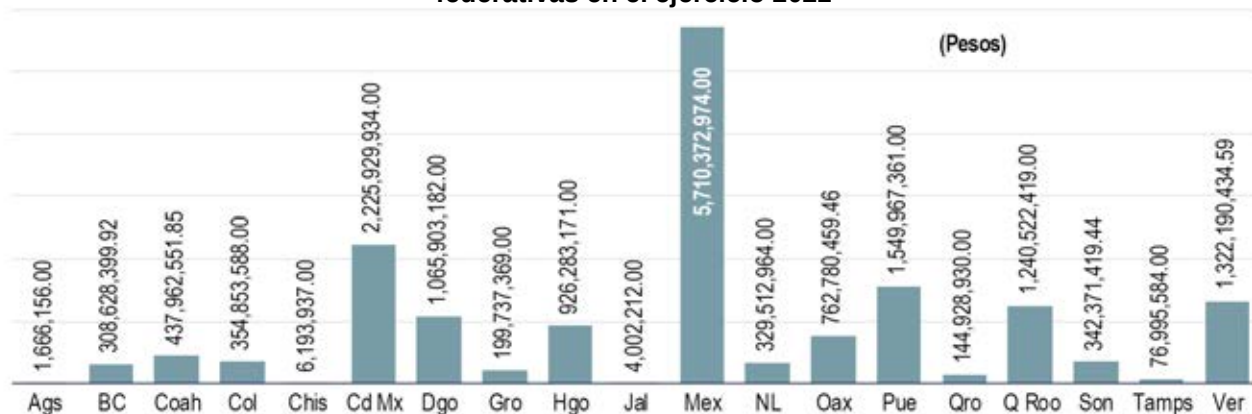
Fuente: Elaborado por INDETEC con información contenida en las Leyes de Ingresos del ejercicio fiscal 2021 de las entidades federativas mencionadas en este cuadro.

Los estímulos fiscales descritos son una muestra destacada de las leyes de ingresos solamente del ejercicio fiscal 2021 de algunas entidades federativas, por cuestión de extensión en este artículo no se relatan ya que los estímulos aplicados en las 32 entidades federativas. De la información reportada en las cuentas públicas estatales de este ejercicio fiscal, se identificó la cuantificación de los descuentos, subsidios, subvenciones o bonificaciones en algunas entidades federativas, a continuación, se muestra gráficamente el listado de los montos:



Gráfico 1

Descuentos, Subsidios, Subvenciones o Bonificaciones de Impuestos otorgados por las entidades federativas en el ejercicio 2021



Fuente: Elaborado por INDETEC con información de las cuentas públicas estatales del ejercicio fiscal 2021.

De las entidades que se muestran en el gráfico anterior, destaca el Estado de México y la Ciudad de México, cuya extensión de los estímulos fiscales otorgados a los contribuyentes de impuestos fue considerable¹. Al respecto, destacan los subsidios en materia de impuestos en el Estado de México correspondientes al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores (5,602.3 millones de pesos) y del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (108.1 mdp), que equivalen al 25% de la recaudación total de impuestos en el ejercicio 2021 en la entidad;

mientras que en la Ciudad de México resaltan los correspondientes al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y al Impuesto sobre Espectáculos Públicos, los que representan 3.7% del total de impuestos recaudados². Cabe señalar que, éstos montos de subsidios se disminuyen de la recaudación de impuestos locales para efectos del cálculo de la distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fiscalización y Recaudación que se realiza a las entidades federativas, conforme a lo establecido en los artículos 2° y 4° de la Ley de Coordinación Fiscal.



¹ Ver Acuerdo mediante el cual se subsidia el 100% del pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 31 de diciembre de 2020; Reglas de Carácter General de la Secretaría de Finanzas para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 10 de febrero de 2021; Acuerdo de carácter general por el que se otorga subsidio fiscal para el pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 20 de enero de 2021.

² Cálculo propio con información de las cuentas públicas de las entidades federativas del ejercicio 2021.

3. COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL EJERCICIO 2021

En el año 2021 inició la recuperación económica en México, y las estrategias implementadas por las entidades federativas fueron oportunas y congruentes para la recuperación de los ingresos, debido a que se fortaleció la eficiencia en la recaudación, se incrementaron los estímulos fiscales a los contribuyentes sujetos del pago de impuestos en las entidades federativas y además, algunas de ellas implementaron nuevas contribuciones, como es el caso del Estado de Michoacán que incorporó a su marco tributario: el Impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, el Impuesto a las erogaciones en juegos con apuestas, y el Impuesto a los premios generados en juegos con apuestas. Asimismo, en el Estado de Quintana Roo, en el año 2021 entró en vigencia la Ley del Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo del Estado de Quintana Roo, que es el fundamento legal de la nueva contribución que se creó en este año, denominada “Impuesto Adicional para el Fomento al Empleo”. Vale hacer hincapié que para el ejercicio 2022, un grupo de seis entidades federativas incorporaron nuevos impuestos, y en cuatro de ellas fueron impuestos ligados a contribuciones ecológicas³, por lo que se esperan mayores rendimientos en ingresos locales al cierre del ejercicio 2022 en comparación a los obtenidos en 2021.

Es así que las estrategias mencionadas en este artículo propiciaron incrementos importantes en la recaudación de impuestos estatales entre los años 2020 y 2021, aspectos que quedan en evidencia en el cuadro siguiente:



³ Ver Cuevas Reyes Lilitiana, Espinosa Tapia, López Moguel, y Mendoza Ramos. Reformas en Materia de Ingresos Estatales para 2022. Revista Federalismo Hacendario. No. 16. enero-febrero de 2022.

Recaudación de Impuestos en las Entidades Federativas en el período 2020-2021

Entidad	2020 (Pesos)	2021 (Pesos)	Variaciones	
			Absoluta	Relativa %
Aguascalientes	1,215,071,566	1,388,960,948.81	173,889,383.31	14.31
Baja California	5,451,517,846	6,460,387,630.00	1,008,869,784.06	18.51
Baja California Sur	976,424,694	1,332,725,931.00	356,301,237.00	36.49
Campeche	1,424,315,481	1,506,978,444.50	82,662,963.30	5.80
Coahuila	2,305,262,322	2,625,647,350.82	320,385,028.76	13.90
Colima	347,091,747	446,236,716.87	99,144,969.87	28.56
Chiapas	849,742,246	914,182,258.00	64,440,012.00	7.58
Chihuahua	5,619,258,640	6,688,510,549.09	1,069,251,909.09	19.03
Ciudad de México	27,637,320,550	29,817,272,203.88	2,179,951,654.29	7.89
Durango	1,043,626,746	1,157,412,011.00	113,785,265.00	10.90
Guanajuato	4,211,782,791	5,059,578,752.79	847,795,961.62	20.13
Guerrero	1,059,321,715	1,184,544,868.15	125,223,153.15	11.82
Hidalgo	949,564,317	1,098,918,822.85	149,354,505.85	15.73
Jalisco	5,581,876,837	6,425,463,594.00	843,586,757.00	15.11
México	10,478,564,090	12,133,281,774.92	1,654,717,684.92	15.79
Michoacán	1,370,481,605	1,363,481,605.00	-7,000,000.00	-0.51
Morelos	567,361,623	665,627,198.00	98,265,575.00	17.32
Nayarit	646,385,446	818,857,370.87	172,471,924.92	26.68
Nuevo León	9,419,219,059	10,458,078,394.94	1,038,859,335.94	11.03
Oaxaca	955,206,109	1,050,591,270.00	95,385,161.00	9.99
Puebla	2,637,878,353	2,905,459,891.93	267,581,539.36	10.14
Querétaro	2,307,882,009	2,802,401,302.76	494,519,293.76	21.43
Quintana Roo	2,754,735,241	4,018,816,119.00	1,264,080,878.00	45.89
San Luis Potosí	1,578,797,099	1,798,466,089.00	219,668,990.00	13.91
Sinaloa	2,274,739,451	2,583,877,066.77	309,137,615.77	13.59
Sonora	3,324,720,560	3,898,817,138.00	574,096,578.00	17.27
Tabasco	1,269,883,361	1,536,400,338.00	266,516,977.00	20.99
Tamaulipas	3,935,869,150	4,296,865,353.00	360,996,203.00	9.17
Tlaxcala	485,110,923	548,093,236.00	62,982,313.00	12.98
Veracruz	3,697,144,031	4,037,345,810.71	340,201,779.97	9.20
Yucatán	1,367,351,158	2,010,453,894.12	643,102,735.79	47.03
Zacatecas	1,121,609,581	1,956,128,309.00	834,518,728.00	74.40
Total	108,865,116,346.05	124,989,862,243.78	16,124,745,897.73	14.81
Promedio	3,402,034,885.81	3,905,933,195.12	503,898,309.30	18.81

Fuente: Elaborado por INDETEC con información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en (2022). Transparencia Presupuestaria. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local



En el cuadro anterior se muestra que el comportamiento de la recuperación de la recaudación de impuestos en las entidades federativas en el ejercicio 2021, se caracterizó por un repunte importante en el cobro de ingresos, ligada a que en el ejercicio 2020, con el cierre de la economía, los niveles de recaudación no fueron los esperados; y fue así que en el ejercicio 2021, se obtuvo un crecimiento promedio de 18.81%, superando dicho promedio 10 entidades federativas, destacando el incremento en la recaudación de impuestos, del estado de Zacatecas, con 74.4%, derivado de un aumento superior al 100% en el cobro de los impuestos ecológicos y del 52% en el Impuesto sobre Nóminas, superando con ello las expectativas del Estado en la recaudación de impuestos.



CONCLUSIÓN

Las percepciones por concepto de impuestos obtenidas en las entidades federativas en el ejercicio fiscal 2021, superó la recaudación promedio nacional en 10 de ellas, lo cual si bien se debe en un primer momento porque se recuperó lo que no se recaudó en el ejercicio fiscal 2020, derivado de la crisis económica propiciada por la Pandemia COVID-19; también obedece al esfuerzo fiscal realizado por las autoridades locales, por medio de acciones directas tanto de fiscalización como en materia de programas de descuentos y beneficios fiscales, que facilitaron a los contribuyentes el pago de impuestos; asimismo, fue útil el fortalecimiento del marco tributario de las entidades federativas que se realizó a través de diversas reformas a sus leyes hacendarias. Es importante reconocer la decisión de algunas entidades federativas al imponer nuevas contribuciones, que en el caso de Quintana Roo, le permitió una recaudación adicional de \$106,648,610.00 con relación a lo obtenido del impuesto adicional para el fomento al empleo en el ejercicio fiscal 2020.

Es importante destacar el incremento en la recaudación a pesar de que los beneficios fiscales aplicados por las entidades federativas se multiplicaron, lo que resulta un costo significativo para las entidades federativas, puesto que son ingresos virtuales, que no se contabilizan para efectos del cálculo de los fondos de participaciones federales; por lo que seguramente conforme se vaya recuperando la economía del país, irán disminuyendo, en favor del incremento de la recaudación y de las participaciones federales ligadas a la recaudación local.



FUENTES CONSULTADAS

Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O. Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021. Congreso del Estado de Chihuahua.

Decreto No. 392 por el que se expide la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2021. Publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 85, del 26 de diciembre de 2020.

Ley Número 642 de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el día 25 de diciembre de 2020.

Dictamen que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2021. H. Congreso del Estado de Durango.

Decreto 1100 de la Ley de Ingresos del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal 2021. Incluye Anexo Único de la Ley de Ingresos del Estado 2021, costos y tarifas establecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el día 18 de diciembre de 2020.

Decreto No. 581 de la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2021. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del día 30 de diciembre de 2020.

Cuentas Públicas estatales del ejercicio 2021, publicadas en:

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/cuentas-publicas-estatales>.

Acuerdo mediante el cual se subsidia el 100% del pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 31 de diciembre de 2020.

Reglas de Carácter General de la Secretaría de Finanzas para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado de México, el día 10 de febrero de 2021.

Acuerdo de carácter general por el que se otorga subsidio fiscal para el pago del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 20 de enero de 2021.



Ana Isabel López Moguel

Maestra y Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara, actualmente se desempeña como Consultor Investigador de la Dirección Especial de Atención a los Organismos del SNCF de INDETEC.



¿QUÉ PASARÍA SI MÉXICO RECAUDARA EL IMPUESTO PREDIAL como los países de América Latina?



México es uno de los países con menor recaudación de contribuciones a la propiedad respecto a otros de América Latina con condiciones económicas similares. En este sentido, el presente artículo realiza una estimación sobre los ingresos por el impuesto predial a partir del promedio de recaudación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Se considera que si el aprovechamiento mexicano logrará este promedio se fortalecerían sustancialmente las finanzas públicas de los municipios.

Esmeralda Santana Guzmán
esantanag@indetec.gob.mx

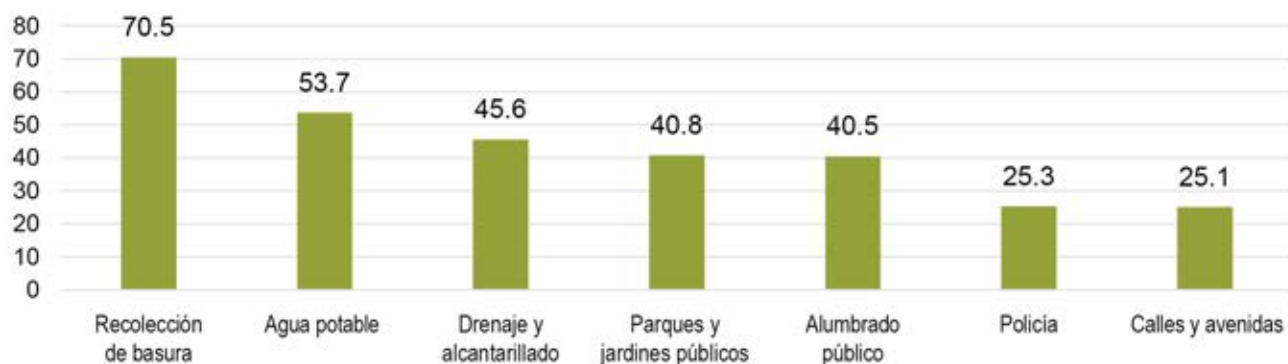
INTRODUCCIÓN

Las contribuciones inmobiliarias son la fuente de ingresos propios más importante para los municipios. Actualmente el impuesto predial es la contribución inmobiliaria medular para los municipios mexicanos al representar en el 2020 un 7.05% del total de los ingresos municipales (INEGI, 2020a). Sin embargo, este porcentaje se queda corto respecto del potencial recaudatorio que podría tener este impuesto. Lo anterior representa un área de oportunidad para mejorar la recaudación de ingresos propios de los municipios lo cual, a su vez, pudiera fortalecer la prestación de los servicios públicos que se encuentran a su cargo conforme lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

Es evidente que los municipios requieren mejorar su desempeño en la prestación de los servicios públicos y para ello, entre otras cosas, se requieren mayores recursos. Hoy en día, no se están prestando los servicios públicos con la eficiencia requerida por los ciudadanos y ello se refleja en el grado de satisfacción que manifiestan tener por cada uno de estos (Ver **Figura 1**).



Figura 1. Porcentaje de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos municipales en 2021.



Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (2021a).

Como se observa en la **Figura 1**, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (2021a), el servicio público municipal por el que los ciudadanos manifiestan una mayor satisfacción es el de recolección de basura y agua potable con porcentajes del 70.5 y del 53.7, respectivamente. Sin embargo, los ciudadanos manifiestan una satisfacción menor al 50% en los servicios de drenaje y alcantarillado, parques y jardines públicos, alumbrado público, policía y calles y avenidas (INEGI, 2021a).

Sin duda existe una problemática en la prestación de los servicios públicos municipales que pudiera asociarse tanto a una administración deficiente del gasto público como a la falta de recursos para dar cumplimiento a la obligación constitucional de la prestación de los servicios públicos con la calidad requerida por los ciudadanos.

Sobre este último punto, resulta necesario fortalecer la administración y recaudación de

los ingresos municipales para obtener mayores recursos. El impuesto predial, al ser una fuente de ingresos propia de los municipios y por lo tanto no estar etiquetada, resulta una alternativa viable para fortalecer las arcas públicas.

El presente ensayo realizará un comparativo de los ingresos generados por los impuestos a la propiedad en México y otros países. Asimismo, presentará una estimación del impuesto predial que México podría estar recaudando si lo hiciera al menos como otros países de América Latina que poseen condiciones económicas similares a éste.



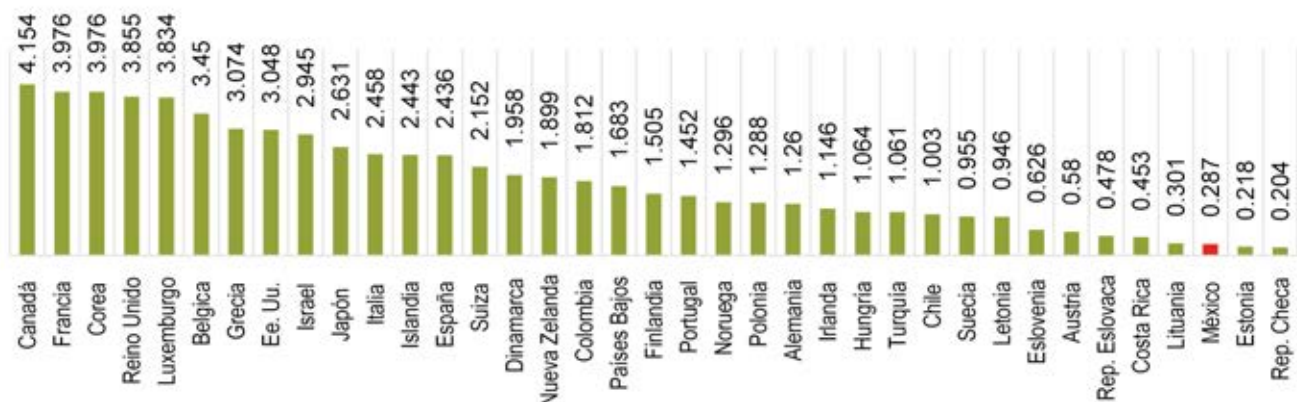
LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A LA PROPIEDAD EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES

El indicador de impuestos a la propiedad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que compara estos impuestos respecto al Producto Interno Bruto (PIB), muestra que México es el antepenúltimo país que menos recauda por dicha fuente de ingresos con un resultado de 0.287 (OCDE, 2020). Este indicador abarca todos los impuestos a la propiedad por lo que, además del predial, incorpora las transmisiones patrimoniales o el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles u otros similares que pudieran existir en cada uno de los países.

De acuerdo a la **Figura 2**, los países con un indicador mayor de impuestos a la propiedad en 2020 son Canadá y Francia, cuyos números superan al de México en 14.47 veces y 13.85 veces, respectivamente. Al comparar a México con el promedio del indicador de los países estudiados el rezago nacional es de más de 6 veces.



Figura 2. Indicador de impuesto a la propiedad de los países de la OCDE (2020).

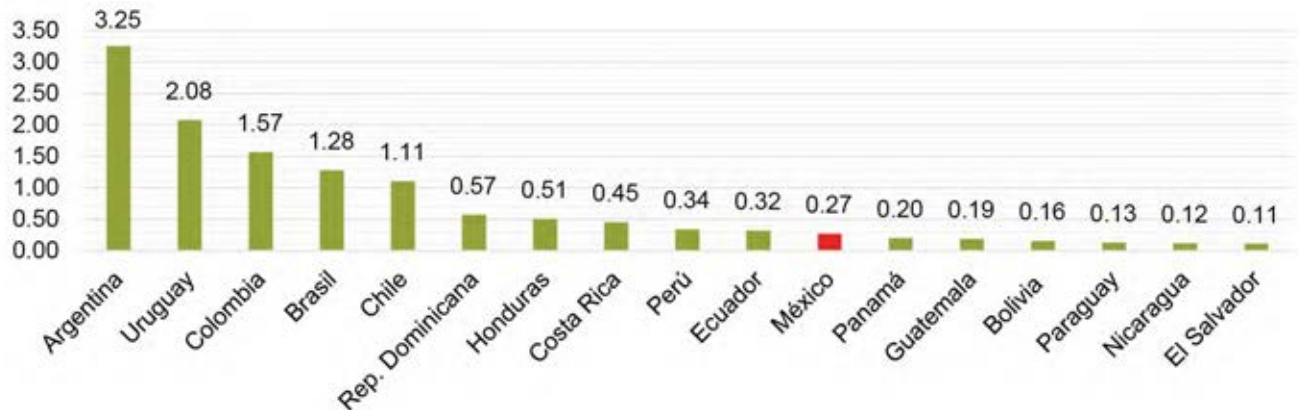


Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la OCDE, 2020.

Ahora bien, a efecto de comparar a México con países de mayor similitud, como son los latinoamericanos, la **Figura 3** presenta el indicador de impuestos a la propiedad de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) el cual pudiera dar mayor luz sobre el rendimiento de estos impuestos en México.



Figura 3. Indicador de impuesto sobre la propiedad de CEPAL en los países de América Latina (2020).



Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la CEPAL, 2020.

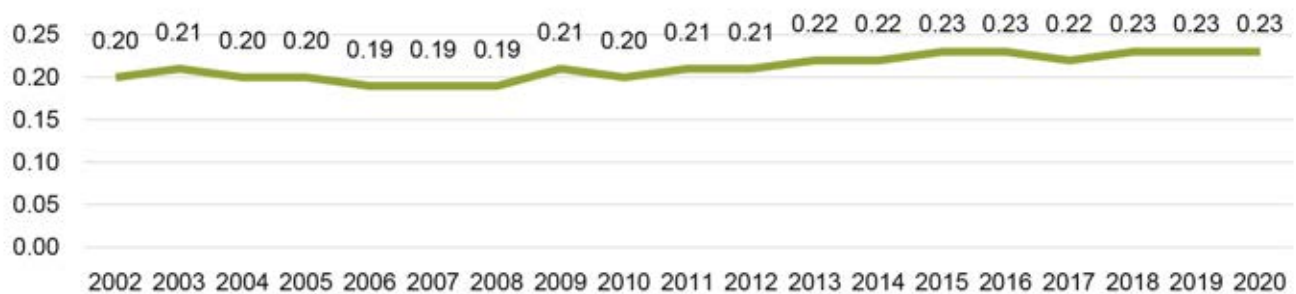
Como se observa en la **Figura 3** los países de América Latina con mayor indicador de impuesto a la propiedad son Argentina y Uruguay, siendo éstos del 3.25 y el 2.08 respectivamente, los cuales son superiores al de México en 12 y casi 8 veces. México supera el indicador de Panamá, Guatemala, Bolivia, Paraguay, Nicaragua y el Salvador, todos ellos con economías más pequeñas a éste.



RECAUDACIÓN DE IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO

El porcentaje de recaudación de impuesto predial respecto al PIB, en México, ha oscilado entre el 0.19 y el 0.23 por ciento en los últimos 19 años como se muestra en la **Figura 4** (INEGI, 2020b) (SHCP, 2020).

Figura 4. Porcentaje de recaudación de impuesto predial respecto al PIB (2002-2020).



Fuente: Elaborado por INDETEC. Cálculo obtenido con datos de INEGI y SHCP 2002-2020.

Como se observa en la **Figura 4** el porcentaje de recaudación de impuesto predial respecto al PIB es bajo, y más aun considerando que México es una de las 20 economías más grandes del mundo por lo que se esperaría que el resultado de su indicador se aproximara al menos a los de países cuyas economías sean similares.

A efecto de estimar los niveles de recaudación que pudiera estar alcanzando México al compararse con otros países, se tomará el promedio del indicador de impuesto a la propiedad de CEPAL de los países de América Latina similares a la condición económica de México. En este sentido, la **Tabla 1** compara el PIB (Banco Mundial, 2020a), el PIB per cápita (Banco Mundial, 2020b) y el indicador de impuesto sobre la propiedad (CEPAL, 2020) donde se observa que en México éste último es menor a los países cuyas condiciones económicas son similares, e inclusive menos favorecidas.



Tabla 1. Comparativo del porcentaje de impuesto a la propiedad/PIB en los países con mayor PIB y PIB per cápita de América Latina (2020).

País	PIB (dólares)	PIB per cápita (dólares)	Indicador de Impuesto a la Propiedad
Brasil	\$1,444,733,258,971.65	\$6,796.84	1.28
México	\$1,073,915,880,822.50	\$8,329.27	0.27
Argentina	\$389,288,056,265.33	\$8,579.00	3.25
Colombia	\$271,437,596,293.84	\$5,334.56	1.57
Chile	\$252,940,023,046.01	\$13,231.70	1.11
Promedio del % impuesto sobre la propiedad/PIB			1.50

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de Banco Mundial (PIB y PIB per cápita) y CEPAL (% de impuesto a la propiedad/PIB).

Previo a la elaboración de la estimación resulta relevante comparar lo que representan el resto de las contribuciones de estos países respecto a su PIB a efecto de tener un mayor panorama de la carga tributaria que tiene cada uno de ellos (Ver Tabla 2).



Tabla 2. Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB 2020

INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS (%PIB)	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	PROMEDIO
Ingresos tributarios directos	8.70	8.80	7.36	8.20	8.27	8.26
Imp. sobre los ingresos, utilidades y ganancias de capital	5.44	7.07	6.25	6.24	7.67	6.53
Personas físicas	2.35	3.04	1.98	1.18	3.78	2.47
Corporaciones y empresas	2.80	2.69	4.70	4.66	3.61	3.69
No clasificables	0.29	1.34	-0.43	0.41	0.28	0.38
Impuestos sobre la propiedad	3.25	1.28	1.11	1.57	0.27	1.50
Otros impuestos directos		0.45		0.38	0.33	0.39
Ingresos tributarios indirectos	15.50	13.75	10.60	7.53	6.66	10.81
Impuestos generales sobre bienes y servicios	10.92	11.58	7.96	6.19	4.28	8.19
Impuestos específicos sobre bienes y servicios	1.77	1.48	2.49	1.05	2.13	1.78
Comercio y transacciones internacionales	2.69	0.69	0.15	0.29	0.25	0.81
Otros indirectos	0.12					0.12
Otros impuestos	0.22	0.65	-0.22	0.67	0.35	0.34
Contribuciones sociales	5.73	6.77	1.55	2.21	2.50	3.75
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	30.15	29.97	19.29	18.61	17.77	23.16

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de la CEPAL, 2020.

Como se observa en la **Tabla 2**, México es el país con menor carga tributaria (porcentaje de ingresos tributarios/PIB) de los señalados. Se observa que los porcentajes de ingresos tributarios indirectos, así como de las contribuciones sociales son menores que el promedio en un 4.15 y 1.25 respectivamente; asimismo los porcentajes de ingresos tributarios, así como el de otros impuestos superan el promedio en 0.01.

Lo anterior lleva a la reflexión de que pudieran existir espacios para el incremento de la carga tributaria en algunas contribuciones en México, tal es el caso de los impuestos a propiedad, particularmente el impuesto predial al ser un impuesto que se caracteriza por gravar la riqueza y tener una base gravable claramente identificable. En

este sentido, la **Figura 4**, presenta una estimación de la recaudación de impuesto predial en México como si éste recaudara por lo menos el promedio de impuesto a la propiedad de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

A efecto de realizar la estimación de la **Figura 4** se tomó la información del indicador de impuesto a la propiedad de cada uno de los países del 2016 al 2020 y se obtuvo el promedio para cada año. Enseguida, al promedio se le restó el porcentaje correspondiente a la recaudación de otros conceptos diferentes al impuesto predial durante el año estimado, ya que como se comentó el indicador de impuestos a la propiedad los incluye, por ejemplo, si este indicador en México en el 2020 es de 0.27 (Ver **Tabla 1**) y ese año el porcentaje de impuesto predial respecto al PIB



fue de 0.23 (Ver **Figura 4**), la diferencia entre ambos (0.04), se restará del promedio obtenido (1.50, Ver **Tabla 1**), resultando 1.46 el porcentaje estimado de impuesto predial respecto al PIB que servirá para calcular la recaudación estimada en el 2020.

Figura 5. Comparativo de recaudación de impuesto predial y recaudación estimada (2016-2020).



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en el portal de Transparencia Presupuestaria (SHCP), INEGI y CEPAL.

Como se observa en la **Figura 5**, de acuerdo a la estimación realizada en el 2020 la recaudación hubiera ascendido a un monto de \$358,731'528,957.4 es decir, 533.57% más recursos para los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Es preciso señalar que esta estimación se está realizando considerando la recaudación a nivel nacional, sin embargo, hablar de mayor recaudación de impuesto predial no significa que ésta deba incrementarse de la misma forma en todos los municipios ni a todos los propietarios de bienes inmuebles. Ello dependerá de los tipos inmuebles que posean y de los valores de los mismos. La progresividad en las tarifas del impuesto predial favorece la equidad y proporcionalidad al incrementar las tasas progresivamente y por rangos de valor de forma que paguen más quienes cuentan con inmuebles más costosos.

Ahora bien, si se contrasta la recaudación alcanzada (\$56,621'089,528.0) y estimada (\$358,731'528,957.4) a nivel nacional en el 2020 con el egreso de los



municipios y demarcaciones de la Ciudad de México en este mismo año, según cifras de INEGI (2020a), la recaudación de predial lograda alcanza a cubrir sólo el 7.89% del egreso total mientras que si se estuviera recaudando el estimado se cubriría el 48.94% del total del egreso en el 2020.

La **Tabla 3** presenta un análisis comparativo de los porcentajes de recaudación de predial y el estimado para los diferentes conceptos de egresos (INEGI, 2020a).



Tabla 3. Porcentaje de recaudación predial y predial estimado por conceptos de egreso (2020).

Conceptos de egreso	Egresos 2020 (pesos)	% Recaudación predial 2020	% Recaudación predial estimada 2020
Total egresos	\$717,430,785,770.00	7.89%	50.00%
Gasto corriente	\$470,172,049,613.00	12.04%	76.30%
Servicios personales; materiales y suministros; servicios generales	\$350,519,122,894.00	16.15%	102.34%
Servicios personales	\$212,588,457,444.00	26.63%	168.74%
Inversión pública	\$121,765,386,839.00	46.50%	294.61%

Nota: La recaudación predial estimada en 2020 es de \$358,731'528,957.4 y la recaudación de predial de \$56,621'089,528.

Fuente: Elaborado por INDETEC con datos de las Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM), Transparencia Presupuestaria (SHCP), INEGI.

Como se observa en la **Tabla 3**, la recaudación estimada en 2020 cubriría dos terceras partes del gasto corriente, casi dos veces los servicios personales y casi 3 veces la inversión pública de los municipios y demarcaciones territoriales mexicanos.

Asimismo, la prestación de los servicios públicos, que implica una parte del egreso por los conceptos de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, los cuales, como se observa en la **Tabla 3**, se cubrirían al 102.34%. Estos datos reflejan el fortalecimiento que podrían tener las haciendas públicas municipales a nivel nacional si se recaudara al menos el promedio de estos países de América Latina, situación que permitiría lograr una mayor satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.



CONCLUSIONES

Actualmente existe una fuerte dependencia de la mayoría de los municipios mexicanos hacia las participaciones y aportaciones federales y solamente algunos municipios han logrado fortalecer sus ingresos locales, particularmente con respecto al impuesto predial, lo cual se refleja en los bajos resultados alcanzados a nivel nacional.

México en el 2020 fue el antepenúltimo país en recaudación de impuestos a la propiedad comparado con los otros 37 miembros de la OCDE y el onceavo de los 17 países de América Latina (de acuerdo con la información existente en este año), y esto a pesar de que la economía mexicana es la segunda más importante en la región latinoamericana.

La estimación de la recaudación del impuesto predial basada en las condiciones de México en comparación con otros países de América Latina con economías similares, permite reflexionar sobre los recursos tan importantes que están dejando ir los municipios y que en un momento dado servirían para cubrir un porcentaje superior de sus egresos y aunado a ello, lograr un margen más amplio para la ejecución de proyectos estratégicos y eficientes de servicios públicos y otras necesidades prioritarias para el desarrollo de los municipios.

Si bien es cierto, existe una gran heterogeneidad en los municipios, en términos generales la información presentada exhibe que éstos tienen áreas de oportunidad que les permitirían incrementar sus ingresos por el impuesto predial. Es importante resaltar que los espacios tributarios para la recaudación de impuesto predial en los municipios dependerán de diversos factores, tales como el desarrollo inmobiliario del municipio y el tipo de viviendas con los que éste cuente, así como de un adecuado marco normativo y de una administración tributaria eficiente.

En este sentido, algunos aspectos a analizar para cada municipio serían sus tasas o tarifas y si éstas son progresivas, los gastos fiscales (descuentos), el porcentaje de cobro de cartera, la actualización de sus padrones catastrales y el grado de actualización de los valores catastrales.

La falta de un servicio civil de carrera a nivel municipal obstaculiza que los conocimientos técnicos que se van generando en las diferentes administraciones se consoliden en la mejora de la gestión pública, ya que existe una alta rotación del personal. La profesionalización de los servidores públicos, particularmente aquellos que realizan labores técnicas como el caso de los que se desempeñan en las tesorerías y los catastros, constituye una asignatura pendiente a nivel municipal.

Las condiciones económicas que dejó la pandemia COVID-19 demandan gobiernos resilientes y colaborativos que puedan hacer frente a las necesidades de los ciudadanos. Los municipios al ser el nivel de gobierno más cercano a la población tienen un mayor compromiso a dar respuesta a estas peticiones. Se requieren finanzas públicas sanas y fortalecidas para poder cumplir con las metas y objetivos planteados en los planes municipales de desarrollo y prestar servicios públicos con la calidad que los ciudadanos demandan. Por esta razón resulta indispensable que los municipios redoblen sus esfuerzos en la recaudación de ingresos propios, en especial en el impuesto predial el cual, como se observó, tiene un alto potencial recaudatorio.



FUENTES CONSULTADAS

Banco Mundial (2020a). PIB (US\$ a precios actuales). Recuperado de:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

Banco Mundial (2020b). PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Recuperado de:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). Indicador de Impuestos sobre la Propiedad. Recuperado de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020a). *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM)*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020b). *Producto Interno Bruto*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021b). *Censo Nacional de Gobiernos y Delegaciones 2021*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

OCDE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2020). Índice de Impuestos a la Propiedad. Recuperado de <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). *Transparencia Presupuestaria. Recaudación Local*. Recuperado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Recaudacion_Local



Esmeralda Santana Guzmán

Licenciada en Contaduría Pública y Finanzas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Maestra en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco. Actualmente labora en INDETEC como Directora de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal, adscrita a la Dirección Especial de Hacienda Municipal.



EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD para la autorización y contratación de la deuda pública



El principio de anualidad determina indudablemente el ciclo presupuestal, según los ingresos y egresos, comprendiendo temporalmente desde el primero hasta el último día del año. Sin embargo, el principio de anualidad se manifiesta en una serie de actividades, entre ellas la contratación de deuda y el reintegro de transferencias federales etiquetadas, las cuales se abordarán a lo largo de este artículo.

César Bojórquez León
cbojorquezl@indetec.gob.mx

Ricardo Ayala Villagrana
rayalav@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

Las leyes, desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez, se pueden clasificar con una vigencia determinada o indeterminada (Máynez, 2014), mismas que son concebidas para regular la conducta humana mediante una prescripción, autorización o prohibición y que su incumplimiento genera una sanción coercitiva.

Dicho lo anterior, dentro del ámbito presupuestal federal de México, existe una actividad legislativa que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que consiste en:

- Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Revisión de la Cuenta Pública Anual.

- Aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y
- Para reconocer y pagar la deuda nacional.

La Ley de Ingresos, conforme a lo señalado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece que debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre¹

Las funciones antes señaladas están concebidas bajo el principio de anualidad que se conceptualiza como: el *“Principio conforme al cual los presupuestos de las administraciones públicas deben contener la previsión anual de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio en curso”* (RAE, 2022).

Afirma Giuliani Fonrouge que “a partir del siglo XVII y por influencia del parlamento inglés, se orientaba este principio a garantizar el control de la acción gubernamental, esto se da debido a que, si la aprobación se otorga por un periodo de tiempo corto, al término éste debe ser renovado, por ende, el Parlamento adquiere fuerza y por consiguiente un balance al poder. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica. La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria” (Garza, 2008).

En la actualidad la mayoría de los países de América adoptan el principio de anualidad, de forma usual coincide con el año natural, como ejercicio financiero.

¹ Artículo 42 fracción IV de la LFPRH.





Ello, debido muchas de las veces a la vida laboral, administrativa², etc. El caso de Estados Unidos de Norteamérica difiere de esto, dado que el año fiscal del Gobierno Federal comienza el 1 de octubre y se extiende durante un año calendario hasta el 30 de septiembre del año siguiente. (USA, 2022)

En el derecho mexicano el principio de anualidad deviene, en materia de deuda pública, de lo estipulado por el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En efecto, el Congreso de la Unión tiene facultades para aprobar anualmente los montos de endeudamiento público que deberá incluirse en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), que es la “norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales)” (SHCP, 2022). En los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) están establecidos los ingresos por financiamientos que, conjuntamente con otros rubros de ingresos, permiten sustentar el gasto público.

Asimismo, en el caso del presupuesto público también permea el principio de anualidad, ya que con fundamento en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la CPEUM, estipula que la Cámara de Diputados aprobará anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, lo que doctrinariamente se identifica como el “principio de anualidad” que circunscribe su vigencia e impide su ejecución en el año subsecuente.

Por tanto, el principio de anualidad presupuestaria, en estricto sentido no encuentra en el texto constitucional alguna disposición que, en contrapartida, permita su aplicación con posterioridad a la conclusión de su vigencia.

² Ya desde el siglo XIX se adoptó en las empresas el término de un año para la apertura y el cierre de la contabilidad.



Si abordamos el estudio del artículo 117 constitucional, fracción VIII, segundo párrafo, señala que los Estados y los Municipios podrán contraer crédito por los conceptos y hasta por los montos que las legislaturas locales fijen anualmente en los respectivos presupuestos; lo que guarda estrecha relación con el principio de anualidad en materia presupuestal, según el cual los ingresos y egresos del Estado se ejercen anualmente, de modo coincidente con el año calendario. Ahora bien, ello no impide que los Estados o los Municipios asuman créditos cuyo plazo exceda de esa temporalidad, mediando las correspondientes autorizaciones; más bien, el rigor de la anualidad presupuestal exige que en cada una de ellas, la legislatura esté en aptitud constitucional plena para decidir con esa periodicidad los conceptos y los montos por los que el Estado puede acceder a financiamiento durante esa anualidad; y también los conceptos por los que captará ingresos y en qué los aplicará; rubro, este último, en el que se explica su facultad de decidir qué y cuáles de los ingresos captados en ese ejercicio, autoriza sean aplicados para el pago de sus obligaciones crediticias, cuidando que se cumplan las funciones fundamentales del Estado y se cubran las necesidades primarias y servicios básicos a que tiene derecho la población.

Asimismo, como Ley Reglamentaria del artículo 74, fracción IV, la LFPRH señala en varios artículos el principio de anualidad, citando el artículo 16 que establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, criterios generales de política económica, los objetivos, estrategias y metas anuales, así como las proyecciones de las finanzas públicas se revisarán anualmente.

De igual manera, el artículo 17 del ordenamiento antes citado establece que los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la Ley de Ingresos, así como los correspondientes al rubro de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los

que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público. En referencia a lo anterior, también el artículo 25 insta que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal.

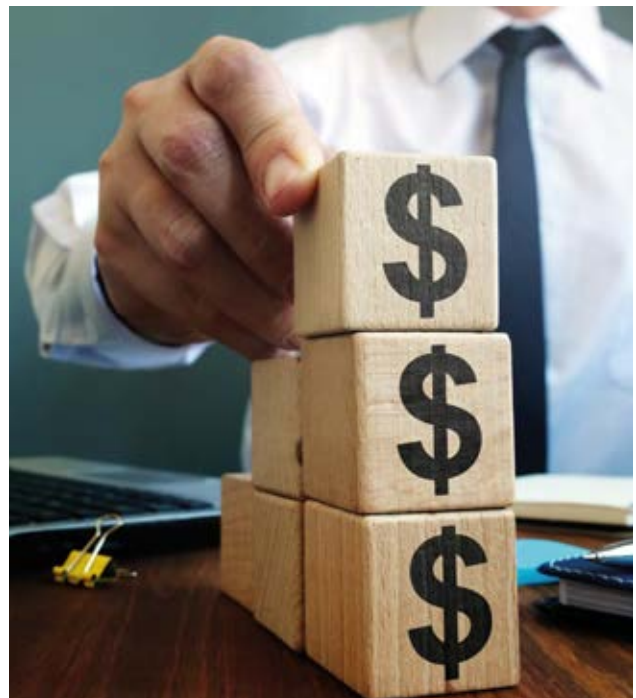
Consecuentemente, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tiene una vigencia anual y rige del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, coincidiendo con el año del calendario, lo que obliga a renovar año con año el PEF, a efecto de determinar las erogaciones que con cargo a recursos federales podrán realizarse en el ejercicio que corresponda, ello sustentado en el artículo 39 de la LFPRH.

Este principio aplica también en lo que respecta a la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al presupuesto de servicios personales comprendido en los presupuestos de los ejecutores del gasto, ya que el artículo 69, fracción II, de la LFPRH señala que los contratos no podrán exceder la vigencia anual de cada Presupuesto de Egresos.

Otro tema relevante del ordenamiento en cita, es respecto a la austeridad y disciplina financiera, toda vez que en su artículo 61, tercer párrafo señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias competentes, establecerá los criterios generales para promover el uso eficiente de los recursos humanos y materiales de la Administración Pública Federal, a fin de reorientarlos al logro de objetivos, evitar la duplicidad de funciones, promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, modernizar y mejorar la prestación de los servicios públicos, promover la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reducir gastos de operación. Dichas acciones deberán orientarse a lograr mejoras continuas de mediano plazo que permitan, como mínimo, medir con base anual su progreso.

En cuanto a la Ley de Disciplina Financiera de la Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM), el principio de anualidad se encuentra establecido en el artículo 17 Y 21. En estos numerales se establece un límite para las fechas de reintegro de las transferencias federales etiquetadas a la Tesorería de la Federación (TESOFE). Conforme a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), lo establecido en este artículo puede dividirse en tres supuestos:

- 1.** El recurso etiquetado que no se comprometió al 31 de diciembre: Deberá reintegrarse a más tardar el 15 de enero del siguiente ejercicio.
- 2.** El recurso etiquetado comprometido al 31 de diciembre tiene de plazo hasta el 31 de marzo para devengarse, ejercerse y pagar los recursos. Los remanentes deberán integrarse a más tardar a los 15 días naturales siguientes.
- 3.** El recurso etiquetado con calendario de ejecución: En este caso deberán atender lo convenido en el calendario de ejecución y una vez cumplido el plazo referido en el convenio, los remanentes deberán reintegrarse a la TESOFE dentro de los siguientes 15 días naturales.



Es importante mencionar que en el artículo DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO de la LDDEFM, se exceptúa de los reintegros a los recursos que sean otorgados a los Entes Públicos a través del esquema de los certificados de infraestructura educativa nacional, pertenecientes al Programa Escuelas al CIE.

Otra excepción al principio de anualidad contenida en la LDDEFM, se manifiesta en su artículo 9 al mencionar que en el Presupuesto de Egresos se deberá asignar un determinado monto de gasto para la atención de desastres naturales a través de un fideicomiso público que se constituya específicamente para dicho fin, cuyos recursos podrán gastarse en ejercicios subsiguientes. Es decir, el fideicomiso contiene ingresos que se generan en un ejercicio fiscal (o en varios) y se gastan en los años subsiguientes, cuando se presenten los supuestos previstos por la Ley.

Siguiendo con las excepciones al principio de anualidad, el artículo 13, fracción VIII, de la LDDEFM establece que una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos, sólo procederá realizar pagos con base en dicho presupuesto, por los conceptos efectivamente devengados en el año

que corresponda y que se hubieren registrado en el informe de cuentas por pagar y que integran el pasivo circulante al cierre del ejercicio. En el caso de las Transferencias Federales etiquetadas se estará a lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley.

En lo que respecta al artículo 12 (para las entidades federativas) y en el artículo 20 (para los municipios) se establecen límites para los recursos que cubrirán los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), previstos en el proyecto de Presupuesto de Egresos. En este caso, son erogaciones previstas para liquidarse en un determinado ejercicio fiscal, pero, por diversas razones, se pagarán con recursos del presupuesto de Egresos del año subsiguiente.

Así como se ha señalado que la Cámara de Diputados (y lo mismo sucede con las legislaturas locales, en las Leyes de Ingresos) tiene potestades en lo que respecta a la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, así como la legitimidad para revisar la cuenta pública, esto es, determinar si los programas y su ejecución presupuestal se ajustaron a los términos y montos aprobados, si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos se ajustan y corresponden a los conceptos de las partidas respectivas.



El principio de anualidad es muy relevante en la contratación de financiamientos, toda vez que, en el caso del Gobierno Federal, el Congreso de la Unión autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación el límite del “financiamiento neto” que se podrá contraer; en tanto en las entidades federativas, las legislaturas locales autorizan el monto máximo de los financiamientos que se pueden contratar en el ejercicio fiscal correspondiente.

En lo relativo a la cuenta pública, mediante las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se reestructuró a la Auditoría Superior de la Federación y se modificaron sus facultades, forma de organización y trabajo para poder llevar a cabo revisiones en entidades federativas, así como en la cuenta pública federal.

De igual forma, esta ley eliminó los principios de anualidad y posteridad del ejercicio fiscalizador, lo cual permitirá realizar investigaciones en tiempo real. En este sentido, se facultó a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar el total de los recursos transferidos a los diferentes órganos de gobierno mediante las participaciones federales, esto en coordinación con las diversas entidades locales de auditoría.

Derivado de las modificaciones, la ASF estará facultada para fiscalizar aquellos recursos de la Federación que hayan sido transferidos a contratos, fondos y fideicomisos de carácter público y privado.



CONCLUSIÓN

Como se puede apreciar, el principio de anualidad tiene aplicación en varios rubros como lo es, el ciclo presupuestal, la contratación de deuda, entre otros, sin embargo, existen en la actualidad algunas excepciones al mismo principio que se deben tomar en cuenta al aplicar las legislaciones que se comentaron en este artículo.



FUENTES CONSULTADAS

- CPEUM. Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 28/05/2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- RAE. Real Academia de la Lengua. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. (27 de mayo de 2022). Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-anualidad>
- Garza, S. F. (2008). *Derecho Financiero Mexicano*. México: Porrúa.
- LDFEFM. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 30/01/2018. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 27-02-2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Máynez, E. G. (2014). *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- SHCP. (20 de mayo de 2022). *Glosario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Obtenido de: https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/I.htm
- USA, G. (27 de 01 de 2022). *usa gov en español*. Obtenido de <https://www.usa.gov/espanol/presupuesto>
- Vega, M. P. (2000). *La hacienda pública liberal y el Derecho Tributario*. Bogotá: Temis.

Cesar Bojorquez León

Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Licenciado en economía por la Universidad de Guadalajara, actualmente es Director de Disciplina Financiera de INDETEC.

Ricardo Ayala Villagrana

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, así como licenciado en Economía por la misma casa de estudios. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Disciplina Financiera en INDETEC.



ELEMENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS sistemas públicos de pensiones



Los sistemas de pensiones en el país podrían registrar dificultades a mediano plazo y en el peor de los escenarios colapsar, si las administraciones públicas se resisten a emprender medidas de sostenibilidad financiera inmediata, dado que su población está envejeciendo. Optar por esa sustentabilidad, no significa generar altos costos en los presupuestos públicos, de ahí nuestras siguientes sugerencias.

Luis Fernando Bolaños Aguilar
lbolanosa@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

Solventar a largo plazo los ingresos o las percepciones económicas de la población en edad de retiro es sin duda alguna un tema complejo que requiere de una atención especializada y muy concreta de parte de los sistemas públicos de pensiones para evitar riesgos o colapsos en sus estructuras financieras. Además de que sus planes y programas deben formar parte de la estrategia global de los sistemas de seguridad social, mismos que abarcan también los sistemas públicos de salud.

En el mundo existen múltiples estructuras de financiamiento y funcionamiento de la seguridad social, sin embargo, hay dos grandes exponentes que inspiran a la mayoría de esos sistemas, ya sea públicos o privados, a seguir sus directrices en la materia, se trata de los modelos *tipo Bismarck* o *tipo Beveridge*.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2009 reconoció la influencia que han tenido ambos modelos, los cuales requieren en gran medida de condiciones demográficas y financieras que aseguren la sostenibilidad de los esquemas de pago a los derechohabientes.

En el presente trabajo solo se abordará una parte de estos sistemas de seguridad social, que es la referida a los sistemas de pensiones y los elementos que inciden en su sostenibilidad.

La relevancia de ello es que, en México, la Ley de Disciplina Financiera (LDF) mandata que los entes públicos locales deberán presentar información periódica de sus sistemas de pensiones públicos por medio de estudios actuariales (LDF, art. 5, fr. V y art. 18, fr. IV). La razón de esto, es el reconocimiento del potencial riesgo a las arcas locales de un sistema de pensiones insostenible.

Con la finalidad de identificar los elementos que influyen en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones públicos, se abordarán de manera resumida los siguientes subtemas: los enfoques de los sistemas de seguridad social (*el modelo Bismarck y el modelo Beveridge*); la relación entre la sostenibilidad de un sistema de pensiones y las finanzas públicas; y una revisión de los Formatos 8 de la LDF.



EL MODELO BISMARCK Y EL MODELO BEVERIDGE

Con respecto a la esencia de cada uno de los modelos, se puede destacar que en el caso del modelo Bismarck se aboga por la responsabilidad compartida entre el asegurado, el asegurador y el Estado, en tanto que en el modelo Beveridge gran parte de la responsabilidad recae en el Estado.

En palabras de Sánchez-Castañeda (2012) la gran diferencia entre los modelos construidos con base Bismarck o Beveridge puede resumirse en la Tabla 1.



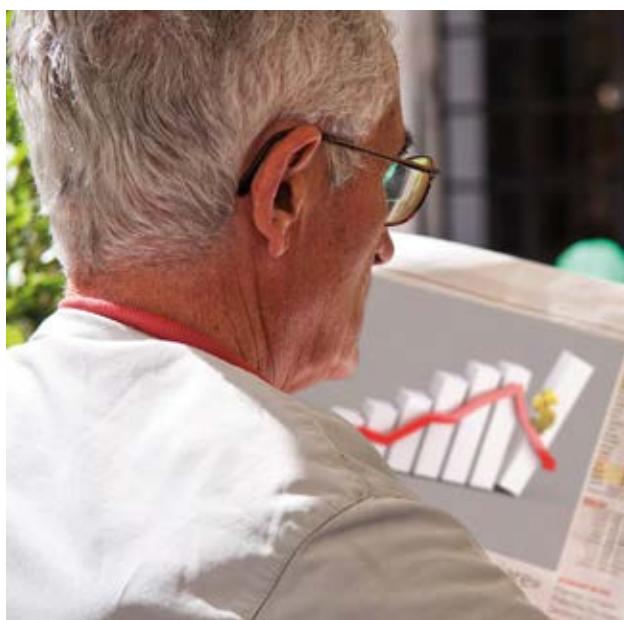
Tabla 1. Características comparativas entre los modelos Bismarck y Beveridge

<i>Modelo Bismarck</i>	<i>Modelo Beveridge</i>
La cobertura depende de la condición laboral del individuo.	Tiende a la universalidad.
Se caracteriza por un régimen de seguros múltiples.	Se basa en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de la necesidad.
El financiamiento depende de las contribuciones del asegurado, el empleador y en algunos casos del Estado.	El financiamiento depende en su mayoría del presupuesto del Estado.
Hay un administrador diferenciado de cada riesgo e incluso de los colectivos asegurados.	Se busca una gestión administrativa unificada y planificada.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en la información de Sánchez-Castañeda (2012).

La aplicación completa e integral de alguno de los sistemas no exenta del registro de alguna dificultad, de ahí que es comprensible que actualmente el funcionamiento de la seguridad social intercale elementos de ambos modelos para evitar problemas a nivel social y de gobierno.

Esto es consecuencia de que los sistemas de pensiones son un soporte para la actividad económica y una fuente de bienestar para la población en retiro al proporcionarle un ingreso.



LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Los efectos de los sistemas de pensiones dentro de la actividad económica y del funcionamiento del Estado han sido ampliamente debatidos. El primer ejercicio con un enfoque de teoría económica data de Samuelson (1958) que, en su modelo más simple, menciona que parte de la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones dependerán del crecimiento poblacional y el incremento real del ingreso de los hogares. Es así que, en términos teóricos es cuestión de tiempo para que los sistemas de pensiones se tornen insostenibles si se financian por medio de aportaciones de solidaridad intergeneracional, es decir, que los trabajadores activos aporten a las pensiones en curso, si existe una tendencia al envejecimiento de la población.

El problema señalado por Samuelson (1958) se origina de la estructura de los sistemas de pensiones, ya que no todos son financiados por solidaridad intergeneracional, y por tanto no todos serán insostenibles. Tresch (2015) menciona que existen tres grandes esquemas de funcionamiento de los sistemas de pensiones públicos, mismos que se exhiben en la Tabla 2 con sus respectivas fuentes de financiamiento.



Tabla 2. Esquemas generales sobre los sistemas de pensiones

Naturaleza financiera	Beneficios compatibles	Método de fondeo	Variables de mayor incidencia en el monto de la pensión
<i>Completamente financiado</i>	Contribución definida.	Aportaciones al fondo de parte de trabajadores, patrones y Estado que entran a procesos de inversión en los mercados financieros.	Aportaciones. Rentabilidad de las inversiones.
<i>Parcialmente financiado</i>	Beneficio definido. Contribución definida.	Aportaciones al fondo de parte de trabajadores, patrones y Estado que entran, se acumulan en cuentas individuales o colectivas.	Aportaciones.
<i>Sin financiamiento</i>	Beneficio definido.	Transferencias directas de trabajadores activos y el Estado a las pensiones.	Ingresos durante la vida laboral o sus últimos años.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en las aportaciones de Tresch (2015).



La literatura reconoce que estos tres esquemas poseen ventajas y perjuicios al analizar la dinámica de las pensiones.

Al tomar de referencia el trabajo de Peter Diamond se encuentra que en múltiples debates él señaló que los sistemas de pensiones “*Sin Financiamiento*” empeoran a largo plazo el potencial de crecimiento de las economías, y con ello la recaudación pública, a la par de que pueden requerir un alto grado de recursos que se extraerán de la sociedad por medio de impuestos o reasignación del gasto público hacia los sistemas de pensiones. Asimismo, agregó que los sistemas “*Sin Financiamiento*” pueden mejorar el ingreso de los jubilados y que si las políticas económicas permiten seguir con el crecimiento de la población y de los ingresos de los trabajadores, es un mecanismo de redistribución de la riqueza¹.

Por lo tanto, la elección de un sistema de pensiones de parte del Estado requiere de considerar las implicaciones que tendrá en la sociedad y las dinámicas económicas que éstas traerán porque la transición entre modelos puede afectar al ingreso de los pensionados. Por ejemplo, desde el plano teórico, la transición de un esquema de Beneficio Definido (BD) a Contribución Definida (CD) puede implicar una pérdida de poder adquisitivo para los pensionados que cambian de régimen.² De igual forma, si la transición se hace de un esquema “*Sin financiamiento*” a uno “*Parcialmente financiado*”, la tasa de reemplazo³ puede ser baja a consecuencia de planes de inversión conservadores o contextos de mercado adversos⁴.



¹ Estos argumentos surgen de la interpretación resumen del trabajo de Diamond recopilado Tresch (2015).

² Los modelos de BD corresponden a sistemas de pensiones donde el patrón se compromete a realizar el pago de una pensión constante independientemente del ahorro generado por el trabajador. Por lo que si un trabajador se mueve de un sistema BD a CD renuncia a una pensión previamente definida por una que dependa de los esquemas de ahorro e inversión del sistema.

³ **Beneficio definido:** Pago de un monto de pensión previamente establecido.

Contribución definida: Pago de un monto de pensión con base en el capital obtenido por medio de las aportaciones e inversiones financieras.

Tasa de reemplazo: Porcentaje del monto de la pensión respecto al ingreso recibido durante los últimos años de vida laboral.

⁴ La importancia de los métodos de inversión en los fondos de pensiones surge de la idea del valor futuro, ya que, con bajas tasas de rentabilidad de una inversión, aunque sea a un periodo de tiempo prolongado, el retorno de la inversión puede ser bajo al considerar factores como la inflación.

Por ejemplo, el valor futuro de flujo de efectivo real de \$100 cada año por 30 años a una tasa de interés real de 1% es de \$3,513.27, el cual es 17.78% menor si el rendimiento real es 2% y 34.48% menor si el rendimiento real es 3%. Al hablarse de un valor en términos reales se alude a que este fue ajustado por inflación.

LOS SISTEMAS DE PENSIONES ESTATALES EN MÉXICO

Actualmente en México existe una variabilidad importante en los sistemas de pensiones BD o CD, lo que hace difícil establecer una causalidad clara entre los factores que permiten a los gobiernos locales tener sistemas de pensiones sostenibles o sistemas de pensiones que requieren de transferencias directas de parte del presupuesto para el pago de sus obligaciones.

El uso de sistemas de pensiones que se apoyen en la posibilidad de generar ahorros de parte de los trabajadores activos con apoyos del Estado, reduce el costo presupuestario de un sistema “*Sin Financiamiento*” para el Estado, y pueden mejorar el ingreso de los trabajadores activos cuando estos se retiren. Con ello nos referimos a sistemas de tipo Bismarck, pero con contribuciones de parte del trabajador y el patrón (servidor público y gobierno).

Por ejemplo, con base en los datos del Formato 8 de la LDF presentados en los presupuestos de egresos estatales, se encuentra por medio de tres especificaciones econométricas que el principal determinante de los superávits actuariales en los sistemas de pensiones para las generaciones presentes es explicado por las altas tasas de contribución y aportación a los sistemas públicos de pensiones de las entidades federativas.⁵



⁵ Aplicando tres métodos de estimación lineal para explicar el balance actuarial de los sistemas públicos de pensiones de las entidades federativas donde se consideran las reservas del fondo, la tasa de aportación y contribución, la edad mediana de la población y el PIB estatal per cápita; las únicas variables permanentemente significativas y que conservan sus signos son las tasas de aportación y la de contribución. Los métodos usados son Mínimos Cuadrados Ordinarios, Mínimos Cuadrados Generalizados y Mínimos Cuadrados Robustos. Esto se deja como ilustrativo porque un análisis a mayor profundidad sale de los alcances y objetivos del trabajo.



ELEMENTOS CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Como se mencionó, los sistemas de pensiones son fundamentales en el proceso de generación de bienestar en un país. Las posibilidades de una quiebra de los sistemas públicos de pensiones pueden desembocar en una crisis o recesión económica. De igual forma, el rescate de dichos sistemas puede derivar en este mismo problema, ya que la insostenibilidad de los sistemas al no ser tratada, generará aumentos en la necesidad de transferencias directas cada vez mayores. Un caso claro a nivel internacional es el de España, en este país el sistema de pensiones “*universal sin financiamiento*” muestra importantes retos en el ámbito fiscal asociados al gasto en sistemas de pensiones (de Cos, 2021).

A fin de evitar posibles riesgos para la hacienda pública local, es prudente considerar el conjunto básico de elementos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones mostrado en la Tabla 3, mismos que se acompañan de posibles soluciones para reducir o postergar la necesidad de una transferencia directa del presupuesto al sistema de pensiones.



Tabla 3. Elementos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones públicos

Elemento	Implicación	Posible alternativa
Incremento en la esperanza de vida	Ante un incremento de la esperanza de vida, los jubilados/ pensionados implicarán un mayor pasivo contingente y harán menos sostenible al sistema de pensiones.	Postergar la edad de retiro. Otorgamiento de incentivos para postergar el retiro de los trabajadores.
Aportaciones y entrada de flujos de efectivo	Las cuotas de los trabajadores y el patrón conforme sean mayores llevan a la generación de flujos de efectivo positivos que reducen el déficit actuarial. La existencia de flujos adicionales a las aportaciones del trabajador y el patrón pueden proporcionar mayores tasas de retorno al ser ingresos no generados por el ahorro del trabajador.	Elevar las cuotas y aportaciones al sistema de parte del trabajador y el patrón. Esquemas de financiamiento externo por medio de servicios, derechos, u otros ingresos concesionados al sistema de pensiones (farmacias, estacionamientos públicos, etc.)
Tasa de crecimiento de nuevos trabajadores	Conforme la población en edad laboral se reduce, la recaudación del gobierno y el sistema de pensiones comienza una tendencia negativa, salvo que el ingreso promedio de los trabajadores vaya en aumento.	Aplicación de proyectos o inversiones que detonen el crecimiento de los trabajadores formales.
Diseño	La estructura de los beneficios del sistema BD o CD es clave para la constitución legal del sistema. Por lo que ante una u otra alternativa de sistema, es posible que alguno de los elementos anteriores no sea aplicable.	Transitar de un sistema BD a CD.
Rentabilidad de las inversiones del Sistema de Pensiones	El rendimiento de los activos financieros de los sistemas públicos de pensiones debe ser de una naturaleza de poco o nulo riesgo para mantener el nivel de ahorro. No obstante, el uso de la inversión en renta fija con una gestión pasiva desaprovecha la posibilidad de hacer frente a periodos de baja rentabilidad.	Gestión activa de estrategias de inversión en renta fija o variable persiguiendo el menor riesgo posible.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en un análisis propio.



CONCLUSIONES

La insostenibilidad de las pensiones en el caso de algunos sistemas de esta naturaleza a nivel local radica principalmente en un desbalance entre flujos de entrada y salida de recursos⁶. Dicha situación, aunque puede ser contenida de manera parcial y temporal por medio de una partida anual en el presupuesto, solo deriva en un boquete dentro de los presupuestos a mediano y largo plazo.

Impulsar una reforma en el tema de pensiones requiere tomar en cuenta tres efectos que las pensiones públicas provocan en la sociedad: tienen efectos en el bienestar social; redistribuyen el ingreso en la sociedad; estabilizan el entorno macroeconómico (BID, 2018).

Asimismo, como se mencionó en esta reflexión, el saneamiento de los sistemas de pensiones locales debe centrarse en la búsqueda de oportunidades de inversión, aportaciones constantes de parte de los trabajadores y los patrones, y en casos extremos incluir una transferencia directa que supere la salida neta de recursos del fondo por varios años.

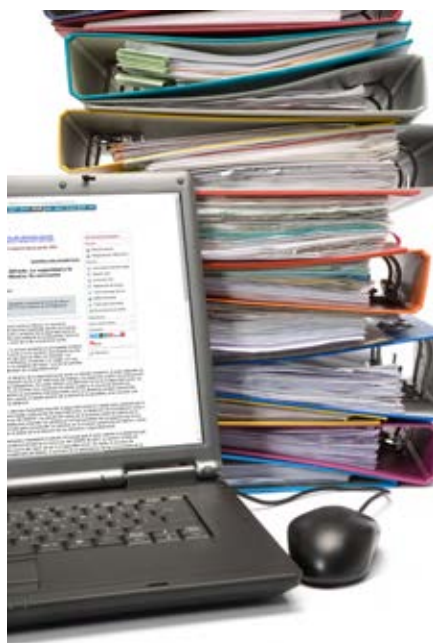
Retomando la línea que dio inicio a nuestra narrativa en torno a que los sistemas de pensiones forman parte de los sistemas de seguridad social, valdría la pena expresar en un concepto de los derechos humanos conforme a lo establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas la trascendencia del tema: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”*.



⁶ Información extraída de un análisis de los Formatos 8 de la LDF de las entidades federativas.

FUENTES CONSULTADAS

- de Cos, P. H. (2021). The Spanish Pension System: An Update in the Wake of the Pandemic-Banco de España Contribution to the Committee on the Monitoring and Assessment of the Toledo Pact Agreements. 2 September 2020 (El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia. Contribución del Banco de España a los trabajos de la comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020). *Banco de España Occasional Paper*, (2106). Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/14833/1/do2106e.pdf>
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. (2018) Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>
- LDF. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma 30/01/2018. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- OIT. Organización Internacional del Trabajo (2009) “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”. “Responder a la crisis: construir una protección social básica”, (67), 3. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_122248.pdf
- Sánchez-Castañeda, A. (2012). La seguridad y la protección social en México: Su necesaria reorganización. *Revista latinoamericana de derecho social*, (23), 197-200. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702016000200197
- Samuelson, P. (1958). *An exact consumption loan model of interest with or without the contrivance of money*. *Journal of Political Economy* 66 (6), 467-482.
- Tresch, R. (2015) *Public Finance: A normative theory*, 3ra Edición. Elsevier.



Luis Fernando Bolaños Aguilar

Maestro en Economía por la Universidad de Valencia y por la Universidad de Guadalajara, cursó la licenciatura en Economía por la Universidad de las Américas Puebla. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Disciplina Financiera en INDETEC.



CLAVES DE LA EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA de los programas y proyectos de inversión



El presente artículo abordará los tipos y niveles de estudio establecidos por la Unidad de Inversiones de la SHCP, dentro de los Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, que sirven para definir los criterios de aplicación con respecto de los Programas y Proyectos de Inversión a utilizar.

José de Jesús Guízar Jiménez
jguizarj@indetec.gob.mx

Ricardo Ayala Villagrana
rayalav@indetec.gob.mx

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, para solicitar recursos federales para Programas y Proyectos de Inversión (PPI), es necesario que se presente un documento de evaluación socioeconómica ante la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (USHCP), ello acorde a los Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día lunes 30 de diciembre del año 2013, mismos que se encuentran vigentes y tienen su fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 34, fracción II y en el artículo 45 del reglamento de dicha Ley. En este sentido, los lineamientos antes mencionados, establecen los tipos de evaluaciones socioeconómicas que podrían aplicarse a los programas y proyectos de inversión

que considerarían realizar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (DEAFP) por motu proprio y/o a solicitud de los gobiernos locales¹, entre las opciones que hay figuran las siguientes:

- i. Ficha técnica.
- ii. Análisis costo-beneficio simplificado.
- iii. Análisis costo-beneficio.
- iv. Análisis costo-eficiencia simplificado.
- v. Análisis costo-eficiencia.



FICHA TÉCNICA

La ficha técnica consiste en una descripción detallada de una problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión. Las DEAPF deberán presentar un listado de ventajas y desventajas para cada alternativa de solución a la problemática, donde se justifiquen los supuestos de forma razonable, que el PPI elegido es la alternativa con mayor viabilidad técnica y económica. La ficha técnica se requerirá para los casos que se refieren en el Cuadro 1:



Cuadro 1: Montos de Inversión Total de los Programas y Proyectos de Inversión en la Ficha Técnica

TIPO DE PPI	MONTO DE INVERSIÓN TOTAL DEL PPI
Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos.	Inversión menor o igual a 50 millones de pesos
Programas de adquisiciones, programas de adquisiciones de protección civil, programas de mantenimiento y programas de mantenimiento de protección civil.	Inversión menor a 150 millones de pesos.
Estudios de preinversión para los proyectos de inversión previos a la presentación del análisis costo-beneficio*.	Inversión mayor a 1,000 millones de pesos.
Estudios de preinversión para PPI aun cuando por su naturaleza o características no los requiera.	Cualquiera que sea el monto de la inversión.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en (DOF 30/12/2013 Lineamientos). *En caso de no requerir estudios de preinversión, se deberá justificar dentro del análisis costo y beneficio la razón de no requerirlos.

¹ Para este caso, son los gobiernos locales quienes debe desarrollar el proyecto y realizar las evaluaciones pertinentes siguiendo las indicaciones establecidas en los lineamientos en comento.



A su vez la Ficha Técnica² debe contener invariablemente los siguientes elementos:

1. Información del PPI, su nombre, fuente de financiamiento, calendario y monto estimado de la inversión, incluyendo su localización georreferenciada.
2. La alineación estratégica del PPI al Plan Nacional de Desarrollo y demás planes gubernamentales, especificando los objetivos, estrategias y líneas de acción.
3. Análisis de la situación actual de la problemática, incluyendo la descripción y cuantificación de la oferta y la demanda de los bienes y servicios relacionados.
4. Análisis de la situación sin proyecto y las medidas que contribuyan a optimizar la situación actual.
5. Justificación de la alternativa seleccionada.
6. Análisis de la situación con proyecto, donde se describa la interacción del PPI y la verificación que contribuya a solucionar la problemática identificada.
7. Cuantificación y valoración de los costos y beneficios relacionados con la implementación del PPI³.



ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO (ACB)

El Análisis Costo Beneficio (ACB) es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad, y radica en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión.

Este análisis tiene una vigencia de 3 años contados a partir del registro en Cartera (requisito indispensable



² Para los estudios de preinversión, la ficha técnica deberá integrar el contenido descrito en los puntos 1, 2, 3 señalados en este documento, en lo que respecta a la descripción de la problemática, así como señalar: (a) nombre del estudio, (b) tipo de estudio, (c) fecha estimada de realización, (d) justificación de su realización, (e) descripción, (f) monto estimado de inversión, y (g) vigencia del estudio.

³ Sólo para aquellos programas o proyectos de inversión de infraestructura económica con un monto total de inversión superior a 30 millones de pesos y hasta 50 millones de pesos, se deberán calcular los indicadores de rentabilidad necesarios para determinar la conveniencia socioeconómica de realizar el programa o proyecto (VAN, TIR y TRI)

para que se le puedan asignar recursos a los proyectos) del PPI y se realizará en los casos que se observan en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Monto de Inversión Total del Programa y Proyectos de Inversión en el ACB

TIPO DE PPI	MONTO DE INVERSIÓN TOTAL DEL PPI
Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos, así como su mantenimiento.	Inversión superior a 500 millones de pesos.
Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.	Cualquiera que sea el monto total de la inversión.
Aquellos PPI distintos de los señalados anteriormente, cuando así los determine la UISHCP.	Cualquiera que sea el monto total de la inversión.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en (DOF 30/12/2013 Lineamientos).

El análisis costo-beneficio de los programas o proyectos de inversión deberá incluir las principales conclusiones de la **factibilidad**⁴ técnica, legal, económica y ambiental, así como los estudios de mercado y otros específicos de acuerdo al sector y al programa o proyecto de inversión de que se trate. Los indicadores de rentabilidad requeridos para este análisis son el Valor Actual Neto (VAN), Tasa Interna de Retorno (TIR) y la Tasa de Rentabilidad Inmediata (TRI), cuyo uso dependerá del comportamiento de los beneficios netos durante el horizonte de evaluación. Es de relevancia señalar que en los Lineamientos se establece que los PPI evaluados con este tipo de análisis deberán presentar un estudio a nivel **pre-factibilidad**⁵, lo cual implica que la información utilizada deba ser detallada y precisa, especialmente por lo que se refiere a la cuantificación y valoración de los costos y beneficios, siendo un análisis más riguroso en cuanto a la obtención de la información que el ACBS, el cual solo se presenta a **nivel perfil**⁶, mismo que se abordará más adelante.



⁴ Consiste en estudiar a mayor detalle que en la etapa de *prefactibilidad* haya surgido como la más conveniente, a los efectos de lograr una mayor precisión y disminuir el riesgo involucrado en el proyecto (Ferra, 2007)

⁵ Se trata de obtener información más precisa e incorporar datos adicionales generados por el equipo evaluador, a los efectos de seleccionar las alternativas de tecnología, tamaño, localización, etc., que resulten más promisorias, con el objeto de profundizar su estudio en la etapa de *factibilidad*. (ferra, 2007)

⁶ Etapa de la preinversión en la que se incorpora información específica referente a la cuantificación del mercado y tamaño del proyecto, análisis de alternativas técnicas, estimación de los montos de cada componente de la inversión, de los costos operativos y de los beneficios. A partir de esta información se realiza una evaluación preliminar del proyecto. En muchos aspectos, en esta etapa se suele utilizar información básica secundaria, es decir, elaborada con anterioridad por otras personas o instituciones. (ferra, 2007)



En este tipo de análisis se debe contar con lo siguiente:

1. Resumen ejecutivo.
2. Situación actual del PPI (diagnóstico de la situación actual, análisis de la oferta y demanda, diagnóstico de la interacción de la oferta y la demanda a lo largo del horizonte de evaluación).
3. Situación sin el PPI (situación esperada en ausencia del programa o proyecto de inversión, los principales supuestos técnicos y económicos utilizados para el análisis y el horizonte de evaluación).
4. Situación con el PPI
5. Evaluación del PPI (Identificación, cuantificación y valoración de los costos y beneficios del programa o proyecto de inversión, cálculo de indicadores de rentabilidad, análisis de sensibilidad y análisis de riesgos),
6. Conclusiones y recomendaciones.
7. Anexos.
8. Bibliografía.



ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO SIMPLIFICADO (ACBS)

El Análisis Costo Beneficio Simplificado (ACBS) contiene los mismos elementos ya antes señalados en el ACB y es metodológicamente igual, es decir, contempla los costos y beneficios directos e indirectos que genera el PPI, así como las externalidades que deriven de su ejecución y operación. Su diferencia se centra en el grado de precisión de los datos para determinar los costos y beneficios del proyecto; por ejemplo el ACBS, como se refirió en párrafos anteriores, se realiza a nivel de perfil por lo que se estiman los costos y beneficios con base en fuentes secundarias de información como revistas o publicaciones estadísticas, en tanto que el ACB exige niveles de prefactibilidad y factibilidad requiriéndose para el primer nivel fuentes primarias, trabajo de campo, cotizaciones específicas, etc., y para el segundo cotizaciones precisas, datos de campo con



niveles de confianza superiores al 95%, dictámenes de expertos, etc.

Otra diferencia la encontramos en los montos de inversión de los PPI's, a partir de los cuales se determina el tipo de análisis que deberá realizarse, ver Cuadro 3:

Cuadro 3: Monto de Inversión Total del Programa y Proyectos de Inversión en el ACBS

TIPO DE PPI	MONTO DE INVERSIÓN TOTAL DEL PPI
Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos.	Inversión superior a 50 millones de pesos y hasta 500 millones de pesos.
Programas de adquisiciones y mantenimiento,	Inversión superior a 150 millones de pesos y hasta 500 millones de pesos.
Programas de adquisiciones y mantenimiento de protección civil.	Inversión superior a 150 millones de pesos y hasta 500 millones de pesos.
Otros programas distintos a los anteriores	Inversión superior a 50 millones y hasta 500 millones de pesos.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en (DOF 30/12/2013 Lineamientos).

ANÁLISIS COSTO-EFICIENCIA (ACE)

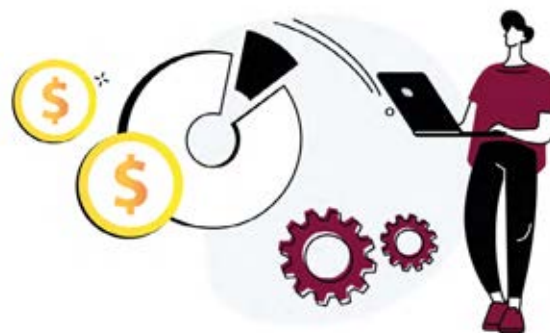
El Análisis Costo Eficiencia (ACE) es una evaluación socioeconómica que permite asegurar el uso eficiente de los recursos cuando se comparan dos alternativas de solución, bajo el supuesto de que generan los mismos beneficios. Dicha evaluación se deberá realizar a nivel prefactibilidad. Es necesario igualarlos para permitir su comparación legítima. El análisis costo-eficiencia se utiliza única y exclusivamente en PPI cuyos beneficios son de difícil cuantificación y/o valoración, y que aún no existe definida una metodología costo-beneficio.

Este tipo de análisis se aplicará en caso de que los programas y proyectos de inversión sean superiores a 500 millones de pesos, en los que los beneficios no sean cuantificables o de difícil cuantificación, es decir, cuando no generan un ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios (DOF 2013 Lineamientos, sección VII, punto 18).



ANÁLISIS COSTO-EFICIENCIA SIMPLIFICADO (ACES)

El Análisis Costo Eficiencia Simplificado (ACES) consiste en una evaluación socioeconómica a nivel de perfil y que es metodológicamente igual al análisis costo-eficiencia que se abordó anteriormente, con la diferencia fundamental de que se utiliza en casos de PPI cuyos montos totales son de menor cuantía, pero los beneficios son de difícil cuantificación y/o valoración. Este tipo de análisis se presenta en los siguientes casos:



Cuadro 4: Monto de Inversión Total del Programa y Proyectos de Inversión en el ACES

TIPO DE PPI	MONTO DE INVERSIÓN TOTAL DEL PPI
Proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos; en los que los beneficios no sean cuantificables o sean de difícil cuantificación*	Inversión superior a 50 millones de pesos y hasta 500 millones de pesos.
Programas de adquisiciones y mantenimiento, incluyendo los de protección civil; los beneficios podrían ser no cuantificables o de difícil cuantificación.	Inversión superior a 150 millones de pesos y hasta 500 millones de pesos.
Otros programas de inversión distintos de los anteriores.	Inversión superior a 50 y hasta 500 millones de pesos.

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en (DOF 30/12/2013 Lineamientos).

*Es de difícil cuantificación cuando no generan un ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios.

CONCLUSIÓN

Es de vital importancia, a nivel institucional, conocer los tipos de evaluación socioeconómica y sus elementos, ya que la valoración social en los proyectos de inversión contiene elementos de juicio que permiten estimar el impacto social y la rentabilidad de los PPI y con esos resultados facilitar la tarea de los funcionarios públicos al asignar de manera eficiente los recursos económicos en disposición de los distintos gobiernos.



FUENTES CONSULTADAS

Ferrá, Coloma y Caludia Botteon, (2007), “*Evaluación Privada de Proyectos*”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

LFPRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 27-02-2022. Disponible en:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

RLFPRH. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma DOF 13-11-2020. Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf

DOF 2013 “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”. Diario Oficial de la Federación. DOF, 30 de diciembre de 2013, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5328458



José de Jesús Guízar Jiménez

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y Maestro en Administración por el ITESO, actualmente se desempeña como Subdirector de la Dirección de Disciplina Financiera de INDETEC.

Ricardo Ayala Villagrana

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara, así como licenciado en Economía por la misma casa de estudios. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Disciplina Financiera en INDETEC.



EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE 2002-2021

Ciencia de Datos Hacendarios



RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE

De acuerdo al artículo 2° de la LCF, la RFP es el monto que obtiene la federación por todos sus impuestos, derechos de minería y por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal¹, así como de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo², disminuido con el total de las devoluciones por dichas contribuciones. De la RFP se excluyen algunas contribuciones que de igual manera se señalan en el artículo 2° de la LCF³.

¹ Referidos en el artículo 2, fracción XXX Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el cual señala como ingresos Petroleros, los siguientes: recursos que reciba el Gobierno Federal por la suma de las transferencias desde el Fondo Mexicano del Petróleo que se incluyan en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cubrir los conceptos señalados en el artículo 16, fracción II, incisos a) a g) de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

³ Se excluye de la RFP: I. El ISR derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos; II. El ISR por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la CDMX, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales; III. La recaudación total que se obtenga de los derechos especial sobre minería, derecho adicional sobre minería y derecho extraordinario sobre minería; IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. IV. ISAN; VI. La parte de la recaudación correspondiente al IEPS cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y tabacos labrados, en que participen las entidades; VII. La recaudación obtenida por la realización de juegos con apuestas y sorteos, independientemente del nombre con el que se les designe y a la gasolina mayor o igual a 91 octanos 59.1449 centavos por litro; VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas por la enajenación de gasolinas y diésel y los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del ISR, y X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. (artículo 2°, Ley de Coordinación Fiscal).

COMPONENTES DE LA RFP



*Excluyendo los conceptos señalados en el artículo 2° de la LCF.

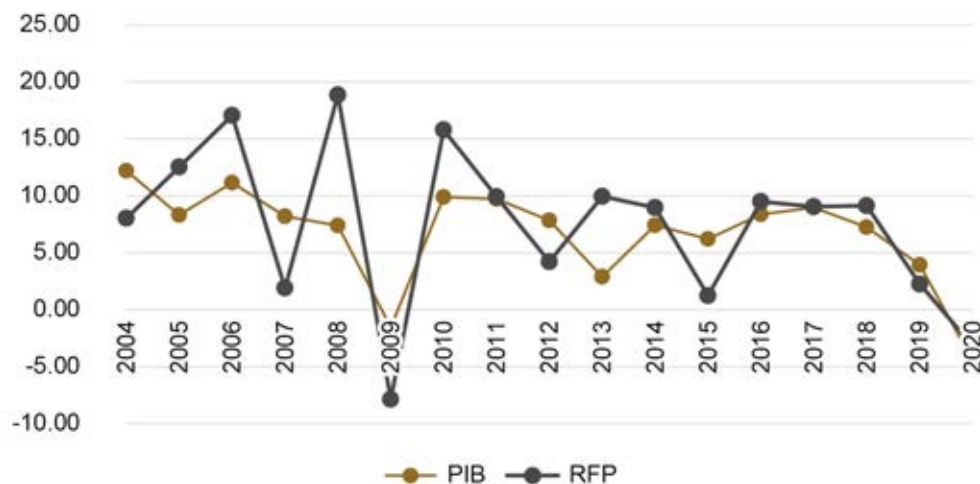
** Como al comercio exterior, entre otros.

El comportamiento y evolución de la RFP están asociados principalmente a:

- La actividad económica (renta y consumo de la población)
- El mercado petrolero
- La efectividad de las distintas políticas fiscales.

Tasas de crecimiento anuales de la RFP y el PIB 2004-2020

Porcentajes

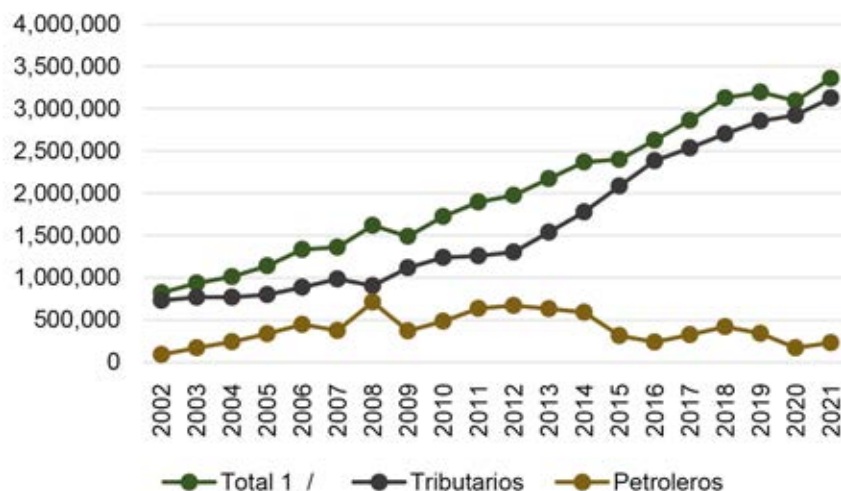


El sentido opuesto en las trayectorias pudiera explicarse por los cambios en la política tributaria

Fuente: Elaborado por INDETEC con información del INEGI y la SHCP.



Evolución de la RFP y sus componentes: tributarios y petroleros, 2002-2021 Millones de pesos corrientes (flujos acumulados)

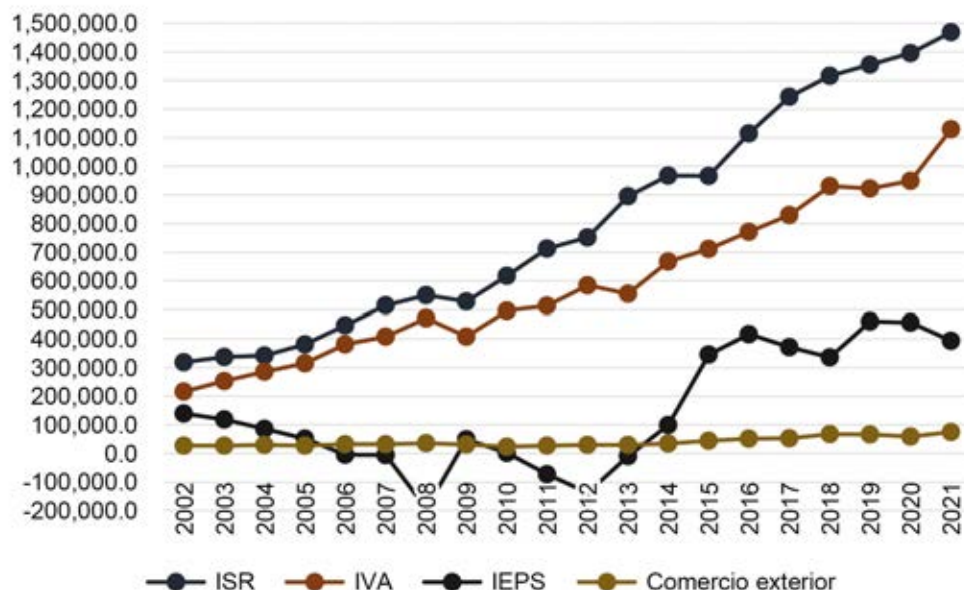


La recaudación tributaria ha sido el componente más relevante de la RFP, sobre todo a partir de 2009. La disminución de los ingresos petroleros puede explicarse por la caída en la producción de petróleo e hidrocarburos, la disminución de los precios del petróleo y los cambios introducidos por la Reforma Energética de 2014.

Nota: 1/ Los datos utilizados difieren de las cifras de recaudación contenidas en los demás reportes de la SHCP, porque de acuerdo con lo establecido en la LCF las cifras corresponden a la información utilizada para el pago provisional de participaciones de enero-diciembre (recaudación del primer y segundo ajuste cuatrimestral enero-abril y mayo-agosto y agosto-noviembre de 2020).

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de la SHCP.

Evolución de los principales componentes tributarios de la RFP, 2002-2021 Millones de pesos (flujos acumulados)



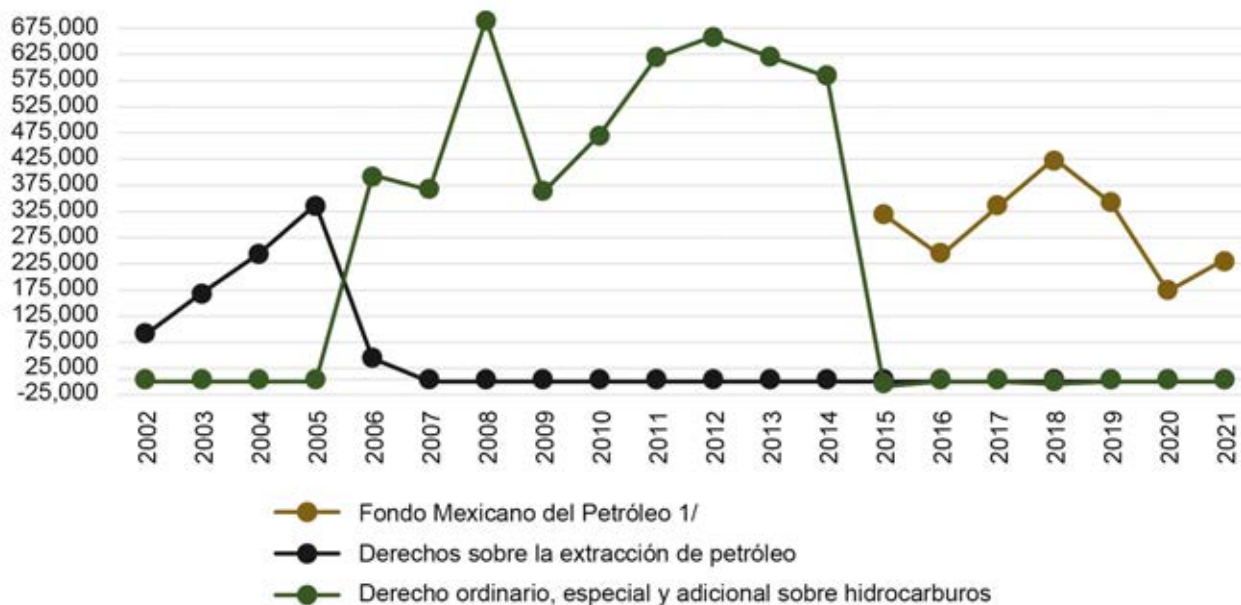
El ISR y el IVA son los gravámenes que han representado los componentes tributarios más importantes de la RFP.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información del INEGI y la SHCP.

Las modificaciones que han tenido mayor impacto en la RFP respecto a sus componentes tributarios, en el periodo analizado fueron:

- El incremento de la tasa máxima del ISR para personas físicas de 30% a 35% en 2014.
- La aprobación de una reforma en 2014 que homologaba la tasa del IVA del 16% en todo el territorio nacional que permaneció vigente hasta 2018.
- Los cambios del IEPS por la reforma energética de 2014 (IEPS gasolina y diésel deja de ser un subsidio).

Evolución de los principales componentes petroleros de la RFP, 2002-2021
Millones de pesos (flujos acumulados)



Nota: 1/ Se refiere al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de la SHCP.



El cambio más significativo en los ingresos petroleros se presenta tras la reforma energética de 2014, con la eliminación de los Derechos sobre Extracción de Petróleo como componente de la RFP, para adicionar en su lugar, el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal por las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPEF), así como de los ingresos excedentes y la recaudación por ISR generado por contratos y asignaciones.



Otras reformas en el periodo de análisis con impacto en la RFP fueron:

- La implementación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en 2007.
- La abrogación de la Ley Federal de Tenencia o Uso de Vehículos en 2012, con lo cual las entidades federativas quedaron en posibilidad de implementar su propio impuesto en la materia.

FUENTES CONSULTADAS

HR Raiting (2019). Evolución de la Recaudación Federal Participable y la distribución de recursos a las entidades subnacionales. https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventoca/eventoca_905271_2.pdf

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma DOF 30/01/2018.

SHCP. Estadísticas oportunas. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>



DATOS SOBRE EMISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES como apoyo para las estimaciones en las entidades federativas



INTRODUCCIÓN

La emisión de contaminantes ha sido uno de los temas más relevantes en materia ambiental a nivel mundial en los últimos años, principalmente en lo que corresponde a la emisión de sustancias a la atmósfera, mismas que abonan a la problemática del efecto invernadero, cuyas consecuencias pueden ir desde el aumento de la temperatura hasta la desertificación de zonas fértiles.

En este sentido, es de suma importancia para los gobiernos locales dimensionar la problemática y establecer medidas que incentiven en las empresas procesos productivos más amigables con el ecosistema y por ende se puedan contrarrestar los efectos adversos del cambio climático y otras consecuencias dañinas en el suelo y el agua, para lo cual es necesario conocer qué tipo de sustancias, en qué magnitud se liberan al medio ambiente y cuáles actividades generan mayores residuos.

Gilberto Espinosa Tapia
gespinosat@indetec.gob.mx

La experiencia económica sobre las medidas que podrían tomarse para contrarrestar los efectos mencionados, apunta a que los impuestos ecológicos o ambientales son el recurso fiscal más importante para desincentivar los procesos productivos dañinos con el medio ambiente. En este documento se presentan datos sobre emisiones de contaminantes a nivel estatal, de forma que se pueda tener una aproximación de los efectos medioambientales y servir como referencia para el potencial establecimiento de impuestos ecológicos en las entidades federativas.



1. EL REGISTRO DE EMISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES (RETC)

Bajo los principios de derecho a la información y transparencia, la SEMARNAT pone a disposición del público en general el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC). En este registro se enlistan los establecimientos que liberan sustancias contaminantes de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-165-SEMARNAT-2013, en la cual pueden encontrarse hasta 200 sustancias diferentes. Debido a que en el RETC se presenta la ubicación de los establecimientos, es posible extraer de ella el municipio y la entidad federativa donde se emiten los contaminantes, aunado a que permite obtener el sector económico al que pertenece cada establecimiento y el código de la actividad económica a 6 dígitos de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

Para los fines de la hacienda pública, el RETC puede servir como herramienta para dimensionar la problemática respecto de la emisión de contaminantes al aire, agua y suelo, y, a partir de ello, establecer impuestos ecológicos que busquen incentivar en las empresas procesos de producción acordes con los nuevos paradigmas respecto de la remediación ambiental, en otras palabras, la búsqueda de la

reducción de contaminantes en determinada entidad federativa. Si bien es cierto que el objetivo de los impuestos mencionados no es recaudatorio, los recursos obtenidos por éstos pueden ser de suma importancia para sufragar el gasto público local.



2. EMISIONES DE CONTAMINANTES

El RETC (2020) define las emisiones de contaminantes como: la liberación de sustancias directamente al medio ambiente, es decir, al aire, agua y suelo. A continuación, se realiza un breve análisis de cada uno de ellos.

Emisión de contaminantes al aire

Como se observa en el cuadro 1, el bióxido de carbono es la sustancia predominante respecto de las emisiones que se destinan al aire durante el último año de registro del RETC, ya que, de los 133,705,628,724.92 kilogramos liberados, ésta representa un poco más del 99%. Muy por debajo le siguen las emisiones de óxido nítrico, con el 0.27%, el metano, con 0.18% y el bióxido de nitrógeno, con 0.03%.



Cuadro 1. Emisión de contaminantes al aire, 2020.

Sustancia	Kilogramos	Estructura relativa (%)
Bióxido de carbono	133,038,130,659.01	99.5008
Óxido nítrico	365,251,519.99	0.2732
Metano	246,389,280.71	0.1843
Bióxido de nitrógeno	44,503,927.74	0.0333
Ácido sulfhídrico	7,789,064.20	0.0058
Estireno (fenil etileno)	963,948.71	0.0007
Tolueno	558,171.93	0.0004
Xileno (mezcla de isómeros)	465,074.79	0.0003
Hidrofluorocarbonos	408,954.70	0.0003
Formaldehído	318,126.27	0.0002
Resto de sustancias	849,996.87	0.0006

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Respecto de las emisiones de contaminantes al agua en el año 2020, cuya cifra asciende a 2,186,280.10 kilogramos, la sustancia predominante son los compuestos de níquel, con alrededor del 35%. A diferencia de lo observado respecto de las emisiones al aire, en este caso el segundo y tercer lugar no se encuentran tan atrás de los compuestos de níquel, ya que las emisiones de compuestos de cromo y plomo representan el 22.75 y 22.30%, respectivamente.



Emisión de contaminantes al agua

Cuadro 2. Emisión de contaminantes al agua, 2020.

Sustancia	Kilogramos	Estructura relativa (%)
Níquel (compuestos)	784,692.93	35.8917
Cromo (compuestos)	497,364.19	22.7493
Plomo (compuestos)	487,557.59	22.3008
Cianuro inorgánico/orgánico	128,449.40	5.8752
Arsénico (compuestos)	93,525.72	4.2778
Sulfato de cobre	91,800.00	4.1989
Cadmio (compuestos)	83,871.71	3.8363
Tolueno	6,872.84	0.3144
Mercurio (compuestos)	6,386.82	0.2921
Fenol	5,594.90	0.2559
Resto de sustancias	163.99	0.0075

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Similar a los contaminantes del agua, en las emisiones al suelo el segundo y tercer lugar no se encuentran tan atrás de la sustancia predominante, misma que es el xileno (mezcla de isómeros), con una representación del 35.23% respecto de los 224,091.93 kilogramos emitidos. En segundo lugar, se encuentran los compuestos de cadmio, con el 18.77%, y en tercer lugar el cumeno, con el 17.62%.



Emisión de contaminantes al suelo

Cuadro 3. Emisión de contaminantes al suelo, 2020.

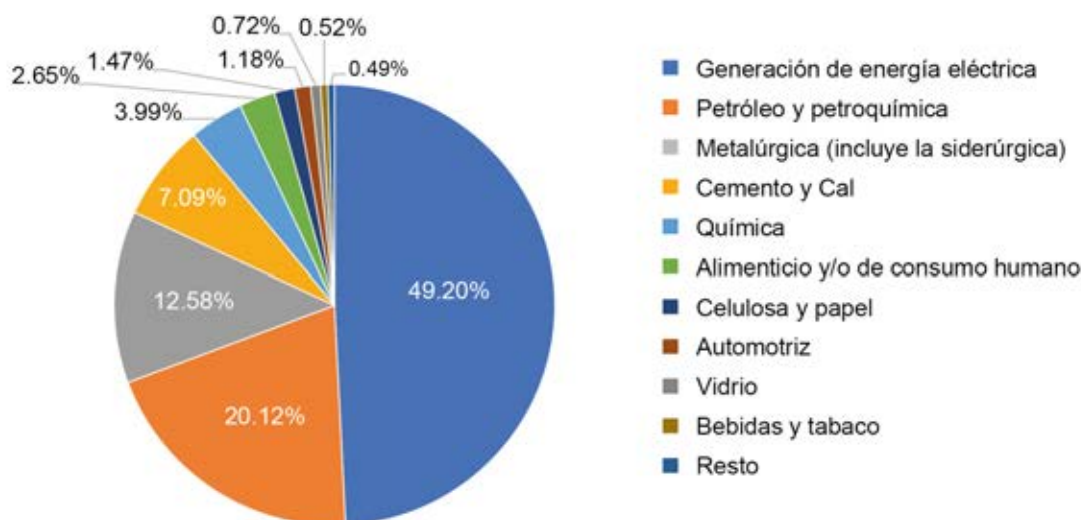
Sustancia	Kilogramos	Estructura relativa (%)
Xileno (mezcla de isómeros)	78,956.31	35.2339
Cadmio (compuestos)	42,064.77	18.7712
Cumeno	39,478.15	17.6169
Níquel (compuestos)	22,039.00	9.8348
Arsénico (compuestos)	17,720.25	7.9076
Plomo (compuestos)	10,101.15	4.5076
Cromo (compuestos)	9,276.12	4.1394
Diisocianato de difenil metano polimérico	1,450.00	0.6471
Metileno bis(fenil isocianato)	1,305.00	0.5824
Cianuro inorgánico/orgánico	1,232.90	0.5502
Resto de sustancias	468.28	0.2090

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Como se mostró en los cuadros 1, 2 y 3, independientemente del lugar al que se emitan las sustancias, el bióxido de carbono se encuentra muy por encima de todas las demás. La gráfica 1 muestra la estructura relativa (%) de acuerdo con el sector económico. Como se observa, la generación de energía eléctrica emite casi la mitad del bióxido de carbono al aire a nivel nacional, con el 49.20%, le sigue el sector del petróleo y petroquímica, con el 20.12% y el de metalúrgica (incluyendo siderúrgica), con el 12.58%. Destaca el hecho de que estos tres sectores representan el 81.89% de las emisiones. Por debajo de los mencionados se encuentran el de cemento y cal, con 7.09%, el correspondiente a la química, con 3.99% y el alimenticio y/o de consumo humano, con el 2.65%.



Gráfica 1. Emisiones de bióxido de carbono al aire por sector económico (%), 2020.



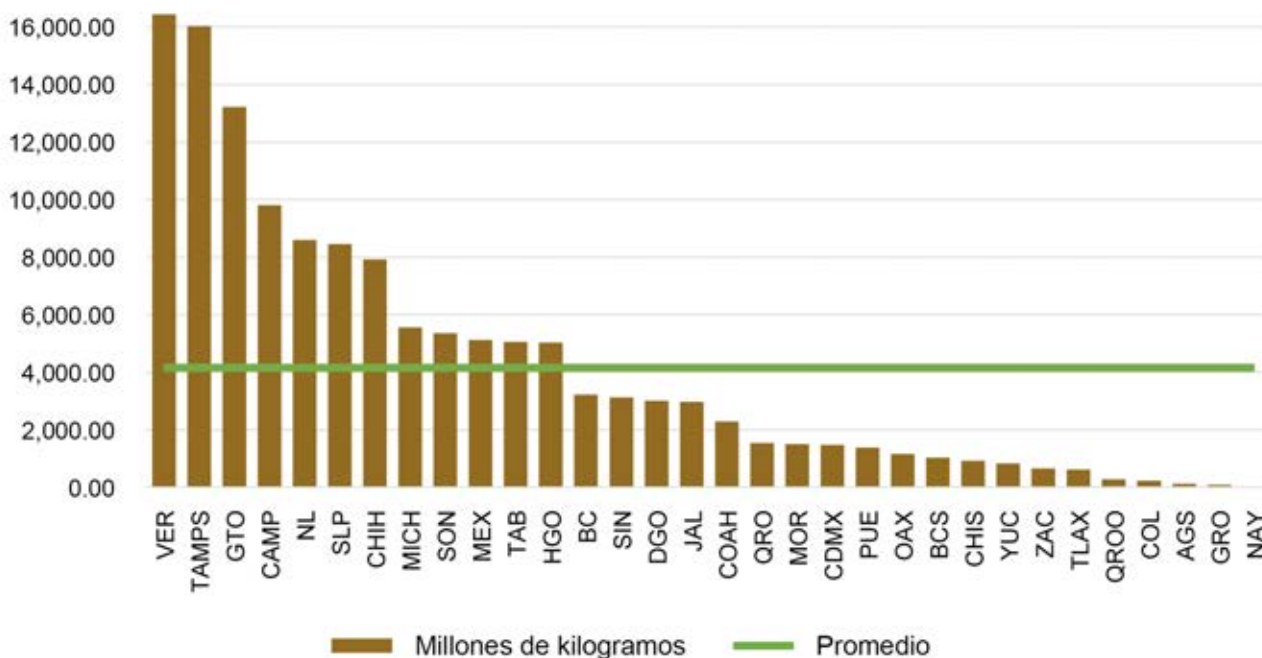
Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Respecto de las emisiones de esta misma sustancia, pero entre las entidades federativas, la gráfica 2 muestra que la mayor parte de las entidades se ubican por debajo de las emisiones promedio (20 entidades), cuya cifra asciende a 4,157.44 millones de kilogramos. Por arriba de dicho promedio se encuentran 12 entidades federativas, siendo estas: Veracruz, Tamaulipas, Guanajuato, Campeche,

Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua, Michoacán, Sonora, Estado de México, Tabasco e Hidalgo. De esta lista, los estados con mayor emisión son Veracruz, Tamaulipas y Guanajuato, con 16,438.79, 16,025.22 y 13,224.46 millones de kilogramos, respectivamente, lo que representa el 34.34% del total (12.36% Veracruz, 12.05% Tamaulipas y 9.94% Guanajuato).



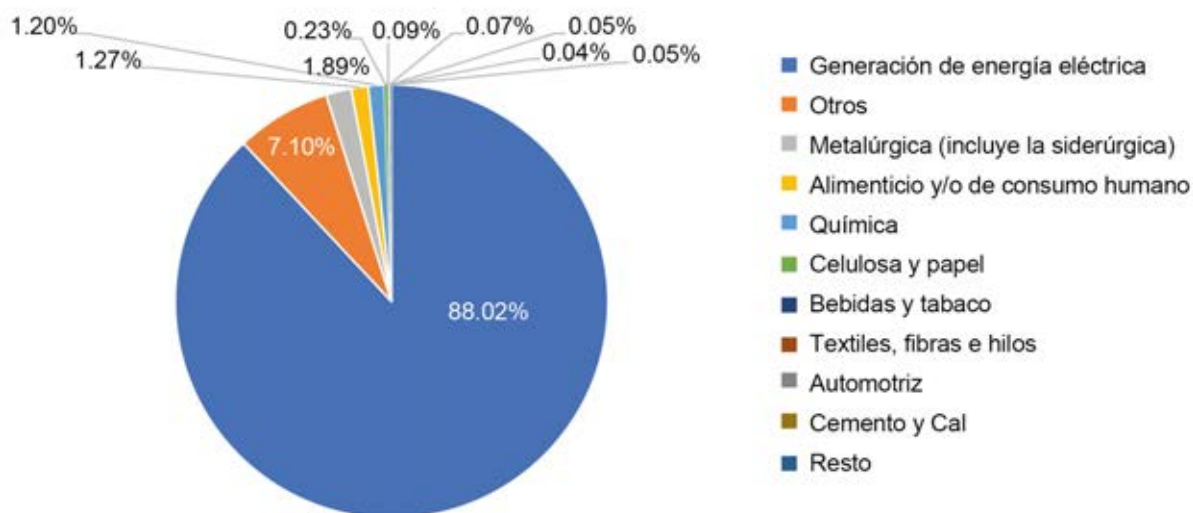
Gráfica 2. Emisiones de bióxido de carbono al aire por entidad federativa (millones de kilogramos), 2020.



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Por otra parte, como se vio, la sustancia con mayor emisión al agua corresponde a los compuestos de níquel, mismos que los genera en su gran mayoría el sector económico de la energía eléctrica, con un 88.02%. Muy por debajo de la cifra previa le siguen otros sectores no especificados, con 7.10% y la metalúrgica (incluye siderúrgica), con 1.89%.

Gráfica 3. Emisiones de compuestos de níquel al agua por sector económico (%), 2020.

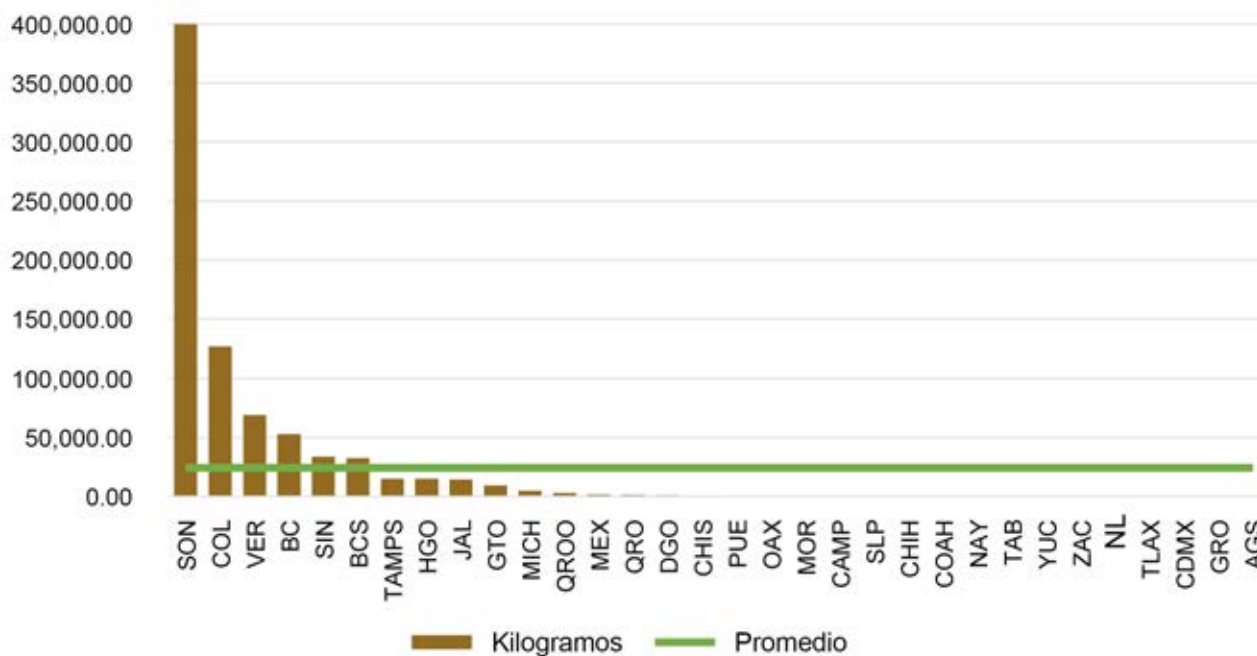


Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Respecto de las entidades federativas, la mayor parte de ellas se concentran por debajo del promedio (26 entidades), que corresponde a 24,521.65 kilogramos. Por encima de dicho promedio se ubican: Sonora, Colima, Veracruz, Baja California, Sinaloa y Baja California Sur, las cuales concentran el 91.21% de las emisiones, siendo Sonora la que mayor representación tiene, con un 50.97%.



Gráfica 2. Emisiones de compuestos de níquel al agua por entidad federativa (kilogramos), 2020.



Fuente: Elaborado por INDETEC con base en información del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

Por su parte, la sustancia más emitida al suelo es el Xileno (mezcla de isómeros), la cual solo se expide en el estado de Veracruz; sin embargo, se desconoce el sector económico al que pertenece, dado que en el RETC no se especifica, nombrándolo como "Otros".



CONCLUSIONES

Como fue visto, el RETC es una herramienta para la hacienda pública debido a que ayuda a dimensionar el estado actual de la contaminación ambiental, es decir, en aire, suelo y agua, además de que identifica las sustancias que más se emiten a los tres destinos mencionados. Aunado a lo anterior, es posible observar en esta estadística el estado, los municipios, los establecimientos, las direcciones particulares y la razón social de las empresas que realizan las emisiones de los contaminantes, saber el sector económico al que pertenecen y la actividad económica que realizan de acuerdo con el SCIAN.

Solo para dimensionar el potencial recaudatorio que un impuesto sobre emisión de contaminantes al aire tendría, si se utiliza una cuota de 250 pesos por cada tonelada emitida de bióxido de carbono (LHZ, 2021), como se realiza en el estado de Zacatecas, la recaudación ascendería a 33,259.53¹ millones de pesos a nivel nacional durante el año 2020.

Todo esto sin contar la emisión de otras sustancias al aire, o las sustancias dirigidas al suelo y agua. De forma que, los impuestos ecológicos no solo servirían para contrarrestar los efectos adversos de la contaminación, sino que también podrían utilizarse para sufragar una parte importante del gasto público.



FUENTES CONSULTADAS

LHZ, 2021. Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. Recuperado de:

<https://www.congresozaac.gob.mx/64/ley&cual=57&tipo=pdf>

RECT, 2020. Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/registro-de-emisiones-y-transferencia-de-contaminantes-retc>



Gilberto Espinosa Tapia

Maestro en Economía Aplicada por El Colegio de la Frontera Norte, Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, actualmente forma parte del equipo de especialistas del área de Ciencia de Datos Hacendarios de INDETEC.

¹ 250 pesos por 133,038,130.66 toneladas de bióxido de carbono emitido al aire.

Gracias por su interés en esta publicación de INDETEC

Si desea recibir información sobre nuestros productos editoriales vía WhatsApp le invitamos a comunicarse a nuestra cuenta



33 36695550

<https://wa.me/message/VKXDUHFPZH6TH1>

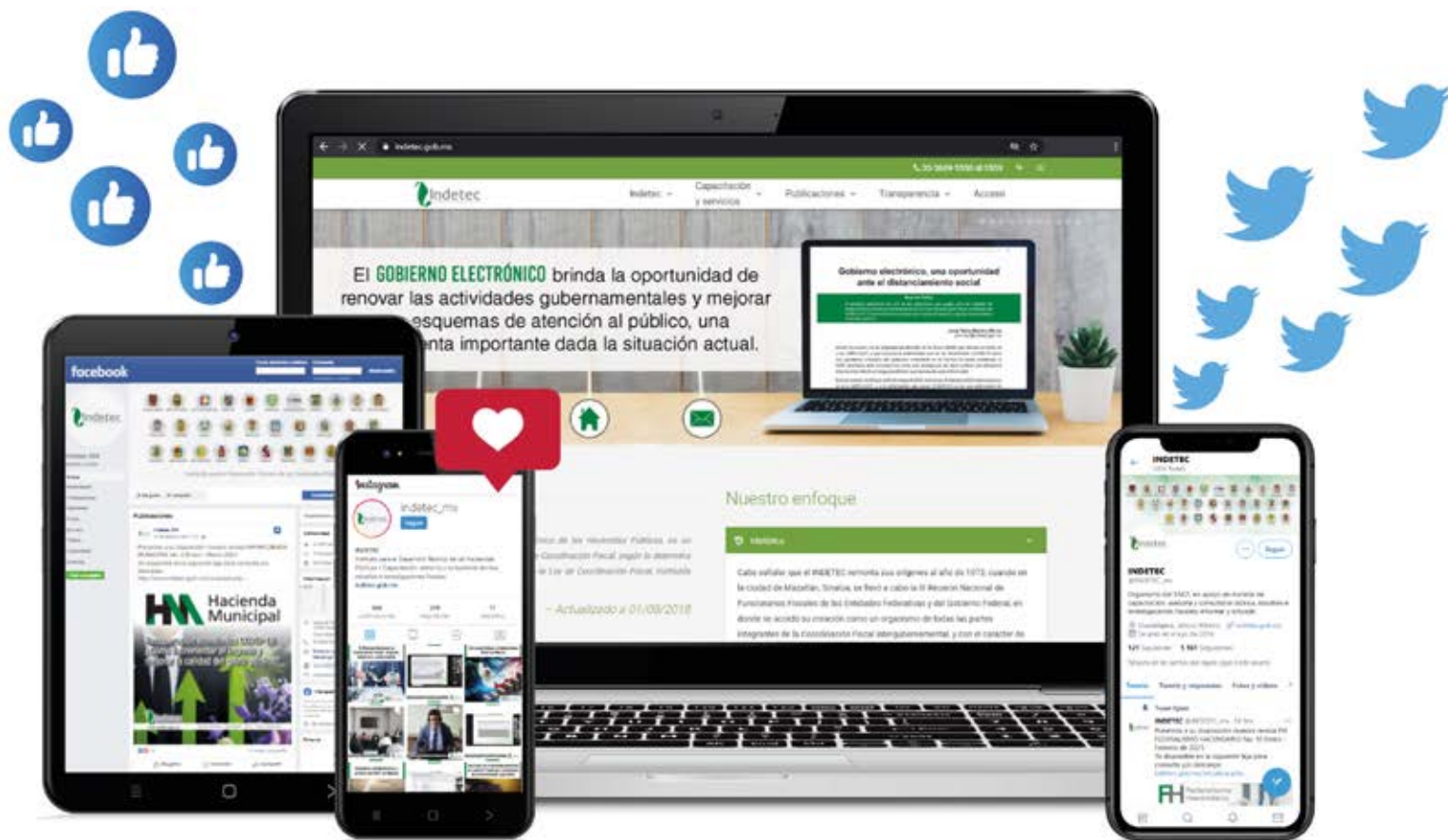


www.indetec.gob.mx



Escanea este código para Iniciar un chat de WhatsApp con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Los invitamos a consultar las redes sociales y página web de INDETEC



www.indetec.gob.mx



 Indetec MX

 indetec_mx

 INDETEC_mx

TRABAJAMOS POR EL DESARROLLO INTEGRAL Y PERMANENTE DE LAS HACIENDAS PUBLICAS DE MÉXICO

Publicaciones y Revistas:



Puedes hacer la descarga mediante nuestra página oficial:

WWW.INDETEC.GOB.MX



@indetecmx



indetec_mx



indetec_mx