



INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

HABLEMOS DE INGRESOS 2023

(DES) COORDINACIÓN FISCAL
Y Poca RECAUDACIÓN

Fecha: Junio de 2023.

contacto@imco.org.mx

Introducción

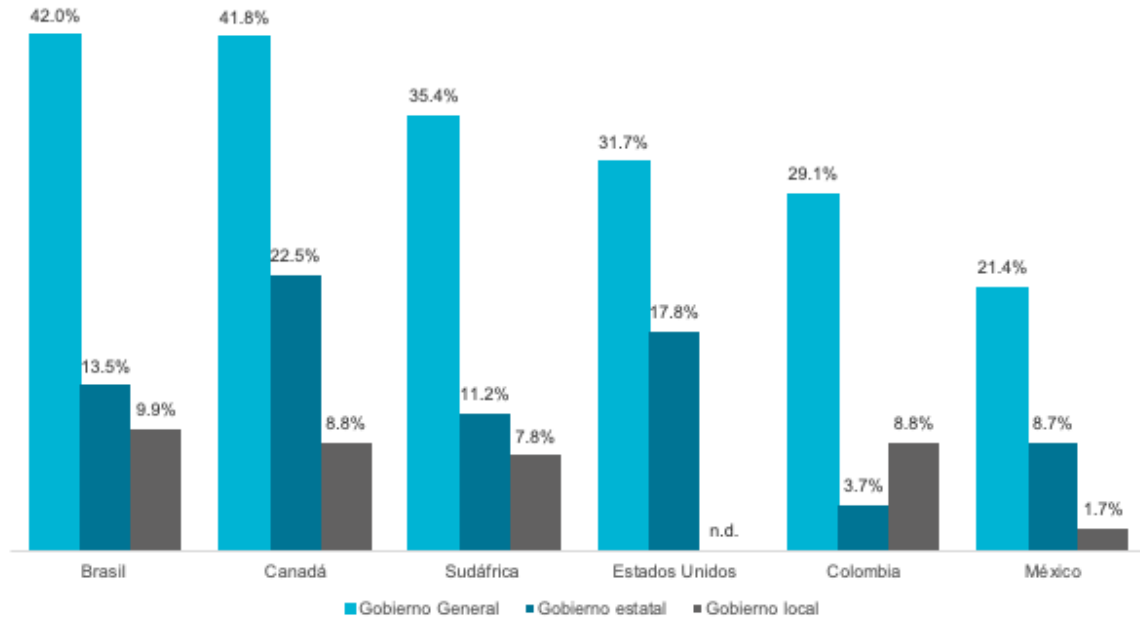
Esta nota tiene tres objetivos principales: presentar una radiografía sobre los ingresos totales de las 32 entidades federativas -tanto los ingresos propios como las transferencias que reciben de la Federación-, identificar los riesgos para las finanzas públicas estatales y plantear recomendaciones de política pública. Para ello, se describe la importancia del nivel y la composición de los ingresos de una economía, la capacidad recaudatoria de los estados, el nivel y la evolución de sus ingresos totales, su dependencia con respecto a los ingresos transferidos por la Federación y su capacidad para gestionarlos.

Importancia del nivel y la composición de los ingresos en una economía

El nivel de ingresos de un país determina su riqueza y sus decisiones de política pública. Según la OCDE, los gobiernos recaudan ingresos principalmente para financiar los bienes y servicios que proporcionan a los ciudadanos y para cumplir con su rol redistributivo.¹ En la medida que los gobiernos puedan mejorar su recaudación de ingresos, podrán tener una mayor capacidad para ofrecer más y mejores bienes y servicios y redistribuir la riqueza. Es decir, los ingresos de un país permiten financiar su desarrollo. En México, a nivel nacional, la recaudación de ingresos totales equivale a 21.4% del PIB, mientras que en países con nivel de ingreso similar, como Brasil, equivale a 42% (Gráfica 1). Por ejemplo, cada nivel de gobierno en México recauda una tasa equivalente a la de un orden de gobierno menor en Canadá.

¹ OCDE, (s.f.), Disponible en: <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm> Consultado el 7 de mayo de 2023.

Gráfica 1. Recaudación de ingresos totales por nivel de gobierno en diversos países como porcentaje del PIB en 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Se seleccionaron con base en la disponibilidad de información en la base de datos del FMI. Por Gobierno General se entiende como el universo que comprende los diferentes niveles de gobierno: central, estatal y local.

Las fuentes de recaudación determinan el nivel presente y futuro de ingresos de un país. A su vez, las decisiones políticas del pasado y del presente determinan el nivel de recaudación de un país.² En general, las fuentes principales de recaudación son los impuestos y las contribuciones de seguridad social, aunque también pueden incluir venta de bienes y servicios por parte del gobierno, subvenciones y otras fuentes como la explotación de recursos naturales.³ En promedio, 60% de los ingresos recaudados por el gobierno en países de la OCDE proviene de impuestos y solo 7% de otras fuentes; en México, en cambio, 34% aproximadamente proviene de otras fuentes como la explotación de recursos naturales.⁴

² *Ibidem*.

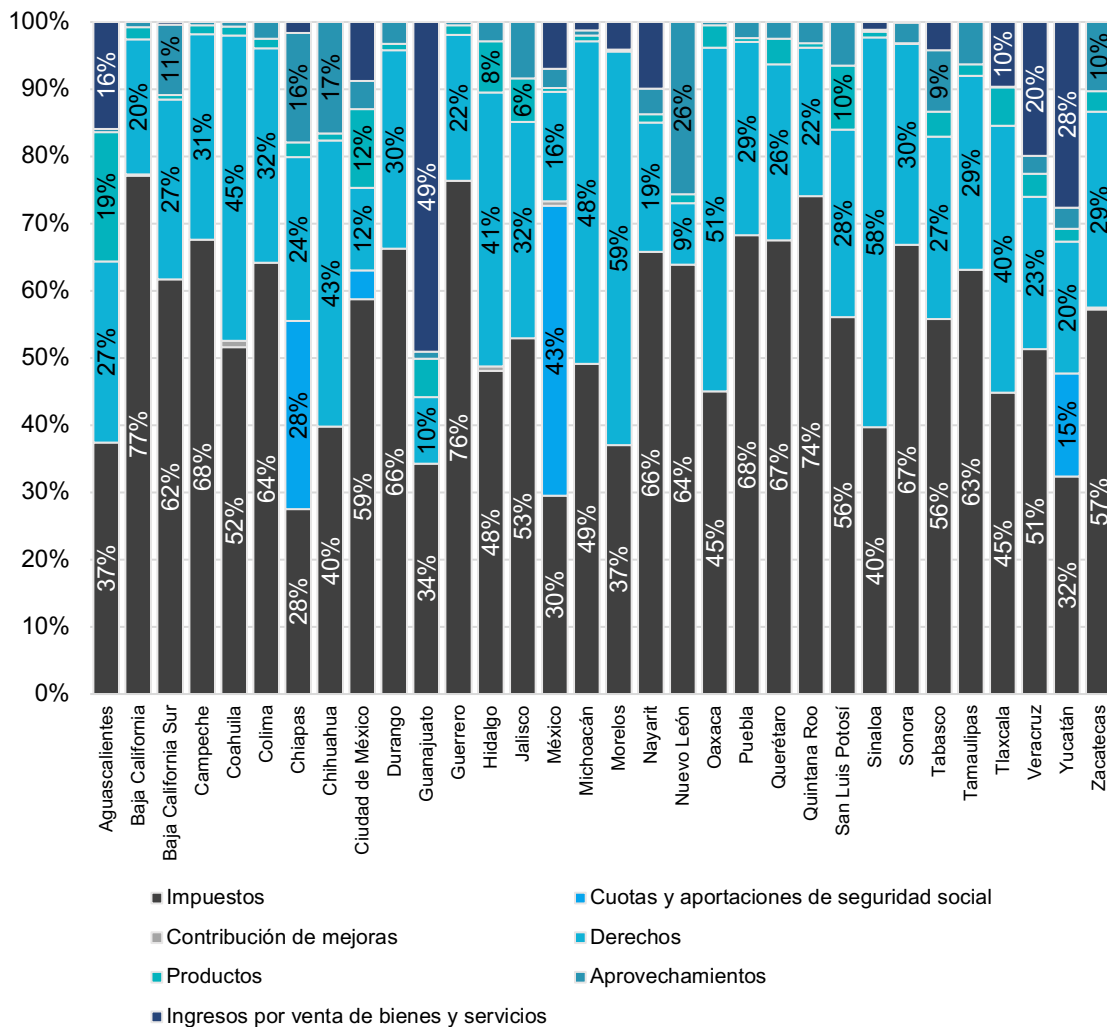
³ OCDE, (2019), *Structure of government revenues en Government at a Glance*. Disponible en <https://doi.org/10.1787/e3f270c0-en>. Consultado el 3 de mayo de 2023.

⁴ *Ibidem*.

Capacidad recaudatoria de los estados

La mayoría de los ingresos propios de los estados provienen de impuestos, y su capacidad de recaudación es relativamente baja. En términos generales, los ingresos propios de los estados provienen fundamentalmente de impuestos estatales, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios (Gráfica 2). En promedio, los impuestos representan 54.1% de los ingresos propios de los estados, aunque en realidad la proporción varía entre 28% en Chiapas y 77% en Baja California. Además, la recaudación a nivel estatal es baja: en estados como Chiapas, la recaudación per cápita de impuestos estatales es de tan solo 286.9 pesos o 3.95% de la recaudación per cápita de la Ciudad de México.

Gráfica 2. Proporción de fuentes de ingresos propios en los estados 2023

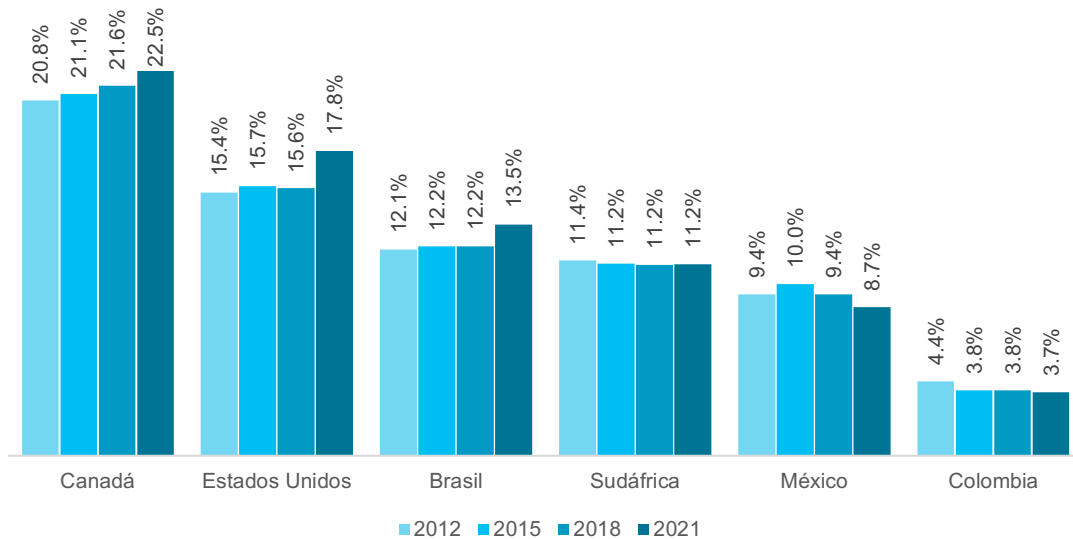


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la ley de ingresos de 2023 de la entidad federativa correspondiente.

Nivel y evolución de los ingresos de las entidades federativas

En México, los ingresos totales de los estados -tanto los propios como los que reciben de la Federación- son relativamente bajos y siguen estancados. La tasa de recaudación de ingresos totales por parte de los gobiernos estatales mexicanos no solo sigue relativamente baja en comparación con otros países con nivel de ingreso similar, como Brasil o Sudáfrica, sino que además ha caído en los últimos años (Gráfica 3). Asimismo, la evolución de los ingresos estatales totales sigue estancada al menos desde 2019, sobre todo el nivel de los ingresos propios de los estados (Gráfica 4). Es decir, la capacidad de los estados de aumentar sus ingresos totales depende fundamentalmente de los ingresos que reciben de la Federación, lo que aumenta su vulnerabilidad.

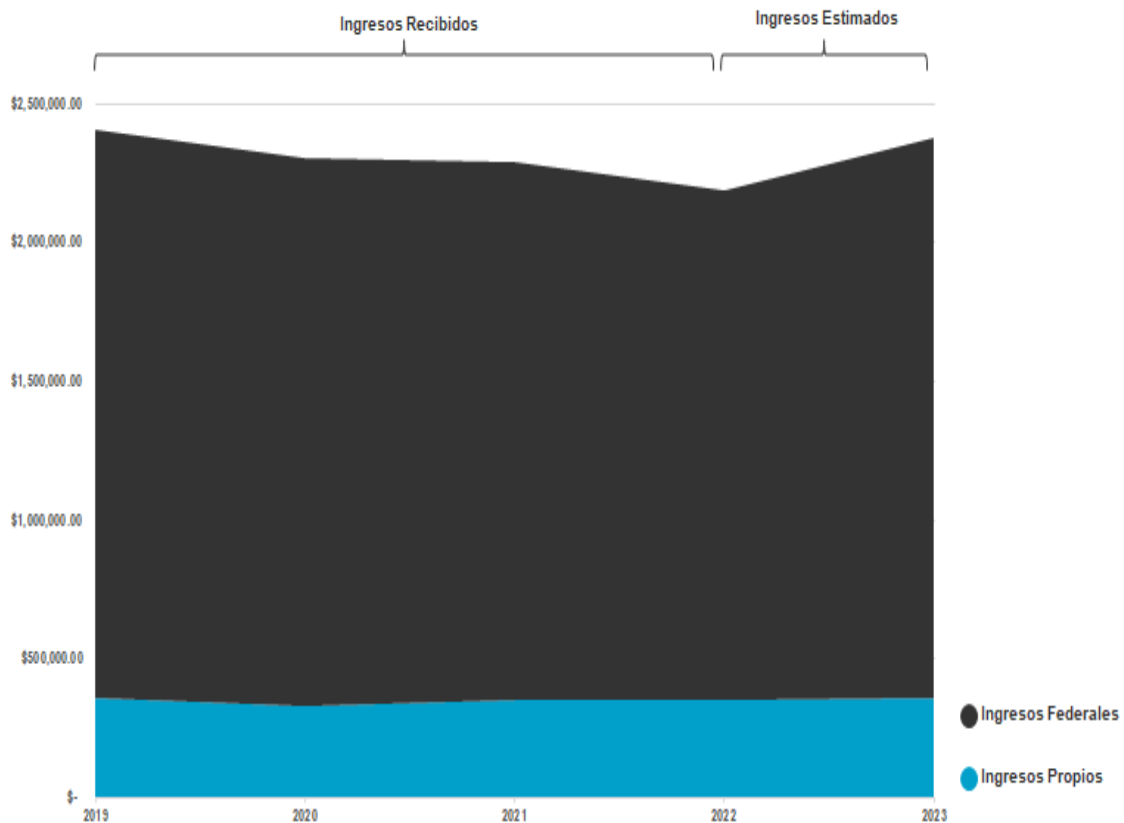
Gráfica 3. Recaudación de ingresos totales a nivel estatal en diversos países como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Se seleccionaron con base en la disponibilidad de información en la base de datos del FMI.

Gráfica 4. Evolución de la recaudación total de los ingresos de las entidades federativas 2019-2023 (millones de pesos reales 2023)

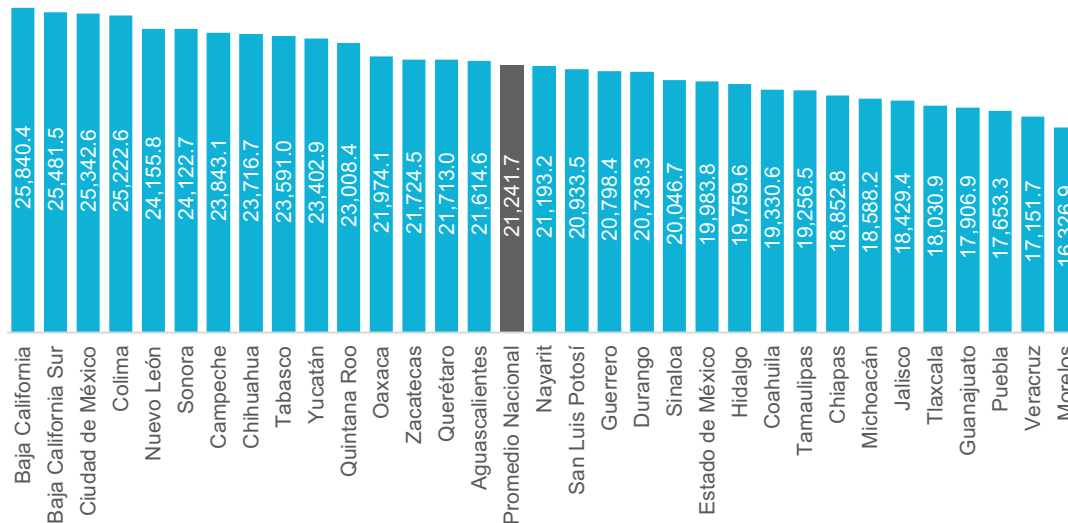


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del INEGI y de las leyes de ingresos estatales para 2023.

Nota: Los datos de 2021 fueron replicados para el 2022.

Determinar el nivel de ingresos per cápita de una entidad permite dimensionar la cantidad de recursos con los que cuenta cada habitante en promedio. Sin embargo, en el caso de México, este ejercicio puede ser complejo, puesto que una misma facultad recaudatoria puede recaer sobre distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, en la Ciudad de México es el gobierno de la entidad el que cobra el impuesto predial directamente, mientras que en el resto de los estados son los municipios los que lo cobran. Al considerar los ingresos propios totales, incluyendo el impuesto predial, la Ciudad de México se ubica en la primera posición con un nivel de 27 mil 670 pesos por habitante, pero al desestimar dicho impuesto, la entidad cae a la tercera posición con un nivel de 25 mil 342 pesos por persona, por debajo de Baja California (25 mil 840 pesos por persona) y Baja California Sur (25 mil 481 pesos por persona) (Gráfica 5).

Gráfica 5. Ingreso público estatal total per cápita aprobado para 2023 por entidad federativa (pesos por habitante)



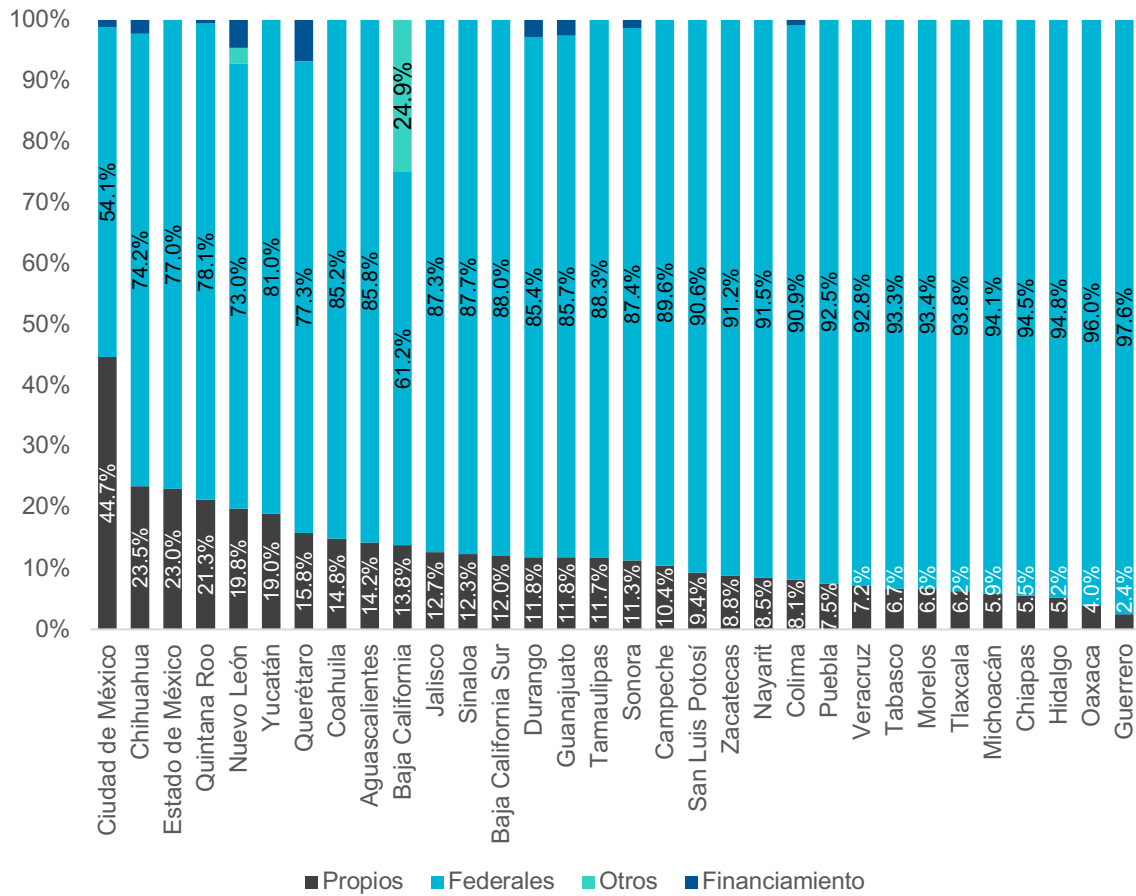
Fuente: elaborado por el IMCO con datos de las leyes de ingresos estatales para 2023 y del Consejo Nacional de Población.

Nota: para la CDMX se desestimó el ingreso por predial por estar centralizado.

Nivel de dependencia de los estados de los ingresos transferidos por la Federación

La evidencia muestra que los ingresos de 31 estados dependen desproporcionadamente de la Federación. A excepción de la Ciudad de México, entidad en la que casi 45% de los ingresos son propios, en las 31 entidades restantes la proporción de ingresos que provienen de la Federación oscila entre 61.2% (Baja California)⁵ y 97.6% (Guerrero) (Gráfica 6). La capacidad de los estados de generar ingresos propios y aumentarlos en el tiempo disminuye su vulnerabilidad financiera. En 43% de las entidades en México, los ingresos federales transferidos representan al menos 90% de sus ingresos (Gráfica 6). En promedio, este tipo de ingresos representan 82.1% de los ingresos totales de los estados, mientras que los ingresos propios únicamente 15.7% (Gráfica 6). En general, los ingresos propios de los estados provienen de impuestos y cuotas de seguridad social, mientras que los ingresos por parte de la Federación representan participaciones y aportaciones.

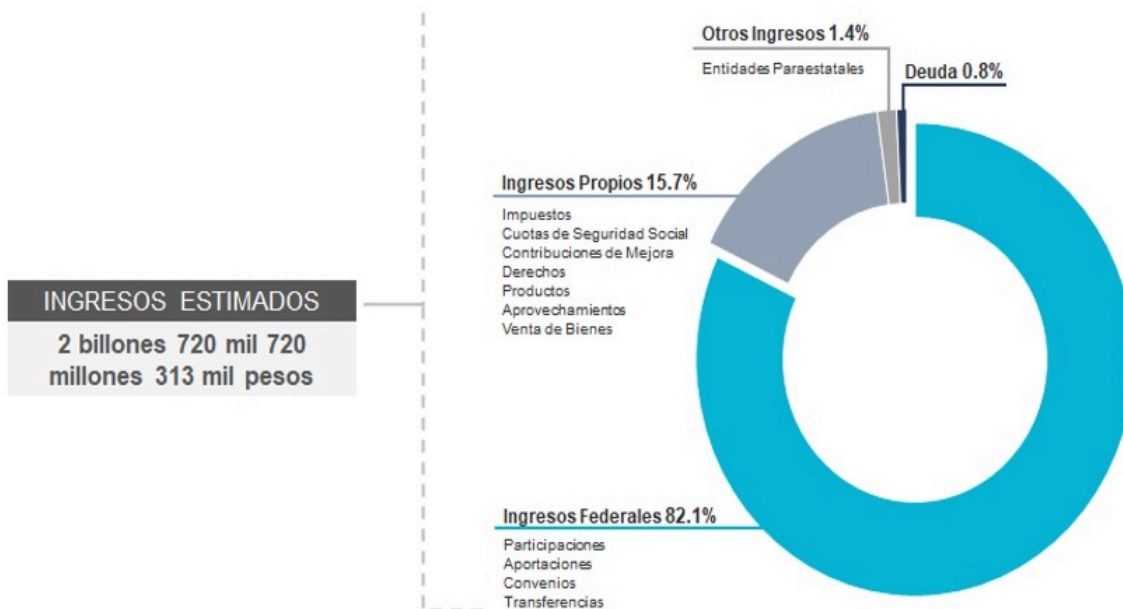
⁵ En el caso de Baja California, a diferencia de otros estados, 24.9% de los ingresos totales proviene del cobro de servicios públicos por parte de la administración pública paraestatal, como agua y alcantarillado.

Gráfica 6. Proporción de las fuentes generales de ingresos de los estados 2023


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la ley de ingresos de 2023 de la entidad federativa correspondiente.

Nota: La CDMX es la única entidad federativa que centraliza el pago del impuesto predial y no está a cargo de las alcaldías.

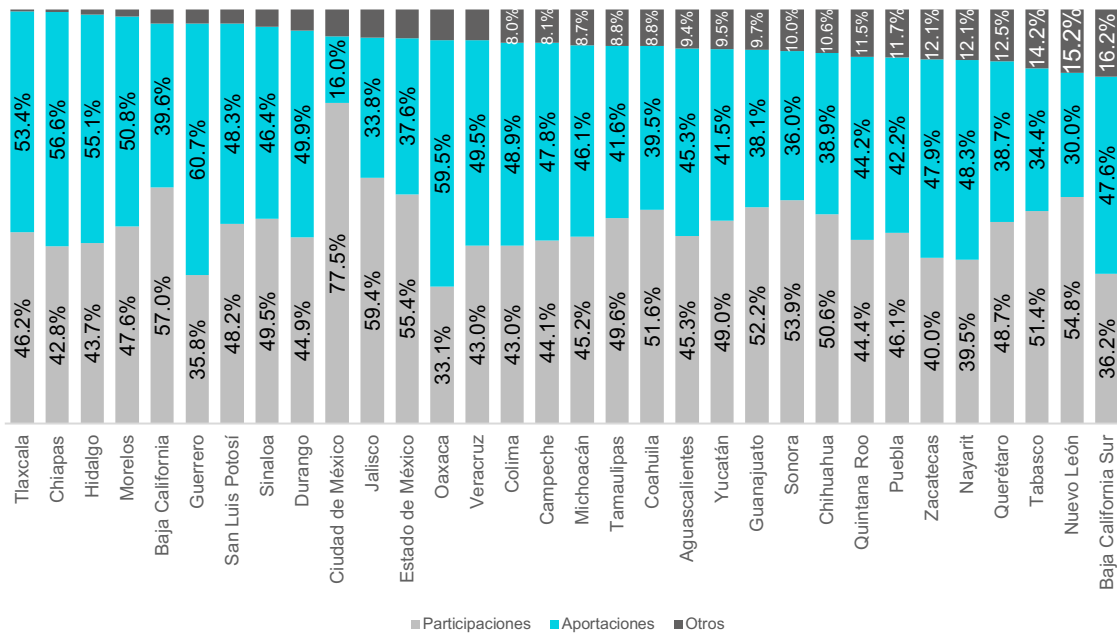
Gráfica 7. Distribución de los ingresos de los estados 2023



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las leyes de ingresos de 2023 de las entidades federativas.

La problemática de este tipo de esquema fiscal es el nivel de discrecionalidad que genera. Según la Ley de Coordinación Fiscal, para evitar la doble tributación, los estados pueden ceder su potestad tributaria a la Federación, quien puede recaudar, concentrar y redistribuir recursos que podrían recaudar los estados. Estos recursos se transfieren a los estados como participaciones o aportaciones; las participaciones pueden ser utilizadas libremente por los estados, mientras que las aportaciones -o recursos condicionados- deben utilizarse según lo determina la Federación. Adicionalmente, la Federación tiene el poder para hacer transferencias, asignaciones, subsidios o subvenciones a través de convenios, lo que aumenta la vulnerabilidad política y financiera de los estados. En promedio, 47.8% de los ingresos federales transferidos a los estados son participaciones (Gráfica 8).

Gráfica 8. Proporción de aportaciones y participaciones en los ingresos federales transferidos a los estados 2023



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las leyes de ingresos estatales para 2023.

Nota: En "Otros" se incluye convenios, incentivos de colaboración fiscal, fondos distintos de las aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones.

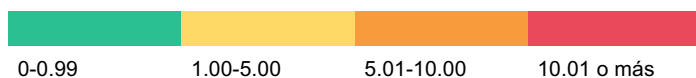
Gestión de las transferencias federales de ingresos para los estados

La gestión de las transferencias que reciben los estados por parte de la Federación suele ser opaca. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través del Tercer Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, documenta anualmente las irregularidades que encuentra en las revisiones del gasto federalizado. Así, resalta la falta de coordinación y transparencia entre los órdenes de gobierno y el incumplimiento de la normativa existente.⁶ La Tabla 1 muestra la proporción de recursos que fueron utilizados y están pendientes de aclarar como parte del gasto devengado. En solo cuatro entidades esta proporción es cero o tiende a cero, mientras que en estados como Durango es casi 20%. Es decir, en estos casos, uno de cada cinco pesos no fue gastado de manera transparente.

⁶ ASF, (2013), Diagnóstico sobre el gasto federalizado. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf. Consultado el 7 de mayo de 2023.

Tabla 1. Recursos por aclarar de Gasto Federalizado como proporción del gasto en 2021 por Entidad Federativa (millones de pesos corrientes)

No.	Entidad Federativa	Gasto devengado (millones de pesos)	Recursos por aclarar (millones de pesos)	Recursos por aclarar como proporción del gasto devengado	No.	Entidad Federativa	Gasto devengado (millones de pesos)	Recursos por aclarar (millones de pesos)	Recursos por aclarar como proporción del gasto devengado
32	Durango	39,091.7	8,172.1	19.22%	16	Tamaulipas	67,313.0	725.9	0.92%
31	Michoacán	83,858.7	13,737.1	16.08%	15	Chiapas	67,716.0	933.6	0.68%
30	Nayarit	25,855.9	2,459.5	9.29%	14	Guerrero	67,731.4	721.7	0.42%
29	Baja California Sur	17,669.5	1,843.7	7.75%	13	Zacatecas	32,901.5	179.5	0.39%
28	Colima	18,678.0	1,624.1	6.82%	12	Baja California	69,371.6	332.9	0.33%
27	Tlaxcala	23,338.9	1,451.4	5.98%	10	Chihuahua	80,063.4	399.0	0.32%
26	Puebla	97,676.9	3,244.9	3.29%	11	Sinaloa	60,178.9	237.8	0.32%
25	Aguascalientes	26,551.7	581.9	2.11%	9	Campeche	23,190.6	81.6	0.23%
24	Sonora	68,019.3	1,514.9	2.10%	8	Yucatán	39,441.4	97.7	0.16%
23	Coahuila	58,083.4	3,261.7	2.09%	7	Estado de México	267,111.6	583.2	0.13%
22	Nuevo León	114,043.7	2,325.6	2.00%	5	Jalisco	130,223.1	254.3	0.10%
21	Veracruz	149,192.4	2,897.5	1.81%	6	Tabasco	62,611.4	83.0	0.10%
20	Hidalgo	50,942.5	769.7	1.47%	4	San Luis Potosí	50,260.3	277.4	0.09%
19	Oaxaca	81,300.2	1,590.2	1.44%	3	Ciudad de México	205,926.5	453.9	0.08%
18	Morelos	38,237.7	515.2	1.30%	2	Querétaro	40,246.5	22.5	0.06%
17	Quintana Roo	37,041.8	510.9	1.25%	1	Guanajuato	92,103.5	0.4	0.00%



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la Matriz de datos básicos del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021, Tercera Entrega de la Auditoría Superior de la Federación.

Riesgos ante la falta de capacidad actual de los estados para generar ingresos

Tanto la dependencia de ingresos provenientes de la Federación como el estancamiento o la falta de recaudación de ingresos propios en las entidades federativas pueden limitar las capacidades de los estados para atender las necesidades de su población y, por ende, su desarrollo social y económico. Específicamente, el IMCO identifica los siguientes riesgos:

- **Menor capacidad para proveer suficientes bienes y servicios de calidad.** Si las entidades no logran aumentar sus ingresos, se verán limitadas en la cantidad de fondos que pueden destinar a la construcción de infraestructura, la provisión de

servicios de salud, educación y seguridad pública, lo que podría disminuir la calidad de vida de la población y su competitividad, sobre todo en un contexto de globalización y cambio climático que orilla a los países a modernizar y actualizar su infraestructura.

- **Menor disponibilidad de recursos para los sectores más vulnerables de la población.** La política fiscal es una herramienta fundamental para combatir la desigualdad social y apoyar a los que más lo necesitan. Para cumplir su propósito, la política fiscal requiere de una estrategia de recaudación sólida y sostenible que permita a las entidades no solo mantener, sino también aumentar sus niveles de ingresos. Actualmente, en México, el coeficiente de Gini se mantiene prácticamente igual después de impuestos y transferencias (de 0.47 a 0.46).
- **Menor capacidad para enfrentar choques externos.** Generar y contar con mayores recursos permite a los estados fortalecer sus cimientos para enfrentar, en un contexto cada vez más globalizado, posibles choques económicos y logísticos como los que acarreó la pandemia de COVID-19. Al encontrarse en una posición vulnerable, las entidades tendrán un menor margen de maniobra para mitigar los impactos de los choques en su población.

IMCO propone

Si bien aumentar los ingresos de los estados representa una tarea compleja, diversos mecanismos podrían contribuir a mejorar su capacidad recaudatoria. Por ello, el IMCO propone:

- **Revisar y reformar la Ley de Coordinación Fiscal e impulsar una Ley General de Gasto Federalizado.** Las reglas actuales de coordinación fiscal no generan incentivos para que los estados mejoren su recaudación en lo individual. Además, se requiere de nuevas reglas de distribución de los recursos. Los criterios considerados en las fórmulas de distribución deben reconocer el esfuerzo recaudatorio de cada entidad y replantear el peso de criterios poblacionales y de pobreza.
- **Actualizar el marco jurídico en cada entidad federativa con respecto a sus facultades impositivas.** Dada la autonomía que tiene cada estado para modificar o generar impuestos, es fundamental que estos sean creados o adecuados con características de progresividad, simplicidad, transparencia y facilidad

administrativa. De esta manera se puede mejorar la recaudación de los impuestos locales y aumentar los ingresos propios. Por ejemplo, regular y cobrar el impuesto de tenencia vehicular y eliminar o disminuir el impuesto a la nómina.

- **Reformar las leyes de compras y contrataciones gubernamentales.** De acuerdo con las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, se requiere realizar adecuaciones en materia de contrataciones y seguimiento del gasto público para evitar montos sin aclarar por falta de documentación, duplicidad de beneficiarios, pagos indebidos a personas fallecidas o con un cargo de elección popular y compras a sobreprecio. De esta forma, la gestión del gasto pagado con ingresos federalizados puede ser más transparente y fácilmente monitoreada.
- **Capacitar a las instituciones encargadas de llevar a cabo la recaudación estatal.** Dirigir recursos a la mejora de procesos y capacitación de personal contribuye a disminuir los costos administrativos y de tiempo que enfrentan los contribuyentes y los servidores públicos y, por ende, a fomentar el pago de impuestos, disminuir la evasión y aumentar la autonomía fiscal.
- **Implementar sistemas catastrales actualizados y digitalizados para mejorar la recaudación del impuesto predial.** El predial tiene un amplio potencial de recaudación que, en la actualidad, los municipios tienden a desaprovechar. Mejorar los sistemas catastrales y definir los derechos de propiedad contribuye a aumentar la recaudación de este impuesto y proveer servicios básicos de calidad y, en consecuencia, a mejorar la competitividad.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2013), Diagnóstico sobre el gasto federalizado. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf. Consultado el 7 de mayo de 2023.
- Auditoría Superior de la Federación (2023), Matriz de datos básicos del Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021, Tercera Entrega. Disponible en https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Matriz/MDB_Consolidado.pdf. Consultado el 1 de marzo de 2023.
- CONAPO, Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. Disponible en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/proyecciones-de-la-poblacion-de-los-municipios-de-mexico-2015-2030?idiom=es>. Consultado el 3 de mayo de 2023.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>. Consultado el 30 de abril de 2023.
- IMF, Government Finance Statistics: Main Aggregates and Fiscal Balances, %GDP. Disponible en <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>. Consultado el 3 de mayo de 2023.
- Leyes de Ingresos de las 32 Entidades Federativas de la República Mexicana para el ejercicio fiscal 2023.
- OCDE, (s.f.), General government revenue. Disponible en <https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm>. Consultado el 9 de mayo de 2023
- OCDE (2019), Structure of government revenues en Government at a Glance. Disponible en <https://doi.org/10.1787/e3f270c0-en>. Consultado el 3 de mayo de 2023.