

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION: “INGRESO”

INGRESO

3.1. Introducción

El presente documento es un resumen del documento titulado “Diagnóstico General y por Temas Pertinentes. Tema: Ingreso Público”, en él se presenta una reseña breve de cada uno de los temas que componen el documento citado. En la primera parte se describe el marco legal en el que se circunscriben las atribuciones y competencias de ingreso público de los tres órdenes de gobierno, la segunda parte comprende la Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno, con la finalidad de realizar un análisis de la situación actual en este tema.

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

3.2.1. Las Potestades de Ingreso en el Ámbito Constitucional

En materia fiscal, nuestra Carta Magna 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. Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar.¹ 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.

El poder tributario de los municipios lo establece la Constitución Federal en el Artículo 115, fracción IV, donde se establecen los recursos que percibirá dicho orden de gobierno, entre ellos, contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Respecto a la distribución tributaria, 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",

¹ Basado en los artículos 73 fracción VII y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.²

Al respecto, la Suprema Corte ha resuelto lo siguiente:³

"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 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".⁴

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, ...". Al respecto, los tribunales federales no han tenido un criterio uniforme acerca de si comprenden o no la materia tributaria.

En el mismo artículo pero en la fracción XXIX, se limita la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa de determinadas fuentes de ingresos a la Federación, al señalarse que el Congreso tiene facultades para establecer contribuciones, así como que las entidades federativas participarán en el rendimiento de dichas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

En materia de coordinación, 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.⁵

² El término "funcionarios federales" puede ser entendido como autoridades u órganos federales.

³ 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.

⁴ Informe 1988. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno 1989, Página 808-8.

⁵ 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

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 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 establecidas en el artículo 117 (fracc. IV, V, VI Y VII) son una serie de prohibiciones categóricas para los estados de gravar actos como el tránsito de personas, mercancía nacional o extranjera, la producción, acopio o venta de tabacos, éstos entre otros. Por otro lado, 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, 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.

3.2.2. 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, lo que permite que exista la concurrencia impositiva.

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

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% de las entidades consumidoras y c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

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 implícito la aceptación de la dependencia financiera de las entidades federativas, respecto de la federación.

3.3. Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno.⁶

En promedio, del total de gasto que realizan las entidades, sólo 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. 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.

3.3.1. Ingresos de la Federación

3.3.1.1. 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 representaron 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, se han presentado

⁶ Las cifras que se muestran a lo largo de este apartado corresponden a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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 noventa 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.

En el período 1990 a 2002 se registraron cambios importantes en la recaudación de los ingresos tanto tributarios como no tributarios que se debe a movimientos en las siguientes variables: crecimiento económico, tasas de impuestos (ISR, IVA e IEPS), precio de exportación del petróleo, plataforma de exportación, modernización estructural y operativa de las entidades paraestatales, tipo de cambio.

3.3.1.2. La Recaudación Federal Participable

La Recaudación Federal Participable (RFP), representa 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) en el artículo 2° 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 sobre la extracción de petróleo, por participaciones específicas en el IEPS, por Incentivos Económicos autoliquidables, y los derivados de la Colaboración Administrativa, y otros que establece la LCF.

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 ésta fue menor a la del año 1993.

3.3.1.4. 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. Este Presupuesto 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. Su comportamiento, ha sido como sigue:

- 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. Con lo anterior el gobierno federal dejó de recaudar un monto aproximado equivalente a la mitad de sus ingresos tributarios anuales.
- 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.
- 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, y representa casi una tercera parte de los gastos fiscales totales.

3.3.2. Ingresos de las Entidades Federativas

3.3.2.1. Fuentes de Ingreso de Entidades Federativas

Aunado a las restricciones que para establecer contribuciones enfrentan las entidades federativas y municipios por mandato Constitucional, estas también han suspendido impuestos y contribuciones al adherirse al SNCF, como los son: Diversiones y Espectáculos Públicos; Traslación de Dominio y Otras Operaciones con Bienes Inmuebles; Ingresos sobre Profesiones, Productos o Rendimientos de Capital; Enajenación de Vehículos de Motor; Producción, Destilación, Enajenación y Operaciones de Compraventa de Alcoholes, Aguardientes y Bebidas Alcohólicas; Expendio de Bebidas Alcohólicas al Copeo; Arrendamiento y Subarrendamiento de Bienes Inmuebles, Sobre Honorarios, Sobre Adquisición de Gasolina y Derivados del Petróleo y Explotación, Sacrificio, Compraventa y Esquilmo de Ganado.

3.3.2.2. Aprovechamiento de las Potestades Tributarias Existentes

De las potestades tributarias de entidades federativas, no en todos los casos son aprovechadas en su totalidad. Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio son Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local. En contraposición, el impuesto menos utilizado es el Impuesto

Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años. Además, existen otros impuestos que las entidades han dejado de utilizar como el de Premios Derivados de Loterías, Servicios Profesionales de Medicina, y Operaciones Contractuales, así como de derechos, productos y aprovechamientos.

3.3.2.3. Ingresos Propios

Los ingresos generados por las haciendas locales en el período 1994-2001 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, en el mismo período. En el caso de los ingresos no tributarios en el mismo período caen de 10.7 a 6.3 puntos porcentuales.

3.3.2.4. 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.

En contraste se encuentran estados como Colima (0.2%), Oaxaca(0.3%), Aguascalientes (0.4%), Zacatecas (0.4%) y San Luis Potosí (0.5%), que presentaron una baja recaudación de sus ingresos tributarios.

En el período 1994-2001, el Impuesto sobre Nóminas, que es gravado por sólo 26 entidades⁷, significó el 73.7 por ciento de los ingresos tributarios locales. El segundo sitio lo ocupó el impuesto sobre enajenación de vehículos y bienes muebles, del que se recaudaron el 7.2 por ciento del total de la recaudación tributaria local; este gravamen sólo es aplicado por 29 entidades. Y la participación de los impuestos sobre Hospedaje y Sobre Tenencia Local es menos importante, ya que el primero representó el equivalente al 4.1 por ciento del total, mientras que el impuesto sobre tenencia fue del 3.8 por ciento en 2001.

3.3.2.5. Ingresos No Tributarios

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.

⁷ Algunas entidades revisaron su estructura impositiva y reformaron su legislación al implementar el impuesto sobre nóminas, es el caso de Veracruz y Zacatecas. Las entidades que no incluyen dicho impuesto en su legislación fiscal vigente son Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro. En el caso de Oaxaca establece una tasa cero para dicho impuesto.

Para el ejercicio fiscal de 2001, las entidades que obtuvieron mayores ingresos por productos financieros respecto a su recaudación tributaria, fueron Oaxaca (1.8 por ciento de los ingresos totales), Chiapas (2.1 por ciento), Guanajuato (1.8 por ciento), Aguascalientes (1.2 por ciento), Michoacán (1.1 por ciento) y Querétaro (1.4 por ciento).

La evolución de los ingresos del Distrito Federal, presenta entre 1994 y 2001 una disminución en sus ingresos propios de menos 10.7 por ciento, aún 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, estos aumentaron 33.4 por ciento en términos reales de 1998 a 2001, debido a los incrementos en las transferencias del Ramo 33. Y respecto a la estructura porcentual de sus ingresos, los ingresos propios representaron el 54.1 por ciento de los ingresos totales en 1994, mientras que en 2001 fueron del 40.5 por ciento; y los recursos federales pasaron del 42.1 por ciento en 1994 al 51.1 por ciento en 2001.

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

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, mientras que los ingresos propios disminuyen al pasar del 23.7 por ciento en 1990 al 21.52 por ciento en 2001.

En segundo lugar, si se añade a la suma anterior las Aportaciones del Ramo 33 y del PAFEF, los resultados son un crecimiento sostenido de la participación en los ingresos totales; un incremento en el porcentaje del Fondo General; el establecimiento del Ramo 33 en 1998 y del PAFEF en el 2000; las transferencias federales pasaron de 76.3 por ciento en 1990, a 88.6 por ciento del total de los ingresos en 2001. En el caso de los ingresos propios, éstos fueron del 23.7 por ciento en 1990, y disminuyeron al 11.4 por ciento en 2001.

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,⁸ razón por la que se han creado transferencias redistributivas y de equidad fiscal en nuestro país.

⁸ 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 nacional; las entidades con grado de marginación medio son seis y concentran el 9% de la población nacional.

3.3.3. Ingresos de los Municipios

3.3.3.1. Fuentes de Ingresos de los Municipios

Los recursos de 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 contribuciones con tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, fondos de aportaciones, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

3.3.3.2. Ingresos Propios de los Municipios

El principal impuesto con el que cuentan los municipios ha sido el impuesto predial, cuya recaudación equivale al 0.2 por ciento del PIB, a pesar de la implementación de programas de modernización catastral en varios estados y municipios del país, así como las reformas al artículo 115 para actualizar los valores del terreno.

Los municipios también gravan el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), y otra fuente de ingresos lo 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.⁹

Comparando los recursos del Impuesto Predial y los Derechos por el Agua con los dos fondos de aportaciones del Ramo 33 y del Fondo de Fomento Municipal que se transfieren a los municipios, en el año 2001, mientras los recursos por Agua y Predial fueron del orden de 32,697.8 millones de pesos¹⁰, los recursos por Fondos fueron de 43,978.9 millones de pesos.

Cabe destacar que existen otras posibilidades para establecer impuestos municipales que no han sido exploradas como las plusvalías, fraccionamiento, contribución por mejoras, hospedaje, etc.

⁹ 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.

¹⁰ Es importante señalar que el Distrito Federal, concentra el 66% de la recaudación total del Impuesto Predial en el país.