

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Trabajo Preparatorio No. 4

DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMAS PERTINENTES DE LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

“INGRESO”

18 DE ENERO DE 2004

2. INGRESO

2.1. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 31 fracción IV, señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir al financiamiento del gasto público de los tres órdenes de gobierno.

Así mismo, el Artículo 73 fracción VII, establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el Artículo 124 del mismo ordenamiento, se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; mientras que en el artículo 115 fracción IV se señala la obligación de éstos de establecer contribuciones a favor de los municipios.

La propia Constitución Política establece también algunas restricciones (art. 117 fracciones IV, V, VI y VII, art. 118 y art. 131) al poder tributario de los estados.

No obstante, con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la Federación y los Estados en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1980 se limitó en algunas materias impositivas tanto a éstos como a los municipios, al celebrar el Convenio de Adhesión entre la Federación y las Entidades Federativas, comprometiéndose la primera a resarcir la pérdida económica que sufrieran las Entidades Federativas.

Este Sistema nació con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, fundamentalmente ante la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de los órdenes de gobierno, evitando con ello la doble o múltiple imposición fiscal.

De esta manera se llevó a cabo una distribución de impuestos entre órdenes de gobierno, para evitar la concurrencia tributaria, la cual propiciaba costos de administración y por otro lado dificultaba que el contribuyente cumpliera con sus obligaciones fiscales.

En el presente capítulo del diagnóstico se pretende describir el marco legal en el que se circunscriben las atribuciones y competencias de ingreso público de los tres órdenes de gobierno, es decir, explicar el Sistema de Asignación de Potestades de Ingreso entre la Federación, los Estados y los Municipios, prevaleciente en México, así como detectar la problemática existente en el mismo. Para ello, este capítulo de ingreso se divide en tres apartados, que tratan los temas del Marco Jurídico en la Asignación de Potestades de Ingresos entre Órdenes de Gobierno, donde se pretende reseñar el sistema mexicano de asignación de potestades de ingreso; la Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno; con la finalidad de realizar un análisis de la situación actual en este tema; y finalmente, a manera de conclusión, las Fortalezas y Debilidades del Sistema de Ingresos.

2.2. Marco Jurídico en la Asignación de Potestades de Ingresos entre Órdenes de Gobierno

La asignación de potestades tributarias de cada orden de gobierno se lleva a cabo en México, conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna. En ella se definen las instancias de gobierno en que se organiza este país, sus campos tributarios, la división de poderes, las responsabilidades administrativas de cada instancia o esfera de gobierno, sus atribuciones y limitaciones, las obligaciones de los ciudadanos, entre otros, características que se señalarán más adelante.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el orden federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales. Además, también existen limitaciones a los estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la actividad bancaria, entre otras, mismas que expresamente se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.

La recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a estados y municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas que hacen los estados y los municipios y que los conservan para sí en su totalidad como ingresos propios, y en algunos casos enteran un porcentaje a la Federación. Sin embargo, la parte principal es recaudada por la Federación.

El Sistema de Coordinación Fiscal en virtud del cual se distribuyen recursos federales a los gobiernos locales no tiene su origen en la Constitución, sin embargo, y suponiendo que este sistema convencional no existiera, el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, establece que la Federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los municipios en una proporción no estipulada sobre las *contribuciones especiales* que la propia Federación establezca sobre algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como lo son sobre la energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

La Ley de Coordinación Fiscal por su parte se aprobó en el año de 1978 y se encuentra en vigencia a partir de 1980 y es la base jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A partir de este año han existido cambios en dicha Ley, fundamentalmente para incrementar los montos y conceptos de participación a estados y municipios de ingresos federales, así como el cambio de las fórmulas para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio. Actualmente, por el concepto de participaciones federales estados y municipios en conjunto reciben alrededor del 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

La Recaudación Federal Participable no representa la totalidad de los ingresos de la Federación, sino aproximadamente el 60 por ciento de su ingreso total por todos los conceptos.

2.2.1. Las Potestades de Ingreso en el Ámbito Constitucional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que nuestro país está organizado en Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos entre sí, a través de un Pacto Federal según los principios establecidos en nuestra Ley Fundamental; que es una República Representativa, Democrática y Federal, cuya soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien otorga todo poder público, ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y de los poderes estatales, en lo que toca a sus regímenes interiores, los que se rigen en los términos de lo establecido en la Constitución Federal y en las Constituciones particulares de cada uno de los Estados que integran la Federación, mismas que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹

La distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano se finca, teóricamente, en una trilogía de atribuciones y obligaciones a ejercer: por un lado, las facultades explícitas e implícitas del Gobierno Federal, por otro, las facultades reservadas a los Estados; y por otro más, las relativas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.²

En materia fiscal, nuestra Carta Magna concede facultades para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público y poder cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto al Gobierno Federal como a los Estados. Así también, establece la obligación a todos los gobernados de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.³ Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar. En México, únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los municipios requieren de la aprobación del Congreso del Estado para que sus contribuciones tengan vigencia.

La Constitución Federal señala que los Estados establecen en favor de los municipios un poder tributario, al indicarse en el Artículo 115, fracción IV, que:

1 Artículos 39, 40 y 41, del Título Segundo, Capítulo I (de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Clementina Guerrero Sánchez. Ejercicio de las Potestades Tributarias por Entes Distintos de los Congresos Locales.

3 Basado en el artículos 73 fracción VII y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.⁴
- b) Las participaciones federales.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.

En esta misma fracción del artículo 115 se establece que los municipios “administrarán libremente su hacienda”, pero a su vez se establece en la misma fracción, que “los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado se menciona que “Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios...”. De esta manera se puede concluir que si bien el municipio tiene autonomía política y administrativa, también es cierto que carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda.

La distribución del poder tributario en la Constitución Política Federal de la República Mexicana se realizó conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tres premisas fundamentales, mismas que se expresan en la siguiente resolución:⁵

4 Los municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

5 Tesis jurisprudencia No. 11, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, año 1965, Primera Parte, Pleno p-42. Citado por Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, página 227.

"Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) *Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-VII y 124);*
- b) *Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la federación (Artículo 73-X y XXIX), y*
- c) *Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, V, VI y VII, y 118-I).*

De lo señalado en la resolución anterior, respecto a la distribución del poder tributario entre los tres órdenes de gobierno, se puede inferir que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la concurrencia tributaria ilimitada, por lo que tanto los Estados como la Federación pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior está contenido en el Artículo 73 fracción VII de nuestra Carta Magna, en el que se establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el Artículo 124 del mismo ordenamiento, se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁶

Del Artículo 124 se deduce, por un lado, la creación de dos órdenes de competencia o dos esferas de facultades públicas, la Federal y las locales de cada uno de los estados miembros de la Federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución Política Federal. Por otro lado, no se puede ignorar la existencia de facultades concurrentes entre ambos órdenes de gobierno. Se puede decir que la concurrencia impositiva se encuentra permitida, desde el momento en que sólo las fuentes tributarias otorgadas en forma expresa al Gobierno Federal se establecen de forma clara en la Constitución, es decir, las fuentes reservadas en forma exclusiva para la Federación o prohibidas expresamente a las entidades, no pueden ser materia de imposición de gravámenes por parte de los estados o municipios.

Al respecto, la Suprema Corte ha resuelto lo siguiente:

"Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo, este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es

6 El término "funcionarios federales" puede ser entendido como autoridades u órganos federales.

inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su Artículo 31 fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación".⁷

A través de la fracción X del Artículo 73, el Congreso de la Unión tiene facultades "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, ...".

En relación a estas facultades del Congreso de la Unión, los tribunales federales no han tenido un criterio uniforme acerca de si comprenden o no la materia tributaria.

Quienes sostienen que estas atribuciones comprenden las relativas a la materia tributaria indican que si las contribuciones se deben de establecer en ley, en consecuencia las materias cuya legislación se reservan al Congreso de la Unión, deben ser gravadas en forma exclusiva por la federación.

Quienes indican que la facultad para legislar del Congreso General de la República, no incluyen las relativas a su gravamen, argumentan que son facultades distintas las relativas a su regulación y reglamentación y las relativas al establecimiento de contribuciones.

Respecto a las limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa de determinadas fuentes de ingresos a la Federación, se tienen las señaladas en la fracción XXIX del Artículo 73, constitucional.

En la fracción XXIX del citado artículo 73, se señala que el Congreso tiene facultades para establecer contribuciones sobre las materias que se señalan en la Figura N° 1.

Además se señala que las entidades federativas participarán en el rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, como se muestra también en la Figura N° 1.

7 Informe 1988. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno 1989, Página 808-8.

Figura N° 1*

CONTRIBUCIONES ESPECIALES EN QUE PARTICIPAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

1. Sobre el comercio exterior.
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.
3. Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y otros productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.

* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

En resumen, se puede afirmar que en el artículo 73 fracción XXIX se han establecido todas aquellas fuentes de ingresos que de manera expresa han sido reservadas constitucionalmente para ser gravadas en exclusiva por el Gobierno Federal, con la característica de que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Por tanto, en el caso de que una entidad federativa se llegara a descoordinar del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendría derecho a recibir participaciones únicamente de la recaudación de las contribuciones especiales contenidas en la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional, en las proporciones señaladas en la Ley secundaria federal de la materia.⁸

Por otra parte, en el artículo 131 de Nuestra Carta Magna se expresa que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o

⁸ En el último párrafo del artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se señala que "Los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excedan de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades federativas en que se cultive". Asimismo, en este artículo se establecen las proporciones a que tienen derecho las entidades federativas que dejen de estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Del importe recaudado sobre cerveza: a) 2.8% a las entidades que la produzcan, b) 36.6% a las entidades donde se consuma y c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma. Del importe recaudado sobre gasolina: a) 8% a las entidades federativas y b) 2% a sus municipios. Del importe recaudado sobre tabacos: a) 2% a las entidades productoras, b) 13% a las entidades consumidoras y c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

exporten, o que pasen por tránsito en el territorio nacional, siendo el Congreso de la Unión quien facultará al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso de esta facultad concedida.

Las restricciones expresas al poder tributario de los estados, están contenidas en el Artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como en el Artículo 118 de la Constitución Política Federal, como se señala en las Figuras N° 2 y 3.

Figura N° 2*

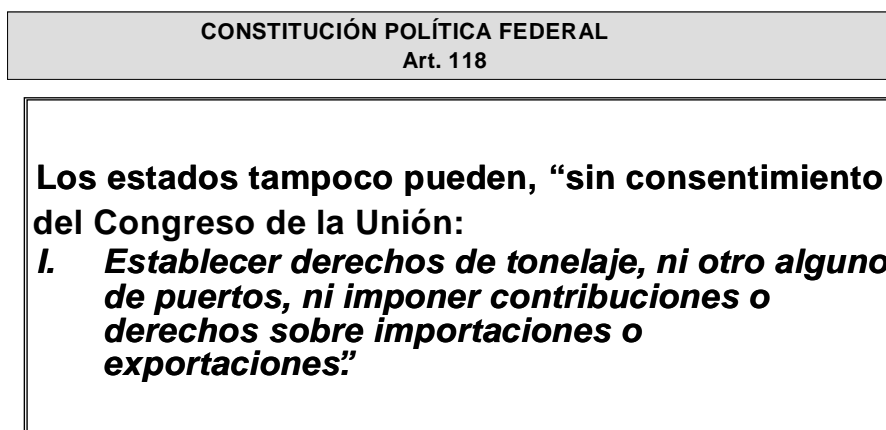
ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL

En Materia Fiscal en ningún caso:

- IV. *Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;*
- V. *Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;*
- VI. *Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*
- VII. *Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*
- IX. *Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".*

* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Figura N° 3*



* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

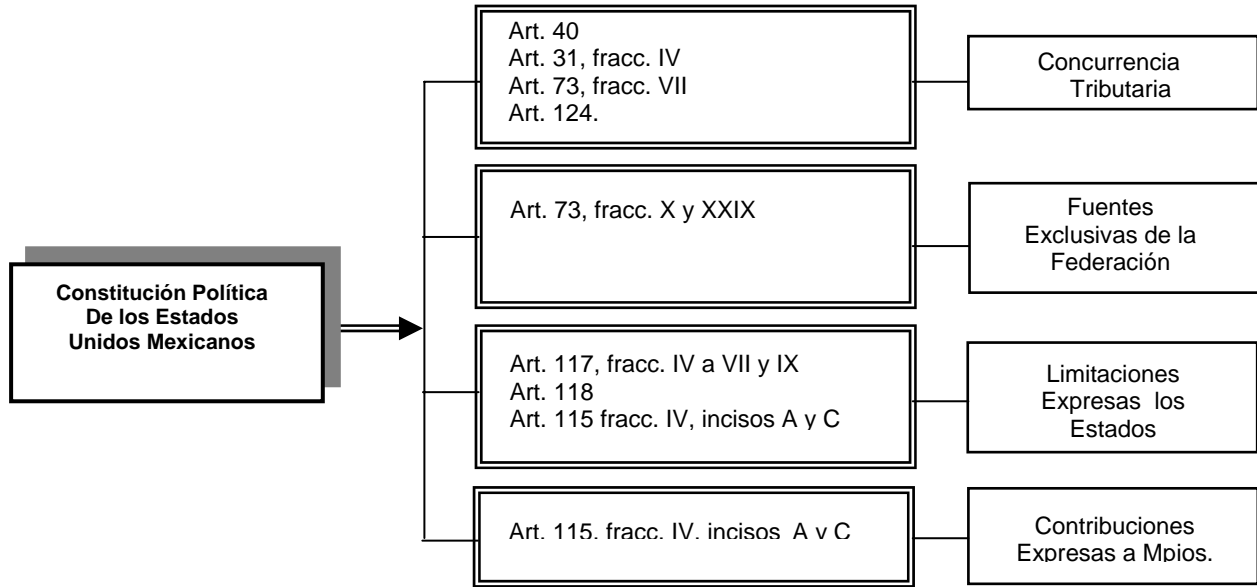
En cuanto a las restricciones establecidas, el artículo 117 dispone una serie de prohibiciones categóricas para los estados para gravar ciertos actos. Las limitaciones señaladas en el artículo 118 indican que para realizar determinados actos se requiere de la autorización expresa del Congreso de la Unión.

Un análisis a partir de lo asentado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la distribución entre los diferentes órdenes de gobierno del poder tributario en la República Mexicana, lleva a concluir que el proceso de demarcación de la facultad tributaria entre los diferentes órdenes de gobierno existentes, ha sido en el sentido de permitir la concurrencia impositiva y restringir la potestad tributaria a los estados en algunas materias a través de la vía constitucional.

Lo descrito precedentemente puede observarse en la Figura N° 4.

Figura N° 4*

DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA



* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

2.2.2. La Coordinación Fiscal

Lo descrito en el apartado anterior implica que los diferentes órdenes de gobierno no pueden concurrir con gravámenes en fuentes de ingresos que se encuentren reservadas expresamente a alguno de los diferentes órdenes de gobierno, pero tienen la libertad constitucional para poder establecer gravámenes en todas aquellas materias que no se encuentran reservadas a ellos en forma exclusiva.

Tomando como base lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede formular un esquema de la distribución constitucional de las diferentes fuentes de ingresos que el máximo ordenamiento señala para cada uno de los órdenes de gobierno, tal como se muestra en la Figura N° 5.

Figura N° 5*

**DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FUENTES IMPOSITIVAS
POR ÓRDEN DE GOBIERNO**

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS LOCALES	
	ESTATAL	MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> ° Comercio Exterior. ° Aprovechamiento y explotación de Recursos Naturales de jurisdicción federal. ° Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros. ° Servicios Públicos concesionados o Explotados por la Federación. ° Especiales: <ul style="list-style-type: none"> - Energía Eléctrica. - Producción y Consumo de Tabaco Labrado - Gasolina y productos derivados del petróleo. - Cerillos y fósforos. - Aguamiel y productos derivados de su fermentación. - Explotación forestal. - Producción - Producción y consumo de cerveza. ° Todos los demás impuestos cuyas fuentes no se encuentren reservadas en forma exclusiva a otro orden de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Todos los demás impuestos cuyas fuentes No estén reservadas en forma Exclusiva a la Federación o al Municipio. ° Sobre la Propiedad Inmobiliaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ° Sobre la Propiedad Inmobiliaria.

* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

La libertad de poder recurrir a gravar todas aquellas fuentes de ingresos que no se encuentren reservadas en forma exclusiva a un orden de gobierno, da como resultado la existencia del fenómeno conocido como "conurrencia impositiva" o "superposición tributaria", hecho permitido constitucionalmente.

La concurrencia tributaria mal instrumentada puede dificultar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, elevar las cargas tributarias, aumentar los impuestos sobre una misma actividad económica, generar mayores costos administrativos que deben soportar las autoridades fiscales y producir distorsiones en la asignación de los recursos productivos.

De tal forma que para evitar los múltiples problemas que trae consigo tal situación, se requirió de la coordinación tributaria en materia fiscal entre las diferentes autoridades involucradas, a través de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) de las 32 entidades federativas del país. De tal manera que la facultad para imponer en ciertas materias por parte de las entidades federativas, se limitó voluntariamente, ya que éstas, al celebrar el Convenio de Adhesión y sus anexos, se comprometieron a dejar sin efecto una serie de gravámenes existentes, o bien a no gravar ciertos actos o actividades de carácter concurrente.

El diseño del SNCF se orientó principalmente a la armonización del sistema tributario para evitar la duplicidad impositiva, lo que llevó implícita la aceptación de la dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de la federación.

2.3. Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno

En promedio, del total de gasto que realizan las entidades, solo aproximadamente entre el 4 y 6% proviene de fuentes tributarias propias. Entre el 5 y 6% proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son ingresos propios (por ejemplo, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Régimen de Pequeños Contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta, etc.). El restante aproximado de 90% del gasto estatal proviene del sistema de transferencias (participaciones Ramo 28; aportaciones Ramo 33; gasto reasignado; y PAFEF Ramo 39), razón por la cual el nivel de dependencia de los Estados respecto de las transferencias es muy alto.

Por su parte, para los municipios la proporción de las transferencias federales respecto a sus ingresos totales varía desde el 95% al 40%, de su gasto total. Esto se debe, en los casos en que la dependencia es baja, al nivel que tienen algunos municipios que son muy pocos, respecto de la gestión de ingresos propios y al potencial que en particular tienen las contribuciones inmobiliarias.

De tal manera que las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, equivalen a tres quintas partes de la Recaudación Federal Participable (RFP), concepto que, como veremos más adelante, incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.

En este apartado se trata de mostrar el desarrollo y situación actual de las fuentes de ingreso de los tres órdenes de gobierno, a fin de definir la problemática prevaleciente, dado el sistema de distribución de potestades de ingresos públicos descrito en el apartado anterior.

2.3.1. Ingresos de la Federación

El análisis de los ingresos federales es vital dentro de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria; ya que debe ser una tarea fundamental de ésta buscar las diferentes vías para disminuir la dependencia financiera de los Estados y municipios de los Ingresos Federales, que en el año 2000 llegó a ser de más de un 88%.

Como se verá en el desarrollo de este Diagnóstico, los Ingresos Tributarios Federales han crecido en el periodo de estudio (1990-2002), a pesar de las situaciones macroeconómicas adversas por las que se ha atravesado, este crecimiento se ha debido a un importante proceso de simplificación administrativa, a una mayor eficiencia en la recaudación de los impuestos federales y a varias reformas que han buscado que el sistema fiscal mejore. No obstante lo anterior, México requiere de una Reforma Fiscal Integral que realmente ataque y corrija los problemas de fondo y rezagos en el sistema, siendo esta Convención una oportunidad histórica para corregir las deficiencias existentes y procurar un sistema fiscal, justo, equitativo, eficiente y federalista.

Si bien los Ingresos Federales no están al nivel de los ingresos de países de la OCDE o de otros países latinoamericanos, esto no se debe a la ineficiencia del Gobierno Federal para recaudar. Se debe a una mezcla de varios factores entre los cuales pudieran destacarse la insuficiencia de herramientas adecuadas para el desempeño de la administración tributaria, la existencia de sectores privilegiados que reciben tratamientos impositivos especiales (Régimen Simplificado) y la abundancia de tasas diferenciadas para el pago de impuestos, lo cual genera un enorme problema de evasión y elusión fiscal.

Como se mencionó anteriormente la Convención Nacional Hacendaria es una oportunidad histórica, un proceso que debe dar como resultado un mejorado y renovado sistema fiscal, el cual México requiere con urgencia. Una reforma fiscal integral que recoja todas las opiniones de los actores involucrados y que abarque todos los órdenes de gobierno. Por el lado de los Ingresos Federales, los ejes de los cambios en esta Convención deberían girar en dotar al Gobierno Federal de las herramientas adecuadas para recaudar impuestos de una forma más eficiente y combatir la evasión y elusión fiscal. Asimismo, se deben revisar responsablemente y tomando en cuenta el Pacto Federal las facultades constitucionales de los Estados y municipios para recaudar impuestos, de tal manera que se disminuya la dependencia financiera de los diferentes órdenes de gobierno de los Ingresos Federales. En este tema es muy importante que los Estados y municipios asuman nuevas responsabilidades y compromisos de ingreso.

2.3.1.1. Ingresos del Gobierno Federal: Un Análisis General

Los ingresos del gobierno federal provienen de cuatro fuentes fundamentales: los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios petroleros, los no tributarios no petroleros y los resultados de organismos y empresas.

Dentro de los tributarios, existen tres fuentes fundamentales: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Las primeras dos fuentes están directamente asociadas con la actividad económica y, por consecuencia son relativamente estables. En el caso del IEPS éste tiene un vínculo inverso con el precio del petróleo que lo hace inestable. A partir de 1990, estas fuentes de ingreso han representado 10.7% del PIB en promedio. El año en que esta cifra fue menor fue en el año de 1996 y se derivó de la debacle económica de 1995. Mientras que el año en que se alcanzó el nivel más alto como porcentaje del PIB fue en 2002 con el 11.8%.

Los ingresos no tributarios no petroleros están integrados fundamentalmente por derechos, productos y aprovechamientos. Esta parte de los ingresos ha permanecido relativamente constante. No obstante, como resultado del cambio en la estructura económica iniciada a partir de la mitad de la década de los ochentas, se han presentado importantes variaciones por la desincorporación de diversas entidades públicas, lo cual ha ocasionado años atípicos de ingresos.

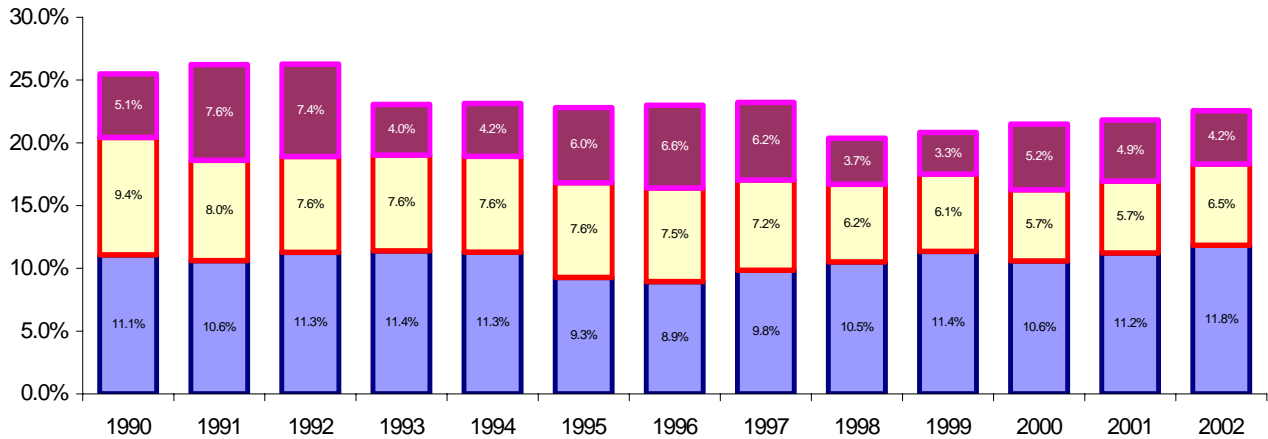
Los ingresos por resultados de organismos y empresas, sin duda es un rubro que durante la década de los noventas presenta decrecimientos si no se considera PEMEX y que son derivados de las desincorporaciones mencionadas en el párrafo anterior. Sin embargo, esta variación ha sido menor en términos relativos.

Finalmente, los ingresos no tributarios petroleros y lo correspondiente a la parte de ingresos de organismos aportado por PEMEX, es sin duda la parte más variable de los ingresos. En promedio, los ingresos por estos conceptos han representado 5.5% del PIB. El año en que esta cifra llegó a su mínimo, fue en el año de 1994 y se derivó del desplome del precio internacional del petróleo. Mientras que el año en que se alcanzó el nivel más alto como porcentaje del PIB fue en 1996 con el 7.1%, situación fortuita que contribuyó a la rápida recuperación económica. Si se analiza la serie completa como porcentaje del PIB, se observa un coeficiente de variación de 17.8% que se compara con 8.2% como coeficiente de variación de los tributarios y si a estos se le elimina la parte de IEPS que es la más variable de los tributarios por su dependencia en los precios de los petrolíferos y por la variabilidad en los impuestos a conceptos como los cigarrillos y las bebidas, el coeficiente de variación se reduce a 7.6%.

En la Gráfica N° 1 se presenta la integración de los ingresos del gobierno federal como porcentaje del PIB para el periodo 1990 a 2002. En éste se observa un comportamiento decreciente de los ingresos totales del gobierno federal que se explica fundamentalmente por el agotamiento de los ingresos no recurrentes. Esto se observa de dos maneras. En primer lugar en la reducción del acervo de activos que se refleja de manera positiva en los ingresos no tributarios en los primeros años de la década de los noventa por los ingresos que genera su desincorporación y, en segundo lugar, en la disminución de los flujos de efectivo que dichos organismos generaban en los ingresos públicos y que se refleja en la disminución de los ingresos de organismos y empresas a partir de 1993.

Gráfica N° 1

Ingresos del Gobierno Federal como Porcentaje del PIB



■ Ingresos Tributarios ■ Ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo ■ Ingresos no tributarios

Fuente: Unidad de Política de Ingresos (UPI), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Asimismo, en el Anexo Estadístico sobre los Ingresos Federales, se muestra su comportamiento en el periodo 1991 a 2002, y en la Figura N° 6, se señalan los cambios más relevantes en los ingresos federales y sus efectos.

Figura N° 6*

Evolución de los Ingresos Federales 1991 - 2002

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
1991	Se dio una disminución que se distribuyó de manera homogénea entre los diversos gravámenes. Se da una disminución del ISR aplicable a las empresas hasta alcanzar la tasa de 35%; Se redujo la tasa pagada por intereses pagados por el sistema financiero al pasar de 2.5 a 1.4 por ciento y se amplió la exención en Renta de los intereses provenientes de instrumentos financieros colocados a un plazo mayor a	Durante este año se presentó un aumento en los ingresos no tributarios de 56.6% respecto a 1990. Dicho incremento se debió a la desincorporación de TELMEX y de nueve instituciones bancarias pero si se excluyen estos recursos se presentaría una caída real .	PEMEX disminuyó sus ingresos en 20.4% en términos reales respecto a 1990. Este se debió a la disminución anual de 23.6% en el precio de exportación del crudo y de 2.4 dólares en relación a lo estimado. La CFE incrementó sus recursos 2.5% en términos reales respecto al año anterior y la Compañía LFC incrementó sus ingresos en 11.9% en términos reales. Este comportamiento de los ingresos se explica por el

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
	<p>un año; En materia del IVA, se da la reducción de la tasa del 15 al 10% a partir de noviembre. En lo que toca al IEPS correspondiente a tabacos disminuyó de 160 a 139 por ciento y se eliminó el mismo en materia de refrescos y aguas envasadas; En materia del ISR a personas físicas, se introdujo la actualización trimestral por inflación de la tarifa, asimismo se desgravó de este impuesto a trabajadores con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos.</p>		<p>incremento de 3.6% en la generación del fluido eléctrico y de 5.3% en el número de usuarios. El crecimiento del IMSS a precios constantes fue de 11.8%. Esto por el aumento de 11% en los ingresos por concepto de cuotas obrero-patronales, la modificación en 65% en las primas del seguro de riesgo de trabajo.</p>
1992	<p>En este año, se introdujo el IVA a los intereses generados por créditos al consumo; Durante este año, la actividad económica fue el elemento que más contribuyó al incremento de los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios alcanzaron el 10.6% del PIB; En lo que corresponde al IEPS, éste se incrementó derivado de un importante aumento a los precios de las gasolinas y al mayor consumo en la zona fronteriza.</p>	<p>Reducción del 0.2% respecto al 91 debido a los ingresos provenientes de los derechos por hidrocarburos, esto debido a que la plataforma de exportación de crudo fue inferior a 1991, se redujo la producción de crudo y la reestructuración de las tasas del derecho sobre hidrocarburos. Esto se contrarrestó por un incremento en los aprovechamientos.</p>	<p>Los ingresos propios de los organismos y empresas bajo control presupuestal directo fueron de 86,009.8 millones de pesos, cifra inferior en 1.3% real respecto a la registrada en el año anterior. En estos resultados influyó de manera importante el descenso de los recursos petroleros y el menor universo de empresas públicas de control directo. Excluyendo a PEMEX, el resto de las entidades paraestatales presentaron un crecimiento anual de 3.5% real.</p>
1993	<p>Este año se vio fuertemente influido por una disminución en el ritmo de crecimiento económico. Durante esta parte del sexenio, las reformas fiscales fueron fundamentalmente administrativas, ya que la mayor parte de éstas ya se habían llevado a cabo durante la primera mitad del sexenio. En este año se alcanzó el 11.3% del PIB en la recaudación tributaria.</p>	<p>Reducción del -44.3% real, debido a los menores ingresos de la privatización de entidades públicas y la liquidación del FICORCA registrados en 1992. En el rubro de derechos disminución del 7.1% real, por la disminución en el precio promedio de la mezcla del crudo y a la menor plataforma de exportación.</p>	<p>Se obtuvieron ingresos superiores en 1.7% real respecto al 92. Este resultado se atribuye principalmente a los ajustes concertados en los precios y tarifas públicos y a los efectos del cambio estructural en la eficiencia del sector paraestatal; factores que permitieron contrarrestar el impacto generado por la disminución en los recursos de PEMEX y el menor universo de entidades paraestatales.</p>
1994	<p>Durante este año, el ISR y el IVA mostraron un</p>	<p>En este año los aprovechamientos tuvieron</p>	<p>Los ingresos fueron superiores en 4.2% real al de</p>

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
	<p>comportamiento muy moderado, derivado del estancamiento económico. El importante crecimiento observado en el IEPS se derivó del cambio en el régimen de PEMEX que se orientó más hacia los impuestos que hacia los derechos. Adicionalmente, entró en vigor el TLC con EUA y Canadá lo cual comenzó a impactar hacia abajo la recaudación de los impuestos a la importación. No obstante, la caída se vio reducida por el incremento en las compras externas que fue de 12.9% real.</p>	<p>gran influencia sobre los ingresos no tributarios ya que aumentaron en 93.3%. Esto se explica por los pagos cubiertos por la casa de moneda derivados de acuñación y desmonetización de moneda metálica utilidades reportadas por BANXICO y por ingresos extraordinarios generados por la venta de acciones de TELMEX y bancos comerciales. Sin embargo, los derechos mostraron un descenso de 17.5%, anual esto se vincula principalmente con la disminución del volumen de exportación del petróleo crudo y petrolíferos así como las modificaciones efectuadas al régimen fiscal de PEMEX.</p>	<p>1993 esto se atribuye a la creciente demanda de bienes y servicios estratégicos asociada a la recuperación económica, el aumento de la eficiencia de las entidades paraestatales producto de los avances en su modernización estructural y operativa; y los efectos de los incrementos salariales sobre los recursos captados por las instituciones de salud. Lo anterior permitió contrarrestar el impacto de la disminución de los precios reales de los bienes y servicios públicos.</p>
1995	<p>En este año se incrementó la tasa del IVA a partir de abril del 10 al 15 por ciento, (conservando la tasa de 10 por ciento en la región fronteriza) y se continuó con la desgravación arancelaria. El fuerte impacto sobre la actividad económica generado por la crisis de confianza de finales de 1994, ocasionó una fuerte caída en los ingresos tributarios que se vio contrarrestada por el incremento en la tasa del IVA y el incremento en el precio de petróleo durante ese mismo año.</p>	<p>En 1995 a diferencia del 1994 los derechos provenientes de la actividad petrolera y los recursos derivados de inversiones en el rubro de productos, fueron parte fundamental para el ascenso en los ingresos no tributarios los cuales tuvieron una variación de 33.1% real. Por otro lado también se favorecieron por la evolución de los ingresos por ventas externas de hidrocarburos a que dio lugar la depreciación cambiaria y el aumento en el precio promedio del crudo.</p> <p>Por concepto de productos se tuvo un incremento de 86.5% real respecto a lo recaudado en 1994, esto se debió a los mayores réditos percibidos por el gobierno federal, dado el incremento a las tasas de interés y la modificación al régimen cambiario.</p>	<p>Los ingresos tuvieron una reducción del 7.3% real con respecto al ejercicio anterior. Lo anterior se debió al menos por dos factores: la disminución real de las cuotas a la seguridad social; y las menores ventas internas de bienes y servicios, sobre todo de granos básicos; aspectos que se compensaron parcialmente con el incremento en los ingresos por exportaciones petroleras y en los rendimientos financieros obtenidos por algunas entidades.</p>
1996	<p>El crecimiento observado en el IVA de 6.7% se explica</p>	<p>Los ingresos no tributarios aumentaron en 16.2%,</p>	<p>Las entidades bajo control presupuestal directo</p>

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
	<p>fundamentalmente por la recuperación de la actividad económica y mayor fiscalización. En este año, existieron elementos que redujeron el potencial del IVA como es la disminución de la tasa (a cero por ciento) al consumo doméstico de agua y la aplicación del IVA únicamente a la parte real de los intereses. En materia del IEPS, nuevamente se presentó una disminución, en parte debido a que los patrones de consumo en bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos se continuaron modificando hacia productos de menor precio, lo cual reduce la recaudación por IEPS. A pesar de la gradual reducción de aranceles por la entrada en vigor en 1994 del TLC, durante 1996, se presentó un incremento en la recaudación por el impuesto a las importaciones.</p>	<p>siguiendo con los efectos que en 1995 se habían dado por los derechos aplicados a la actividad petrolera, y los excedentes de operación del Banco de México que se consignaron en el renglón de aprovechamientos. Por concepto de derechos se alcanzó un incremento de 24.6%, por segundo año consecutivo se observaron resultados positivos debido al desempeño de la exportación petrolera que se vio favorecido por los incrementos registrados en la cotización promedio del crudo y en el volumen exportado.</p>	<p>obtuvieron ingresos propios superiores al ejercicio anterior en 3.9% real. Su nivel en el tamaño de la economía se ubicó en 7.5%. Las entidades cuyos ingresos mostraron una favorable evolución fueron PEMEX, CFE y FERRONALES. El crecimiento en PEMEX se da por un mayor precio promedio de la mezcla de crudo mexicano y el aumento de su plataforma de exportación. También influyeron los intereses generados por inversiones a corto plazo, la cobranza de fletes a CFE y la venta de activos improductivos.</p>
1997	<p>En julio de este año, inició actividades el Servicio de Administración Tributaria, lo cual también se asocia con un mayor cumplimiento de las obligaciones. El crecimiento del ISR alcanzó el 18.1% real, lo cual se explica por el favorable desempeño de la actividad económica y por el incremento en la efectividad de los programas de fiscalización. Esto último se observa mediante dos indicadores, el primero es la presencia fiscal que pasó de 7.8 a 10.1 por ciento de 1996 a 1997 y el segundo es el indicador de costo-beneficio que se incrementó en más de 50% en el mismo lapso.</p>	<p>En este año el menor precio promedio del crudo mexicano tuvo un efecto importante sobre la trayectoria de los ingresos no tributarios. Por un lado los derechos por extracción de hidrocarburos disminuyeron 2.1% real mientras que el volumen de exportación de crudo comercializado se incremento en 11.5% y 6.6% en las ventas internas de productos petrolíferos ya que el precio pasó de 18.94 a 16.46 dólares por barril entre 1996 y 1997. Por otra parte los aprovechamientos ascendieron en 3.3% real como resultado de la combinación de ingresos adicionales derivados de la desincorporación de empresas públicas y la reducción en los</p>	<p>En 1997, los organismos y empresas bajo control presupuestal directo captaron ingresos propios en un 3.1% en términos reales al registrado en 1996. Lo anterior estuvo influido por la favorable evolución de la venta de bienes y servicios, principalmente de CFE, ASA, CAPUFE y LOTENAL, así como por el incremento en la percepción de cuotas por parte del ISSSTE. Esto permitió compensar la importante caída observada en los ingresos de PEMEX propiciada por el comportamiento del mercado petrolero internacional, así como del IMSS dadas las reformas al sistema de seguridad social.</p>

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
		remanentes de operación enterados por el Banco de México.	
1998	<p>En este año, se creó el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) que pretendió agrupar diversos tratamientos que se otorgaba a contribuyentes pequeños en diversos ordenamientos legales. En el IEPS se presentó un crecimiento muy importante derivado de la disminución en los precios de petróleo que impactó directamente el precio de los petrolíferos y, por consecuencia, incrementó la tasa del IEPS. Adicionalmente se incrementó el gravamen al consumo de bebidas alcohólicas y cervezas, lo cual también contribuyó al mayor crecimiento del IEPS de los últimos 13 años (46%). La depreciación de la moneda, junto con el incremento en la actividad económica y el mayor enfoque hacia el sector externo contribuyeron a revertir la disminución gradual de los aranceles.</p>	<p>En dicho periodo se obtuvo un decremento del 37.8% real originado por el impacto de la baja del precio internacional del petróleo a través de la recaudación de los derechos sobre hidrocarburos. El precio promedio de exportación de la mezcla del crudo mexicano, se ubicó en 10.16 dólares por barril, frente a 16.46 de 1997. En cuanto a derechos se dieron dos efectos por derechos sobre hidrocarburos se dio una reducción del 37.1% y por el resto de ellos un aumento del 50.4% real. Por concepto de productos se captó un incremento de 23.2% más resultado de los intereses generados por el saldo promedio que se mantuvo en el Fondo de contingencia, los aprovechamientos obtuvieron un porcentaje menor a lo recaudado el año anterior en 63.1% real, debido a la caída de los ingresos no recurrentes.</p>	<p>Hubo una contracción de 9.8% en términos reales respecto al año anterior. Esta reducción estuvo influida por tres factores, principalmente: la drástica caída en el precio de exportación del petróleo, la disminución de las cuotas de seguridad social pagadas por los patrones y trabajadores, y la privatización de diversas líneas ferroviarias. En el IMSS se dio una caída anual del 10.9%. Esta caída se atribuye a la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, a partir del 1 de julio de 1997, con la cual se redujeron las aportaciones a cargo de patrones y trabajadores al seguro de enfermedades y maternidad, y se transfirieron los enteros de las cuotas de los seguros de cesantía y vejez a las AFORE.</p>
1999	<p>Durante este año, se eliminó la deducción inmediata, se acotó el régimen de consolidación fiscal, se modificó la tarifa y se agregaron dos tasas al ISR de personas físicas para llegar al 40%. Estas medidas permitieron un crecimiento de 10 por ciento real aproximadamente.</p> <p>El IVA no presentó cambios de relevancia y su incremento de aproximadamente 9 por ciento se debió al incremento del consumo privado derivado del crecimiento en la actividad económica.</p>	<p>En este año los ingresos fueron 6% menores a 1998 debido al comportamiento que presentaron los derechos por la extracción del petróleo dada una reducción adicional en los volúmenes de exportación de crudo y el menor tipo de cambio real que incidió en el valor de las ventas externas, y algunas internas medidas en pesos. Los derechos cubiertos por PEMEX registraron una significativa contracción de 11.5% respecto a los pagados en 1998.</p>	<p>Se rebasó en 3.1% real lo reportado en el ejercicio anterior. Esto se explica por el favorable desempeño de los ingresos de PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE, mismo que reflejaron los efectos del dinamismo de la actividad productiva. Igualmente, influyó el aumento de la cotización internacional de la mezcla de petróleo mexicano, la cual se ubicó en 53.6% por arriba del promedio de 1998. Lo anterior permitió compensar el impacto de los procesos de desincorporación de PIPSA, FERRONALES y ASA, la extinción de CONASUPO y la menor plataforma de</p>

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
	En este año se incrementaron los aranceles a los países con los cuales México no tiene suscrito un tratado de libre comercio, lo cual contribuyó al crecimiento de la recaudación por impuestos a las importaciones.		exportación de petróleo.
2000	En este año, tanto el IVA como el ISR presentaron crecimientos importantes derivados en lo fundamental de mejora en la actividad económica y de algunas adecuaciones al marco legal, que permitió ampliar la fiscalización.	En este año, los ingresos no tributarios se incrementaron en 67.2% que se explica en 82% por los derechos sobre hidrocarburos, ya que el precio de la mezcla mexicana de petróleo se incrementó en 58% aproximadamente.	En 2000, los ingresos propios del sector paraestatal registraron una disminución de 1.6% real respecto al año anterior. Debido en gran parte a la disminución de los ingresos de PEMEX en 11.4% en términos reales.
2001	Se inició el programa Cuenta Nueva y Borrón que permitió un incremento de un millón 400 mil nuevas declaraciones. En lo que toca a los impuestos a las importaciones, se presentaron cuatro efectos que lo llevaron a una caída de 17.3%: El inicio en julio del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea; La disminución del ritmo de la actividad económica; La desgravación gradual pactada en el TLC y una disminución en términos reales del tipo de cambio.	Durante 2001, el 100% de la caída en ingresos no tributarios se explica por la caída en los derechos sobre hidrocarburos. Después del importante incremento en el precio de la mezcla observado durante 2000, en este año se presentó un decremento de 25%, lo cual se vio reflejado en un decremento de los no tributarios en 6.8%. Adicionalmente, contribuyó a esta caída la apreciación ligera de la moneda. Parte de la caída en el precio durante este año, se contrarrestó con el incremento en las plataformas de exportación.	Los ingresos aumentaron en un 0.3% real respecto a lo obtenido un año antes. Estos resultados se atribuyen, en gran medida, a la caída de los ingresos de PEMEX y, en menor proporción, de CFE y LOTENAL. Sin embargo, esto fue compensado, en parte, con mayores recursos registrados por el resto de las entidades, principalmente LFC, ISSSTE y CAPUFE. La caída de los ingresos de PEMEX se debió entre otras cosas a la caída en el precio de exportación de la mezcla de petróleo y a la contracción en el volumen de ventas internas de petrolíferos y petroquímicos.
2002	Se homologaron las tasas máximas aplicables de ISR a 35% con el objetivo de tener una reducción gradual en los próximos tres años para llegar hasta el 32%. Adicionalmente, nuevamente se autorizó la deducción inmediata de inversiones fuera de las tres principales áreas metropolitanas. Este año entró en vigor el impuesto a la	Nuevamente se presentó una caída real, pero en esta ocasión fue de casi el doble, pues alcanzó 12.1%. La caída se explica por una menor plataforma de exportación que no se alcanzó a revertir por el incremento en el valor de la mezcla en parte por una apreciación en el tipo de cambio en términos reales.	Durante 2002, los ingresos propios aumentaron en 14.5% real respecto a lo captado en 2001. Su participación en el producto interno bruto se ubicó en 6.5%. Al respecto, cabe destacar que dicho dinamismo anual se explica, principalmente, por los mayores recursos captados por PEMEX, LFC, CAPUFE y CFE. PEMEX incrementó sus

Año	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos Propios de las Entidades de Control Presupuestario Directo
	<p>Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, el impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario. En el IEPS se incorporó un impuesto a las telecomunicaciones, aguas gasificadas o minerales, bebidas refrescantes y rehidratantes y concentrados para preparar éstas. Adicionalmente se aumentaron las tasas a los cigarrillos y las bebidas alcohólicas. Se creó un régimen intermedio para personas de capacidad administrativa media. Además, en materia de IVA se introdujo un esquema en base efectivo, que permite trasladar cuando se cobra y acreditar cuando se paga. El IEPS se incrementó por el efecto del mercado de petrolíferos (lo cual se ve reflejado como una caída en los no tributarios petroleros). Adicionalmente, en el caso de los impuestos a las importaciones, la actividad económica, los desgravamientos graduales de los diversos tratados de libre comercio y una apreciación real del tipo de cambio ocasionaron su debacle en casi 10% real.</p>	<p>La caída en los no tributarios pudo haber alcanzado el 18%, si no se hubiera visto contrarrestada por los ingresos no recurrentes obtenidos por la transferencia de ingresos provenientes del SAR (recursos que no han sido identificados por los trabajadores), la colocación de acciones de BBVA-Bancomer, la desincorporación de AHISA y de algunos tramos carreteros.</p>	<p>ingresos en un 38.6% con respecto a 2001, lo anterior se explica, al menos, por la recuperación de saldos fiscales a favor de la entidad, derivados del pago en exceso de Derechos y Aprovechamientos durante 2001; un mayor precio de exportación del petróleo, respecto a lo programado y; el desfase del pago de Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, correspondiente al cuarto trimestre, que se realizó en enero de 2003. La CFE tuvo un incremento real anual de 6.6% con respecto a 2001. El incremento anterior se explica, principalmente, por los incrementos a la tarifa del servicio residencial, como consecuencia de la racionalización en el subsidio que se otorga.</p>

* Elaborada por la Unidad de Política de Ingresos (UPI) y la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

3.3.1.2. La Recaudación Federal Participable

La RFP es uno de los elementos esenciales en la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales, debido a que los fondos participables de las entidades federativas y municipios se calculan en proporción a ella, y sirve de referencia para el cálculo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

La RFP se define en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como aquella que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos por la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con los siguientes conceptos:

- Devoluciones.
- Compensaciones.
- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.
- Por participaciones específicas en el IEPS (tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas)
- Por Incentivos Económicos autoliquidables, como es el caso de Tenencia, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y los derivados de la Colaboración Administrativa.
- y Otros que establece la LCF.

La **RFP** específicamente se define en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal y se integra con todos los impuestos federales y los derechos sobre extracción de petróleo y minería; para fines explicativos es identificada como **RFP Bruta**. A esta se le deducen las devoluciones, las compensaciones, los derechos extraordinarios y adicionales⁹ sobre extracción de petróleo, así como aquellos recursos sobre los que la Federación paga participaciones directamente a los estados y municipios por IEPS en los conceptos de tabacos labrados, cerveza y bebidas alcohólicas, la recaudación de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos y loterías, obteniendo la **RFP Neta, concepto que también solo tiene un fin explicativo**. (Ver Figura N° 7)

La **RFP neta**, es la cifra que sirve de base para el cálculo y distribución de participaciones en ingresos federales. Así, mensualmente con la RFP neta del mes inmediato anterior se calculan las participaciones del mes correspondiente, por ejemplo, las participaciones de los meses de enero a abril se calculan con la RFP de diciembre a marzo; de la misma forma cada cuatro meses se formula un ajuste cuatrimestral considerando las cifras de la RFP neta de los meses correspondientes; finalmente, también se formula un ajuste definitivo del ejercicio una vez que se conocen los datos de los ingresos del gobierno federal publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

9 El derecho adicional sirve de referencia para el cálculo del 3.17 por ciento de participaciones a municipios colindantes con la frontera o litorales por la que se realice materialmente la salida del país de dichos productos, de acuerdo con el artículo 2-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal.

Figura N° 7



FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Atendiendo a lo anterior se puede señalar que el comportamiento y evolución de la RFP depende, principalmente, de la evolución de la economía en su conjunto debido a que involucra al Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otros impuestos y derechos, la evolución del mercado petrolero, así como la efectividad de las distintas políticas fiscales implementadas por el gobierno federal y el Congreso de la Unión.

En su evolución la RFP presenta las siguientes características:

- En el periodo de 1990 a 2002, la RFP mostró un crecimiento, en términos reales, de 41.12 por ciento, al pasar de 149,124.5 millones de pesos en 1990 a 210,445.3 millones de pesos en 2002, no obstante que durante el periodo 1994 a 1996 se obtuvo una RFP menor a la del año 1993.(Ver Cuadro N° 1)
- En el año 1995, la RFP experimentó una fuerte caída al perder casi 23 mil millones en términos reales con respecto a 1994, es decir, casi un 15 por ciento, debido a la fuerte contracción de la economía mexicana en ese año.

Cuadro N° 1

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (MILLONES DE PESOS DE 1993)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Ingresos Tributarios	125,912	127,791	134,861	142,288	147,054	113,039	114,750	134,950	151,704	170,327	168,469	172,920	186,756
II. Derechos	30,368	28,999	27,540	25,313	19,668	30,264	37,953	36,631	20,498	18,044	37,390	35,399	25,284
III. RFP Bruta (I+II)	156,280	156,790	162,401	167,601	166,722	143,303	152,703	171,581	172,203	188,371	205,859	208,319	212,040
IV. Deducciones Totales	7,156	576	486	2,958	3,134	2,630	3,780	4,527	4,867	5,400	1,947	1,661	1,594
V. RFP Neta (III-IV)	149,125	156,214	161,915	164,643	163,588	140,674	148,923	167,054	167,336	182,971	203,912	206,657	210,445

Fuente: FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (Cifras devengadas)

2.3.1.3. Las Transferencias de Ingresos Federales

A partir de la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980), la Federación ha transferido cada vez mayores recursos hacia las entidades. Las transferencias federales a las entidades han pasado de 17.45% de la Recaudación Federal Participable (RFP) en 1980 a 59.67% en 2003 (Ver Cuadro N° 2), debido al esfuerzo de la Federación por transferir una mayor proporción de recursos mediante los siguientes canales:

- El aumento de las participaciones, a través del incremento del porcentaje del Fondo General de Participaciones (FGP) de 18.51 a 20% de la RFP y de la entrega directa de un porcentaje de la recaudación del IEPS sobre bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos.
- El Convenio de Colaboración Administrativa, que amplió los impuestos administrados por las entidades y sus facultades de colaboración en la fiscalización de impuestos federales.
- La creación en 1998 de los Fondos de Aportaciones Federales.
- El establecimiento del PAFEF en el PEF a partir de 2000.
- Los anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal con el objeto de que las entidades se coordinaran con la Federación para la administración de los contribuyentes del régimen de pequeños (Anexo 3) y para la parte que les corresponde de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta del régimen de intermedios y de enajenación de bienes inmuebles (Anexo 7).

Cuadro N° 2

TRANSFERENCIAS FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (1980-2003^{E/})

Concepto	1980	1994	2000	2001	2002	2003 ⁶
Ramo 28 ¹	17.45	23.39	25.25	25.62	27.27	25.45
Ramo 33 ²	-	-	25.74	27.25	28.70	26.34
Ramo 25	-	16.36	1.94	1.93	1.99	2.69
Ramo 39 (PAFEF)	-	-	0.97	1.67	1.87	1.91
Convenios de Descentralización	-	5.57	3.28	3.46	4.16	3.28
Total	17.45	45.32	57.19	59.91	63.99	59.67

^{e/} Los datos que se utilizaron para 2003 son las cifras del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

^{1/} Incluye FGP, FFC (se integró al FGP a partir de 1990), FFM, Reserva de Contingencia, Comercio Exterior y Extracción de Petróleo, participación directa en impuestos especiales, Incentivos de Tenencia e ISAN y otros incentivos económicos.

^{2/} Incluye todos los fondos de aportaciones a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

FUENTE: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La política de un continuo incremento en transferencias, basada sin duda en principios válidos y como consecuencia natural de una presión creciente de los gobiernos locales por tener mayor presencia fiscal, ha generado, sin embargo, una serie de inconvenientes.

El proceso de transferir recursos unilateralmente a las entidades ha llegado a su límite. La escasez de recursos que enfrenta tanto el gobierno federal como los locales, indica que la alternativa es trabajar de manera conjunta para fortalecer las finanzas públicas de todos los órdenes de gobierno.

Por ello, a partir del ejercicio fiscal de 2003, en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, fueron delegadas facultades a las entidades federativas en el impuesto sobre la renta tratándose del régimen de pequeños contribuyentes, del régimen intermedio de las personas físicas con actividad empresarial, así como de los contribuyentes que obtengan ingresos derivados de la enajenación de terrenos y construcciones, a través de la firma de los Anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal.

Asimismo, a partir de 2003, se otorgaron facultades a las entidades federativas en materia de potestades tributarias, establecidas en el artículo 43 de la Ley del IVA. Por ello, las entidades federativas pueden establecer un impuesto sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que tributen en el régimen intermedio del impuesto sobre la renta, mediante la aplicación de una tasa que no exceda el 5% sobre la utilidad fiscal efectivamente percibida. También las entidades

federativas pueden establecer una tasa que no exceda de 2% sobre los ingresos brutos efectivamente obtenidos de las personas físicas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes. Sin embargo, hasta la fecha ninguna entidad ha ejercido dichas potestades tributarias.

Por último, si bien se ha tendido a una amplia descentralización de las funciones de gasto, en materia de ingresos todavía hay camino que recorrer, que los gobiernos estatales establezcan sus potestades tributarias tiene varios efectos positivos. En particular, reduce el efecto suma cero del sistema de transferencias, aumenta el grado de autonomía de las entidades y fomenta la competencia política al poderse distinguir más claramente el abanico de ofertas.

2.3.1.4. Gastos Fiscales del Gobierno Federal

Con base en la Ley de Ingresos de la Federación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envía a la Cámara de Diputados desde 2002 el Presupuesto de Gastos Fiscales.

El concepto de Gasto Fiscal se refiere a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal. De esta manera, los Gastos Fiscales se refieren al costo de oportunidad en el que incurre el Fisco Federal como resultado de mantener un régimen fiscal diferenciado. Cabe señalar que los Gastos Fiscales no miden la labor de fiscalización que realizan las autoridades tributarias.

Cuadro N° 3

Presupuesto de Gastos Fiscales 2002 y 2003

Concepto	2002			2003		
	% del PIB	Millones de Pesos	Estructura Porcentual	% del PIB	Millones de Pesos	Estructura Porcentual
TOTAL	5.3	329,445.5	100.0	6.3	417,348.3	100.0
Impuesto Sobre la Renta	2.7	167,631.0	50.9	3.3	215,151.9	51.5
ISR Empresarial	0.8	52,148.8	15.8	1.6	102,277.4	24.5
ISR Personas Físicas	1.9	115,482.2	35.1	1.7	112,874.5	27.0
Impuesto al Valor Agregado	1.7	104,875.6	31.8	1.9	124,304.9	29.8
Impuestos Especiales 1/	0.9	54,989.3	16.7	0.8	53,641.3	12.9
Estímulos Fiscales	0.0	1,949.6	0.6	0.4	24,250.2	5.8

* El PIB de referencia es el establecido en los Criterios de Política Económica del año respectivo.

1/ Incluye el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV).

FUENTE: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- La suma de exenciones, esquemas especiales y tratamientos representó en 2002 el 5.3% del Producto Interno Bruto, incrementándose para 2003 en un punto porcentual. Lo anterior implica que el gobierno federal deje de recaudar

un monto aproximado equivalente a la mitad de sus ingresos tributarios anuales, cifra superior respecto a otros países.

- La serie de exenciones y tratamientos especiales que se aplican al Impuesto Sobre la Renta de personas físicas constituye el principal gasto fiscal en los dos años, equivalentes a un 1.9% del PIB en 2002 y un 1.7% en 2003.
- Por otro lado, los gastos fiscales relacionados con el Impuesto Sobre la Renta de personas morales totalizó un monto equivalente al 0.8% del PIB en 2002, duplicándose para 2003, al alcanzar 1.6% del PIB.
- La aplicación de tratamientos diferenciados a los diferentes bienes y servicios en materia del Impuesto al Valor Agregado constituye el segundo gasto fiscal más importante, después de los gastos fiscales relacionados con los ingresos de las personas físicas, y representa casi una tercera parte de los gastos fiscales totales.
- La existencia de diferentes Impuestos Especiales dentro del régimen tributario en México representa un costo fiscal equivalente a poco menos de un punto porcentual con respecto al PIB en 2002 y a 0.8% en 2003.

2.3.2. Ingresos de las Entidades Federativas

2.3.2.1. Fuentes de Ingreso de Entidades Federativas

No obstante las restricciones que para establecer contribuciones enfrentan las entidades federativas y municipios, tanto por mandato Constitucional, como se vio en el apartado 3.2.1., como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF (Ver Figura N° 8), éstas cuentan con una serie de contribuciones que resulta conveniente revisar para conocer cuáles son las principales fuentes de ingresos con las que cuentan las entidades, dadas sus restricciones, así como para evaluar el potencial fiscal de las mismas.

Figura N° 8*

**PRINCIPALES CONTRIBUCIONES ESTATALES QUE
QUEDARON EN SUSPENSO A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 1980**

1. Diversiones y Espectáculos Públicos.
2. Traslación de Dominio y Otras Operaciones con Bienes Inmuebles.
3. Ingresos sobre Profesiones y Ejercicios Lucrativos.
4. Productos o Rendimientos del Capital.
5. Enajenación de Vehículos de Motor entre Particulares.
6. Producción, Destilación, Enajenación y Operaciones de Compraventa de Alcoholes, Aguardientes, Mostos y Bebidas Alcohólicas.
7. Expendios de Bebidas Alcohólicas al Copeo.
8. Arrendamiento y Subarrendamiento de Bienes Inmuebles.
9. Sobre Honorarios.
10. Sobre Adquisición de Gasolina y Derivados del Petróleo.
11. Explotación, Sacrificio, Compraventa y Esquilmo de Ganado.

* Elaborada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Antes de abordar los impuestos que ejercen las entidades federativas, debemos señalar que éstos serán vistos, de manera muy genérica de acuerdo a su hecho generador: impuestos al ingreso (o renta); impuestos al consumo, e impuestos sobre la riqueza o patrimonio. Aunque también se consideran otros impuestos difíciles de “acomodar” o “encasillar” en los tres hechos imposables mencionados.

Impuestos al Ingreso o Renta

Respecto de los impuestos al ingreso (o renta), es importante señalar que en la práctica este tipo de impuestos presenta dos grandes orientaciones: los impuestos a cargo de personas morales (empresas, asociaciones civiles, cooperativas, etc.) y los impuestos que recaen sobre personas físicas (o individuos). En relación con los primeros, no existe la posibilidad de que las entidades graven esta fuente en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo anterior, debido a que la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), señala que las entidades adheridas al sistema no pueden mantener impuestos sobre: “(...) el activo, la utilidad o el capital de las empresas” (con la excepción, que el propio artículo 41 prevé, en materia de la imposición sobre tenencia o uso de vehículos).

En cuanto a los impuestos sobre el ingreso de personas físicas, las entidades federativas sí cuentan con esta potestad tributaria, con la limitante que señala la Ley del IVA respecto a no gravar los “Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación” (artículo 41, fracción IV de la Ley del IVA). Fuera de esta limitación, las entidades federativas cuentan con la posibilidad, en principio, de gravar todas las restantes formas de ingreso de las personas físicas, como son: sueldos y salarios,

honorarios,¹⁰ arrendamientos,¹¹ premios de loterías, rifas y sorteos, y algunos ingresos derivados de las actividades empresariales. Sin embargo, por consideraciones de equidad fiscal y eliminación de la concurrencia impositiva, las entidades federativas han limitado la imposición sobre el ingreso de las personas físicas a prácticamente sólo tres impuestos, (sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos, y sobre el ejercicio de profesiones).¹²

En cuanto al impuesto sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, es de señalar que a partir del año de 1996 existe una forma peculiar de armonización tributaria en la materia. De acuerdo con ella, las entidades federativas pueden adoptar un impuesto estatal, mismo que es concurrente con un impuesto federal. La peculiaridad de este esquema de armonización estriba en que el impuesto federal aplica la tasa del 15% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna, cuando las entidades no tienen establecido el impuesto local, o bien cuando lo tengan a una tasa que no exceda del 6%; en caso contrario (tasa estatal mayor al 6%) la tasa del impuesto federal será del 21%.

En materia del impuesto sobre enajenación de boletos de rifas y sorteos, podemos señalar en una primera instancia que se trata de una materia distinta al impuesto sobre loterías rifas y sorteos, ya que conforme lo señala el artículo 9, fracción IV de la Ley del IVA, no se paga este impuesto federal en la enajenación de los billetes y demás comprobantes.

Por tanto, en principio, al no estar afectos a la tributación federal en materia de IVA, las entidades federativas pueden establecer impuestos en la materia, pero atendiendo a las limitaciones expresas a esta potestad tributaria en general, señaladas en la propia Ley del IVA, artículo 41, fracción VII que dice que los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, convienen en no mantener impuestos sobre la enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública. Esto significa que las entidades pueden imponer este tipo de impuestos con la excepción de aquellos que son organizados por los organismos públicos como los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

10 Tratándose de los honorarios, debe considerarse que las entidades federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes que está afecta al Impuesto al Valor Agregado.

11 Tratándose de arrendamientos, debe considerarse que las entidades federativas no pueden gravar la prestación de servicios independientes que está afecta al Impuesto al Valor Agregado.

12 Cabe señalar que, en el caso de este impuesto, las denominaciones utilizadas son genéricas, de modo que cada entidad federativa puede utilizar esa denominación u otra semejante para referirse al mismo concepto de ingreso público.

En cuanto al impuesto sobre profesiones, es de señalar que conforme a lo establecido en la Ley del IVA, la prestación de los servicios profesionales de medicina están exentos, por lo que es susceptible que este rubro sea parte de la esfera tributaria estatal.

Cabe señalar que la redacción “original” de la Ley del IVA de 1978, señalaba como exención la prestación de servicios de carácter profesional cuando su prestación requiera título conforme a las leyes, siempre que sean prestados por personas físicas, organizaciones profesionales, asociaciones o sociedades civiles. Ello significó que durante los años de 1980 a 1982, las entidades federativas contaron con impuestos que gravaban localmente el ejercicio de todas las profesiones que requieren contar con un título conforme a las leyes, pero a partir del año de 1982 se limitó su esfera tributaria exclusivamente a los servicios profesionales de medicina.

Otro aspecto que cabe señalar sobre este impuesto, es que aunque el propósito general de los impuestos sobre el ejercicio de profesiones es gravar esencialmente las percepciones derivadas del ejercicio profesional de la medicina; algunas entidades federativas han ampliado el objeto del impuesto, para comprender el ejercicio de otras profesiones, que también se encuentran exentas del pago del impuesto al valor agregado. Estas actividades comprenden los servicios prestados por agentes de seguros, por las comisiones que perciben en el aseguramiento contra riesgos agropecuarios y por seguros de vida, los servicios prestados por agentes y corresponsales de crédito por las comisiones que perciban en el ejercicio de su actividad y que se encuentren exentas del pago del impuesto al valor agregado y los servicios prestados por autores (derechos de autor).

A manera de conclusión sobre las principales fuentes impositivas de ingresos, podemos señalar que éstas son legales y acordes con los lineamientos del SNCF, ya que afectan a materias que están exentas del pago del impuesto el valor agregado. Sin embargo, la implementación práctica de estas fuentes de tributación debe analizarse detenidamente, particularmente tomando en cuenta los rendimientos que se espera obtener con dichos tributos, las acciones de administración tributaria necesarias para su recaudación y el costo de cumplimiento y de administración tributaria que implica su adopción. Otro aspecto a destacar, es que la política fiscal aplicada en materia de estos impuestos puede entenderse mejor, si consideramos que el orden de gobierno federal ya grava estas formas del ingreso de las personas físicas, a través del Impuesto sobre la Renta (ISR). No obstante, es posible establecer impuestos estatales en estas materias, desde luego, atendiendo a las limitaciones ya citadas y señaladas en la Ley. A este respecto, podemos advertir que desde 2002 y para 2003 la potestad tributaria en esta fuente fue ampliada, ya que se abrió la posibilidad jurídica para que las entidades federativas establezcan impuestos locales a los ingresos de las personas físicas, como lo señala el artículo 43 de la Ley del impuesto al Valor Agregado, anteriormente referido en la Ley de Ingresos de la Federación para el periodo fiscal de 2002.

Impuestos al Consumo

Otra de las fuentes principales de la imposición, es la que grava el consumo a las ventas, la cual se puede entender en dos grandes modalidades: la llamada imposición general al consumo y la imposición específica al consumo. En el caso de nuestro país, el único impuesto general que se aplica sobre el consumo es el Impuesto (Federal) al Valor Agregado (IVA) y tal como lo señala el artículo 41 de la Ley del IVA, las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no pueden establecer un impuesto que grave los actos o actividades por lo que deba pagarse este impuesto federal, razón por la cual en nuestro país durante muchos años no existió la posibilidad para que las entidades o municipios establecieran contribuciones de esta naturaleza. Y, más aún, los impuestos específicos sobre consumos que adoptan las entidades, con la sola excepción de los impuestos sobre hospedaje y espectáculos públicos, deben afectar la enajenación de bienes exentos del pago del IVA.

En conclusión de lo anterior, se puede señalar que hoy en día, existen dos impuestos estatales al consumo, concurrente con la imposición federal (impuesto sobre hospedaje e impuesto sobre espectáculos públicos¹³) y una serie de impuestos estatales sobre consumos específicos que gravan materias exentas del pago del IVA, tales como los impuestos a la enajenación o venta de vehículos y/o bienes muebles usados.

Cabe señalar que durante varios años se ha intentado abrir la posibilidad para que las entidades federativas establezcan un impuesto general a las ventas de consumo final, mismo que tuvo su mayor eco al darse la posibilidad jurídica para que fuera establecido en el año 2002, como lo establecía la Ley de Ingresos para la federación en ese año; sin embargo, esta nueva posibilidad enfrentó severas críticas, ya que la vigencia de esta posibilidad no quedaba del todo clara al ser incluida en una Ley, cuya duración es para sólo un año. No obstante lo anterior, al interior de los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal varios estados han promovido que dicha potestad tributaria sea incluida dentro de la Ley del IVA para garantizar su vigencia.

Respecto al impuesto sobre hospedaje, podemos señalar que su posibilidad para ser una potestad local, se dio hasta 1996 cuando como producto de las exigencias por mayores recursos para la promoción turística, se cambia el artículo 41 de la Ley del IVA para abrir dicha posibilidad, que prácticamente todos los estados ejercen. Es importante señalar que el impuesto sobre hospedaje no sólo representa una fuente de ingresos exclusiva para las entidades federativas, ya que también puede ser manejado como una contribución de carácter municipal, como lo es el caso del Estado de México, donde este impuesto se maneja como de rendimiento y administración municipal.

13 En el caso del impuesto sobre espectáculos públicos, siempre y cuando no excedan del 8 por ciento.

Impuestos sobre la Riqueza o Patrimonio

En cuanto a los Impuestos sobre la Riqueza y el Patrimonio, podemos señalar que las posibilidades para gravar esta fuente para las Entidades Federativas se encuentran bastante limitadas, ya que sólo se grava la tenencia estatal, no así para los municipios, los cuales cuentan con el impuesto predial y otras contribuciones inmobiliarias de los cuales hablaremos más adelante.

Respecto a la tenencia estatal, habrá que decir que su cobro generalmente se aplica en vehículos de más de 10 años, en el entendido que ya existe un impuesto federal con las mismas características; sin embargo, habrá que decir que los estados no enfrentan restricción alguna para gravar la tenencia de vehículos, pero que no lo hacen en aras de mantener una armonización en este hecho gravable. Actualmente son pocas las entidades federativas que mantiene un impuesto local a la tenencia de vehículos con antigüedad mayor a los 10 años.

Otros impuestos

El más fuerte de los impuestos locales con los que actualmente cuentan las entidades federativas es el denominado impuesto sobre nómina, el cual grava los pagos realizados por conceptos de remuneración al trabajo personal subordinado (sueldos y salarios). Respecto a este impuesto, habrá que decir que ni la Constitución General, ni el propio SNCF, han limitado o restringido la potestad tributaria local, más bien el hecho de que este impuesto fuera empleado con mayor frecuencia por los estados, obedece principalmente a la disminución de la carga fiscal de esta fuente de ingreso, es decir, el auge del impuesto sobre nóminas se dio a partir de 1994, producto de la suspensión del impuesto federal sobre remuneraciones al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un tercero.

En el Cuadro N° 4 se muestran los principales impuestos que gravan las Entidades Federativas actualmente.

Cuadro N° 4*

PRINCIPALES IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2003

IMPUESTOS	Ags	BC	BCS	Camp	Coah	Col	Chis	Chih	DF	Dgo	Gto	Gro	Hgo	Jal	Mex	Mich	Mor	Nay	NL	Oax	Pue	Qro	QRoo	SLP	Sin	Son	Tab	Tams	Tlax	Ver	Yuc	Zac				
Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos	x	x			x	x			x			x					x	x		x		x							x		x					
Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x/13	x	x		x/13	x	x/13	x	x	x	x	x	x					
Enajenación de Boleto de Rifas y Sorteos														x																						
Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal		x										x		x	x	x		x								x						x				
Sobre Nóminas			x	x	x		x	x	x	x			x	x				x	x	x			x	x		x	x	x	x	x		x				
Sobre Ejercicio de Profesiones y/o Honorarios						x	x/4			x/4		x/8	x										x				x	x	x			x				
Compra-Venta de Vehículos de Motor Usados		x			x	x		x			x								x/14	x			x/25										x			
Sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados	x						x						x	x	x							x	x										x			
Enajenación de Bienes Muebles Usados								x/25																												
Sobre adquisición de Bienes Muebles											x						x	x																x		
Traslado de dominio de Bienes Muebles Usados														x												x	x									
Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles									x																											
Local Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	x				x		x		x			x	x		x		x	x		x	x	x			x				x					x		
Sobre Actividades Mercantiles e Industriales		x	x										x																						x / 16	
Sobre el Comercio de libros, periódicos y rev.				x																																
Sobre La Explotación de Marmoles, CanterasCaliza y Arena			x																																	
Predial									x																										17	
Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales	x							x/5				x		x/1	1																					
Sobre Hospedaje	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sobre Ejercicios Lucrativos								x																												
Adicionales		x																																		
Causados en Ejercicios Anteriores		x/1	x/2		x/3	x/2		x/6		x/7		x/9	x/10			x/12	x	x				x/15				x/18							x/22	x/23	x/24	

1. Impuesto Adicional para la Educación Media y Superior, 2. A la Prestación del Servicio de Enseñanza Superior, 3. Adicional por derechos del Registro Público de la Propiedad, 4. Sobre Ejercicio Profesional de la Medicina, 5. Sobre Actos Jurídicos, 6. Universitarios, 7. Impuesto para el Fomento a la Educación del Edo., 8. Sobre el Ejercicio de la Profesión Médica y Otras Actividades No Subordinadas, 9. Adicional para Fomento Educativo, Económico, Social, Ecológico y Forestal, 10. Adicional para la Construcción de carreteras, sostenimiento de la Asistencia Pública y del Hospital del Niño, DIF., 11. Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales, 12. Adicional para Carreteras y Construcción de Edificios Escolares, 13. Sobre Premios, 14. Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados, 15. Para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, para Caminos y Servicios Sociales, 16. General al Comercio e Industria y Prestación de Servicios, 17. Predial Ejidal, 18. Impuesto para el Sostenimiento de la Universidad de Sonora, 19. Sobre Actos, Contratos e Instrumentos Notariales, 20. Sobre Actos y Operaciones Civiles, 21. Sobre Funciones Notariales y Correduría Pública, 22. Adicional Para el Fomento de la Educación, 23. Adicional para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social, 24. Para la Universidad Autónoma de Zacatecas, 25. Sobre Adquisición de Vehículos Automotores y Otros Bienes Muebles Usados.

* Elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), en base a las Leyes de Ingresos 2003 de las entidades federativas.

Derechos

En materia de contribuciones por derechos que cobran las entidades federativas, habrá que decir que, en primera instancia, estos representan una fuente importante de recursos para soportar el financiamiento de los servicios públicos a su cargo, pero que de conformidad con la modalidad optativa para coordinarse en materia de derechos, su aplicación ha quedado restringida a prácticamente sólo el

establecimiento de derechos cuyo origen sea la prestación de un servicio que sí produzcan una utilidad a los interesados, es decir, las restricciones en materia de derechos se dan en casos de anuencia, consentimiento, permiso o autorización o bien sobre obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades o la prestación de servicios.

A este respecto, vale la pena señalar que el establecimiento y cobro de los derechos hasta antes de la coordinación en la materia, presentaba una gran heterogeneidad, dado que una buena parte de ellos podían ser considerados como verdaderos impuestos, pudiendo inferirse que la finalidad de los mismos era más la búsqueda de ingresos que la prestación de servicios.

En el Cuadro N° 5, se muestran los principales derechos que en el ejercicio 2002 cobraron los Estados.

Cuadro N° 5* DERECHOS ESTATALES 2002

* Elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

ENTIDADES FEDERATIVAS	AGS	BCS	CAM	COL	CHIS	CHIH	D.F.	DGO	GRO	JAL	MEX	MICH	MOR	N.L.	OAX	QRO	Q.ROO	SIN	SON	TAB	TAM	TLAX	VER	YUC	ZAC
Servicios de diversas dependencia del gobierno																									
Gobierno	X			X	X									X		X				X		X	X		X
Planeación y Finanzas				X	X					X				X					X			X	X	X	X
Comunicaciones y Obras Púb.				X	X																		X	X	X
Proc. Gral de Justicia	X			X	X					X												X	X	X	
Seguridad	X			X	X					X										X			X	X	X
Salud				X	X					X															
Educación y Cultura				X	X					X				X		X	X			X			X		X
Desarrollo Regional																							X		
Administración										X															
Des. Urb. y Obras Públicas				X						X				X		X					X	X			
Medio Ambiente y Pesca		X																							
Des. Urbano y Medio Ambiente																	X								
Comunicaciones y Transportes										X										X		X			
Desarrollo Rural				X																					
Desarrollo Económico					X																				
Cultura															X										
Instituto Estatal de Ecología										X													X		
Controlaría						X				X													X		X
Oficialía Mayor																							X		
Autoridades Fiscales	X															X									
Sínd. De Desarrollo Social	X	X														X									
Jurídica y Prevención Social														X											
Diversas Dependencias					X	X					X			X		X									X
Servicios específicos.																									
Serv. Registrales															X				X		X				X
Legalización de Firmas		X						X					X					X	X	X		X			
Autorización para Ejercicio Prof., Técnico y Notarial										X							X	X	X						X
Certificación de Documentos										X	X				X										X
Registro Civil	X		X			X	X	X		X	X				X		X	X	X	X					X
Tránsito y Transporte						X			X	X							X	X	X						X
Lics. y perm. para manejar						X					X	X					X	X							X
Catastrales							X					X	X				X	X			X		X		X
Exp. Perm. y referendos en el ramo de Alcoholes			X													X	X		X	X		X			X
Suministro de Agua Potable						X														X					
Descarga a la Red de Drenaje						X																			
Incorp. a redes agua y drenaje						X																			
Licencias de Funcionamiento							X										X	X							
Tránsito y Control de Vehículos						X	X	X					X			X	X				X				X
Verif. y Control de Obra Pública						X	X										X	X							
Exp. Const. Compatibilidad Urbanística																									
Hospitales						X																			
Exp. Escrituras Públicas y Autorización de Protocolos										X					X										
Reg. Títulos Profesionales													X				X	X							
Cooperación para Obras Públicas											X						X								X
Reg. Púb. de la Propiedad y el Comercio	X		X			X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X		X			X
Seguridad Pública		X														X	X								X
Seguridad Privada																		X							
Control a Instit. Priv. que Prestan el Serv. de Educación																									
Seguridad Pública y Tránsito																X							X		
Servs. de Gruas y Almacenaje de Vehículos							X																		
Control Vehicular															X										
Exp. títulos de fraccionamientos			X			X											X								X
Servicios de Recolección						X																			X
Cementerios y Servs. Conexos																			X						X
Diario Oficial del Gobierno																			X						X
Archivo Notarial del Estado			X										X						X						
Servicios Generales																									
De Cooperación																									X
Prev. y Control Contaminación del Medio Ambiente																			X						X
Prest. Servs. Exclusivos del Edo. a Cargo de Orgs. Desc.																X									
Uso o aprov. Bs. del Dom. Pub.			X				X																		
Uso o aprov. Autopista Estatal						X													X						
Uso o aprov. Carreteras Fed. Concesionadas al Edo.						X																			
Servs. y Rec. de Terceros																			X						
Est. Vehículos en Vía Pública							X																		
Uso o aprov. de Inmuebles													X							X					
Uso Centros Transferencia Modal							X													X					
Otros	X			X		X		X	X	X		X	X			X	X				X				X

FUENTE: Leyes de Ingresos Estatales para el ejercicio 2002

NOTA: Las Entidades Federativas No consideradas, se debe a que la información de derechos no se encontró desglosada en su Ley de Ingresos.

2.3.2.2. Aprovechamiento de las Potestades Tributarias Existentes

Como se mencionó en el apartado anterior, las entidades federativas cuentan con una variedad de potestades tributarias, pero no en todos los casos éstas son aprovechadas en su totalidad. Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio son, Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local.

En el Cuadro N° 6 se muestra la utilización de las potestades con mayor potencial recaudatorio.¹⁴

Cuadro N° 6

PRINCIPALES POTESTADES TRIBUTARIAS 2003

Concepto	Estados que NO las utilizan
Nóminas (26 Estados* y el D.F.)	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.
Prestación de Servicios de Hospedaje (albergue) (29 Estados y el D.F., en las restantes dos entidades son municipales)	
Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados (30 Entidades federativas)	Baja California Sur (D.F. lo derogó)
Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años (13 Estados y el D.F.)	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

* Michoacán lo incorporó en 2003.

Fuente: FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Leyes de Ingresos de las entidades federativas.

Asimismo, algunos estados dejan de percibir ingresos por concepto de otros impuestos no señalados en el cuadro, tales como Premios Derivados de Loterías, Servicios Profesionales de Medicina, y Operaciones Contractuales, así como de derechos, productos y aprovechamientos.

La falta de una armonización tributaria a nivel nacional, ha provocado una variedad en las tasas del **Impuesto sobre Nóminas** que presenta un rango de cero hasta 2.5 por ciento.

14 Se revisaron, tanto las leyes de ingresos como las leyes de hacienda para 2003 con el propósito de conocer el nivel de utilización de sus respectivas potestades tributarias.

En cuanto al **Impuesto al Hospedaje**, se observa que la tasa oscila entre 2 y 3 por ciento, siendo la primera la más común entre las entidades federativas. Es importante destacar que los recursos derivados de dicho tributo, en la mayoría de las entidades federativas, son administrados por fideicomisos donde convergen autoridades estatales, municipales y del sector privado local dedicados a ese giro. A través de dichos fideicomisos se promueve el turismo y se realizan mejoras y equipamiento urbano, fundamentalmente en los municipios turísticos.

2.3.2.3. Ingresos Propios

Este apartado pretende revisar la evolución de los ingresos generados por las haciendas locales, sin embargo, es importante destacar que se enfrentaron algunos problemas derivados de las diversas metodologías empleadas por las entidades para clasificar los ingresos, así como insuficiente desagregación de los conceptos registrados en las Cuentas Públicas para el periodo 1994-2001. Cabe mencionar que con respecto al ejercicio fiscal 2002, a la fecha de la elaboración de este diagnóstico, no se contaba con las cuentas públicas de siete estados¹⁵, por lo que se decidió acotar la revisión a 2001.

Declinamos también la utilización de las respectivas leyes de ingresos de las entidades federativas de 2002 debido a que presentaban limitaciones en cuanto a clasificación, apertura e incluso al menos cuatro entidades no presentan una estimación de ingresos en el cuerpo de la ley; en otros casos, las cifras estimadas eran menores a lo recaudado el año previo.

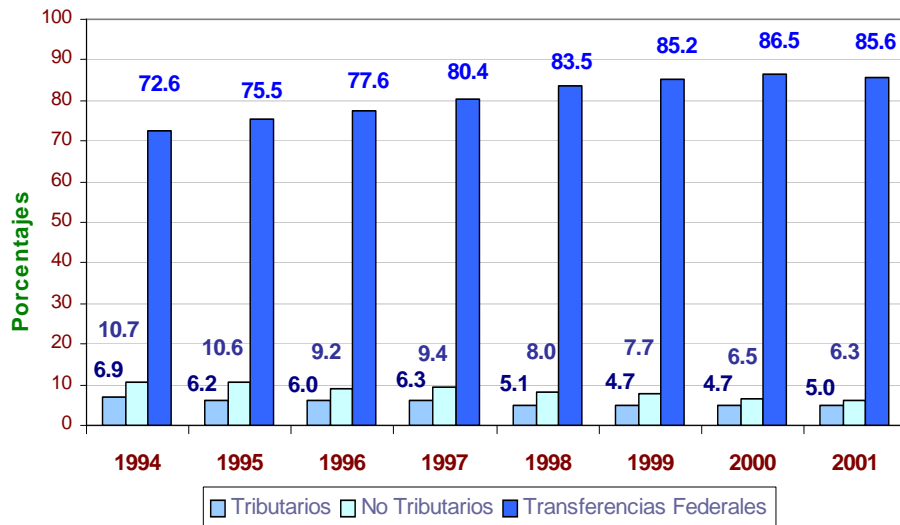
De los datos que se muestran en la Gráfica N° 2 se desprende lo siguiente:

- Los ingresos propios de las entidades federativas han reducido su participación dentro de sus ingresos totales, al pasar del 17.6 por ciento en 1994 a 11.3 por ciento en 2001;
- Por su parte, los ingresos tributarios observaron un crecimiento promedio real mayor que los no tributarios, 3.6 y 1.3 por ciento, respectivamente, en la serie señalada; sin embargo, esta situación incide negativamente en los montos recaudados, dado que los ingresos no tributarios tienen un mayor peso dentro de la estructura de los ingresos propios, como se muestra en la siguiente gráfica, donde éstos caen de 10.7 a 6.3 puntos porcentuales.

15 Los estados son Durango, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán. Además debe señalarse que los casos de Aguascalientes, Morelos y Nayarit no desglosan algunos conceptos de ingreso en su Cuenta Pública de 2002.

Gráfica N° 2

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS FEDERALES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES 1994-2001



Nota: No se incorporó a esta serie el año de 2002 debido a que a la fecha de la elaboración de este diagnóstico, no se contaba con las cuentas públicas de siete Estados. Además debe señalarse que los casos de Aguascalientes, Morelos y Nayarit no desglosan algunos conceptos de ingreso en su Cuenta Pública de 2002.

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

Algunos de los factores que influyeron en la disminución de la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales de las entidades, lo constituyó:

- El incremento en los recursos de origen federal transferidos a éstas, tal es el caso de la federalización educativa en 1992;
- Las reformas en la Ley de Coordinación Fiscal en 1996 que incrementaron el porcentaje del Fondo General de Participaciones que pasó de 18.51 a 20.0 por ciento de la RFP;
- La adición de los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano al Fondo de Fomento Municipal;
- Los incrementos porcentuales en algunos incentivos en el marco de la colaboración administrativa, en 1997, y

- La integración de los recursos del Ramo 33, a partir de 1998 y los del PAFEF que el H. Congreso de la Unión fue incorporando a partir del 2000 y que para 2003 se configuró como el Ramo 39 del PEF.

En virtud de lo anterior, la participación de los ingresos federales para entidades federativas pasó de 72.6 a 85.6 por ciento de 1994 a 2001, como se observa en la gráfica. Es importante destacar que los datos corresponden a lo reportado en las cuentas públicas de las entidades federativas, que en ciertos casos no se registraron específicamente algunos recursos federales a lo largo de la serie analizada, ejemplo de ello son el Ramo 33, el PAFEF, los recursos derivados de los Convenios, así como las transferencias para las universidades estatales.

2.3.2.4. Estructura Tributaria

La recaudación de impuestos locales para el periodo 1994-2001, resulta relevante en algunas entidades federativas, destacando el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua y Baja California con 17.7; 13.8; 12.1 9.0 y 5.8 por ciento promedio, respectivamente (Ver Cuadro N° 7).

- Sin embargo, la tendencia en las tres primeras resulta decreciente; sólo Chihuahua y Baja California lograron mantener su participación dentro de los 31 estados en 2001, por encima de la que observaron en 1994; Chihuahua muestra una reducción para 2001 respecto los últimos dos años de la serie.
- Llama la atención el caso del Estado de México, entidad con el desempeño más alto, que aún cuando transfirió la potestad del impuesto sobre hospedaje a sus municipios, sus ingresos propios promediaron 17.7 por ciento.
- Es importante destacar que se excluyó al Distrito Federal por contar en su estructura con los impuestos predial y adquisición de inmuebles, gravámenes que en el caso de los estados corresponde sólo a los municipios. Sin embargo, en el Cuadro N° 8, se puede apreciar el comportamiento de los ingresos totales del Distrito Federal 1994-2002 y su estructura porcentual, que en 2002, el 50.8% de ellos correspondieron a ingresos propios, 38.6% a ingresos de origen federal y 10.6% a ingresos extraordinarios.

Cuadro N° 7

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1994-2001*
(PORCENTAJES)**

Entidad/ Periodo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
México	18.9	17.8	18.3	17.0	18.6	16.6	16.7	17.5	17.7
Nuevo León	12.7	13.6	14.1	14.6	14.2	14.3	13.9	12.7	13.8
Jalisco	14.1	13.4	11.8	11.4	11.5	11.9	11.7	10.6	12.1
Chihuahua	7.0	8.8	8.3	8.8	8.7	10.7	10.4	9.3	9.0
Baja California	5.0	5.3	5.5	5.7	5.8	5.8	7.0	6.5	5.8
Tamaulipas	5.1	5.4	6.1	6.1	5.3	6.1	6.3	5.8	5.8
Sonora	5.9	7.4	6.9	6.3	5.0	5.2	4.5	4.3	5.7
Guerrero ^{1/}	3.6	3.6	3.4	3.7	3.8	3.4	3.0	2.7	3.4
Coahuila	4.0	2.7	2.7	2.7	2.9	2.7	2.9	2.9	2.9
Puebla	2.6	2.4	2.3	2.5	2.6	3.0	3.1	3.0	2.7
Quintana Roo	1.7	1.8	1.9	3.5	3.4	3.2	2.9	2.6	2.6
Sinaloa	2.6	2.5	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.3
Morelos	3.0	2.4	2.3	1.8	1.4	0.5	0.5	0.5	1.6
Veracruz	1.2	1.1	1.0	0.8	0.6	0.6	0.8	4.9	1.4
Yucatán	2.0	1.7	1.4	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3
Hidalgo	1.2	1.2	1.5	1.2	1.5	1.2	1.2	1.1	1.2
Chiapas	2.0	0.7	0.9	1.0	1.1	1.3	1.3	1.2	1.2
Campeche	0.6	0.9	1.0	1.1	1.5	1.5	1.3	1.4	1.2
Durango	0.5	1.1	1.3	1.1	1.1	1.1	1.5	1.6	1.1
Nayarit	1.3	1.1	1.1	1.2	1.3	1.1	0.9	0.9	1.1
Tabasco	0.6	0.6	1.4	1.2	1.2	1.0	0.9	1.1	1.0
Michoacán	1.0	1.0	1.1	1.0	0.9	1.1	0.9	0.9	1.0
Guanajuato	0.6	0.7	0.8	0.8	1.2	0.9	0.8	1.1	0.9
Querétaro	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.8
Baja California Sur	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.7	0.8	1.0	0.6
Tlaxcala	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.8	0.5
San Luis Potosí	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8	1.0	1.0	0.5
Zacatecas	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.8	0.4
Aguascalientes	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4
Oaxaca	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Colima	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

* Excluye al Distrito Federal

1/ Para 2001 corresponde a lo reportado en su Ley de Ingresos de ese ejercicio fiscal.

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

En contraste se encuentran estados como Colima, Oaxaca, Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí.

- En el caso de los dos primeros, apenas promediaron 0.2 y 0.3 por ciento, respectivamente, mientras que para Aguascalientes y Zacatecas fue de 0.4 y para San Luis Potosí fue de 0.5 por ciento.
- Esta situación deja ver la baja recaudación de los ingresos tributarios de las propias entidades federativas.

Cuadro N° 8

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL 1994-2002 Y SU ESTRUCTURA PORCENTUAL

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos Totales	16,448,386	12,430,088	14,763,600	16,528,768	16,635,094	16,307,655	17,770,689	18,685,987	19,700,545
Ingresos Propios	9,813,097	7,095,095	7,151,658	9,503,676	8,743,363	9,066,843	9,326,437	9,762,621	10,007,447
Tributarios	5,274,591	3,712,979	3,753,877	4,786,831	3,992,070	4,232,518	4,572,188	5,041,199	4,924,778
No Tributarios	4,108,253	3,095,839	3,065,176	4,440,131	4,530,090	4,586,702	4,562,591	3,343,385	4,731,181
Aprovechamientos	430,253	286,277	332,605	276,714	221,202	247,622	191,658	1,378,038	351,488
Ingresos de Origen Federal	6,099,461	4,711,032	4,846,730	5,344,297	5,336,550	5,596,580	6,502,237	7,359,804	7,604,683
Participaciones en Ingresos Federales ^{1/}	5,854,927	4,666,126	4,811,108	5,014,073	4,588,554	4,925,812	5,605,226	5,725,005	6,037,664
Transferencias Federales	244,533	44,906	35,622	330,224	747,995	670,767	897,012	1,634,799	1,567,019
Ingresos Extraordinarios	535,828	623,962	2,765,212	1,680,795	2,555,182	1,644,232	1,942,014	1,563,562	2,088,415
Estructura Porcentual									
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Propios	59.7	57.1	48.4	57.5	52.6	55.6	52.5	52.2	50.8
Ingresos de Origen Federal	37.1	37.9	32.8	32.3	32.1	34.3	36.6	39.4	38.6
Ingresos Extraordinarios	3.3	5.0	18.7	10.2	15.4	10.1	10.9	8.4	10.6

^{1/} Conforme a los registros de Cuenta Pública, para los ejercicios fiscales 1994-1996, el concepto Participaciones en Ingresos Federales incluye los ingresos por Actos de Coordinación Administrativa con la Federación.

Fuente: Cuenta Pública del Distrito Federal.

Dentro de este análisis, los impuestos más importantes, si bien no son gravados por todas las entidades, son: Nóminas, Enajenación de Vehículos y otros Bienes Muebles, Hospedaje y Tenencia local, la suma de estos cuatro gravámenes representa el 88.7 por ciento de la recaudación en 2001. El restante 11.3 por ciento lo constituyen gravámenes como Loterías, Rifas y Sorteos; Diversiones y Espectáculos Públicos; Premios derivados de Loterías; Servicios Profesionales de Medicina; Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales; Adicionales, etc. (Ver Cuadro N° 9)

Cuadro N° 9

Estructura de los Impuestos Locales, 1994-2001 * Estructura porcentual

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nóminas	68.0	69.0	69.3	68.2	68.2	60.8	74.0	73.7
Hospedaje	0.0	0.2	0.5	3.5	4.4	4.8	5.0	4.1
Tenencia	3.1	3.2	3.4	3.3	2.9	2.6	2.8	3.8
Enajenación de Vehículos	7.7	9.7	8.9	7.8	8.6	7.9	7.7	7.2
Subtotales	78.8	82.1	82.2	82.9	84.1	76.1	89.4	88.7
Resto	21.2	17.9	17.8	17.1	15.9	23.9	10.6	11.3

* Excluye al Distrito Federal

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

- En el caso del Impuesto sobre Nóminas, que es gravado por sólo 26 entidades, la recaudación a precios de 1993 fue cercana a los 2'132,795 miles de pesos en 2001; dicha cantidad significó el 73.7 por ciento de los ingresos tributarios locales totales, como lo muestra el Cuadros N° 9 y 10.

Un dato importante es que tres de las entidades (Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro), no incluyen en su legislación fiscal vigente el Impuesto sobre Nóminas, mientras que la correspondiente a Oaxaca establece una tasa de cero por ciento para dicho impuesto, siempre que los empleados del contribuyente lleguen a un máximo de 50 personas, y Michoacán lo implementó a partir de 2003.

- El segundo sitio lo ocupó el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles, del que se recaudaron 208, 539 miles de pesos, equivalentes al 7.2 por ciento del total de la recaudación tributaria local; este gravamen sólo es aplicado por 29 entidades. (Ver Cuadros N° 9 y 10)
- La participación de los impuestos sobre Hospedaje y Sobre Tenencia Local es menos importante. (Ver Cuadros N° 9 y 10)

Cuadro N° 10

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS, ENAJENACIÓN DE VEHÍCULOS, HOSPEDAJE Y TENENCIA LOCAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2001 SIN D.F. (MILES DE PESOS DE 1993)

Entidad	Nóminas	Enajenación de Vehículos	Hospedaje	Tenencia Local
Total	2,132,795	208,539	117,761	108,746
Aguascalientes	*/	3,287	902	3,230
Baja California	135,399	7,222	6,273	*/
Baja California Sur	8,707	*/	7,154	*/
Campeche	38,654	*/	943	*/
Coahuila	57,708	7,246	4,384	8,662
Colima	*/	3,191	2,001	*/
Chiapas	23,355	3,467	1,645	4,459
Chihuahua	215,200	21,085	3,709	*/
Durango	16,378	2,248	923	*/
Guanajuato	*/	25,689	3,806	*/
Guerrero	*/	*/	*/	*/
Hidalgo	18,600	1,158	378	*/
Jalisco	252,233	21,568	16,181	*/
México	426,121	28,753	3/	48,975
Michoacán	1/	5,884	*/	*/
Morelos	*/	1,196	96	2,962
Nayarit	5,758	24,14	3,661	1,638
Nuevo León	328,693	29,621	7,369	*/
Oaxaca	2/	2,125	2,924	2,851
Puebla	59,713	3,970	2,230	18,596
Querétaro	*/	3,422	2,051	4,020
Quintana Roo	42,311	1,893	31,885	*/
San Luis Potosí	19,189	6,052	1,692	*/
Sinaloa	37,544	6,365	4,565	*/
Sonora	82,970	6,203	3/	6,657
Tabasco	26,547	3,004	1,598	*/
Tamaulipas	147,999	n.d.	3,302	*/
Tlaxcala	18,739	*/	131	2,727
Veracruz	121,564	4,315	5,238	*/
Yucatán	40,227	1,453	2,032	*/
Zacatecas	9,188	5,708	690	3,968

*/ Estas entidades no gravan esta actividad.

n.d.= No Disponible.

1/ Lo implementó a partir de 2003, de acuerdo con su Ley de Ingresos respectiva.

2/ Lo implementó a partir de 2002, de acuerdo con su Ley de Ingresos respectiva.

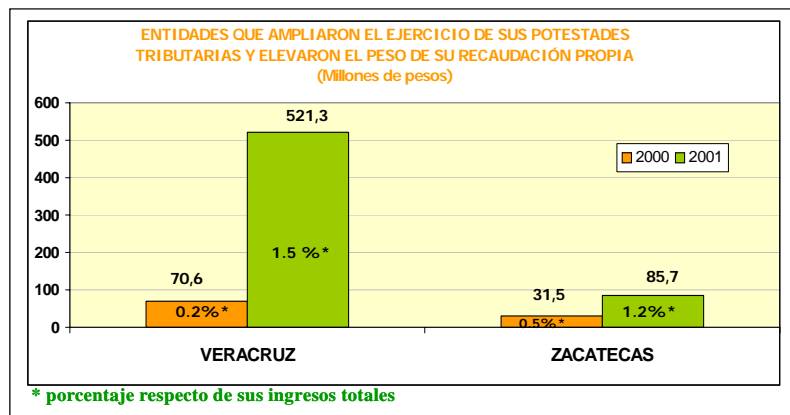
3/ Es municipal en estas entidades.

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

Algunas entidades federativas revisaron su estructura impositiva y decidieron ejercer potestades tributarias adicionales para fortalecer su hacienda pública; en este caso se encuentran los estados de Veracruz y Zacatecas, que reformaron su legislación fiscal para implementar el Impuesto sobre Nóminas.

- En el primer caso, Veracruz logró incrementar su recaudación propia de manera importante, al pasar de 70.6 millones de pesos en el 2000, a 521.3 millones de pesos para el año siguiente (Ver Gráfica N° 3); de acuerdo con sus estimaciones de ingresos para 2002 y 2003, la recaudación tributaria propia alcanzaría los 1 696.4 y 1 478.1, millones de pesos respectivamente, lo novedoso del caso veracruzano es que comprometió los recursos provenientes de ese impuesto a construcción de obra pública, lo que generará un efecto multiplicador en la economía de esa entidad.

Gráfica N° 3



FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

- En lo que se refiere a Zacatecas, con el esfuerzo en materia impositiva, sus ingresos propios aumentaron en más de 54 millones de pesos para 2001 respecto al año 2000. Así, la reforma logró allegarle recursos adicionales que mejoraron sustancialmente sus ingresos, ya que tan sólo por nóminas recaudó 33.5 millones de pesos en 2001 y se estima que alcanzará los 50 millones de pesos en 2003.

Sin embargo, a pesar de que estos impuestos representan cerca del 90 por ciento de los ingresos tributarios de las Entidades Federativas, no han tenido un impacto relevante en el conjunto del presupuesto, ya que significaron un promedio de 3.2% del total de los ingresos estatales durante el período 1994-2001.

2.3.2.5. Ingresos No Tributarios

En la serie que abarca este apartado, los ingresos no tributarios se ubicaron en 5.6% promedio, como proporción de los ingresos totales de las entidades federativas (sin considerar al D.F, que se excluyó también en la parte de los ingresos tributarios por gravar el predial y la adquisición de inmuebles que en el resto de la entidades son de carácter municipal). Dentro de este rubro que agrupa a los Derechos, Productos, Aprovechamientos y Otros. Destaca el renglón de los productos financieros, los cuales son rendimientos derivados de inversiones que obtienen las entidades federativas, ya que en algunos casos, este tipo de ingresos resultan ser más importantes que los ingresos tributarios locales.

- Para el ejercicio fiscal de 2001, las entidades que obtuvieron mayores ingresos por productos financieros respecto a su recaudación tributaria, fueron Oaxaca, Chiapas, Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro, como lo muestra el Cuadro N° 11.

Cuadro N° 11

PRODUCTOS FINANCIEROS VS RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2001 COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES

Entidad Federativa	Productos Financieros	Recaudación Tributaria	Diferencia
Promedio	0.9	2.4	(1.5)
Oaxaca	1.8	0.2	1.6
Chiapas	2.1	0.7	1.4
Guanajuato	1.8	0.6	1.2
Aguascalientes	1.2	0.7	0.6
Michoacán	1.1	0.6	0.6
Querétaro	1.4	1.1	0.3
Colima	0.2	0.3	(0.1)
Tabasco	0.7	0.8	(0.1)
Morelos	0.5	0.8	(0.3)
Nayarit	1.4	1.7	(0.3)
Zacatecas	0.6	1.2	(0.6)
San Luis Potosí	0.3	1.0	(0.6)
Tlaxcala	0.9	1.6	(0.7)
Puebla	0.8	1.6	(0.9)
Sinaloa	0.9	1.8	(0.9)
Hidalgo	0.2	1.1	(0.9)
Veracruz	0.4	1.7	(1.4)
Campeche	1.2	2.6	(1.4)
Durango	0.1	1.8	(1.6)
Yucatán	0.3	2.2	(2.0)
Baja California Sur	0.8	3.0	(2.2)
Jalisco	1.0	4.2	(3.2)
Sonora	0.2	3.5	(3.2)
Tamaulipas	0.6	4.0	(3.4)
México	0.3	3.9	(3.6)
Baja California	1.0	5.2	(4.3)

Entidad Federativa	Productos Financieros	Recaudación Tributaria	Diferencia
Nuevo León	2.3	7.0	(4.7)
Quintana Roo	0.3	5.1	(4.8)
Chihuahua	0.4	8.9	(8.5)
Coahuila	n.d.	2.1	n.a.
Guerrero	n.d.	n.d.	n.a.

n.d. = No disponible

n.a. = No aplicable

1/ La UCEF no dispone de la Cuenta Pública 2001 de la Entidad

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con base en datos de las Cuentas Públicas Estatales, 2001.

Nota: No incluye al D.F.

Con respecto al Distrito Federal, la evolución de sus ingresos se observa en el Cuadro N° 12, el cual nos muestra:

- Una disminución en sus ingresos propios entre 1994 y 2001, al pasar de 7 745 a 6 917 millones de pesos, lo que significó una reducción de menos 10.7 por ciento, aun cuando sus tributos más importantes de predial y nóminas aumentaron en 10.9 por ciento y 11.9 por ciento, respectivamente en términos reales.
- En cuanto a los recursos federales que reciben, éstos aumentaron de manera importante desde 1998 hasta 2001, ya que alcanzaron un incremento de 33.4 por ciento en términos reales, debido a los incrementos en las transferencias del Ramo 33.

Cuadro N° 12

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS TOTALES DEL DISTRITO FEDERAL 1994-2002 * (MILES DE PESOS DE 1993)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos Totales	14,305,907	12,050,333	13,440,878	15,420,060	15,773,066	15,356,088	16,538,124	17,063,807	17,937,726
Ingresos Propios	7,744,938	6,236,616	5,943,097	7,257,249	6,670,642	6,880,056	6,864,340	6,917,425	7,118,473
Tributarios	3,457,202	2,804,524	2,810,638	3,646,557	3,048,000	3,061,354	3,353,999	3,662,443	3,671,492
No Tributarios	4,287,736	3,432,092	3,132,459	3,610,692	3,622,643	3,818,703	3,510,341	3,254,981	3,446,981
Aprovechamientos	770,819	1,555,575	1,600,734	1,985,885	1,785,671	1,882,916	1,846,563	1,524,279	1,916,823
Recursos Federales	6,029,039	5,133,376	5,161,089	6,615,000	6,766,442	6,955,920	7,763,962	8,718,295	8,793,027

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participaciones e Incentivos	5,787,384	5,084,445	5,123,157	6,269,379	5,961,571	6,252,479	6,850,542	7,206,077	7,300,889
Aportaciones Federales 1/		564		313,824	782,478	570,470	688,948	1,214,037	1,169,028
Ingresos Extraordinarios	531,930	680,340	2,336,692	1,547,810	2,335,981	1,520,112	1,909,822	1,428,087	2,026,227
(Estructura Porcentual)									
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Propios	54.1	51.8	44.2	47.1	42.3	44.8	41.5	40.5	39.7
Recursos Federales	42.1	42.6	38.4	42.9	42.9	45.3	46.9	51.1	49.0
Ingresos Extraordinarios	3.7	5.6	17.4	10.0	14.8	9.9	11.5	8.4	11.3

1/ A partir de 1998 se denomina Fondo de Aportaciones Federales, Ramo 33

* En este cuadro se optó por incluir el año 2002 ya que se contaba con información de la Cuenta Pública correspondiente.

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de la Cuenta Pública de la entidad federativa.

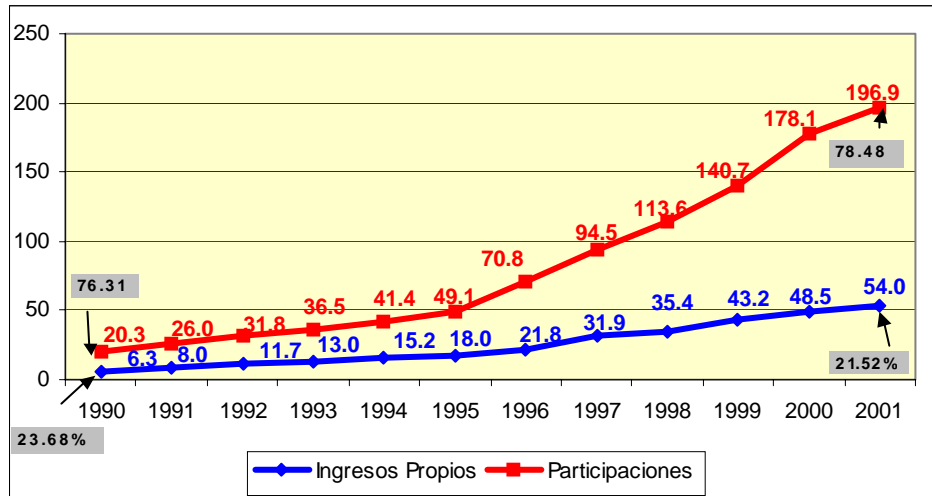
2.3.2.6. Relación de las Transferencias Federales con respecto a los Ingresos Propios

La relación de las transferencias federales con respecto a los ingresos propios de las entidades federativas presenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, si a los ingresos propios de las entidades federativas se le suman las participaciones, se observa que dentro del total, éstas aumentan más de dos puntos en el periodo 1990-2001, al pasar de 76.3 a 78.5 por ciento, como lo muestra la Gráfica N° 4.

Gráfica N° 4

INGRESOS PROPIOS VS. PARTICIPACIONES E INCENTIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1990-2001 (MILES DE MILLONES DE PESOS)



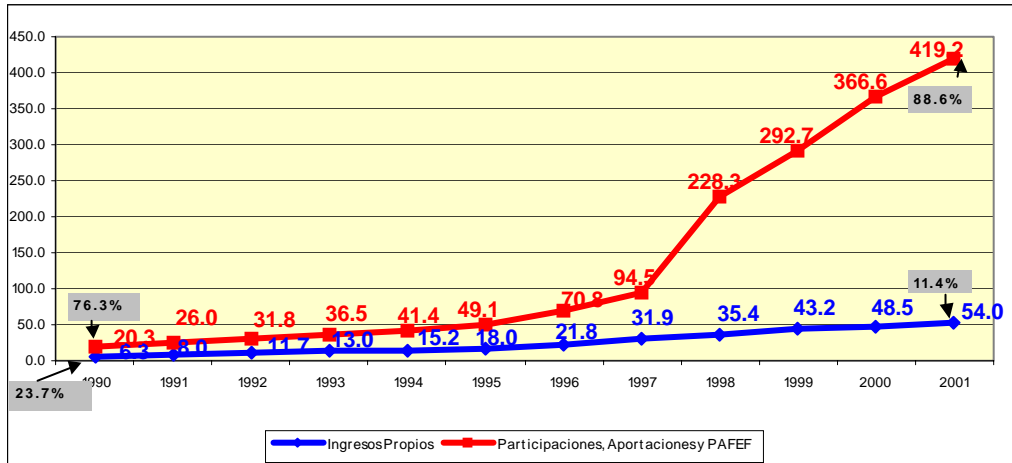
FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas y datos de las Participaciones e Incentivos de la UCEF.

En segundo lugar, si se añade a la suma anterior las Aportaciones del Ramo 33 y del PAFEF, se observa en la Gráfica N° 5.

- Un crecimiento sostenido de la participación en los ingresos totales.
- Que el impacto de las transferencias de recursos federales administrados por las entidades federativas incide sobre todo en 1996, año en el cual las participaciones fueron impulsadas por modificaciones en el porcentaje del Fondo General, en 1998 con el establecimiento del Ramo 33 y en el 2000, con el PAFEF.

Gráfica N° 5

INGRESOS PROPIOS VS. TRANSFERENCIAS FEDERALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1990-2001 (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Nota: En 1998 se creó el Ramo 33 y en 2000 el PAFEF, Ramo 39 en 2003.

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado con datos de la UCEF, SSE y Cuentas Públicas de las entidades federativas.

2.3.3. Ingresos de los Municipios

2.3.3.1. Fuentes de Ingresos de los Municipios

De conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la hacienda pública municipal se integra por: "Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.
- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las legislaturas de los estados.
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos ."

Adicionalmente a los ingresos que señala la Constitución, a partir de 1998 se integraron distintos recursos enfocados a programas sociales al Ramo 33.

Así, los ingresos municipales se clasifican en once grandes rubros que presentan, al igual que el gasto, una estructura muy concentrada en pocas fuentes. Tres conceptos (participaciones, transferencias e impuestos) representan el 78% de los ingresos totales. Esta situación se ha intensificado a lo largo de la última década, especialmente por el avance de las transferencias, que han desplazado a los ingresos propios como la segunda fuente de ingresos.¹⁶

2.3.3.2. Ingresos Propios de los Municipios

Lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, nos dice que toda fuente de ingresos propia para los municipios, deberá en principio, establecerse vía las legislaturas de sus estados y en un segundo momento atendiendo a las fuentes reservadas para el mismo. Esta limitante del sistema federal mexicano ha encasillado a los municipios a depender principalmente de una sola fuente de ingresos propios, la relacionada con la tenencia, propiedad o transmisión inmobiliaria.

De esta forma, el principal impuesto con el que cuentan los municipios ha sido el impuesto predial, mismo que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones, el cual por sus características (base amplia, clara identificación, inmovilidad de la base), resulta ser una contribución idónea para ser administrada por los gobiernos municipales y para que pueda utilizarla como medio de financiamiento de los servicios públicos municipales no individualizables. Históricamente el impuesto no ha tenido los rendimientos esperados (este representa el 0.2 por ciento del PIB) a pesar de los esfuerzos realizados para elevar su potencial fiscal¹⁷, ya que su problemática no sólo tiene que ver con cuestiones de administración tributaria, relativos a aspectos técnico catastrales y factores políticos que han comprometido su rendimiento.

El segundo impuesto en importancia es el denominado impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta etc. Este impuesto no sólo es importante como instrumento de financiamiento, sino que también es utilizado para efectos del registro de la propiedad, de ahí que este impuesto sea pensado con otros propósitos extra fiscales que limitan su rendimiento.

16 Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM); “Evolución de la Hacienda Municipal en México”. México, Enero de 2003. Pág. 21.

17 Entre los principales esfuerzos realizados para fortalecer el impuesto predial podemos destacar la implementación de programas de modernización catastral en varios estados y municipios del país, así como la reformas al artículo 115 Constitucional referidas a actualizar los valores de terreno a valores comerciales.

Cabe destacar que aunque existen muchas otras posibilidades para establecer impuestos municipales (plusvalías, fraccionamiento, contribución por mejoras, hospedaje, etc.) éstas no han sido exploradas y consideradas por las legislaturas locales, por lo que valdría la pena revisar con mayor profundidad nuevas posibilidades que permitan resolver los problemas de financiamiento de la competencia municipal, para fortalecer las finanzas municipales.

Una tercera fuente de ingresos la constituyen las contribuciones por derechos, principalmente los derivados por la prestación de los servicios públicos que les corresponden, que subsisten en el marco de la coordinación. Los derechos que quedaron en suspenso, con motivo de ésta, son los relativos a las licencias de funcionamiento (excepto de construcción, conexiones a redes públicas de agua y alcantarillado, fraccionar o lotificar, conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos para la enajenación de bebidas alcohólicas y la colocación de anuncios y carteles), registros (excepto registro civil, de la propiedad y del comercio), uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma (excepto derechos de estacionamiento de vehículos y uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios) y actos de inspección y vigilancia.

Un último aspecto a destacar respecto a las fuentes de ingresos municipales es que éstas han estado sujetas a la propia evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales de los otros órdenes de gobierno. Es decir, los cambios y adecuaciones sufridos a lo largo del SNCF, sin duda han generado impactos fiscales y financieros para los municipios. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar que en aras de la armonización tributaria se han establecido una serie de limitaciones a la potestad tributaria local, entre las que se han encontrado las materias siguientes:

- Restricción por algunos años al establecimiento libre de la tasa o tarifa del ISAI (impuesto sobre adquisición de inmuebles)
- Restricciones para establecer cobros y licencias de funcionamiento como resultado de la coordinación en derechos.
- Restricciones al cobro del impuesto local a los espectáculos públicos (particularmente en materia de cines)

Como ya se señaló, los principales ingresos propios de los municipios provienen del impuesto predial, derechos por prestación de servicios, entre los que destaca el cobro de derechos de agua, productos y aprovechamientos. Sin embargo, su participación respecto a los recursos que reciben de la Federación son poco significativos.

Respecto al impuesto predial, éste representa el 85% de lo obtenido a nivel municipal a pesar de que tradicionalmente presenta una baja eficiencia recaudatoria; y en cuanto a los derechos sobre consumo de agua, no llegan a

constituir ni siquiera el 1% de los ingresos totales, no obstante el creciente reto financiero que implica hacer operable este suministro. Ambas fuentes son importantes, pues son de aplicación municipal y no dependen de la federación o del estado. Recientemente se registran intentos por disminuir los rezagos prevalecientes, ya sea actualizando los padrones de tomas de agua (lo cual contribuye a reducir el número de tomas clandestinas y fugas), o bien actualizando los registros catastrales para acercarlos a los valores del mercado. Sin embargo, este tipo de esfuerzos han enfrentado una enorme resistencia.¹⁸

Un dato interesante que arroja la encuesta INDESOL-INEGI, es que en el año 2000, son más los municipios que cobran directamente el predial (81 por ciento) en comparación con el año 1995 (72 por ciento), lo cual indudablemente es un factor positivo. Aunque por otra parte destaca también, que sólo en 66 por ciento de los municipios, los valores catastrales están actualizados. Otro dato a retener de la encuesta, se refiere a que en 68 por ciento de los casos se considera que el principal problema financiero sigue siendo la dificultad de generar recursos propios.¹⁹

Asimismo es importante señalar que a partir de las reformas constitucionales de 1999, la recaudación de los ingresos propios municipales debió incrementarse, en virtud de la excepción hecha a la exención de los bienes del dominio público, ya que antes de dichas reformas, la Constitución General de la República señalaba que todos los bienes del dominio público estaban exentos de las contribuciones inmobiliarias, así como de los ingresos por servicios públicos municipales; mientras que a partir de la vigencia de éstas, los municipios tienen la obligación de recaudar los impuestos y derechos sobre los bienes del dominio público, que estén en manos de las entidades paraestatales federales, estatales y/o municipales o por particulares, cuando dichos bienes estén destinados a fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público²⁰.

En promedio la carga fiscal de los municipios en México refleja una de las más bajas del mundo. Sin embargo algunos municipios, particularmente urbanos, realizan un esfuerzo significativo y muestran avances importantes en la recaudación del predial, como se observa en la Gráfica N° 6.

Así, una observación importante es que aún cuando los ingresos municipales han crecido en términos reales en las últimas dos décadas, esta expansión ha venido acompañada por una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos, es decir, que la tasa de crecimiento de los ingresos municipales favorece a los

18 FENAMM. OpCit. Pág. 21.

19 FENAMM. OpCit. Pág. 26.

20 A pesar de la claridad Constitucional y de la Ley General de Bienes Nacionales, en sus respectivas disposiciones, muchos municipios no han podido hacer efectivo el cobro de los ingresos que les corresponden sobre los bienes de los organismos descentralizados, en virtud de que éstos han interpuesto algunos medios de defensa, siendo sólo medios dilatorios, ya que como se señala en las leyes mencionadas, en caso de que los bienes estén siendo utilizados a fines administrativos o distintos de su objeto público, tendrán que pagar las contribuciones municipales, sean o no bienes del dominio público.

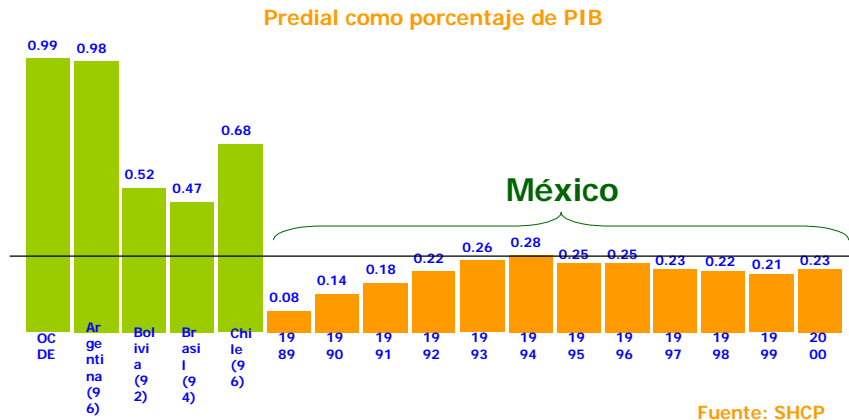
municipios urbanos grandes, lo cual agudiza los desequilibrios entre éstos y los municipios rurales. Además, la capacidad de generación de ingresos propios, aun cuando ha caído a nivel nacional, todavía se mantiene como un componente muy importante en los municipios más grandes (casi 50 por ciento del ingreso promedio en la década 1988 – 1998), mientras que para los más chicos es un componente marginal (20% en promedio para el mismo periodo).²¹

Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes, que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios, capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte, existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma. Los datos de la encuesta INDESOL-INEGI corroboran estas tendencias. Los municipios urbanos grandes tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos. Los municipios pequeños tienen enormes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias.²²

Gráfica N° 6

Esfuerzo recaudatorio de los municipios:

- La recaudación en predial en nuestro país resulta menor en comparación con otras economías latinoamericanas y con el promedio de la OCDE.
- La recaudación de predial en México que alcanzó en 1994 el 0.28% del PIB disminuyó para el 2000 a 0.23% del PIB;
- Este hecho destaca, si se toma en cuenta que la recaudación por predial tiene un potencial dos y media veces por encima de su nivel actual, es decir, de 0.5% del PIB.



FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

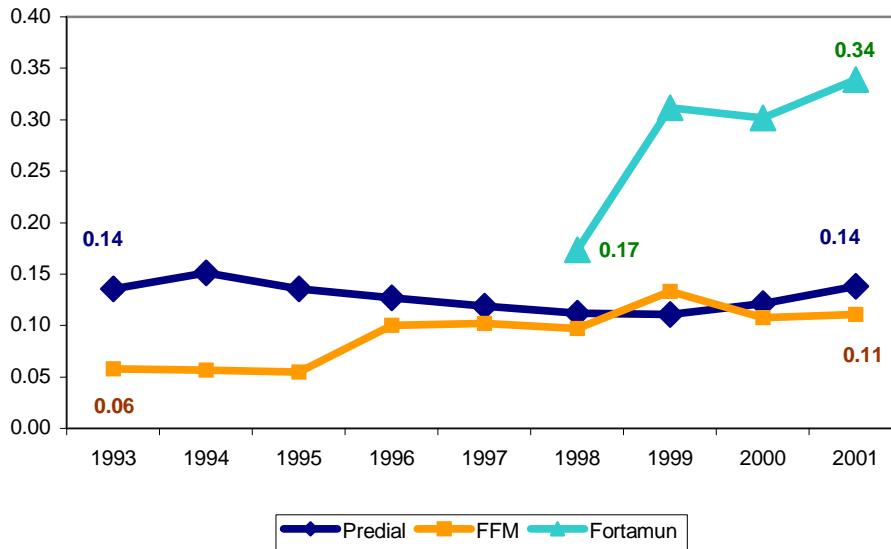
21 FENAMM. OpCit. Pág. 26.

22 FENAMM. OpCit. Pág. 32.

De un solo fondo de transferencias, el FORTAMUN-DF, recibieron más recursos que del Impuesto Predial (Ver la Gráfica N° 7).

Gráfica No. 7

**IMPUESTO PREDIAL, FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL Y FORTAMUN
1993-2001
(POR CIENTO DEL PIB)**



FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).Elaborado por la UCEF, con datos de las entidades federativas.

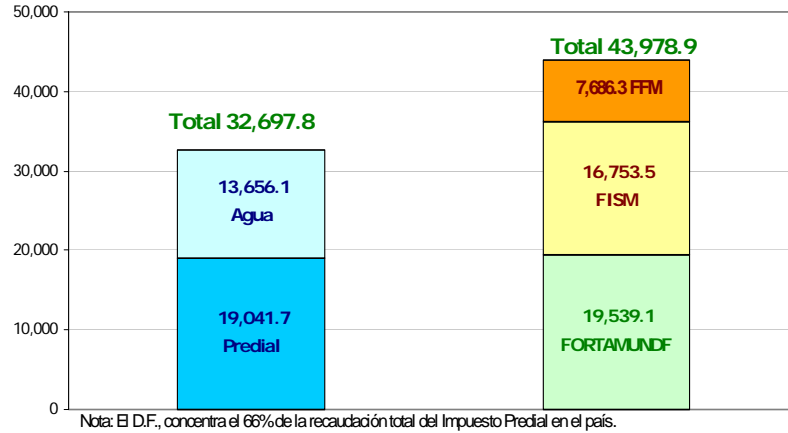
Nota: Excluye al D.F.

Los recursos del Impuesto Predial y los Derechos por el Agua, se diluyen al compararlos con los dos fondos de aportaciones del Ramo 33 y del Fondo de Fomento Municipal que se transfieren a los municipios, tal como lo muestra la Gráfica N° 8.

Gráfica N° 8

RECAUDACIÓN DE PREDIAL Y AGUA VS. FFM, FISM Y FORTAMUN-DF 2001

(Millones de Pesos)



FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado por la UCEF, con datos de las entidades federativas.

Con el propósito de estimular el esfuerzo recaudatorio, la dinámica de agua y predial se toma como base para distribuir las participaciones del Fondo de Fomento Municipal y del 0.136 por ciento que se otorgan a los municipios colindantes o fronterizos por donde se realiza el comercio exterior.

Cuadro N° 13

IMPUESTO PREDIAL 1993-2001 (POR CIENTO DEL PIB ESTATAL)

Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Distrito Federal	0.51	0.53	0.51	0.53	0.47	0.46	0.45	0.48	0.53
Sinaloa	0.33	0.36	0.31	0.29	0.26	0.27	0.24	0.25	0.28
Quintana Roo	0.26	0.29	0.27	0.27	0.27	0.26	0.29	0.29	0.30
Guerrero	0.28	0.33	0.35	0.36	0.40	0.17	0.16	0.18	0.20
Guanajuato	0.29	0.33	0.28	0.25	0.23	0.21	0.21	0.23	0.27
Sonora	0.39	0.35	0.26	0.23	0.20	0.17	0.17	0.18	0.21
Baja California Sur	0.27	0.29	0.24	0.20	0.20	0.20	0.23	0.25	0.26
México	0.25	0.24	0.22	0.24	0.20	0.19	0.20	0.21	0.25
Chihuahua	0.22	0.29	0.22	0.18	0.17	0.17	0.16	0.18	0.20
Morelos	0.14	0.18	0.19	0.21	0.19	0.18	0.15	0.22	0.26
Baja California	0.25	0.25	0.21	0.17	0.16	0.16	0.14	0.15	0.18
Jalisco	0.11	0.22	0.19	0.19	0.18	0.17	0.16	0.20	0.20
Nuevo León	0.18	0.20	0.19	0.17	0.16	0.15	0.15	0.16	0.19
Nayarit	0.13	0.19	0.16	0.13	0.17	0.22	0.20	0.14	0.17

Entidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Querétaro	0.18	0.17	0.16	0.14	0.15	0.12	0.13	0.17	0.22
Zacatecas	0.17	0.19	0.15	0.12	0.11	0.12	0.14	0.15	0.17
Colima	0.14	0.15	0.13	0.12	0.14	0.14	0.14	0.15	0.18
Hidalgo	0.11	0.14	0.13	0.12	0.14	0.15	0.11	0.12	0.14
Tamaulipas	0.14	0.15	0.13	0.11	0.11	0.11	0.11	0.15	0.14
Puebla	0.10	0.14	0.14	0.10	0.10	0.09	0.10	0.10	0.11
Coahuila	0.10	0.11	0.10	0.09	0.08	0.09	0.10	0.11	0.13
Durango	0.14	0.11	0.10	0.09	0.10	0.08	0.09	0.09	0.09
Veracruz	0.13	0.13	0.11	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09	0.10
San Luis Potosí	0.10	0.09	0.09	0.09	0.10	0.09	0.10	0.10	0.12
Michoacán	0.06	0.08	0.08	0.08	0.09	0.10	0.09	0.13	0.15
Aguascalientes	0.07	0.12	0.10	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10	0.10
Chiapas	0.12	0.10	0.09	0.09	0.09	0.09	0.08	0.09	0.10
Oaxaca	0.12	0.12	0.11	0.09	0.08	0.07	0.06	0.06	0.07
Tabasco	0.07	0.08	0.07	0.07	0.06	0.08	0.08	0.08	0.09
Yucatán	0.06	0.06	0.08	0.07	0.07	0.06	0.06	0.07	0.09
Tlaxcala	0.05	0.06	0.06	0.07	0.06	0.06	0.05	0.06	0.07
Campeche	0.05	0.05	0.05	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04

FUENTE: Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado en el año 2003 por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Elaborado por la UCEF con datos de las Entidades Federativas e INEGI.

Como indican el Cuadro N°13, una de las características que guarda el impuesto predial es el de su diversidad a nivel nacional.

El impuesto predial es un rubro que guarda capacidades para ampliar los ingresos propios de los municipios. La estrategia para el fortalecimiento de éste tendería principalmente a disminuir la diversidad de tasas y a incidir en las insuficiencias o en los mecanismos de valoración catastral, considerando criterios de carácter nacional que incluyeran también la armonización de tasas y objetos. Un mecanismo es considerar la utilización del mercado para simplificar la valoración catastral.

Enseguida se muestran las bases, tasas y valores catastrales, base del impuesto predial en el Cuadro N° 14.

Cuadro N° 14

DIVERSIDAD EN LAS BASES, TASAS IMPOSITIVAS Y VALORES CATASTRALES BASE DEL IMPUESTO PREDIAL 2002

Concepto	Estados
Valor Catastral	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur (2), Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango (1), Guerrero (7), Hidalgo (1,2,4), México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora (1,2), Tabasco (5), Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz (5), y Yucatán.

Concepto	Estados
Valor Fiscal	Guanajuato, Guerrero, Hidalgo (3), Jalisco, Puebla (8) y Tabasco.
Valor que se encuentra empadronado	Aguascalientes, Guanajuato, y Nayarit.
Valor determinado por la autoridad, apegado a su valor comercial o catastral	Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Michoacán y Zacatecas.
Valor renta o frutos civiles	Yucatán
Valor avalúo	Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco y Michoacán
Valor de operación para traslado de dominio	Aguascalientes y Guerrero,
Valor declarado por el contribuyente	Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo (1,2) y Sinaloa (1,2)
Valor mayor	Colima, Distrito Federal, Morelos y Quintana Roo (1,2)
Valor de la maquinaria	Nayarit (4)
La producción anual	Baja California Sur (3), Coahuila (2,3) y Sinaloa (2)
Según su destino	Baja California Sur (1)
Superficie construida para casa – habitación	Tlaxcala (3) y Zacatecas
Valor comercial	Jalisco y Querétaro

Referencias: Baja California (1,2); Colima (***); Chiapas (6); Durango (**); Hidalgo (**); México (***); Puebla (5); Sonora (9); Tamaulipas (***); Tlaxcala (***); Zacatecas (***).

* Valor más alto que resulte de la comparación entre el valor catastral, valor declarado, valor de operación de traslado de dominio, de avalúo bancario o avalúo pericial, en algunos casos valor de la renta.

** Establece "una cantidad igual al salario mínimo general aplicable a cuotas porcentuales por m² o por hectárea".

*** Establece "la superficie de terreno y construcción, en su caso".

1.- Propiedad Urbana, 2.- Propiedad Rústica, 3.- Propiedad Ejidal, 4.- Propiedad de plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, 5.- Establece la base de acuerdo a la Ley de Catastro, 6.- Para predios no registrados, 7.- Señala los de régimen de tiempo compartido y multipropiedad, 8.- Se establece en el Municipio de Puebla, 9.- Establece este impuesto tanto a nivel estatal como municipal, lo asentado en este cuadro corresponde al nivel municipal. Cabe destacar que la base a nivel estatal es, tratándose de predios rústicos, el valor de producción anual comercializada proveniente de terrenos ejidales o comunales aprovechados para la producción agropecuaria.

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

2.3.3.3. Otros Ingresos de los Municipios

Además de los ingresos propios de los municipios, éstos tienen derecho a percibir participaciones federales, de conformidad con el inciso b), de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República y de la propia Ley de Coordinación Fiscal; la cual también señala la obtención de ingresos para los Municipios, a través de los Fondos de Aportaciones Federales (FISM y FORTAMUN-DF), derivados del ramo 33.

A) Ingresos Municipales Derivados de la Coordinación Fiscal

Como ya se mencionó, nuestra Carta Magna, en su artículo 115, señala que la hacienda municipal se integra de las participaciones federales, las cuales serán distribuidas por cada uno de los estados, según lo establezcan las legislaturas

locales, pero la Ley de Coordinación Fiscal, señala, que éstos deberán repartir los siguientes conceptos a sus municipios:

- a) Cuando menos el 20% del Fondo General de Participaciones, que les corresponde;
- b) El 100% del Fondo de Fomento Municipal;
- c) Cuando menos el 20% de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos; el de Automóviles Nuevos, y el Especial sobre Producción y Servicios;
- d) Los incentivos que se señalen en los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa;
- e) El 0.136% de la RFP para los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada o la salida del país, de los bienes que se importen o exporten;
- f) El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos;
- g) Por concepto de la Reserva de Contingencia, los Estados deberán distribuir a sus municipios, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de las participaciones municipales.²³

Sólo algunos Estados reparten un mayor porcentaje del FGP señalado en la Ley de Coordinación, siendo Baja California (22%), Campeche (24%), Colima (22%), Hidalgo (25%), Jalisco (22%), Morelos (25%), Oaxaca (21%) y Zacatecas (22%).

B) Ingresos Municipales Derivados del Ramo 33.

Además de los ingresos municipales, derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se describieron en los párrafos anteriores; la Ley de Coordinación Fiscal,²⁴ a partir de 1998, señala que la Federación transferirá a las haciendas públicas de los Municipios, recursos por concepto de aportaciones federales, los que están condicionados en su aplicación a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se señalan en la misma ley.

Los fondos de aportaciones son siete, de los cuales dos son para los municipios, siendo los siguientes:

- a) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- b) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Los ingresos por estos dos conceptos, en más del 95% de los municipios del país, constituyen, los recursos municipales más importantes, por arriba de un 70% en comparación con sus ingresos propios.

23 No se incluyen el 0.136% de la RFP por la importación y exportación de bienes, así como el 3.17% de los derechos adicionales de extracción de petróleo.

24 Capítulo V de la LCF (arts. 25 a 46).

2.4. Fortalezas y Debilidades del Sistema de Ingresos Públicos

2.4.1. Potestades de las Entidades Federativas y Municipios

En un sistema federal, los gobiernos locales están en condiciones de establecer contribuciones que les permitan sortear sus necesidades de gasto; sin embargo, en el caso de nuestro país, la posibilidad para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas enfrenta diversas restricciones que limitan su capacidad para generar los ingresos que necesitan. Esto se explica en un primer término, porque la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acota la potestad tributaria estatal, al señalar áreas de tributación exclusivas del gobierno federal y prohibiciones absolutas y relativas a la tributación de los estados y el Distrito Federal. Adicionalmente, el propio diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, delimita de manera significativa las posibilidades de tributación estatal y municipal, a partir de la suscripción del Convenio de Adhesión de los estados a dicho sistema, y por algunas disposiciones contenidas en leyes fiscales federales especialmente en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, (IVA).

Sin embargo, todo este marco jurídico no es fortuito, ya que se fue conformando desde la primera Constitución Federal de 1824, pasando por el panorama que hacia 1979 todavía presentaba el sistema tributario mexicano caracterizado por un notable grado de concurrencia impositiva, dada la existencia de diversas materias sujetas a la doble, o incluso, triple tributación. Esta situación planteó la necesidad de realizar una reforma integral de la tributación federal y de otorgar una participación a las entidades federativas que se expresara como una proporción del conjunto de los ingresos federales por impuestos, y con ello a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que entró en vigor a partir del año de 1980.

Por lo anterior, el fundamento que dio origen a este SNCF fue un problema agudo de armonización, como lo señala el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se menciona que el primero de los propósitos al constituir el SNCF, fue coordinar el sistema fiscal de la federación, con el de los estados y municipios, teniendo como estrategia fundamental para lograr este objetivo, la eliminación de la concurrencia tributaria, es decir, buscar que sobre una forma de expresión de la capacidad de pago de los contribuyentes (ingreso, consumo o riqueza) se estableciera, en lo posible, sólo un impuesto. De esta forma, la eliminación de la concurrencia impositiva fue considerada necesaria para simplificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, para reducir los costos que dicho cumplimiento implica, para contribuir a una mejor asignación de recursos en la economía privada y para mantener la competitividad de la economía mexicana, particularmente en lo que se refiere a la tributación de carácter local.

Es indudable que con el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el problema de la concurrencia impositiva entre órdenes de gobierno, fue contrarrestado significativamente a partir de la armonización del sistema tributario nacional, lo que ha traído consigo entre otros aspectos, la disminución de los costos de administración y cumplimiento tributario y la reducción de las distorsiones en la

asignación de recursos atribuibles a sistemas fiscales amplios, es decir, la armonización ha permitido un sistema tributario más eficiente y sencillo; una asignación de competencias tributarias más acorde a criterios de eficiencia económica; se ha evitado la exportación de cargas fiscales a otras localidades y se ha eliminado la competencia fiscal entre entidades federativas, promoviendo más bien la cooperación entre éstas.

En contra partida con estas ventajas de armonización tributaria, se han hecho manifiestas algunas limitaciones de este Sistema, que en su momento no se identificaban como relevantes y que afectan el dinamismo de las entidades federativas y los municipios para generar sus propios recursos.

Esto es así, debido a que nuestro sistema fiscal federal adoptó un esquema excesivamente centralizado de las principales fuentes de recursos y las decisiones de financiamiento de los tres órdenes de gobierno, lo que ha traído como consecuencia una creciente dependencia financiera de estados y municipios respecto de los recursos federales y una mayor complejidad para fomentar la corresponsabilidad que requiere el sano funcionamiento de un gobierno federal.

En este contexto, existe la percepción de algunos estados y municipios con mayor potencial fiscal, de que funcionan como subsidiarios y cooperadores dentro del SNCF para el financiamiento de los estados con menos recursos.

Esta problemática se ha tratado de revertir en la última década, dotando de mayores potestades tributarias a las Entidades Federativas, con el impuesto sobre hospedaje; la posibilidad de gravar localmente loterías, rifas y sorteos; la administración y rendimiento pleno de los impuestos vehiculares (mayor colaboración administrativa); o las recientes posibilidades para que las entidades graven con un impuesto local a las ventas o colaboren en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la enajenación de bienes inmuebles afectos al pago del impuesto sobre la renta.²⁵

Sin embargo, los resultados en esta materia han sido muy escasos y no se tienen expectativas de lograr avances significativos mientras no se consideren cambios relevantes en el diseño mismo del SNCF que sigue acentuando cada vez más la problemática antes señalada.

En cuanto a los municipios, el Sistema de Participaciones Federales, derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y adicionado con los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, han significado un importante incremento en la obtención de ingresos para la mayoría de los municipios, con los que en la medida de sus necesidades han incrementado el cumplimiento de sus funciones, fortaleciendo en forma significativa sus propias haciendas públicas.

25 Ver Ley Federal del Impuesto al Valor Agregado vigente al 2003 artículo 43, así como Ley Federal del Impuesto Sobre la Renta vigente al 2003 e artículos: 139 fracción sexta, 136 bis, 154 bis, y Disposiciones Transitorias de la Ley de ISR para 2003, artículo segundo, fracción novena.

Lo anterior, si bien en la obtención de ingresos les ha convenido, también es cierto que ha mermado la obtención de ingresos propios, en virtud de que ni el 10% de los Municipios del país obtiene mayores ingresos de los propios que de las participaciones y fondos de aportaciones federales; es decir, que de alguna manera, puede generar la pérdida de interés en la recaudación por parte de los Ayuntamientos.

Un punto importante, al hablar de los ingresos municipales, es precisamente la falta de potestad tributaria de los municipios, principalmente en el establecimiento directo de algunos elementos tributarios, como podrían ser las tasas, cuotas y tarifas, que tal vez al tener la posibilidad los Ayuntamientos de fijarlos, sin la necesidad de la intervención del Congreso Local, pudieran lograr una política fiscal más acorde a las necesidades de su propia comunidad.

2.4.2. Acciones Encaminadas al Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Las acciones que se han tomado dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, han sido rebasadas por los requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales de estos órdenes de gobierno. Por ello, es importante continuar explorando nuevas alternativas para ampliar las fuentes de ingreso locales y sus potestades tributarias. Sin embargo, es conveniente que además de permitir ser más eficientes en la recaudación, no introduzcan distorsiones y complicaciones al sistema tributario vigente. En este sentido se pueden retomar aquellas en las que ya se ha venido insistiendo como el gravar localmente los ingresos de las personas físicas en todas sus actividades (incluyendo salarios), la ventas de consumo final, y algunas de las principales fuentes de riqueza generada en los estados y los municipios, por mencionar algunas.

Para revertir esta tendencia centralista del actual SNCF y sus consecuencias, es urgente la búsqueda de nuevos mecanismos (tales como la reasignación de impuestos federales a los gobiernos locales, el otorgamiento directo de rendimientos, la recuperación de potestades tributarias locales, contemplar el traslado gradual de potestades tributarias de la Federación a las entidades federativas, la participación de las entidades en la explotación y aprovechamiento de recursos naturales, la adopción de sobretasas o la profundización de la colaboración administrativa) que aumenten la presencia fiscal local, con los menores efectos negativos posibles sobre la eficiencia del sistema fiscal total.

Es importante mencionar que en nuestro país existe una marcada divergencia del potencial fiscal entre entidades federativas, lo cual se atribuye al grado de marginación que padecen más de la mitad de ellas,²⁶ situación que ha hecho

26 De acuerdo a las cifras de "Marginación por Entidad Federativa 2000 de CONAPO", cinco son las entidades con grado de marginación muy alto, las cuales concentran el 20% de la población nacional; las entidades con grado de marginación alto son nueve y concentran el 23% de la población

necesario el empleo de un sistema de transferencias que reconozca la diversidad socioeconómica del país.

BIBLIOGRAFÍA:

Castañeda Ortega, Ramón, y García Sotelo, Luis; “Experiencias en la Administración del Impuesto Sobre Hospedaje en los Estados de Guerrero y Sinaloa y el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México”. INDETEC. México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Cuentas Públicas 2002 de las Entidades Federativas.

De la Garza, Sergio Francisco; Cita “Tesis jurisprudencia No. 11, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, año 1965, Primera Parte, Pleno p-42”, en “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa, página 227.

Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM); “Evolución de la Hacienda Municipal en México”. México, 2003.

Guerrero Sánchez, Clementina; “Ejercicio de las Potestades Tributarias por Entes Distintos de los Congresos Locales”. INDETEC. México, 2000.

Ibarría, Josemaría; “Análisis Jurídico de los Elementos que Integran el Impuesto por la Prestación de Servicios de Hospedaje en el Ambito Local de México”. INDETEC. México, 1998.

INDETEC; “Diagnóstico sobre el Sistema Hacendario Mexicano”. México, 2003.

INDETEC; “El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 23 Años de Federalismo Hacendario”. México, 2003.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ley del Impuesto sobre la Renta.

nacional; las entidades con grado de marginación medio son seis y concentran el 9% de la población nacional.

Leyes de Ingresos y de Hacienda de las Entidades Federativas 2003.

Morones Hernández, Humberto; "El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal". INDETEC. México, 1995.

Ortiz Ruiz, Miguel; "Operación de Corto Plazo en la Determinación de Participaciones Federales y Otros Ingresos". INDETEC. México, 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1988, Primera Parte, Pleno 1989, Página 808-8.

Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales". México, 2003.

TRABAJO PREPARATORIO No. 4

DIAGNÓSTICO GENERAL Y POR TEMA PERTINENTES

TEMA INGRESO

COORDINACIÓN GENERAL DE LOS TRABAJOS PREPARATORIOS:

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

Coordinador del Trabajo Preparatorio:

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

Coordinador del Tema:

Ramón Castañeda Ortega, Director de Coordinación Hacendaria de INDETEC.

Formulación del Trabajo:

INDETEC

Ana Isabel López Moguel, Consultor – Investigador de la Dirección de Coordinación Hacendaria.

Cecilia Sedas Ortega, Consultor – Investigador de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

Fernando Tapia Larios, Consultor – Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal.

Ramón Castañeda Ortega, Director de Coordinación Hacendaria.

Ricardo Hernández Salcedo, Consultor – Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal.

Apoyo en la Formulación del Trabajo:

SHCP

Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

Julián Cordero Salgado, Subdirector de Análisis de Transferencias de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Jesús E. Miranda Santiago. Jefe de Departamento en el área Aportaciones Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Ma. Fernanda de la Vega Duque. Jefe de Departamento en el área de Participaciones de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

ENTIDADES

Aguascalientes.- Armando Díaz de León, Director General Jurídico.

Manuel Díaz Flores, Asesor del Secretario de Finanzas.

Estado de México.- Mauro González Cedillo, Subdirector Jurídico y Consultivo del IHAEM.

Tabasco.- Jaime Cervantes Cervantes, Asesor del Secretario de Finanzas.

Colaboraciones Recibidas:

SHCP

David Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Jaime Valls Esponda, Director General Adjunto de Participaciones.

Valentín Villa Blanco, Jefe de la Unidad de Política de Ingresos.

Alejandro Werner Wainfeld, Jefe de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

ENTIDADES

Aguascalientes: Juan José León Rubio, Secretario de Finanzas y Administración.

Coahuila.- Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas.

Distrito Federal.- Emilio Barriga Delgado, Director de Política Fiscal de la Subtesorería de Política Fiscal. Tesorería del D.F.

Oaxaca.- Guillermo Megchun Velásquez, Secretario de Finanzas.
Esdras Eudaldo Cruz y Cruz, Director de Ingresos.

Sinaloa.- Antonio H. Vega Gaxiola, Subsecretario de Ingresos.

Tamaulipas.- Miguel Victor Salman Alvarez, Subsecretario de Ingresos.
Alejandro Resendez Silva, Director de Política de Ingresos y Coordinación Fiscal.

Tlaxcala.- Ricardo Olivares Sánchez, Secretario de Finanzas.
Carlos Esquivel Hernández, Subdirector de Ingresos.

MUNICIPIOS

Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM)

INDETEC

Javier Pérez Torres, Director General.

José Angel Nuño Sepúlveda, Director de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

Luis García Sotelo, Consultor – Investigador de la Dirección General.

Participantes en las Reuniones de Revisión y Análisis de los Contenidos:

SHCP

Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

Julián Cordero Salgado, Subdirector de Análisis de Transferencias de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Jesús E. Miranda Santiago. Jefe de Departamento en el área Aportaciones Federales de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

ENTIDADES

Aguascalientes.- Manuel Díaz Flores, Asesor del Secretario de Finanzas.

Estado de México.- Mauro González Cedillo, Subdirector Jurídico y Consultivo del IHAEM.

Nuevo León.- Verónica Hinojosa Cruz, Coordinadora de la Dirección de Coordinación y Planeación Hacendaria.

Yadira Hinojosa Martínez, Jefe de Análisis Municipales y Programas Federales.

San Luis Potosí.- Héctor V. Mayorga Delgado, Director General de Ingresos.

Ricardo Rodríguez de la Cruz, Director de Recaudación y Política Fiscal.

Sonora.- German Lohr Granich, Asesor del Secretario de Finanzas.

Tabasco.- Jaime Cervantes Cervantes, Asesor del Secretario de Finanzas.

INDETEC

Ana Isabel López Moguel, Consultor – Investigador de la Dirección de Coordinación Hacendaria.

Cecilia Sedas Ortega, Consultor – Investigador de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal.

Fernando Tapia Larios, Consultor – Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal.

Ricardo Hernández Salcedo, Consultor – Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal.