

Diagnóstico IMCO HABLEMOS DE INGRESOS EN LOS ESTADOS

Marzo 2021



Contenido

1. ¿Qué son los ingresos públicos?

1.1 ¿Cuáles son los diferentes tipos de ingresos?

2. ¿Cómo se componen los ingresos estatales?

3. ¿Cómo se componen las transferencias federales a los estados?

3.1 Aportaciones del Ramo 33

3.2 Participaciones del Ramo 33

4. ¿Qué ingresos propios generan los estados?

4.1 ¿Qué tan importantes son los impuestos estatales?

4.2 ¿Qué sí están recaudando las entidades federativas?

4.3 ¿Qué no están recaudando las entidades federativas?

5. Conclusión

6. IMCO Propone

Índice de tablas

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

Tabla 2. Aportaciones federales como porcentaje de los ingresos totales

Tabla 3. Participaciones federales como porcentaje de los ingresos totales

Tabla 4. Recaudación de impuestos por entidad federativa

Tabla 5. Recaudación por impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Tabla 6. Recaudación por explotación de minas por entidad

Tabla 7. Recaudación por actividades mercantiles por entidad

Índice de gráficas y mapas

Gráfica 1. Estructura de los ingresos estatales

Gráfica 2. Composición de los ingresos estatales

Gráfica 3. Ingresos estatales y transferencias federales

Gráfica 4. Distribución de las aportaciones por fondo (Ramo 33)

Gráfica 5. Distribución de las participaciones por fondo (Ramo 28)

Mapa 1. Recaudación de ingresos propios como porcentaje de ingresos totales

Gráfica 6. Estructura de los impuestos estatales

Gráfica 7. Número de Impuestos recaudados por las entidades federativas

Gráfica 8. Recaudación del impuesto sobre la nómina

Gráfica 9. Recaudación del impuesto por hospedaje

Gráfica 10. Recaudación de loterías, rifas, sorteos y juegos

Gráfica 11. Estructura de los impuestos estatales sin impuesto a la nómina

HABLEMOS DE INGRESOS EN LOS ESTADOS

1. ¿Qué son los recursos públicos?

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

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

1.1 ¿Cuáles son los diferentes tipos de ingresos?

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

Fuentes tradicionales

1. **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas (físicas o morales).
2. **Cuotas y aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones que se pagan por una obligación en materia de seguridad social o aquellas pagadas por las personas que reciben servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Por ejemplo, las aportaciones para el Fondo de Vivienda, para el Seguro Social o para el Ahorro para el Retiro.
3. **Contribuciones de mejoras:** son aquellos recursos que recibe el Estado porque alguna persona (física o moral) se beneficia de forma directa por una obra pública.

*Documento elaborado por el equipo de Gobierno y Finanzas:

Ana Lambarri (ana.lambarri@imco.org.mx) | Fernando Valdés (fernando.valdes@imco.org.mx) | Manuel Guadarrama (manuel.guadarrama@imco.org.mx)

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

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

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

Patrimonio público

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

Disminución de activos y financiamientos

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

2. ¿Cómo se componen los ingresos estatales?

En las **leyes de ingresos de las entidades federativas de 2021** se estimaron recibir un total de: 2 billones 210 mil 588 millones 518 mil pesos en ingresos.

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

Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Ingresos estimados | Entidad federativa | Ingresos estimados |
|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Aguascalientes | 26,478.2 | Morelos | 27,144.8 |
| Baja California | 65,024.8 | Nayarit | 23,706.9 |
| Baja California Sur | 17,240.7 | Nuevo León | 107,167.1 |
| Campeche | 21,454.3 | Oaxaca | 76,194.0 |
| Coahuila | 52,675.7 | Puebla | 96,525.4 |
| Colima | 17,474.0 | Querétaro | 36,226.6 |
| Chiapas | 96,180.3 | Quintana Roo | 33,860.9 |
| Chihuahua | 69,362.8 | San Luis Potosí | 48,987.8 |
| Ciudad de México | 217,962.2 | Sinaloa | 56,012.5 |
| Durango | 33,274.7 | Sonora | 67,709.0 |
| Guanajuato | 89,298.5 | Tabasco | 51,099.0 |
| Guerrero | 61,111.5 | Tamaulipas | 52,410.7 |
| Hidalgo | 50,273.4 | Tlaxcala | 20,667.7 |
| Jalisco | 123,500.6 | Veracruz | 128,420.7 |
| Estado de México | 303,120.3 | Yucatán | 41,136.1 |
| Michoacán | 68,661.5 | Zacatecas | 30,226.2 |

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2021.

Sin embargo, gran parte de estos ingresos no son generados o recaudados directamente por las entidades federativas. Existe una fuerte dependencia de las transferencias federales.

Históricamente las transferencias de la federación a los estados han representado la mayor parte de los ingresos estatales, alrededor del 70%, pero en los últimos 20 años hemos observado una tendencia creciente.

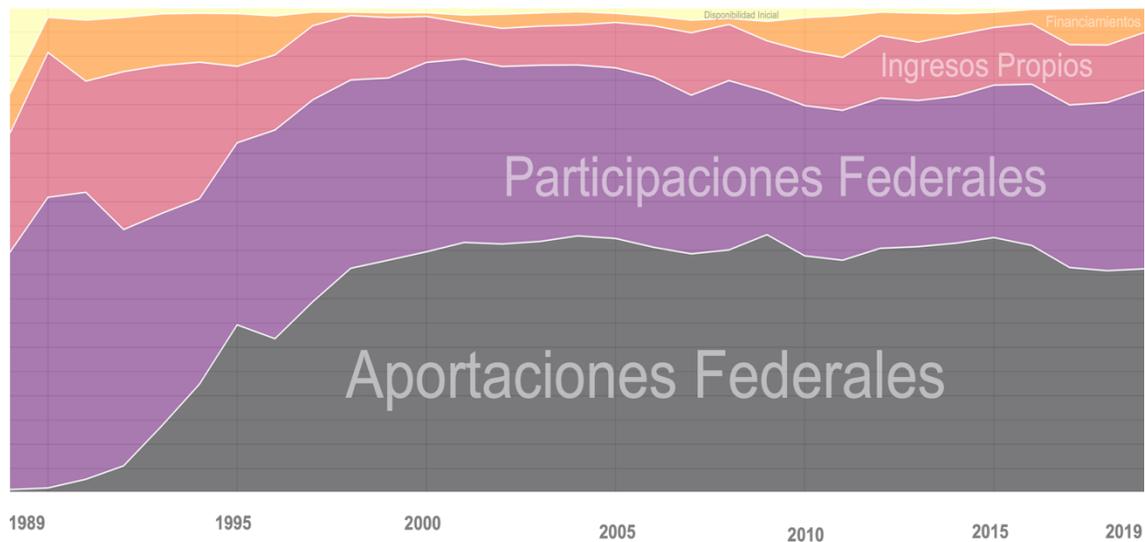
De acuerdo con los últimos datos publicados en las estadísticas de finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2019 el 83.1% de los ingresos estatales provino de transferencias federales: el 46.2% de los ingresos estatales provino de las aportaciones federales (recursos etiquetados); mientras que el 36.9% fue por participaciones federales (recursos no-etiquetados).

Por otra parte sólo el 11.9% de los ingresos estatales fueron ingresos propios. Estos son recursos generados por los estados por medio de impuestos estatales, cobro de derechos, productos, aprovechamientos, cuotas de seguridad social o contribuciones de mejora.

El 5% de los ingresos totales provino de deuda, que son recursos obtenidos a través de préstamos internos o externos que deben de ser autorizados por el poder legislativo. Y una muy pequeña parte el 0.07% provino de ingresos por disponibilidad inicial, recursos remanentes de ejercicios anteriores.

Gráfica 1. Estructura de los ingresos estatales (1989-2019).

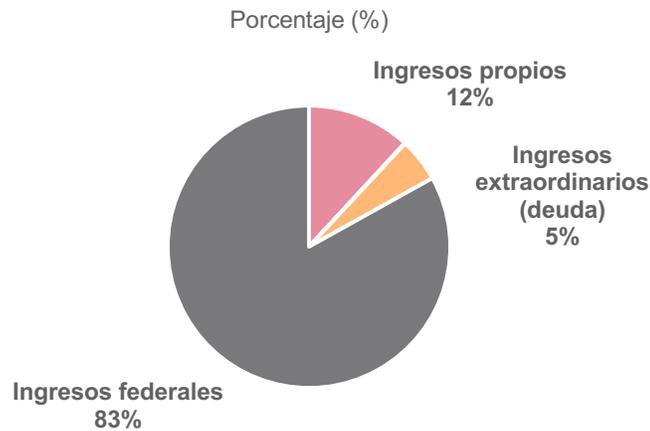
Tipo de ingreso como porcentaje de los ingresos totales estatales



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2019. INEGI.

3. ¿Cómo se componen las transferencias federales?

Gráfica 2. Composición de los ingresos estatales totales.



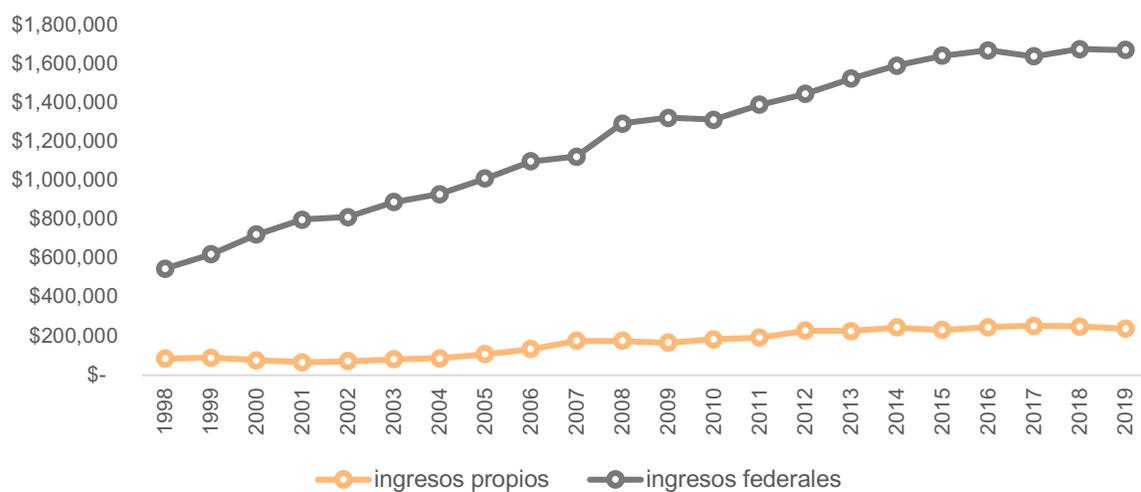
*El porcentaje de disponibilidad inicial es inferior a 1%, por lo que no se alcanza a percibir en la gráfica.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales de INEGI.

Las transferencias federales en términos absolutos han ido al alza en los últimos 20 años. Por otro lado, los ingresos propios de las entidades federativas se han estancado. Entre 1998 y 2019 las transferencias federales hacia las entidades federativas crecieron un 205.2% en términos reales. En estas dos décadas se afianzó la dependencia de los gobiernos locales con los recursos federalizados.

Gráfica 3. Ingresos estatales y transferencias federales.

Millones de pesos contantes (base 2018)



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales, 2019. INEGI.

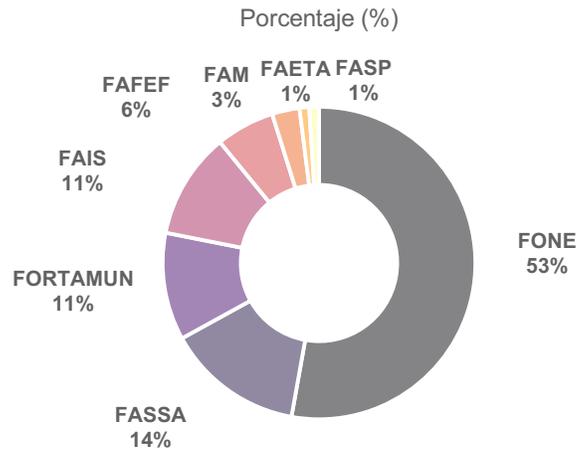
3.1 Transferencias federales: Aportaciones del Ramo 33

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

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

De acuerdo al **Presupuesto de Egresos de la federación 2021**, la mitad (408,057 mdp) de los recursos del Ramo 33 son destinados al FONE. En el otro extremo, únicamente el 1% (7,696 mdp) de este ramo se va al FASP.

Gráfica 4. Distribución de las aportaciones por fondo (Ramo 33).



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021.

En 2021, esta gran bolsa tendrá 772,539 millones de pesos³. Lo que representa el 35% de los ingresos de los estados. No obstante, para ciertas entidades como Guerrero, Oaxaca, y Chiapas representa más del 50% de sus ingresos. La Ciudad de México es la entidad que más ingresos propios genera, por ese motivo su dependencia a las aportaciones federales es menor.

³ De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, el monto total de las aportaciones asciende a \$777 mil 843 millones de pesos, la diferencia corresponde a recursos no territorializados.

Tabla 2. Aportaciones federales como porcentaje de los ingresos totales.

| Entidad federativa | Aportaciones (mdp) | Aportaciones/total ingresos | Entidad federativa | Aportaciones (mdp) | Aportaciones/total ingresos |
|---------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| Guerrero | 36,913 | 60% | Puebla | 38,119 | 39% |
| Oaxaca | 43,196 | 57% | Colima | 6,590 | 38% |
| Chiapas | 48,873 | 51% | Sinaloa | 19,339 | 35% |
| Tlaxcala | 10,111 | 49% | Querétaro | 12,321 | 34% |
| Morelos | 12,967 | 48% | Guanajuato | 30,265 | 34% |
| Hidalgo | 23,965 | 48% | Quintana Roo | 11,188 | 33% |
| Michoacán | 32,254 | 47% | Yucatán | 13,478 | 33% |
| Tamaulipas | 24,455 | 47% | Coahuila | 17,367 | 33% |
| Zacatecas | 14,101 | 47% | Baja California | 20,518 | 32% |
| Veracruz | 57,958 | 45% | Chihuahua | 21,653 | 31% |
| Durango | 14,759 | 44% | Jalisco | 37,228 | 30% |
| Nayarit | 10,307 | 43% | Tabasco | 15,017 | 29% |
| San Luis Potosí | 20,428 | 42% | Estado de México | 77,925 | 26% |
| Baja California Sur | 7,173 | 42% | Sonora | 16,463 | 24% |
| Campeche | 8,835 | 41% | Nuevo León | 24,371 | 23% |
| Aguascalientes | 10,676 | 40% | Ciudad de México | 16,205 | 7% |

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2021 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

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

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

- Estado de México (77,925 mdp)
- Veracruz (57,958 mdp)
- Chiapas (48,873 mdp)
- Oaxaca (43,196 mdp)

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

- Tlaxcala (10,111 mdp)
- Campeche (8,835 mdp)
- Baja California Sur (7,173 mdp)
- Colima (6,590 mdp)

3.2 Transferencias federales: Participaciones del Ramo 28

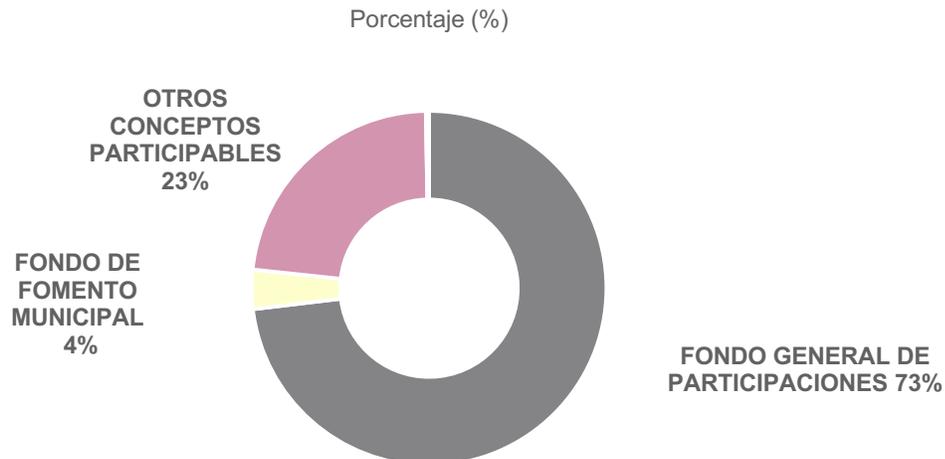
En este ramo se incluyen las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos y tienen como objetivo generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas. A diferencia del Ramo 33 (aportaciones), **estos recursos no se encuentran “etiquetados”**. Es decir, pueden ser usados libremente por los gobiernos locales.

Los fondos de participaciones federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal son los siguientes:

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

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la federación 2021, el 73% (671,774 mdp) de los recursos del Ramo 28 son destinados al Fondo General de Participaciones. En el otro extremo, únicamente el 4% (33,517 mdp) de este ramo se va al Fondo de Fomento Municipal.

Gráfica 5. Distribución de las participaciones por fondo (Ramo 28).



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021.

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

La fórmula del Fondo General de Participaciones toma en cuenta:

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

Al igual que el Ramo 33, el Ramo 28 alimenta la dependencia de las transferencias federales. El Fondo General de Participaciones, al representar el 73% del ramo, ayuda a dimensionar la distribución por entidad federativa. Para Tamaulipas, este Fondo representa el 36% de sus ingresos totales. Mientras que para Sonora representa únicamente el 24%.

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

| Entidad federativa | Fondo General Participaciones (mdp) | FGP/total de ingresos | Entidad federativa | Fondo General Participaciones (mdp) | FGP/total de ingresos |
|--------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| Tamaulipas | 18,993 | 36% | Chihuahua | 19,954 | 29% |
| Jalisco | 44,728 | 36% | Sinaloa | 15,993 | 29% |
| Morelos | 9,668 | 36% | Baja California Sur | 4,809 | 28% |
| Tabasco | 18,013 | 35% | Hidalgo | 14,016 | 28% |
| Tlaxcala | 6,773 | 33% | San Luis Potosí | 13,656 | 28% |
| Guanajuato | 29,097 | 33% | Guerrero | 16,713 | 27% |
| Veracruz | 41,408 | 32% | Nayarit | 6,414 | 27% |
| Estado de México | 97,088 | 32% | Aguascalientes | 7,158 | 27% |
| Michoacán | 21,689 | 32% | Yucatán | 10,972 | 27% |
| Ciudad de México | 68,270 | 31% | Durango | 8,872 | 27% |
| Puebla | 29,988 | 31% | Campeche | 5,628 | 26% |
| Querétaro | 11,162 | 31% | Zacatecas | 7,903 | 26% |
| Coahuila | 15,930 | 30% | Quintana Roo | 8,834 | 26% |
| Baja California | 19,401 | 30% | Oaxaca | 18,936 | 25% |
| Nuevo León | 31,371 | 29% | Colima | 4,248 | 24% |
| Chiapas | 27,819 | 29% | Sonora | 16,251 | 24% |

Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2021 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

Bajo estos incentivos de crecimiento y capacidad recaudatoria, no extraña que el Estado de México y la Ciudad de México encabecen la lista de las entidades con mayores recursos del Fondo General de Participaciones.

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

- Estado de México (97,088 mdp)
- Jalisco (44,728mdp)
- Ciudad de México (68,270 mdp)
- Veracruz (41,408 mdp)

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

- Nayarit (6,414 mdp)
- Baja California Sur (4,809 mdp)
- Campeche (5,628 mdp)
- Colima (4,248 mdp)

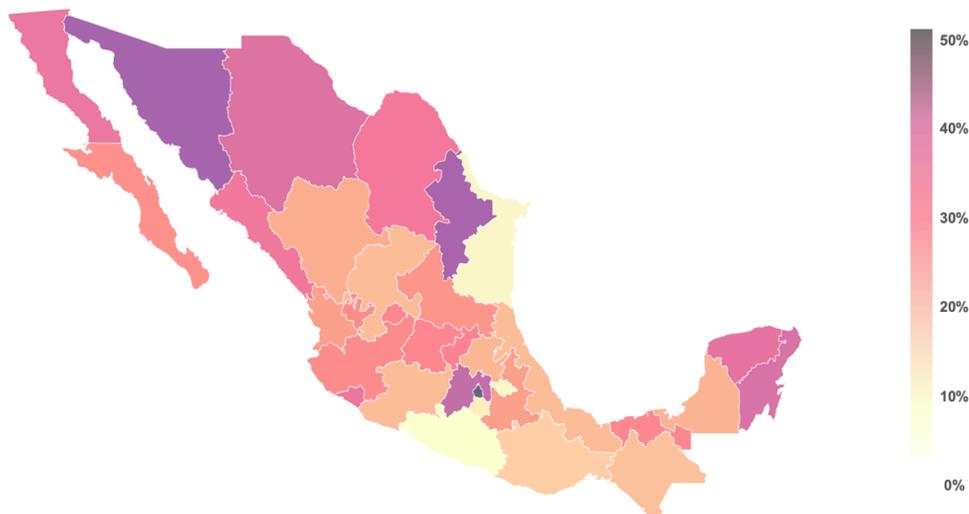
4. ¿Qué ingresos propios generan los estados?

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

Los ingresos propios de las entidades alcanzan únicamente a representar el 12% del total de sus ingresos. Lo que demuestra la poca generación de ingresos propios y al mismo tiempo la fuerte dependencia de recursos provenientes de transferencias federales.

Existen grandes asimetrías entre las entidades federativas en su capacidad de generar ingresos propios como porcentaje de sus ingresos totales. En sólo siete estados de la república más del 30% de los ingresos estatales provienen de ingresos propios (Ciudad de México, Sonora, Nuevo León, Estado de México, Quintana Roo y Chihuahua). En contraste, en cuatro estados (Guerrero, Tamaulipas, Tlaxcala y Morelos) el 90% de los ingresos totales provienen de transferencias federales.

Mapa 1. Recaudación de ingresos propios como porcentaje de ingresos totales.



Fuente: Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2021.

4.1 ¿Qué tan importantes son los impuestos estatales?

El ingreso propio más importante y más conocido es el impuesto. Sin embargo, las entidades federativas únicamente recaudan el 4.9% de los ingresos por impuestos, mientras que el gobierno federal recauda el 94%.

Las 32 entidades recaudaron 163 mil 749 millones de pesos en 2019. La Ciudad de México representa el 36% de esta recaudación por impuestos. Es la entidad federativa que mayores ingresos propios genera.

Tabla 4. Recaudación de impuestos por entidad federativa.

Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Recaudación | Entidad federativa | Recaudación |
|---------------------|-------------|--------------------|-------------|
| Aguascalientes | 1,232 | Morelos | 632 |
| Baja California | 4,341 | Nayarit | 822 |
| Baja California Sur | 1,112 | Nuevo León | 10,579 |
| Campeche | 1,663 | Oaxaca | 1,471 |
| Coahuila | 2,753 | Puebla | 4,872 |
| Colima | 841 | Querétaro | 2,852 |
| Chiapas | 1,478 | Quintana Roo | 3,930 |
| Chihuahua | 5,597 | San Luis Potosí | 1,937 |
| Ciudad de México | 58,800 | Sinaloa | 2,280 |
| Durango | 1,907 | Sonora | 3,663 |
| Guanajuato | 4,373 | Tabasco | 1,851 |
| Guerrero | 1,249 | Tamaulipas | 4,493 |
| Hidalgo | 1,365 | Tlaxcala | 552 |
| Jalisco | 5,604 | Veracruz | 4,764 |
| Estado de México | 21,451 | Yucatán | 2,141 |
| Michoacán | 1,935 | Zacatecas | 1,192 |

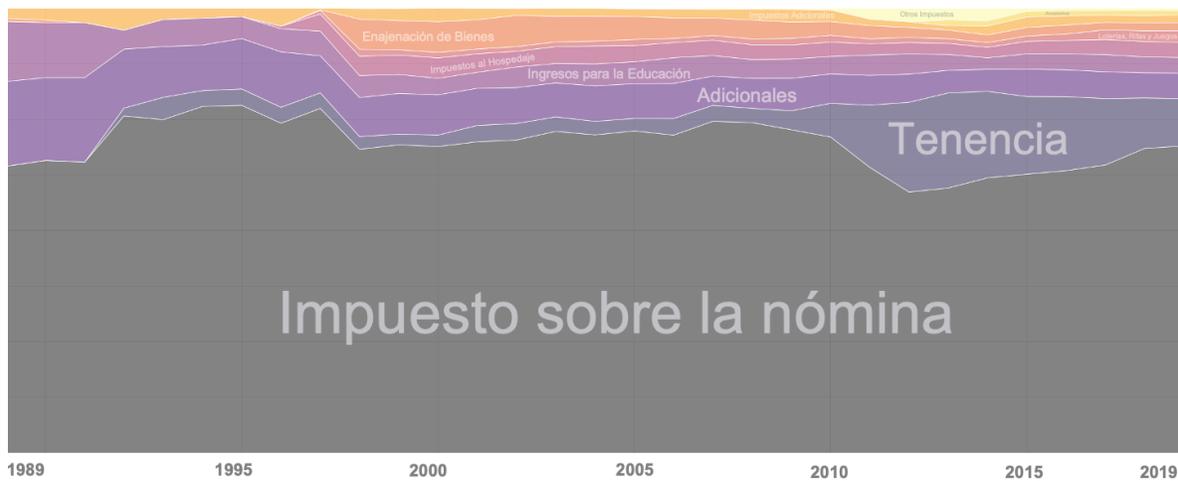
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019, INEGI.

Históricamente alrededor del 70% de los impuestos estatales han sido recaudados por medio del impuesto sobre la nómina de las empresas. Esta fuente de recaudación se ha mantenido como la principal fuente de ingresos propios en el tiempo. Solo a partir del 2010 los ingresos estatales

comenzaron a tener un cambio estructural, en el que los ingresos por la tenencia vehicular se convirtieron en la segunda principal fuente de ingresos propios.

La tenencia llegó a representar un máximo del 22% de los ingresos estatales en el año 2013. Sin embargo, a partir de ese mismo año la proporción de este tipo de ingresos ha tenido una tendencia a la baja. Para 2019 esta fuente de ingresos sólo representaba el 11% de los ingresos, la mitad de lo que representó en 2013.

Gráfica 6. Estructura de impuestos estatales.

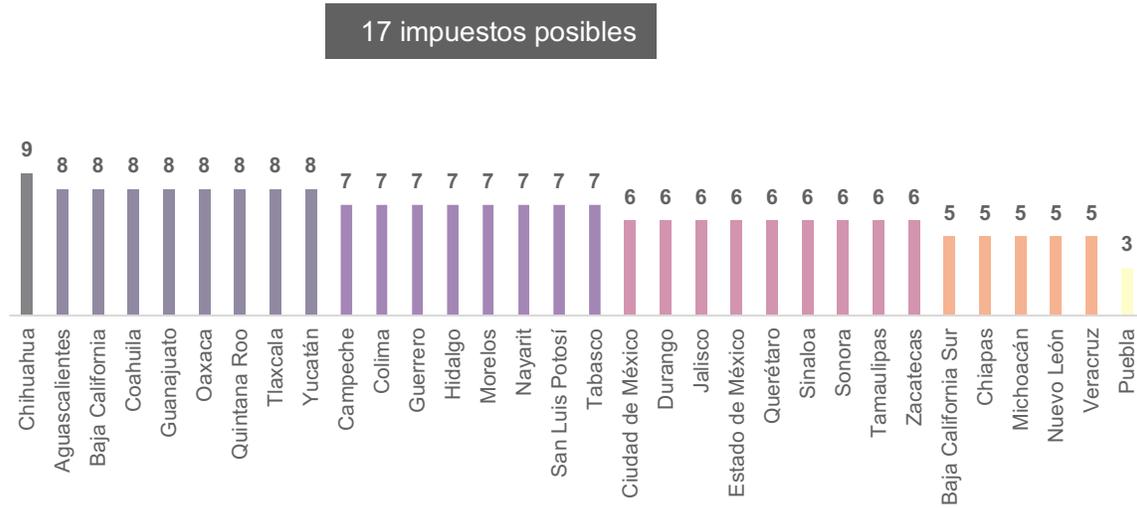


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2019. INEGI.

La baja tasa de recaudación se debe a que los estados desaprovechan sus facultades tributarias. De los 17 impuestos que pueden recaudar (reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía), en promedio solo se recaudan 7.

Chihuahua es la entidad que más impuestos recauda con más de la mitad. Por el lado contrario, Puebla únicamente recauda tres impuestos.

Gráfica 7. Número de impuestos estatales recaudados por las entidades federativas.



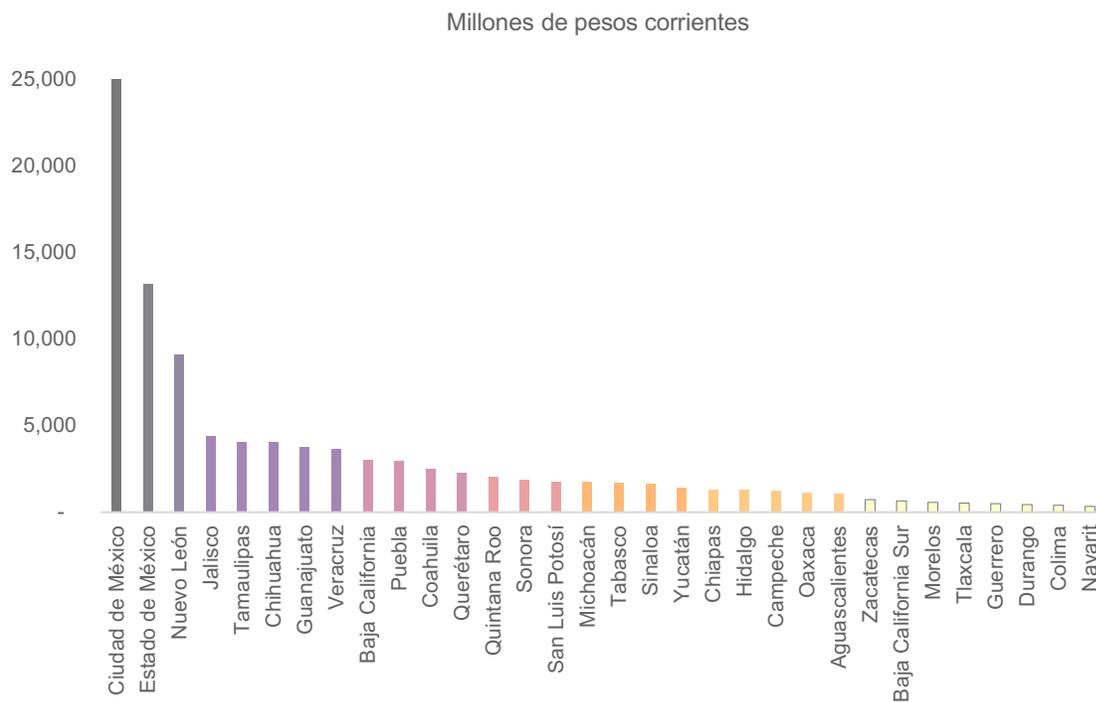
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

4.2 ¿Qué sí están recaudando las entidades federativas?

Las 32 entidades recaudan el **impuesto sobre nómina**. El impuesto más importante para los gobiernos estatales. Representa el 62% de los ingresos por impuestos y en 2019 se recaudaron 100,798 mdp.

Tres entidades concentran la mitad de este impuesto: la Ciudad de México (25,466 mdp), el Estado de México (13,227 mdp) y Nuevo León (9,127). Sin embargo, este impuesto tiene grandes desventajas al desincentivar el trabajo formal, presionar los sueldos a la baja y reducir las oportunidades de empleo.

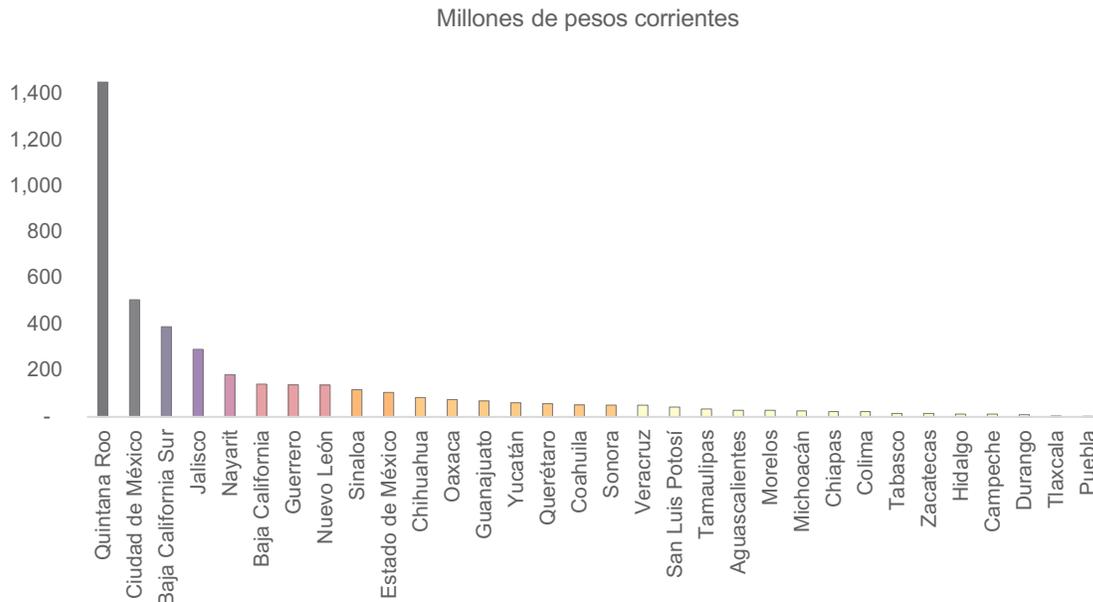
Gráfica 8. Recaudación del impuesto sobre nómina.



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

Aunque el **impuesto sobre hospedaje** representa solamente el 3% de los ingresos por impuestos, es uno de los impuestos más importante para las entidades turísticas. En 2019 se recaudó un total de 4,252 millones de pesos por este tipo de impuesto. Para Quintana Roo, una de las entidades más turísticas del país, el impuesto sobre el hospedaje representa el 37% de sus ingresos por impuestos.

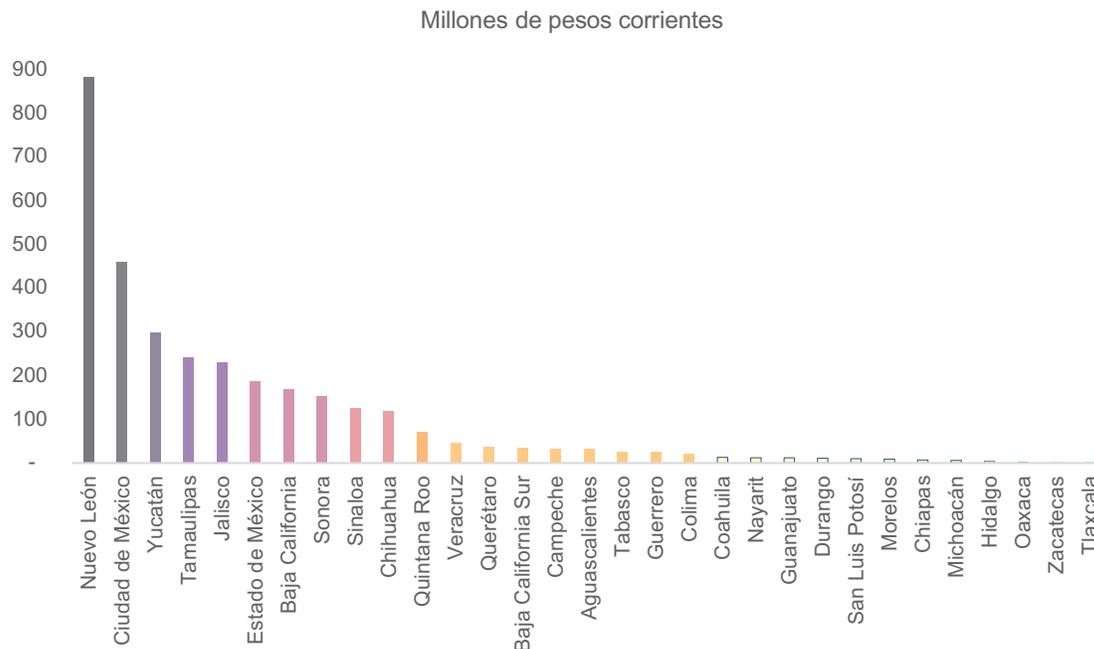
Gráfica 9. Recaudación del impuesto sobre hospedaje.



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

Por último, 31 entidades recaudaron el **impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos**. Puebla fue la única entidad que en 2019 no cobró este impuesto. Por otro lado, Nuevo León recaudó el 27% de este impuesto con 884 millones de pesos.

Gráfica 10. Recaudación de loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos.



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

4.3 ¿Qué no están recaudando las entidades federativas?

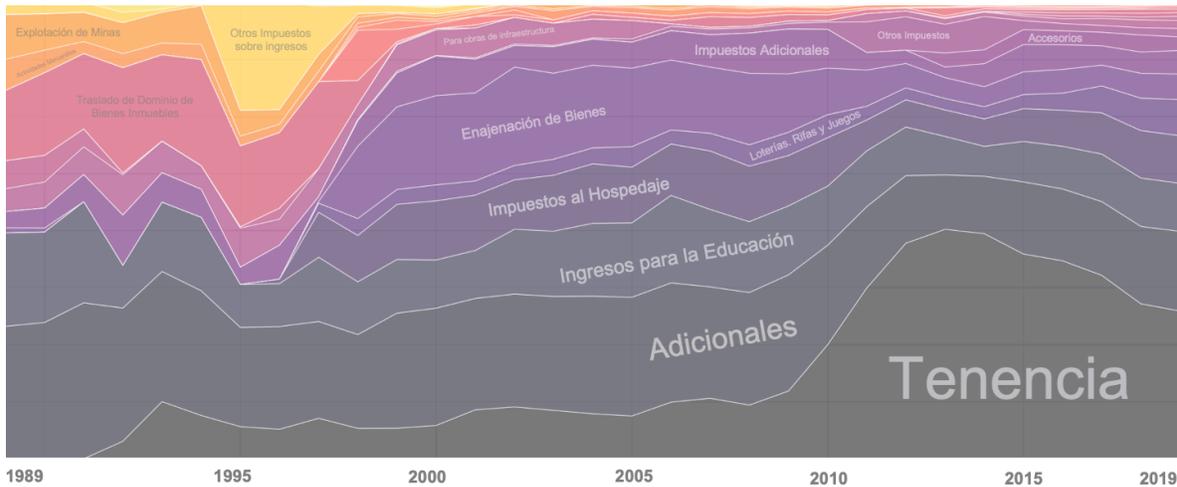
Si removemos de la estructura estatal de ingresos el impuesto sobre la nómina y analizamos el resto de los impuestos que componen alrededor del 30% de los ingresos propios estatales, podemos ver de forma más clara cambios estructurales entre ellos en el tiempo.

El primer cambio estructural lo podemos observar a mitades de los noventa, cuando impuestos que eran muy relevantes en la primera mitad de los años noventa (el impuesto al traslado de dominio de bienes inmuebles, los impuestos a actividades mercantiles, a la explotación de minas y otros impuestos sobre los ingresos), fueron decreciendo como principales de ingresos de los estados para dar lugar a otros impuestos como los impuestos al hospedaje, las loterías, rifas y juegos, la enajenación de bienes y otros impuestos adicionales.

Un segundo cambio estructural se observa a partir del año 2010 cuando los ingresos relacionados a la propiedad y tenencia vehicular fueron creciendo hasta alcanzar un pico en 2013, cuando representaron alrededor del 22% de los ingresos totales de los estados, para después caer a sólo representar un 11% a finales de la década.

Gráfica 11. Estructura de impuestos estatales sin impuesto a la nómina.

Tipo de impuesto como porcentaje de los ingresos propios de los estados sin considerar el impuesto a la nómina



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-2019. INEGI.

4.3.1 El impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos

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

Actualmente, seis entidades (Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora y Tabasco) no recaudaron ninguna cantidad por tenencia o uso de vehículos.

En 2019, el resto de las entidades recaudaron 16 mil 623 millones de pesos, representando el 11% de los ingresos por impuestos. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos es el segundo más importante para todas las entidades (después del impuesto a la nómina).

Tabla 5. Recaudación por impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos | Entidad federativa | Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos |
|--------------------|--|---------------------|--|
| Estado de México | 7,343.0 | Hidalgo | 38.9 |
| Ciudad de México | 5,007.0 | Oaxaca | 33.1 |
| Puebla | 1,888.0 | Chiapas | 28.9 |
| Durango | 623.6 | Sinaloa | 23.5 |
| Colima | 354.4 | Coahuila | 19.7 |
| Querétaro | 346.8 | Zacatecas | 15.5 |
| Nuevo León | 187.5 | Nayarit | 13.6 |
| Baja California | 179.7 | Aguascalientes | 12.3 |
| Quintana Roo | 121.4 | Baja California Sur | 3.2 |
| Guerrero | 117.2 | Tlaxcala | 3.1 |
| Veracruz | 111.2 | Yucatán | 2.9 |
| Guanajuato | 86.7 | Campeche | 1.0 |
| Tamaulipas | 59.2 | San Luis Potosí | 0.9 |

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

A diferencia del impuesto a la nómina, el impuesto a la tenencia vehicular es altamente progresivo y no genera impactos negativos en los mercados laborales formales. Además, la condonación de la tenencia impide a los estados recuperar el costo de la infraestructura vehicular y de las externalidades negativas del uso del automóvil en el medioambiente y la salud de su población.

La condonación parcial o total de la tenencia no responde ni mejora el contexto de poca autonomía fiscal de los estados. En agregado se pierden potencialmente 11 mil 472 millones de pesos por su remisión.⁴

4.3.2 El impuesto sobre la explotación de minas

El **impuesto de explotación de minas** es uno de los impuestos con menor recaudación. Los estados recaudaron sólo 17 millones de pesos por ellos, Coahuila es el estado que más recauda (16 mdp) seguido de Campeche (0.5 mdp).

Tabla 6. Recaudación por explotación de minas por entidad.

Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Explotación de minas |
|--------------------|----------------------|
| Coahuila | 16.5 |
| Campeche | 0.5 |

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

Otros estados con actividad minera (como Sonora, Durango, Chihuahua, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) no cobran estos impuestos.

4.3.3 El impuesto sobre actividades mercantiles

Los **impuestos por actividades mercantiles** con 20.7 millones de pesos, representan únicamente el 0.02% de los ingresos por impuestos. Baja California (11.6 mdp) y Sonora (9.1 mdp) fueron los dos estados que cobraron este impuesto.

Tabla 7. Recaudación por actividades mercantiles por entidad.

Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Actividades mercantiles |
|--------------------|-------------------------|
| Baja California | 11.6 |
| Sonora | 9.1 |

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2019. INEGI.

⁴ Si el 22% de los ingresos estatales provinieran de la tenencia, como en el año 2013, en el 2019 los estados pudieron haber recaudado 23 mil 088 millones de pesos y no los 11 mil 616 millones que en realidad se recaudaron en 2019.

5. Conclusión

El acuerdo de coordinación fiscal (pacto fiscal) es fundamental para la existencia de la federación mexicana (pacto federal). Sin embargo, el actual arreglo de coordinación fiscal no funciona bien y tiene una inercia que centraliza recursos y atribuciones en la federación, generando desincentivos para que los estados mejoren las capacidades de recaudación.

Al relegar las tareas de recaudación los estados pagan un alto precio: los estados están sujetos a un margen de discrecionalidad con el que cuenta el gobierno federal para la distribución de recursos e inversiones.

Las entidades federativas pierden la capacidad de responder a problemas locales de manera focalizada y ágil, algo especialmente importante durante crisis económicas, ambientales o sanitarias.

Al abandonar tareas de recaudación, los recursos de la federación se convierten un juego de suma cero donde estados y municipios pelean y cabildean por una bolsa de recursos limitada.

Los criterios que se consideran para la asignación de recursos tradicionalmente contemplan a la población y los niveles de pobreza como los elementos clave para el cálculo y distribución de recursos. Esto plantea un escenario complicado para las finanzas estatales en momentos de crisis económica. El poco aprovechamiento de las facultades impositivas es otra oportunidad desperdiciada que debe cambiar.

Es necesario realizar una revisión de la legislación impositiva a nivel estatal para diseñar o mejorar la recaudación de impuestos que tengan el menor impacto posible en el dinamismo económico estatal y en la formalidad.

El cobro de impuestos como la tenencia y otros impuestos verdes podría significar ingresos adicionales importantes para las entidades federativas que al mismo tiempo ayudan a internalizar los costos de externalidades negativas.

Mayores ingresos propios tendrían el potencial de traducirse en más y mejores inversiones públicas y servicios, así como un incremento en la sostenibilidad y autonomía de las finanzas estatales.

Por esta razón, las entidades federativas necesitan invertir en sus capacidades de recaudación y cobrar impuestos que tengan el menor impacto en el emprendimiento, la innovación y la competitividad.

6. IMCO propone

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

IMCO

