

POLÍTICA TRIBUTARIA: ENFOQUE SUBNACIONAL

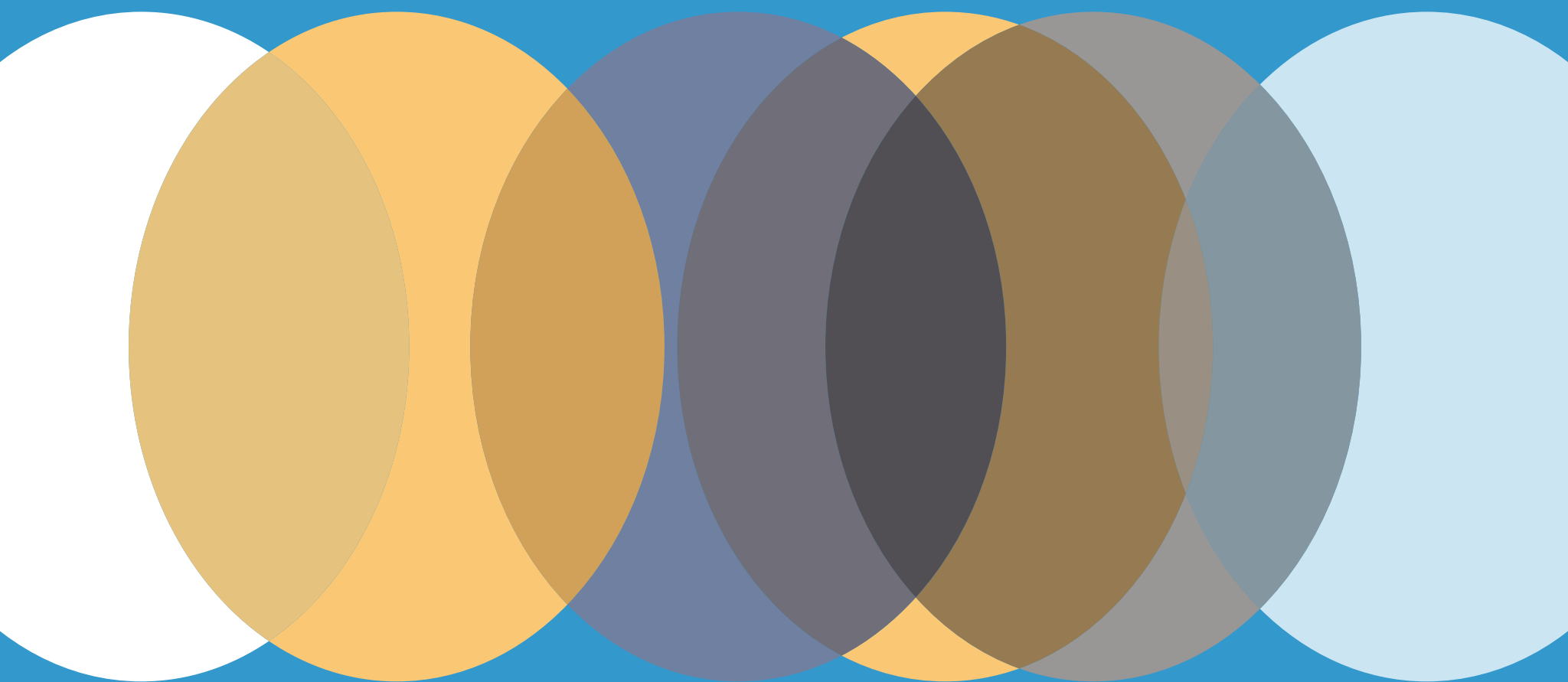
Idalia Amparo De Los Santos Briones

Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo

Victor Manuel Villasuso Pino

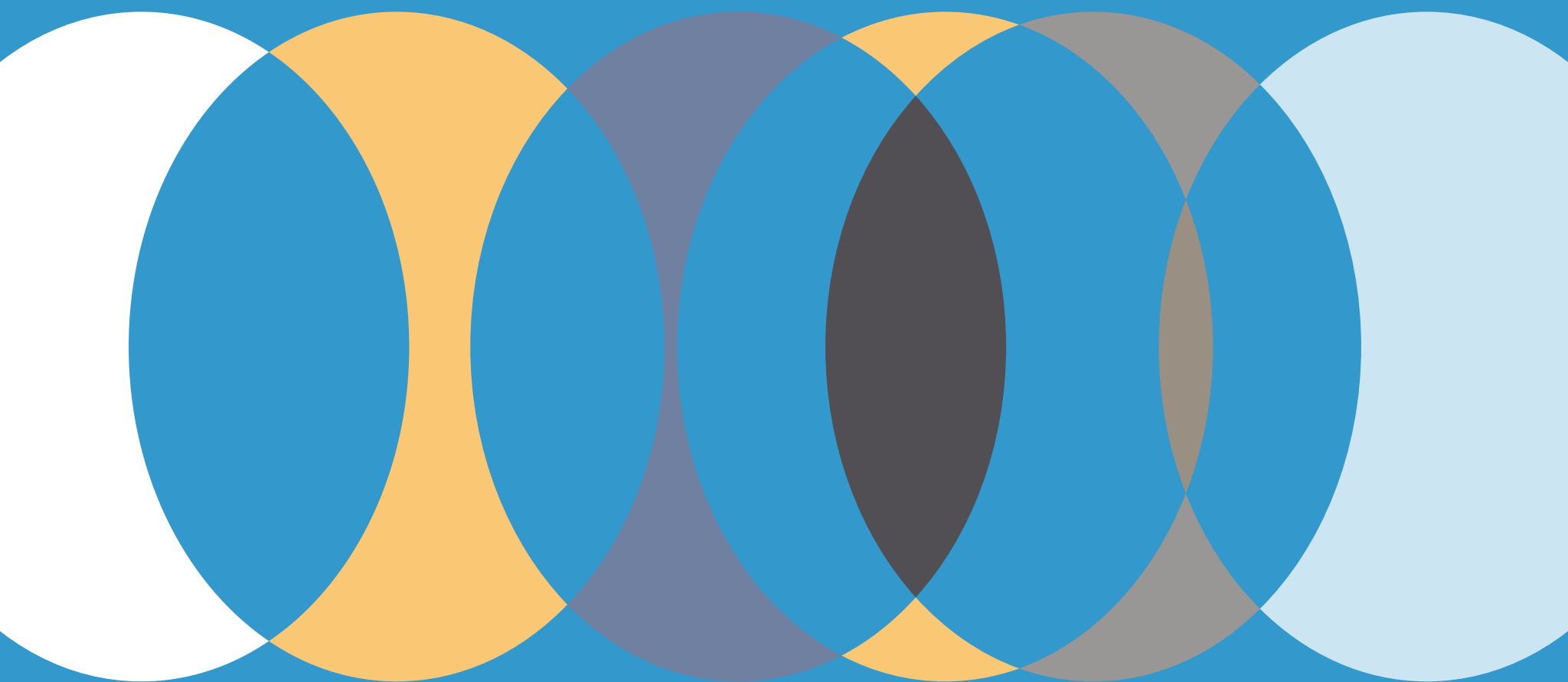
(COORDINADORES)

Qartuppi®





Esta obra se edita bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



POLÍTICA TRIBUTARIA: ENFOQUE SUBNACIONAL

Idalia Amparo De Los Santos Briones

Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo

Victor Manuel Villasuso Pino

(COORDINADORES)

Qartuppi®

Esta obra fue sometida a un proceso de revisión por pares bajo la modalidad a doble ciego, por lo que el dictamen de aceptación cumple con los criterios de evaluación y calidad científica.

POLÍTICA TRIBUTARIA:
ENFOQUE SUBNACIONAL

1era. edición, diciembre 2023

ISBN 978-607-8694-47-1

DOI 10.29410/QTP.23.10

D.R. © 2023. Qartuppi, S. de R.L. de C.V.
Villa Turca 17, Villas del Mediterráneo
Hermosillo, Sonora 83220 México
<https://qartuppi.com>

Edición: Qartuppi, S. de R.L. de C.V.
Diseño editorial: León Felipe Irigoyen

CONTENIDO

6	PRÓLOGO <i>Miguel Ángel Oropeza Tagle</i>
8	CAPÍTULO 1 Características de la política tributaria de Yucatán, México <i>Alexander Darinel Aranda Blanco, Carlos Alejandro Ulíbarri Viniegra y Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo</i>
29	CAPÍTULO 2 Índice total compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina <i>Jenny Anilú Castro Torres, Víctor Manuel Villasuso Pino y Lilia Carolina Avilés Heredia</i>
64	CAPÍTULO 3 Política tributaria en Yucatán y su relación con el crecimiento económico <i>Idalia Amparo De Los Santos Briones, Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo y Lilia Carolina Avilés Heredia</i>
86	CAPÍTULO 4 Sistema fiscal: estructura, funcionamiento y desafíos. Una aproximación a nivel subnacional <i>Daniela Vianey García Pureco y Saúl Herrera Aguilar</i>
112	CAPÍTULO 5 Aspectos que considerar para una reforma hacendaria en México <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>

PRÓLOGO

El propósito de **POLÍTICA TRIBUTARIA: ENFOQUE SUBNACIONAL** es ofrecer una visión sobre la relevancia de la recaudación de impuestos por parte de las entidades federativas en México. Este análisis se basa fundamentalmente en el caso del estado de Yucatán, donde se destaca la significativa dependencia de las participaciones federales, en contraste con la baja recaudación de los erarios estatales. Durante los últimos 30 años, en Yucatán, la tasa de recaudación local ha sido de tan solo un 8.64%; cabe destacar que la principal fuente de ingresos locales es el impuesto estatal sobre nóminas, seguido muy de lejos por el impuesto a la tenencia y otros impuestos estatales.

Una de las razones que podría explicar la escasa recaudación por parte de los gobiernos subnacionales es la falta de contribuciones locales, ya que en el caso de Puebla solamente cuenta con tres tipos de contribuciones locales, mientras que Chihuahua dispone de nueve y Yucatán de ocho. Por otro lado, es relevante destacar el nivel de dependencia de los ingresos federales en 2021, que varía significativamente entre estados. Por ejemplo, Guerrero cuenta con apenas un 2.3% de autonomía en sus ingresos federales; el Estado de México alcanza un 19.8%; mientras que Yucatán se sitúa en un 10.8%, cifra superior al promedio histórico del 8.64% en los últimos 30 años. Este análisis resalta la importancia de incrementar los ingresos propios a nivel local como estrategia para mejorar la recaudación y reducir la dependencia de las participaciones federales.

La limitada capacidad de recaudación en los impuestos estatales hace que su impacto en el crecimiento económico sea prácticamente nulo. En este sentido, cuando los estados no pueden recaudar una cantidad significativa de ingresos a través de impuestos locales, carecen de los recursos necesarios para invertir en proyectos de infraestructura, educación, salud y otros programas que fomenten el crecimiento económico. Por su parte, los estados que dependen en gran medida de las aportaciones y participaciones federales están sujetos a las decisiones del gobierno federal en cuanto a la asignación de recursos. Esto puede llevar a una falta de autonomía financiera y a la incapacidad de los estados para adaptar sus políticas fiscales a las

necesidades locales específicas. En este marco, dado que la recaudación de impuestos locales en los estados es insuficiente, se considera que debe haber una mayor flexibilidad en la creación de impuestos locales.

Además de la situación de los gobiernos locales, podemos destacar que la recaudación total de impuestos en México representa solo el 16.7% del Producto Interno Bruto (PIB). Este dato coloca al país en la posición más baja en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); por ejemplo, Dinamarca recauda un impresionante 46.9% del PIB en impuestos. Esto resalta la necesidad de que el gobierno federal mexicano realice esfuerzos significativos para mejorar la recaudación total de impuestos. Si consideramos la fuerte dependencia de las entidades federativas de las participaciones federales, podemos entender mejor la difícil situación de las finanzas públicas estatales. Asimismo, esta dependencia de las transferencias del gobierno central limita la autonomía financiera de los estados y pone de manifiesto la necesidad de una reforma fiscal a nivel nacional que promueva una recaudación más eficiente y equitativa, y que permita a los estados tener una mayor capacidad para financiar sus propias necesidades y proyectos de desarrollo.

En este sentido, la reforma hacendaria es esencial para abordar aspectos técnicos fundamentales en la gestión de las finanzas públicas. Debe considerarse como una reforma estratégica que establezca las pautas y directrices del gobierno para los próximos años. Uno de los objetivos principales debe ser definir la mejor manera de lograr una reforma tributaria que sea gradual en su implementación a lo largo del tiempo y que permita un ajuste progresivo. Si el objetivo es aumentar la recaudación de impuestos del 17% al 40% del PIB, un enfoque gradual permitiría ajustes o incrementos a las tasas impositivas en el mediano y largo plazo, sin un impacto disruptivo en la economía.

Dado el panorama descrito, la estructura del presente libro muestra un enfoque integral en el análisis de la política tributaria a nivel subnacional, su impacto en el crecimiento económico y las implicaciones para una posible reforma a nivel nacional en México. Cada capítulo está diseñado para proporcionar una perspectiva enriquecedora sobre los temas relacionados con los impuestos y las finanzas públicas.

Dr. Miguel Ángel Oropeza Tagle

CAPÍTULO 1

Características de la política tributaria de Yucatán, México

*Alexander Darinel Aranda Blanco¹, Carlos Alejandro Ulíbarri Viniegra¹
y Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo²*

1 Estudiante de la Licenciatura en Economía, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán

2 Profesor-Investigador, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán

En los últimos 10 años, Yucatán se ha convertido en un referente de estudio de políticas públicas y administración estatal en la región sureste de México. El estado ha alcanzado un liderazgo nacional en términos de crecimiento de la inversión extranjera directa, registrando un aumento de 1331.7% en el año 2022; este logro se debe, en parte, a la diversificación de sus actividades económicas. Sectores como el comercio, la construcción, la industria alimentaria, los servicios inmobiliarios y el alquiler de bienes muebles e intangibles representan el 60.2% del Producto Interno Bruto (PIB) del estado (Secretaría de Economía, 2017, 2023). Este conjunto de actividades económicas ha contribuido a mantener la tasa de desempleo en Yucatán en 2.04%, lo cual es un registro más favorable en comparación con el promedio nacional del 3.4% de la población económicamente activa durante el tercer trimestre de 2022, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022). No obstante, las disyuntivas de estos datos se presentan en comparación con otros indicadores, como el alto nivel de informalidad en Yucatán, que alcanzó un 60.4% durante el tercer trimestre de 2022. Aunque esta cifra es inferior a la mayoría de los estados del sureste, sigue siendo mayor que la tasa nacional, que se situó en un 55.6%, o del estado vecino de Quintana Roo, que registró un 46%. Por ello, en este capítulo se llevará a cabo un estudio y análisis de los datos fiscales del estado de Yucatán, centrándose especialmente en la definición de las características que conforman su política tributaria.

En el caso de Yucatán, las administraciones gubernamentales han dedicado considerables esfuerzos a la consolidación y el fomento del emprendimiento estatal, la atracción de inversiones y la reducción de la informalidad económica. Para llevar a cabo estas iniciativas, se han creado instituciones clave como la Secretaría de Fomento económico y Trabajo (SEFOET),

la Secretaría de Fomento Turístico (SEFOTUR), la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIES), la Agencia para el Desarrollo de Yucatán (ADY), el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Yucatán (ICATEY) o el Instituto Yucateco de Emprendedores (IYEM), cada una con un propósito específico. Además, secretarías como la de Planeación y Presupuestos, así como la Agencia de Administración Fiscal desempeñan un papel central en la gestión de los ingresos y gastos públicos. Sin embargo, a pesar de esta estructura, el gobierno del estado ha enfrentado dificultades para la consolidación y el equilibrio de su política fiscal. La mayor parte del esfuerzo presupuestario se ha dirigido hacia la atracción de inversiones y la creación de incentivos, en forma de paquetes económicos e infraestructura, relegando en cierta medida los gastos sociales destinados a reducir la informalidad y formalizar la recaudación en muchos sectores económicos, especialmente aquellos relacionados con el sector terciario.

En este marco, la relevancia de identificar las características de la política tributaria de Yucatán radica en la necesidad de comprender el porqué de este funcionamiento. Los datos han demostrado que Yucatán es de los estados con la menor contribución en ingresos fiscales, esto como consecuencia de las tasas más elevadas de ocupación en el sector informal (33.3%), de ocupación parcial y desocupación (12.7%), así como condiciones críticas de ocupación (32.4%), según datos de INEGI (2022).

Por lo tanto, el objetivo del capítulo es identificar y analizar las características de la política tributaria de Yucatán y su relación en las finanzas públicas y la economía del estado. Esta identificación es crucial para acercarse de manera más precisa a los sectores que necesitan atención en el estado y lograr un equilibrio más eficaz en el presupuesto, asegurando que los ingresos sean adecuados para cubrir las necesidades de gasto público.

Para ello, el capítulo comienza con una exploración conceptual del funcionamiento fiscal y de los aspectos relevantes para comprender cada uno de los apartados; posteriormente, se muestra la evolución fiscal que ha experimentado el estado de Yucatán a lo largo del tiempo; y finalmente, se analizan los referentes teóricos y se sintetizan los resultados.

Análisis conceptual de la política tributaria

Para comprender la relevancia de la política tributaria, es necesario considerarla como una parte integral de la política fiscal en su conjunto. La política tributaria se define como el conjunto de medidas adoptadas por una administración gubernamental para recaudar ingresos, con el propósito de utilizar estos recursos como financiamiento para cubrir sus gastos y llevar a cabo sus programas y proyectos.

Una política tributaria se compone de diversos elementos clave, que incluyen: estructura tributaria, tasa de impuestos, base imponible, exenciones y deducciones, cumplimiento tributario, administración tributaria, equidad tributaria, eficiencia tributaria, transparencia y flexibilidad. El análisis de cada uno de estos elementos permitirá identificar las características con las que se rige la política tributaria de Yucatán; no solo se trata de identificar las bases generales de la política, sino de comprender las cualidades únicas que explican por qué está estructurada de esa manera.

Una política fiscal no se limita únicamente a la generación de ingresos, sino que abarca una amplia gama de elementos, incluyendo el gasto público, el equilibrio entre el déficit y el superávit, el endeudamiento, las políticas de redistribución de la riqueza, las reformas fiscales, así como la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, para considerar la política tributaria como un factor influyente en los resultados económicos, es esencial reconocer que estos temas no son excluyentes e incluso son causales de dichas características en las políticas tributarias. Según Bonilla (2002), la política fiscal se compone de diversos instrumentos y áreas de enfoque, entre los cuales se incluyen no solo la política tributaria, sino también la política de gasto público, la política de endeudamiento, la política financiera, la política monetaria, así como las cuestiones relacionadas con el financiamiento y las finanzas públicas.

Composición de los ingresos estatales

Los ingresos estatales pueden dividirse en tres partes: el patrimonio público, los tradicionales (como los impuestos y transferencias) y los de financiamiento (como la deuda pública). Para comprender las características de la política tributaria, es importante conocer el origen de los recursos públicos en las entidades federativas del país. De acuerdo con el IMCO (2021a), los ingresos estatales en México tienen dos fuentes principales:

- *Ingresos propios*. Recursos generados a través de la recaudación de impuestos y la gestión de bienes patrimoniales del estado.
- *Transferencias federales*. Recursos transferidos por el gobierno federal a los estados. Se dividen en dos categorías: (a) Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, que se encarga del fortalecimiento de sectores como salud, educación o seguridad de los estados; y (b) Ramo 28, Participaciones a entidades federativas y municipios, que son recursos para incentivar el crecimiento económico y fuerza recaudatoria en estados con mayor eficiencia tributaria, de mayor producción y crecimiento. Los estados tienen más flexibilidad en el uso de estas participaciones.

Cada estado genera alrededor del 12% de sus ingresos, mientras que el 83% proviene del gobierno federal y el 5% restante son ingresos extraordinarios como la deuda. También se indica que solo el 5% de los ingresos propios de los estados se generan a través de la recaudación de impuestos (IMCO, 2021a).

Composición de transferencias federales

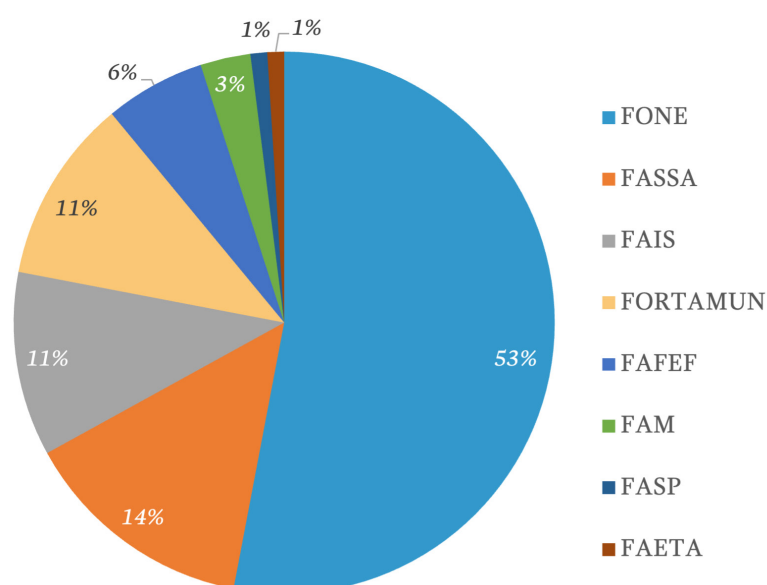
De acuerdo con el Ramo 33, con el objetivo de fortalecer los programas estatales y áreas de relevancia, las aportaciones se componen de ocho fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto (FONE).
2. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
3. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
4. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP).
5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
7. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En la Figura 1, se muestra la composición de las aportaciones del Ramo 33, según el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Se observa que la mayor parte (53%) de los recursos son destinados al FONE (IMCO, 2021b).

FIGURA 1

Composición de las aportaciones (Ramo 33)



Nota. Adaptado de IMCO (2021c, p.13).

Este ramo constituye aproximadamente un 35% de los ingresos estatales. Sin embargo, en algunos casos, como Chiapas o Oaxaca, representa más del 50% (IMCO, 2021b).

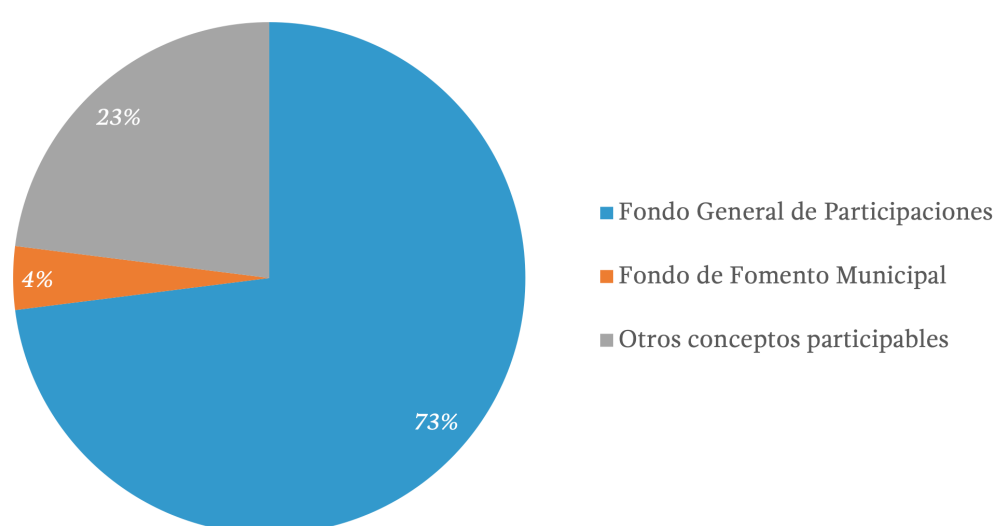
Por otra parte, las participaciones federales del Ramo 28, a diferencia de las aportaciones del Ramo 33, pueden ser usados libremente por los gobiernos estatales, dado que los ingresos funcionan como generación de incentivos y de recompensa por el esfuerzo recaudatorio que efectúan (IMCO, 2021b).

La composición general del Ramo 28 previstos en la Ley de Coordinación Fiscal se compone por los siguientes fondos (IMCO, 2021b):

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo de Fomento Municipal.
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
4. Fondo de Fiscalización y Recaudación.
5. Fondo de Compensación.
6. 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2º-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
7. Fondo de Extracción de Hidrocarburos.
8. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
9. Recaudación Federal Participable.
10. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
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.

FIGURA 2

Composición de las participaciones (Ramo 28)



Nota. Adaptado de IMCO (2021b, p.11).

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021¹¹ (como se citó en IMCO, 2021b), el 73% de los recursos del Ramo 28 se destinan al Fondo General de Participaciones; mientras que solo el 4% se destina al Fomento de Fomento Municipal.

La recaudación federal participable es una parte muy relevante dentro de este tramo, ya que es la constitución de lo que obtiene “la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería” (Ley de Coordinación Fiscal, 2018, Art.2).

Para el establecimiento de montos otorgados a cada estado, la Ley de Coordinación Fiscal (2018) establece una metodología que considera variables como población, PIB estatal, esfuerzo recaudatorio o montos de años anteriores.

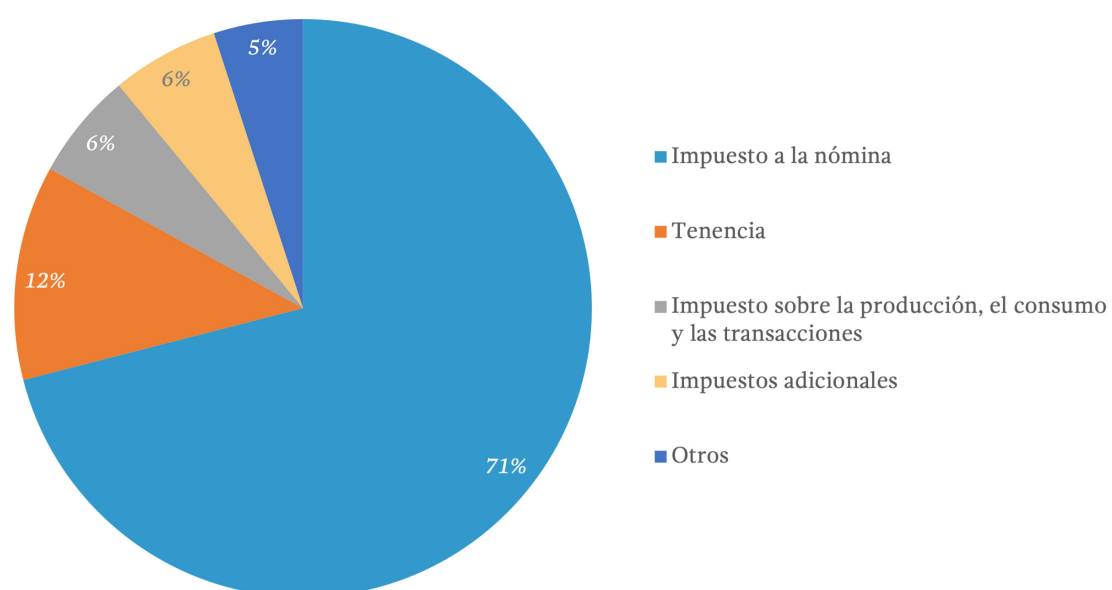
Composición de los impuestos estatales

En las entidades federativas, el ingreso propio más relevante y conocido es el impuesto. No obstante, a lo largo de los años estos ingresos han representado únicamente el 4.9% de la recaudación estatal (IMCO, 2021b). A pesar de ello, es importante conocer la composición de los impuestos, ya que permite magnificar la maniobra y autonomía estatal que compone a su política tributaria.

Históricamente, el impuesto a la nómina ha sido el de mayor recaudación, mientras que la tenencia vehicular ha sido el segundo. Al respecto, según Ruelas e Izquierdo (2021), en el 2018, más del 71% de los ingresos tributarios estatales se originaron en el impuesto a la nómina (Figura 3), mientras que la participación de la tenencia tuvo un 12%.

FIGURA 3

Distribución de los impuestos estatales como porcentaje total, 2018



Nota. Adaptado de Ruelas e Izquierdo (2021).

Según el IMCO (2021), en el año 2013, la tenencia vehicular representaba aproximadamente el 22% de los ingresos estatales. No obstante, en años más recientes, este porcentaje ha experimentado una disminución significativa, situándose en alrededor del 11%; esta tendencia a la baja se debe a cambios en la legislación que se han producido a nivel federal.

Evolución tributaria de Yucatán

El estudio de los datos relacionados con los ingresos tributarios y la distribución estructural de la política fiscal es de suma importancia para observar los cambios en materia de regulación fiscal en Yucatán desde el inicio del siglo XXI. Con este fin, se ha desarrollado un esquema que abarca cada uno de los cambios fiscales más relevantes a nivel nacional y estatal. Esto permitirá, posteriormente, efectuar un análisis estadístico de los resultados de la política tributaria, que será útil para contrastar los hechos estilizados con los periodos disponibles en los datos y, de esta manera, obtener una visión más clara de cómo han evolucionado las políticas fiscales en la región y su impacto en la economía.

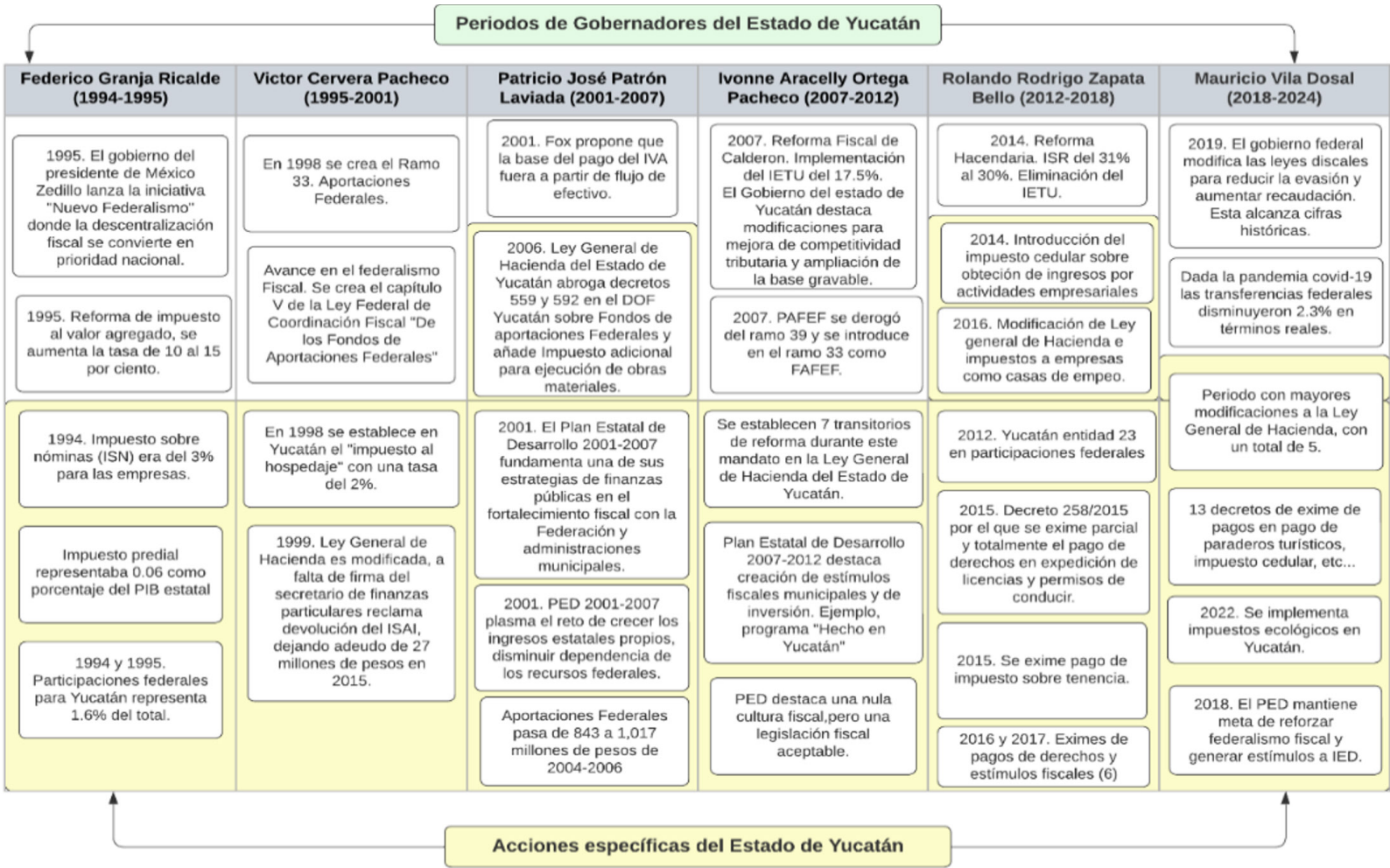
Los cambios fiscales durante las administraciones a inicio del siglo

La Figura 4 sintetiza la evolución tributaria en Yucatán; este esquema no solo sirve como antecedente, sino también como una herramienta valiosa para identificar y respaldar análisis posteriores en las secciones del capítulo.

El esquema proporciona una visión general de la evolución de las políticas fiscales en las administraciones estatales de Yucatán (Figura 4). Estas administraciones han reconocido la necesidad de aumentar los ingresos propios y, en respuesta, han realizado modificaciones en la Ley General de Hacienda y han promulgado decretos relacionados con los ingresos. Es notable destacar que en los últimos dos sexenios gubernamentales se han otorgado exenciones fiscales y, también, estímulos fiscales significativos. Por ejemplo, durante la administración del gobernador Mauricio Vila Dosal, se implementaron estímulos fiscales para la inversión extranjera directa (IED) en proyectos relacionados con el cambio climático y la construcción o adquisición de viviendas verticales. Además, se ofrecieron estímulos a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) a través de programas como el de estímulos para propietarios de este tipo de empresas.

FIGURA 4

Esquema de los cambios en política fiscal a nivel nacional y estatal, Yucatán 1996-2022



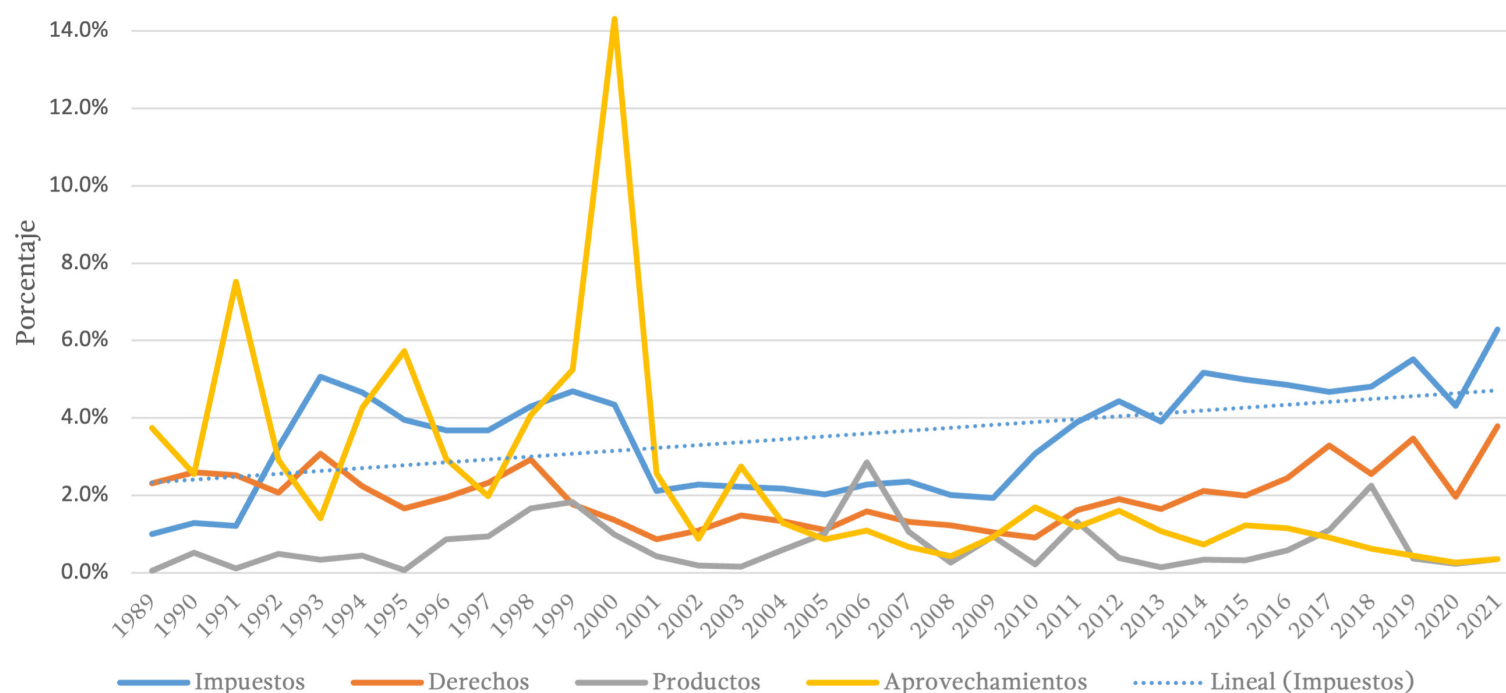
Nota. Elaboración con datos de Bojórquez (2010), Gallegos (1997), Gobierno del Estado de Yucatán (1996, 2002, 2008, 2013, 2019), Lagunas y Ramírez (2016), Ley De Ingresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal De 2007 (2007), Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2022 (2021), Ley De La Agencia De Administración Fiscal De Yucatán (2012), Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán (2017, 2021).

Evolución de los ingresos estatales

En los últimos 30 años, los ingresos propios en Yucatán han representado un promedio del 8.64%. La estructura tributaria en el estado comprende varios impuestos, que incluyen el impuesto sobre nómina, el impuesto sobre tenencia, el impuesto sobre la producción, consumo y transacciones, el impuesto sobre el hospedaje, así como los impuestos relacionados con loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos. Según datos del INEGI (2001) para el periodo 1991-2009, la estructura tributaria en Yucatán estaba fuertemente dominada por el impuesto sobre nómina, que representaba aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios en conjunto con una base imponible relacionada con los ingresos sujetos a este impuesto. Sin embargo, en términos de ingresos propios, el impuesto representaba una media del 4%; aunque, como se observa en la Figura 5 y de manera evolutiva en la Figura 4, la administración tributaria ha provocado una tendencia positiva en el aumento del impuesto como representativo porcentual de los ingresos propios.

FIGURA 5

Ingresos propios de Yucatán, porcentaje del total de ingresos, 1989-2021



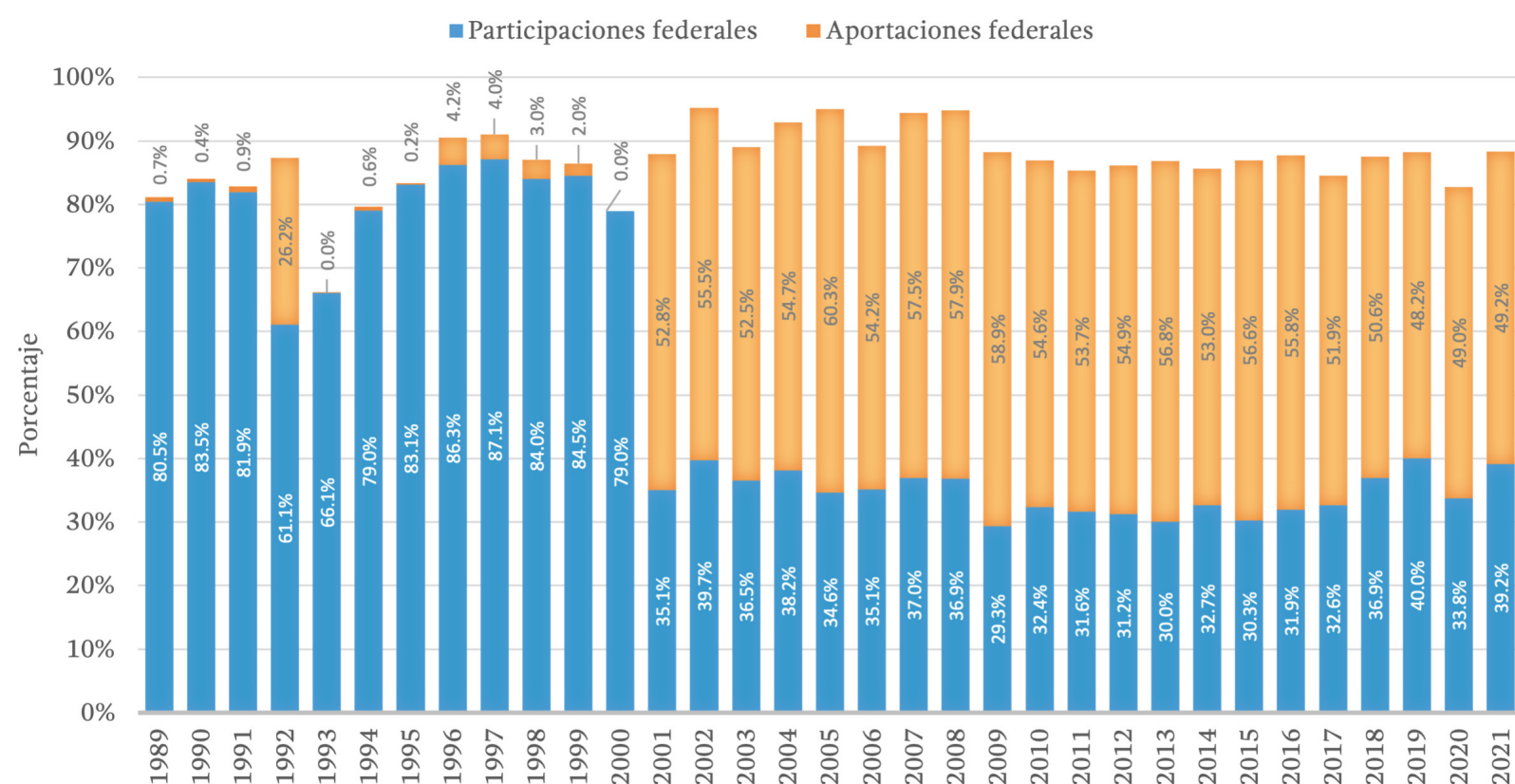
Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

Según Musgrave (1969, como se citó en Valenzuela & Hinojosa, 2017), se asume que la función de redistribución es realizada de manera más eficiente por el gobierno federal, mientras que la función de asignación respecto a la provisión de bienes y servicios puede desempeñarse por los gobiernos estatales; esta idea se alinea con el principio de descentralización fiscal y federalismo. La introducción del Ramo 33 de Aportaciones Federales en 1998 marcó un cambio importante en la dinámica de las transferencias federales en Yucatán (Figura 6), así como en todos los estados del país.

De esta manera, la introducción y modificación de los ramos fiscales para incluir la transferencia a estados que requieren atención presupuestaria ha ido en correlación con un estancamiento de las participaciones federales a partir de principios del siglo XXI, en palabras más claras, a la compensación por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Además, la dinámica de la base imponible para recibir ingresos se ha centrado en factores de atención estratégica, mientras que el cumplimiento tributario a nivel macroeconómico no ha experimentado un crecimiento significativo en el estado. Este punto ha sido resaltado en el Plan Estatal de Desarrollo de gobernadores anteriores, como José Patrón o Ivonne Ortega.

FIGURA 6

Transferencias federales a Yucatán, porcentaje del total de ingresos, 1989-2021



Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

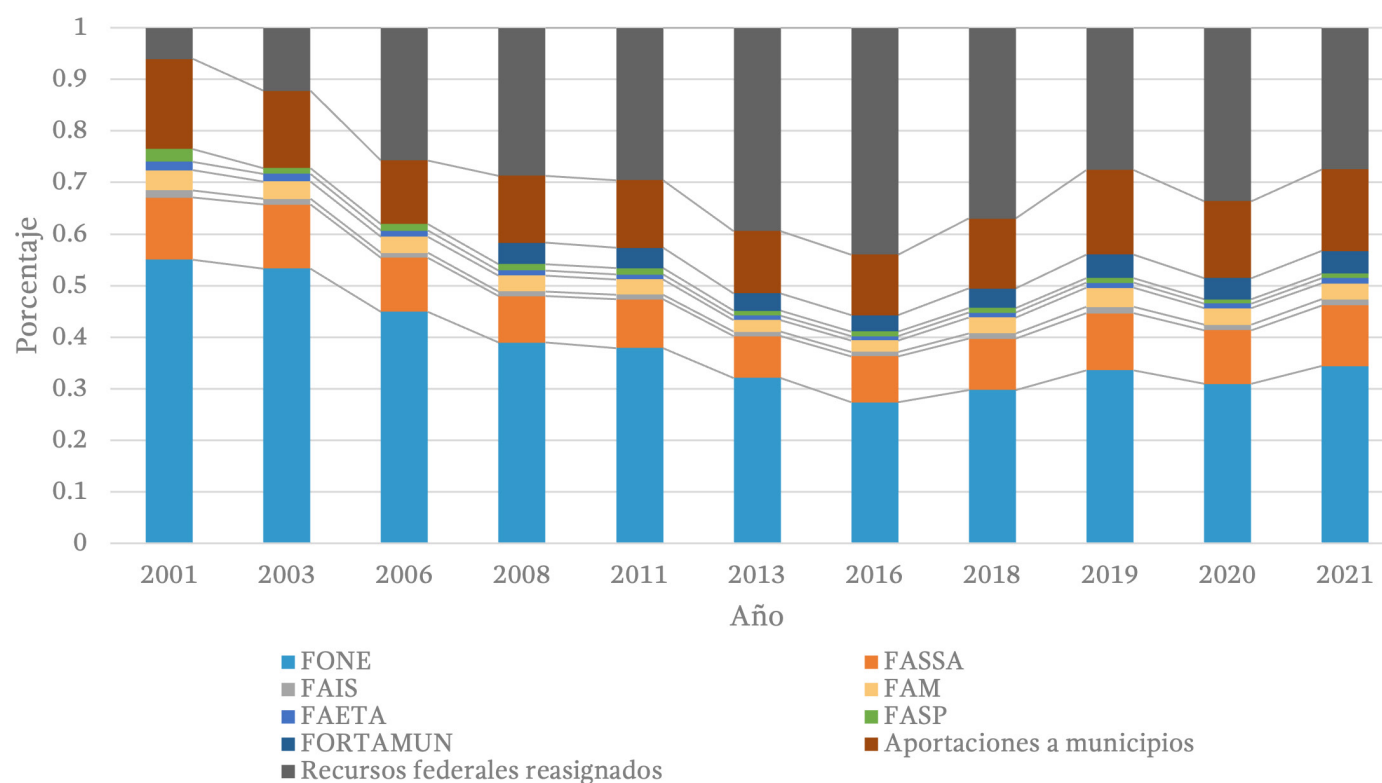
Las transferencias federales han constituido históricamente alrededor del 84% de los ingresos totales en Yucatán. Esta composición de ingresos refleja una estructura tributaria predominantemente centralizada, en la que la función principal es la redistribución de recursos a través del federalismo fiscal para atender el gasto público estatal. En consecuencia, la flexibilidad fiscal de Yucatán está directamente vinculada a la recaudación federal, ya que depende en gran medida de los fondos federales para financiar programas estatales y mantener el equilibrio presupuestario.

Al analizar el desglose de las aportaciones federales, se observa que el FONE ha mostrado una tendencia decreciente desde principios del siglo XXI (Figura 7).

Sin embargo, esta disminución ha sido compensada por recursos federales reasignados. En este sentido, aunque en términos porcentuales la contribución del FONE pueda ser menor, en cifras absolutas ha experimentado un aumento sustancial, pasando de 4517 a 19 566 millones de pesos. Esto ha representado un incremento en la cantidad de recursos provenientes del gobierno federal destinados al estado.

FIGURA 7

Aportaciones federales a Yucatán, porcentaje del total, 2001-2021



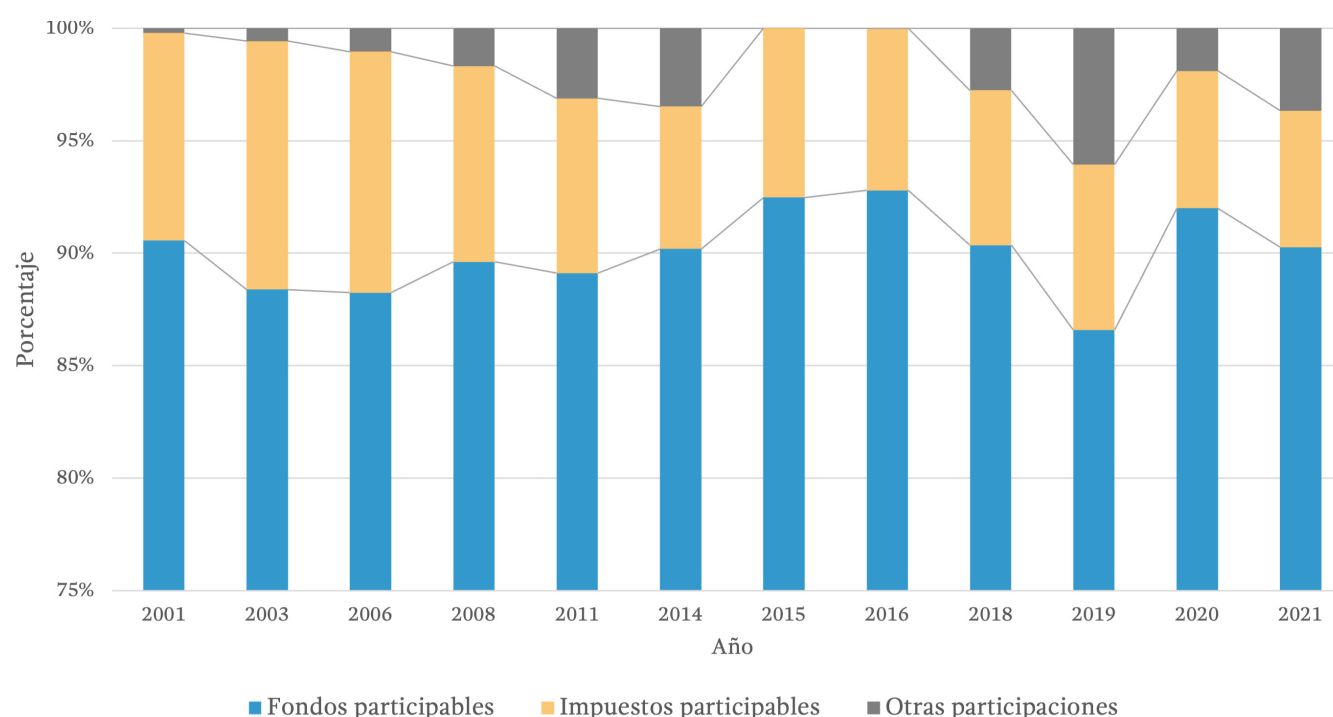
Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

Las participaciones federales en Yucatán han mantenido en cierta medida un ritmo constante, con los fondos participables representando alrededor del 90% (Figura 8). Aunque en términos absolutos, el monto de las participaciones ha experimentado un notable aumento, pasando de 197 millones de pesos en 1989 a 15 588 en 2021.

La metodología propuesta por Rabell (2006, como se citó en Ramírez & Erquizio, 2011) ha encontrado una correlación positiva entre el esfuerzo fiscal y las participaciones federales. En el caso del estado de Yucatán, no es posible determinar con precisión un aumento significativo en el esfuerzo fiscal, dado que este estado recibe montos más altos en concepto de aportaciones federales en comparación con las participaciones federales. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de ambas fuentes de ingresos ha sido similar y se ha ajustado al crecimiento de las recaudaciones federales en general. Por lo tanto, se puede concluir que el esfuerzo fiscal en el estado de Yucatán ha mantenido una constancia relativa a lo largo del tiempo.

FIGURA 8

Participaciones federales a Yucatán, porcentaje del total, 2001-2021

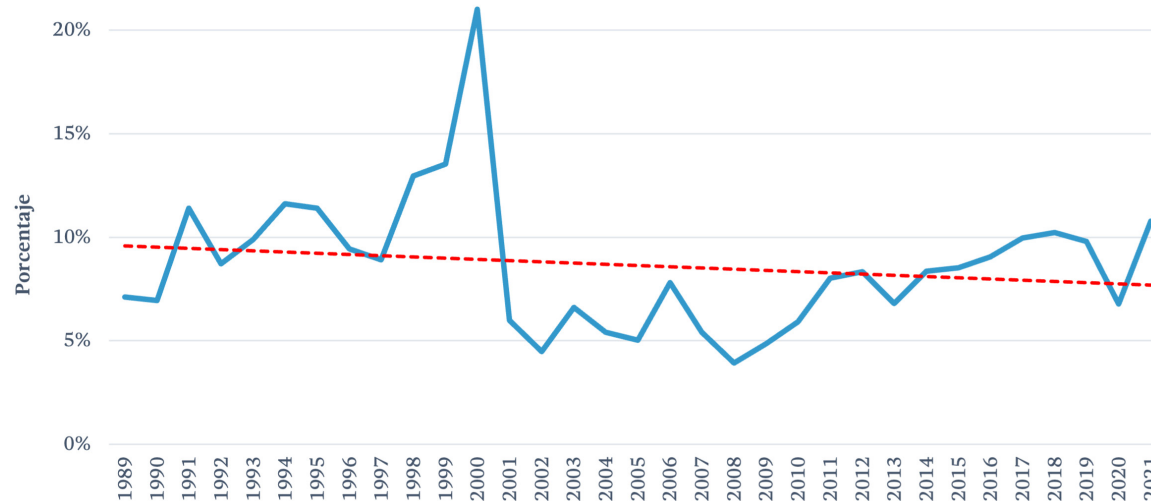


Nota. Elaboración con datos de INEGI (2021).

Por su parte, Valenzuela e Hinojosa (2017) resaltaron en las conclusiones de su modelo de evaluación de eficacia tributaria que existe una relación negativa entre las transferencias federales y los ingresos tributarios estatales. Los resultados obtenidos en este análisis parecen respaldar esta afirmación, ya que desde la modificación de las transferencias federales en 1998 se ha observado una disminución sostenida en la autonomía fiscal de Yucatán, como se evidencia en la tendencia de la Figura 9.

FIGURA 9

Autonomía fiscal en Yucatán, 1989-2021



Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

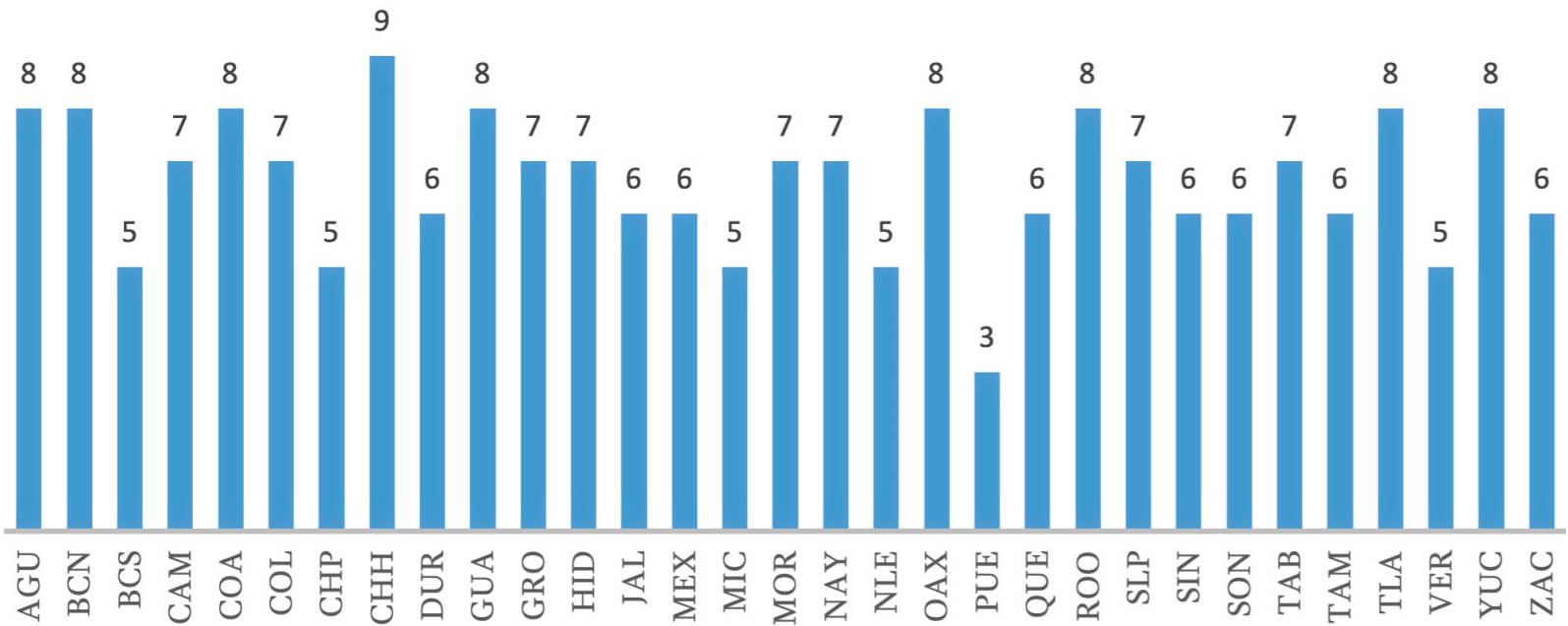
En resumen, la evolución tributaria en Yucatán ha sido influenciada por los cambios internos en la administración tributaria, lo que ha resultado en una disminución de la autonomía fiscal del estado. No obstante, el federalismo nacional ha llevado a un aumento en las transferencias federales hacia el estado, a pesar de que la tendencia de recaudación tributaria mostraba una tendencia positiva de 1989 a 2021.

Comparaciones tributarias

El estudio de Yucatán en comparación con otros estados de la república mexicana proporciona una visión más completa del federalismo fiscal en el país y ayuda a caracterizar sus particularidades, determinando si estas son exclusivas del estado o si también se comparten con otros estados de México.

En 2019, respecto a la cantidad de impuestos, Yucatán (con ocho impuestos) está entre los estados que más impuestos ejecuta. Por su parte, Puebla es el estado que tiene menor cantidad de impuestos (tres), mientras que Chihuahua es el que tiene más (nueve), como se ilustra en la Figura 10.

FIGURA 10
Número de impuestos estatales recaudados por estado, México 2019



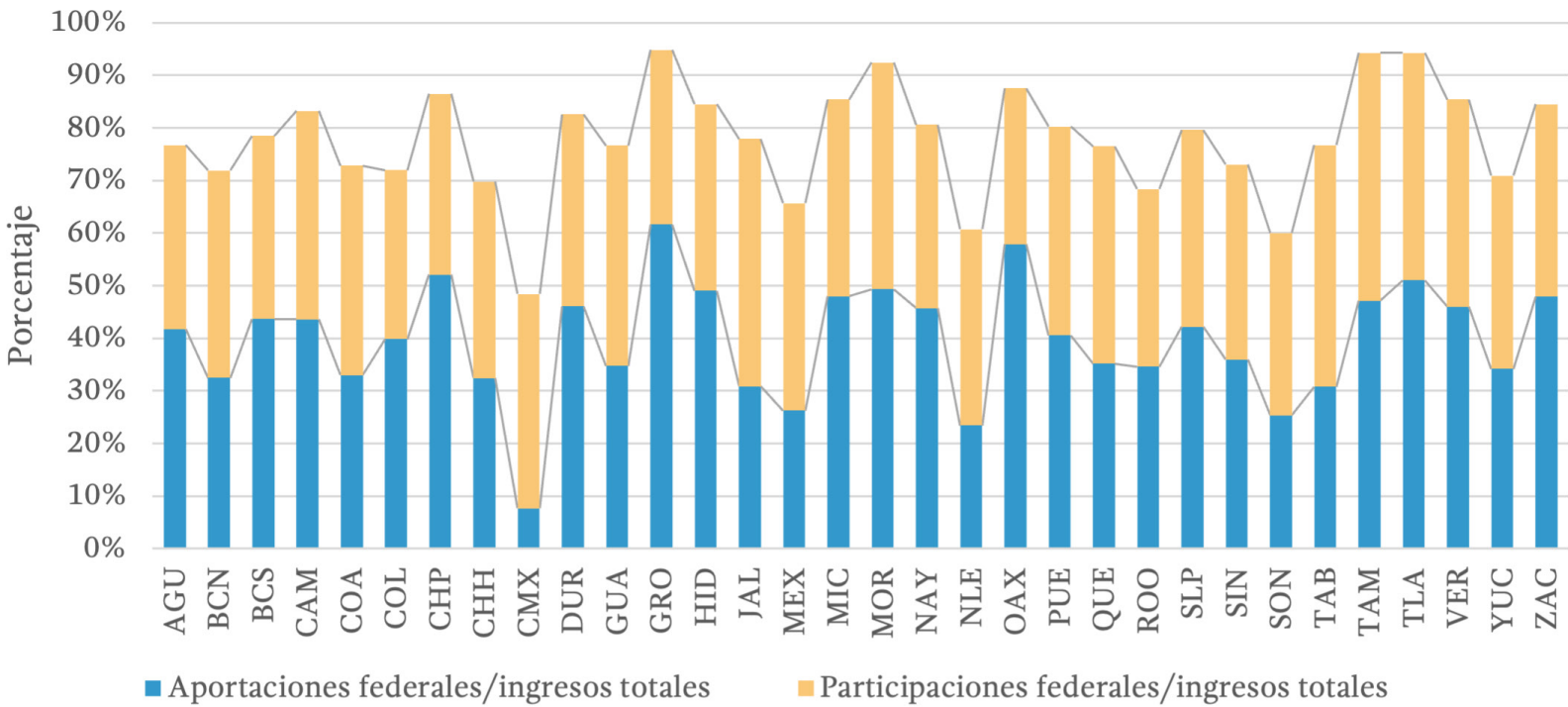
Nota. Elaboración con datos de IMCO (2021d).

Sin embargo, a partir del 2022, la administración de Mauricio Vila implementó un nuevo impuesto en Yucatán, el impuesto ecológico. Esto ha llevado a que la estructura tributaria del estado se posicione como una o la que mayor cantidad de impuestos tiene.

Otro elemento relevante que puede justificar la estructura tributaria con una mayor cantidad de impuestos son las exenciones y deducciones fiscales. En el caso de Yucatán, el esquema presentado en la Figura 4 muestra que durante las dos últimas gubernaturas se han otorgado una gran cantidad de estas, como parte de lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo. En concreto, durante el periodo 2012-2022 se han ejecutado 19 exenciones de pagos, destacando principalmente las relacionadas con el impuesto cedular y los beneficios fiscales para el sector turístico. En la cuestión de deducciones, Yucatán las implementa en tres impuestos estatales: el impuesto sobre ejercicio profesional, el impuesto cedular y el impuesto ecológico; estas deducciones están establecidas en la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán (2021).

Respecto a las transferencias federales (Figura 11), en cifras de 2019, Yucatán ocupaba el puesto número 23 en términos de las mayores aportaciones federales recibidas, estando por debajo del promedio nacional (39.69%). Los estados que recibieron las mayores aportaciones federales fueron Guerrero, Chiapas y Oaxaca, con cifras superiores al 55% de sus ingresos totales, mientras que aquellos que recibieron las menores aportaciones fueron la Ciudad de México (7.66%), Sonora (25.37%) y Nuevo León (23.48%). En cuanto a las participaciones federales, Yucatán ocupaba el puesto 20 con un porcentaje del 36.7%, mientras que Tamaulipas

FIGURA 11
Porcentaje de transferencias federales respecto al total de ingresos, por entidades federativas, México 2019



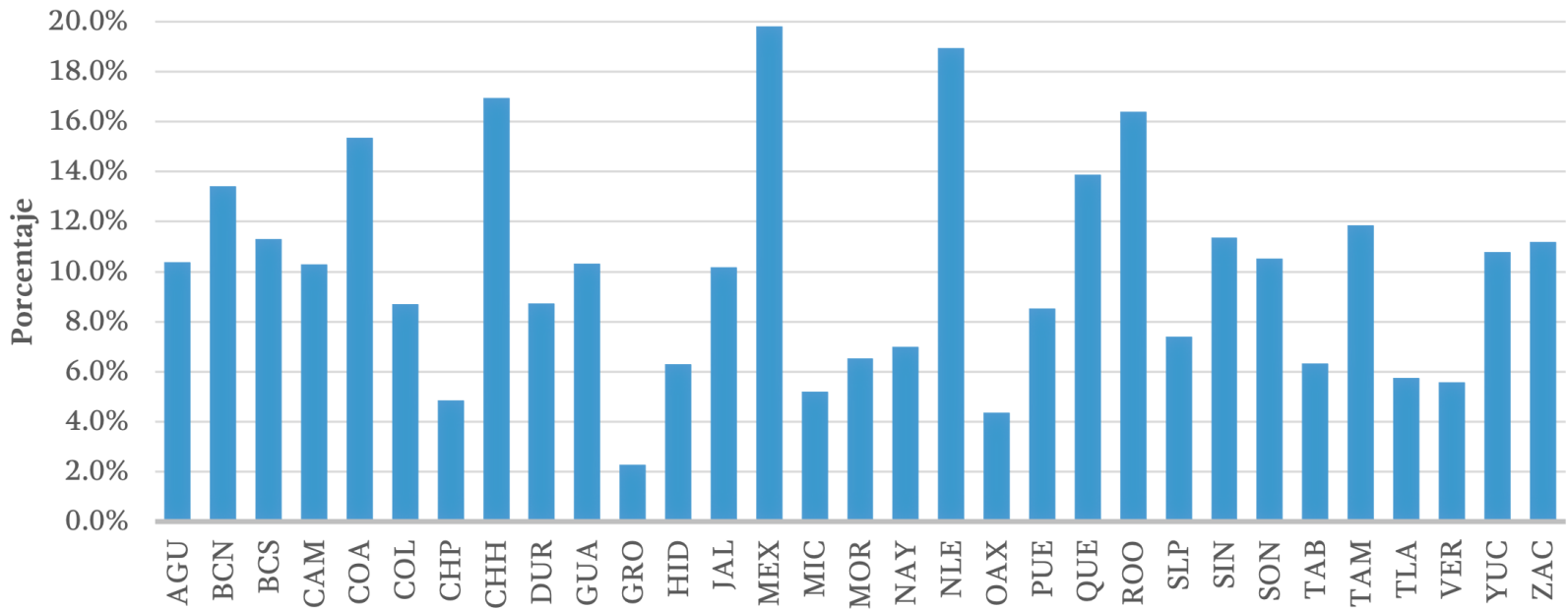
Nota. Elaboración con datos de IMCO (2021d).

(47.1%) y Jalisco (47%) eran los estados que recibían las mayores participaciones. Esto indica que estados como Nuevo León, Ciudad de México y Sonora tienen un alto porcentaje de ingresos propios, ya que ocupan los últimos lugares en el Ramo 33 de aportaciones y no se encuentran entre los que reciben las mayores participaciones del Ramo 28.

Los datos muestran que, en Yucatán, un porcentaje considerable de sus ingresos depende de las transferencias federales, representando un 70.91% del total de los ingresos del estado. Esto sugiere una menor autonomía fiscal en comparación con otros estados que tienen una mayor capacidad para generar ingresos propios.

En cuestión de autonomía fiscal, Yucatán ocupó el lugar número 12 en 2021, con un porcentaje del 10.8%. Por otro lado, los estados con menor autonomía fiscal son Guerrero, Oaxaca y Chiapas, con un promedio del 3.8% de autonomía, mientras que los estados con mayor autonomía son México, Nuevo León, Chihuahua y Quintana Roo, con un promedio del 18% (Figura 12).

FIGURA 12
Autonomía fiscal por entidad federativa, México 2021



Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

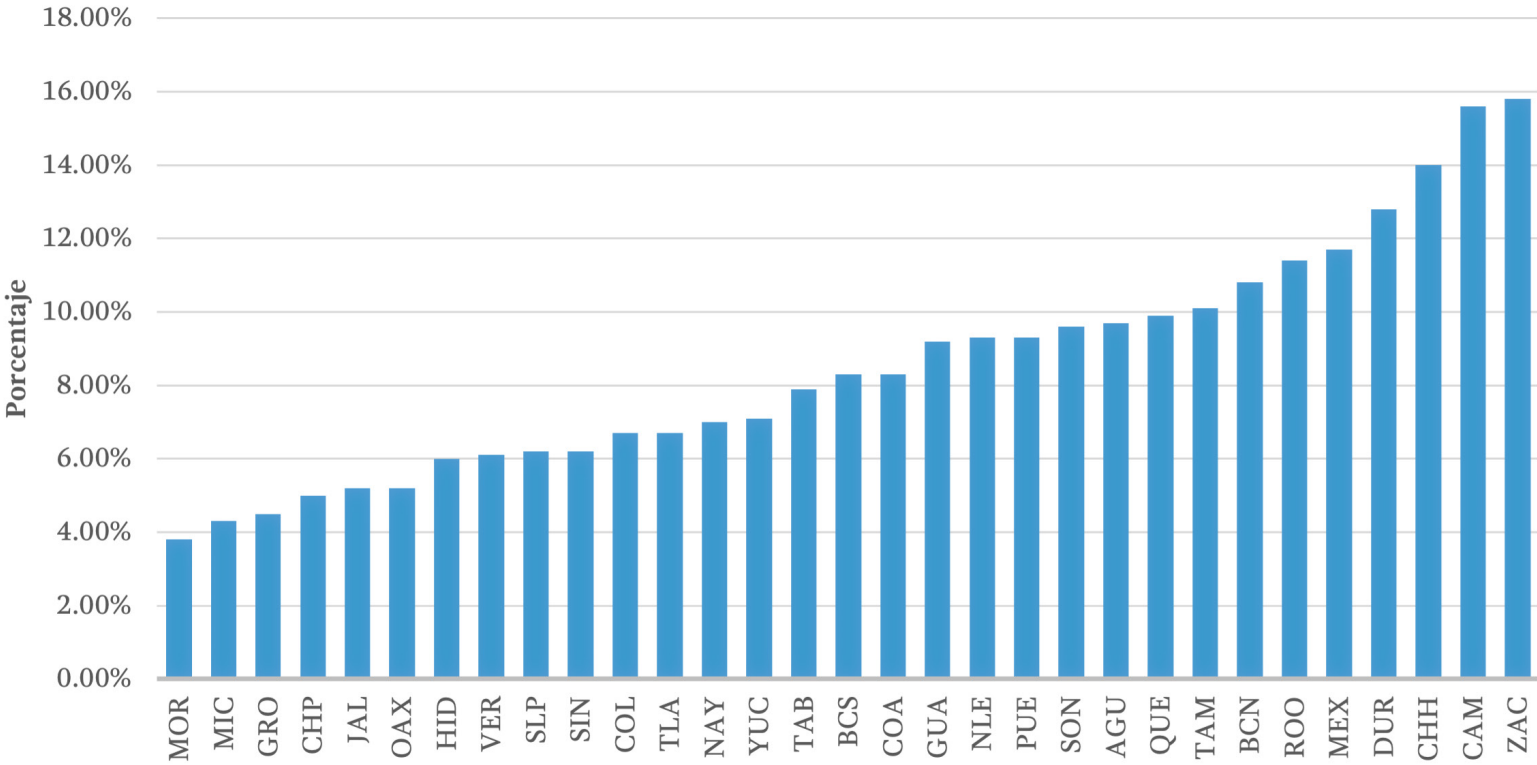
Este resultado respalda la idea planteada en la Figura 11, que indica que los estados con menores aportaciones del Ramo 33 y que no se encuentran en los primeros lugares en participaciones federales son aquellos que tienen una mayor acumulación de ingresos propios en términos porcentuales. Esto se traduce en una mayor autonomía fiscal para estos estados, ya que no dependen tanto de las transferencias federales. Además, esto les otorga flexibilidad en su margen de acción y una mayor eficiencia tributaria.

Si bien Yucatán se encuentra por encima del promedio en términos de autonomía fiscal, aún tiene margen de mejora. Sin embargo, como se observó en la Figura 9, la autonomía del estado ha disminuido en los últimos años.

La autonomía fiscal no representa de esta forma un factor deseable dado el federalismo fiscal existente en el país y su desarrollo histórico, la dependencia de las transferencias federales conlleva también una serie de implicaciones políticas; por ejemplo, en el caso de Chiapas, que ocupa la tercera posición más baja en términos de autonomía fiscal, no ha impulsado el crecimiento económico ni la distribución del ingreso. En contraste, Nuevo León, que se ubica como el segundo estado con mayor autonomía fiscal, ha mejorado las condiciones de formalidad y del cumplimiento fiscal (Arévalo & Mendoza, 2015).

Respecto al indicador de presión fiscal, que mide la relación entre los ingresos tributarios y el PIB de una entidad federativa, este puede proporcionar información sobre la equidad fiscal en la región. En el caso de Yucatán, donde el 7.1% de su producción está destinado al pago de ingresos tributarios (Figura 13), esto significa que la presión fiscal es relativamente baja en comparación con la media nacional equitativa del 8.5%.

FIGURA 13
Presión fiscal por entidad federativa, México 2021



Nota. Elaboración con datos del INEGI (2021).

El hecho de que Yucatán dependa en gran medida de los recursos federales (el 84% de sus ingresos provienen de la recaudación nacional) indica que no es un estado descentralizado en el contexto del federalismo fiscal en México. No obstante, a pesar de esta dependencia, el estado no se encuentra en una situación de centralización extrema; está ubicado en el segundo decil de mayor autonomía y el porcentaje de ingresos por aportaciones del Ramo 33 está por debajo del promedio nacional. Por ello, los planes de desarrollo estatales de los últimos 33 años han reconocido y puesto como reto la dependencia de los recursos federales.

Es importante destacar que Yucatán es uno de los estados mexicanos con mayor cantidad de impuestos dentro de su política fiscal, como se mostró en la Figura 10. Durante la última década, se han introducido dos nuevos impuestos en el estado, lo que ha contribuido a que la cantidad de impuestos sea más alta que en la mayoría de las entidades federativas.

Sin embargo, a pesar de tener una amplia variedad de impuestos en su política fiscal, Yucatán no es eficiente en términos de recaudación tributaria. Los ingresos propios generados a través de diversos impuestos son muy bajos en comparación con el promedio nacional; esto es especialmente notable en el impuesto sobre la nómina y el impuesto sobre el hospedaje, a pesar de que Yucatán tiene tasas impositivas más altas que otros estados.

Por su parte, es evidente que las administraciones gubernamentales de Yucatán, encabezadas por Rolando Zapata (2012-2018) y Mauricio Vila (2018-2024), han otorgado una considerable cantidad de estímulos fiscales, decretos y exenciones con un enfoque en la atracción de IED y el fomento del sector terciario, especialmente el turismo. Esto se refleja claramente en los elementos de su política tributaria y se puede observar en el esquema presentado en la Figura 4.

La administración tributaria en Yucatán ha respondido con modificaciones e integraciones en su política fiscal, aunque con un margen de maniobra relativamente limitado. La flexibilidad tributaria del estado se ha reflejado en la introducción de dos impuestos estatales durante la última década. A pesar de estos cambios, los porcentajes de ingresos propios no han experimentado un aumento significativo, mostrando solo una tendencia levemente positiva.

Otro aspecto importante por considerar en la política fiscal es la informalidad de los sectores económicos, que a menudo se asocia con la evasión tributaria. Varios estudios citados en el capítulo muestran una relación directa entre la informalidad y el incumplimiento tributario. En el caso de Yucatán, esta relación se ha manifestado claramente y las disyuntivas presentadas en la introducción resaltan la problemática de la informalidad en la política fiscal del estado.

La política fiscal en Yucatán se caracteriza por ser expansiva; por ello, ha habido un bajo incremento de la recaudación de impuestos estatales. Por otra parte, la presión fiscal en Yucatán es baja en comparación con el promedio nacional; es decir, en este estado, un agente económico destina aproximadamente el 7.1% de su producción al cumplimiento de obligaciones tributarias.

Además, en Yucatán, la base imponible está concentrada en impuestos directos. Esto significa que gran parte de las obligaciones fiscales se concentra en los ingresos y los bienes de capital, por lo que los contribuyentes perciben directamente sus obligaciones fiscales.

La política tributaria tiene un impacto significativo en la economía de Yucatán. Dado que el estado tiene una baja recaudación de impuestos en comparación con otras entidades federativas, una modificación en las políticas tributarias podría contribuir a mejorar la situación financiera del estado. Es importante considerar que cada estado del país cuenta con diferencias notables, tanto en términos físicos como económicos, por lo que es necesario adaptar la política tributaria a las necesidades específicas de la entidad. Una modificación en las políticas tributarias podría tener varios beneficios, uno de ellos sería ayudar a reducir la informalidad económica. Al respecto, Choy y Montes (2011) han señalado que tanto la informalidad en los sectores económicos como la evasión tributaria tienen un impacto negativo para el crecimiento de un país.

Conclusión

El análisis teórico y conceptual que se ha realizado sobre la evolución de la política tributaria y fiscal en el estado de Yucatán, desde inicios de los años 90, revela avances considerables en términos de recaudación de impuestos y desarrollo económico. La instauración del impuesto sobre nóminas (ISN) en 1994 y el impuesto al hospedaje en 1998 son ejemplos clave de estas mejoras. Sin embargo, a pesar de estos avances, Yucatán aún depende en gran medida de los recursos federales, como se refleja en el hecho de que los ingresos propios representan aproximadamente el 8.64% de sus ingresos totales en los últimos 30 años. Esto sugiere que la base de la economía yucateca no se encuentra principalmente en la tributación local, sino en la financiación federal. Al respecto, es importante mencionar que cada entidad en el país es única y tiene sus propias características económicas y fiscales, por ello, sería beneficioso que a nivel nacional se llevaran a cabo políticas que permitieran a los estados obtener una mayor autonomía fiscal y depender menos de la financiación federal.

El panorama descrito a lo largo del capítulo nos muestra que Yucatán es una entidad con un futuro muy prometedor. En los últimos años ha experimentado un considerable aumento

en la inversión, atrayendo tanto a grandes empresas nacionales como extranjeras a establecer operaciones en la región; esto ha permitido un crecimiento económico que ha contribuido significativamente al desarrollo del sur de México. Sin embargo, para continuar por esta senda de progreso, es esencial que las administraciones futuras del estado consideren realizar cambios importantes en sus políticas fiscales y tributarias. Uno de los aspectos clave a abordar es mejorar la eficiencia en la recaudación de ingresos propios, ya que actualmente se encuentra por debajo de la media en comparación con otros estados del país. Además, es fundamental reducir la incidencia de la economía informal, un problema que afecta profundamente a Yucatán y que tiene un impacto considerable en la recaudación fiscal. En este sentido, se hace evidente la necesidad de implementar nuevas estructuras institucionales a nivel nacional para impulsar mejoras tanto en el estado como en todo el país.

Referencias

- Arévalo, J. L., & Mendoza, B. M. (2015). Federalismo fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo. *Economía UNAM*, 12(34), 106–123. [https://doi.org/10.1016/s1665-952x\(15\)30007-4](https://doi.org/10.1016/s1665-952x(15)30007-4)
- Bonilla, I. (2002). *Sistema Tributario Mexicano 1990-2000. Políticas necesarias para lograr la equidad (La reforma Hacendaria de la presente administración)* [Tesis]. Universidad Nacional Autónoma de México, México. <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/tesis.html>
- Bojórquez, A. L. (2010). *Instituciones y Autonomía Municipal en México: incentivos institucionales para la autonomía fiscal de los municipios de Yucatán* [Memoria doctoral]. Universidad Complutense de Madrid, España. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/12069/>
- Choy, E. E., & Montes, E. A. (2011). La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú. *Quipukamayoc*, 18(35), 11-15. <https://doi.org/10.15381/quipu.v18i35.6805>
- Gallegos, M. (1997). Estructura y evolución de las participaciones federales a los estados: el caso de México. *Espiral*, 7(8), 75-90. <https://www.redalyc.org/pdf/138/13870804.pdf>
- Gobierno del Estado de Yucatán. (1996). *Plan Estatal de Desarrollo, 1995-2001*.
- Gobierno del estado de Yucatán. (2002). *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007*. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2001_2007/PED_2001_2007.pdf
- Gobierno del Estado de Yucatán. (2008). *Plan estatal de Desarrollo 2007-2012*. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2007_2012/ped_2007_2012.pdf
- Gobierno del Estado de Yucatán (2013). *Plan estatal de Desarrollo 2012-2018*. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2012_2018/PED_2012_2018.pdf
- Gobierno del Estado de Yucatán (2019). *Plan estatal de Desarrollo 2018-2024*. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf

- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021a). Diagnóstico IMCO. Hablemos de Ingresos en los estados. *Boletín IMCO*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/02032021_HablemosDeIngresos_Boleti%CC%81n-1-1.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021b). *Diagnóstico IMCO. Hablemos de Ingresos en los estados. Reporte de ingresos estatales*. IMCO. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/20210304_HablemosDeIngresos_2021_Documento.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021c). *Diagnóstico IMCO. Hablemos de Ingresos en los Estados. Presentación*. IMCO. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/20210302_HablemosDeIngresos_Presentacio%CC%81n.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2021d). *Diagnóstico IMCO. Hablemos de Ingresos en los Estados. Base de datos*. IMCO. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/20210302_HablemosDeIngresos_2021_Base-de-datos.xlsx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Finanzas públicas estatales y municipales*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta nacional de ocupación y empleo. Nueva Edición. Tercer Trimestre De 2022. *Comunicado de prensa Núm. 668/22*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enoe/enoe_ie2022_11.pdf
- Lagunas, S., & Ramírez, J. C. (2016). ¿Pueden considerarse significativas las reformas fiscales de México? *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 22, 78-103. <https://upo.es/revistas/index.php/RevMetCuant/article/view/2340>
- Ley de Coordinación Fiscal. (2022). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Ley De Ingresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal De 2007. (2007). Ley Abrogada a partir del 1º. De enero de 2008 por decreto. *Diario Oficial*, DOF 07-12-2007. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2007/LIF_2007_abro.pdf
- Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2022. (2021). Última Reforma. *Diario Oficial*, 30-12-2021. https://aafy.yucatan.gob.mx/legislaciones/Ley_de_Ingresos_para_el_Ejercicio_Fiscal_2022.pdf
- Ley De La Agencia De Administración Fiscal De Yucatán. (2012). *Diario Oficial*, DOF 06-12-2012. https://aafy.yucatan.gob.mx/legislaciones/Ley_de_la_Agencia_de_Administracion_Fiscal_de_Yucatan.pdf
- Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán. (2017). Decreto 632. Última Reforma. *Diario Oficial*, DOF 19-06-2017. https://aafy.yucatan.gob.mx/legislaciones/Ley_General_de_Hacienda.pdf

- Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán. (2021). Última Reforma. *Diario Oficial*, DOF 30-12-2021. https://aafy.yucatan.gob.mx/legislaciones/Ley_General_de_Hacienda_del_Estado_de_Yucatan_2022.pdf
- Ley General De Hacienda Para Los Municipios Del Estado De Yucatán. (2008). *Diario Oficial*, DOF 27-12-2008. <http://www.inaipyucatan.org.mx/Transparencia/portals/0/pdf/reglamentoleyes/leyesestatales/LeyHacienda.pdf>
- Ramírez, R., & Erquizio, A. (2011). Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes. Paradigma económico. *Revista de economía regional y sectorial*, 3(1), 37-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=431565608002>
- Ruelas, I., & Izquierdo, A. D. (2021). Fatiga, límites de deuda y espacio fiscal de los gobiernos estatales en México. *Gestión y Política Pública*, 30(2), 29-65. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/878/240>
- Secretaría de Economía. (2017). *Yucatán y sus principales sectores productivos y estratégicos*. <https://www.gob.mx/se/articulos/yucatan-y-sus-principales-sectores-productivos-y-estrategicos>
- Secretaría de Economía. (2023). *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-septiembre de 2022)*. Comisión Nacional De Inversiones Extranjeras. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/785699/Informe_Congreso-2022-3T__VF_.pdf
- Valenzuela, R., & Hinojosa, A. V. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economía UNAM*, 14(42), 47-71. <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-las-transferencias-federales-contrapesos-politicos-S1665952X17300336>

CAPÍTULO 2

Índice total compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina

*Jenny Anilú Castro Torres¹, Víctor Manuel Villasuso Pino²
y Lilia Carolina Avilés Heredia³*

-
- 1 Pasante de la Maestría en Administración Tributaria, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Yucatán.
 - 2 Profesor de Tiempo Completo, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Yucatán
 - 3 Profesora de Tiempo Completo, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Yucatán

En nuestra carta magna, específicamente en la fracción IV del artículo 31, se establece que los ciudadanos mexicanos tienen la responsabilidad de contribuir al financiamiento de los gastos públicos de la federación, los estados y los municipios, en el lugar donde residan; este aporte debe ser hecho de manera proporcional y equitativa, según como se disponga en las leyes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2022). Esta norma prescribe que todos los ciudadanos tienen la obligación de pagar impuestos y otros tributos para sufragar los gastos del gobierno federal, así como de las entidades federativas.

Es importante mencionar que las entidades federativas tienen la potestad de establecer impuestos y contribuciones de acuerdo con la CPEUM, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS).

De acuerdo con los artículos 124, 73 (fracciones VII y XXIX-A), 117 y 118 de la CPEUM (2022), se establecen las reglas para que las entidades federativas se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), expidiéndose la Ley de Coordinación Fiscal, publicada el 28 de diciembre de 1978. Esta ley tiene como objetivo principal coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas y los municipios, estableciendo las reglas para determinar la participación que corresponda a cada uno de ellos en los ingresos federales, la mecánica de su distribución, y también instituir los organismos encargados de la coordinación fiscal, proporcionando las bases para su organización y funcionamiento (LCF, 2018).

El SNCF es un componente creado a través de la Ley de Coordinación Fiscal y su principal objetivo es coordinar el ejercicio de las potestades tributarias que son concurrentes en

los tres niveles de gobierno en México. Aunque en el texto no se menciona específicamente la delimitación de las potestades tributarias ni la transgresión de la soberanía de las entidades federativas, el SNCF surge como una solución a la amplitud de las potestades tributarias otorgadas por la CPEUM .

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. (Serna, 2016, p.23)

Es importante destacar que la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como la LIPS establecen limitaciones a las entidades federativas que decidan adherirse al SNCF, con el propósito de evitar la concurrencia de las potestades tributarias. Por otro lado, cada entidad federativa tiene la facultad de establecer impuestos locales de acuerdo con su propia potestad tributaria. Esto implica que los congresos estatales pueden aprobar impuestos locales para generar ingresos propios que les permitan sufragar los gastos públicos necesarios en sus respectivos territorios.

Un elemento importante por considerar es que las entidades federativas reciben participaciones federales en función de una fórmula contemplada en la Ley de Coordinación Fiscal; esta fórmula toma en cuenta varios factores, incluyendo el esfuerzo recaudatorio que cada entidad realiza al imponer sus propias contribuciones locales. Como mencionan Castañeda y Espinosa (2022), el índice total compuesto de esfuerzo fiscal (ITCEF) es:

una herramienta de diagnóstico que pretende develar, a nivel de entidades federativas, el esfuerzo recaudatorio para la visualización de la situación de cada administración en función de las demás y con esto diseñar estrategias para el mejoramiento de sus actividades de recaudación. (p.7)

Para efectos de esta investigación, nos centraremos en el análisis del impuesto sobre nómina (ISN), dado que todas las entidades federativas imponen este tributo. En este sentido, el objetivo de este capítulo es determinar el índice total compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nóminas de las entidades federativas, utilizando la metodología establecida por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Los objetivos específicos son:

1. Analizar los conceptos legales del Sistema de Coordinación Fiscal.
2. Analizar las legislaciones locales de las 32 entidades federativas respecto al impuesto sobre nómina.
3. Determinar el índice compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nóminas, según la metodología del INDETEC.

Este capítulo se divide en cuatro partes. En la primera parte se analiza la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones fiscales para destacar la importancia del esfuerzo recaudatorio de los estados que se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; este esfuerzo es relevante debido a su influencia en la fórmula de asignación de las participaciones federales que la federación otorga a las entidades federativas. La segunda parte se centra en el análisis de las legislaciones estatales, donde se resaltan las diferencias en los elementos esenciales de los impuestos, como los sujetos, el objeto, la base y la tasa impositiva; además, se incluye una revisión de los estímulos fiscales. En la tercera parte, se explica la metodología utilizada para determinar y calcular el índice compuesto de esfuerzo fiscal relacionado con los impuestos sobre nómina. En la cuarta parte se presentan las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos y análisis previos.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

De acuerdo con Pacheco et al. (2021), las entidades federativas poseen una potestad tributaria, la cual se les concede a través del artículo 40 de la Constitución vigente. Esto les otorga libertad y soberanía necesarias para gestionar sus asuntos internos, incluyendo la facultad de imponer tributos para obtener los ingresos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Sin embargo, al suscribir el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1978), las entidades federativas se comprometen a cumplir con la normativa establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. Esto implica que deben renunciar al cobro de ciertas contribuciones para evitar la concurrencia impositiva y, a cambio, recibirán participaciones federales no condicionadas. Esta situación ha ocasionado que las participaciones federales representen la mayor parte de los ingresos de las entidades federativas.

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado se indica que, de adherirse al SNCF, las entidades federativas deberán abstenerse de establecer impuestos municipales y locales sobre las materias siguientes:

- I. Los actos o actividades gravados con el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse IEPS, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.
- II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean a tasa 0 de IVA.
- III. Impuestos sobre los activos, utilidades o capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.
- IV. Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.
- V. El uso o goce temporal de casa habitación.
- VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.
- VII. 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. (Art.41)

A este respecto, la Ley de Impuesto sobre Producción y Servicios establece que los estados adheridos al SNCF no podrán establecer derechos estatales y municipales sobre ciertas materias, las cuales son:

- I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.
- II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.
- III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece. (Art.27)

Sin embargo, en el artículo 27, se indica que esta prohibición no le será aplicable a los juegos con apuestas y sorteos; por ello, el IEPS recaudado por este concepto no se incluirá en la recaudación federal participable, según lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, el artículo 43 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala la posibilidad para las entidades federativas adheridas al SNCF de establecer impuestos cedulares sobre los ingresos que las personas físicas obtengan por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por la enajenación de bienes inmuebles o por actividades empresariales. Esta disposición no se considerará un incumplimiento de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ni del artículo 41 de esta ley, siempre y cuando dichos impuestos cedulares cumplan con ciertas características o requisitos, que se detallan a continuación:

I. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5% [...]

II. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5% [...]

III. En el caso de personas físicas que obtengan ingresos por enajenación de bienes inmuebles, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%, y se deberá aplicar sobre la ganancia obtenida por la enajenación de inmuebles ubicados en la Entidad Federativa de que se trate, con independencia de que el contribuyente tenga su domicilio fiscal fuera de dicha Entidad Federativa.

IV. Tratándose de personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales, la tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%. (LIVA, 2021, Art.43)

Las entidades Federativas podrán establecer distintas tasas dentro de los límites que establece el presente artículo por cada uno de los impuestos cedulares a que se refiere este artículo.

La base de los impuestos cedulares a que se refiere el presente artículo, deberá considerar los mismos ingresos y las mismas deducciones que se establecen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de carácter federal, para los ingresos similares a los contemplados en los impuestos cedulares citados [...]

Asimismo, las Entidades Federativas podrán convenir con la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en su caso se establezcan en su Entidad Federativa se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta federal. (LIVA, 2021, Art.43)

Ahora bien, el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal aumenta la potestad tributaria de las entidades federativas al permitir que, si así lo deciden sus legislaturas, impongan impuestos locales sobre la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado para su consumo o posterior comercialización.

Artículo 10-C. Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos [...]

En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal permite a las entidades adheridas al SNCF:

Establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes:

- I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo.
- II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate.
- III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios.
- IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales.
- V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales.
- VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba.
- VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización. (LCF, 2018, art.10-C)

Por su parte, el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal establece cómo se integrará el Fondo General de Participaciones, indicando que este fondo se formará con el 20% de la recaudación federal participable; esta última está compuesta por todos los impuestos recaudados por la federación y los derechos de minería, menos el total de las devoluciones de contribuciones realizadas en un ejercicio fiscal.

Asimismo, el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que la recaudación federal participable incluye el 80.29% de los ingresos petroleros que se transfieren a la federación de acuerdo con lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación.

Se añadirá a la recaudación federal participable del ejercicio el monto de los ingresos excedentes que reciba el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo por encima de lo establecido en la Ley de Ingresos.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989. (LCF, 2018, Art.2)

Los accesorios de las contribuciones podrán formar parte de la recaudación federal participable, siempre y cuando lo establezcan los convenios celebrados al respecto.

En el mismo artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal (2018), se señala que las entidades federativas tienen derecho a recibir el 50% de los ingresos generados por la venta o arrendamiento de terrenos o la explotación de bosques nacionales dentro de su territorio. También establece conceptos que no integrarán la recaudación federal participable, los cuales son:

- I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

- III. La recaudación total que se obtenga de los derechos sobre minería, a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
- IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- V. El impuesto sobre automóviles nuevos;
- VI. La parte de la recaudación correspondiente al IEPS en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la ley de coordinación fiscal;
- VII. La recaudación de IEPS obtenida de juegos con apuestas y sorteos, así como del IEPS impuesto y recaudado a la gasolina mayor o igual a 92 octanos en los términos de la Ley IEPS;
- VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas respecto al IEPS recaudado de la gasolina mayor o igual a 92 octanos y del fondo de extracción de hidrocarburos conforme a lo establecido en los artículos 2-A y 4o.-B de la ley de coordinación fiscal;
- IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. (LCF, 2018, art.2)

Asimismo, dicho artículo también señala que:

las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva. (LCF, 2018, art.2)

Según Pacheco et al. (2021), la distribución del Fondo General de Participaciones a las entidades federativas se realiza mediante una fórmula establecida en el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta fórmula toma en cuenta varios factores, incluyendo el producto interno bruto (PIB) de cada entidad, la población de la entidad en el ejercicio correspondiente, la recaudación de impuestos y derechos locales, así como la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad en el año.

Análisis del impuesto sobre nóminas por entidad federativa

En este apartado, se llevará a cabo el análisis de los elementos esenciales del impuesto sobre nómina en tres entidades federativas y la Ciudad de México. Estos elementos incluyen aspectos como el sujeto, el objeto, la base, la tasa y las exenciones, que deben estar claramente definidos en las leyes aprobadas por los congresos estatales. En los códigos fiscales de las entidades y de la federación se define como cargas a los particulares.

Es de suma importancia señalar que los elementos mencionados en el párrafo anterior deben estar definidos claramente en las leyes aprobadas por las legislaturas de los estados. Al respecto, el sujeto define quiénes son los contribuyentes que cubrirán el impuesto; el objeto instituye qué es lo que va a gravar, la base es el cálculo matemático para la determinación del monto del impuesto y la tasa define cuánto se debe abonar en relación con la base.

Cada entidad federativa tiene la facultad de establecer este impuesto de acuerdo con su propia legislación; esto implica que puede definir varios sujetos obligados, ampliar la base al no exentar conceptos objeto del impuesto, así como imponer una tasa más elevada. Como resultado, el esfuerzo recaudatorio de este impuesto varía entre las entidades federativas, principalmente si se amplía la base y se aplican tasas más elevadas.

Para efectos de este capítulo, a continuación, se definirán y categorizarán los sujetos, el objeto, la base, la tasa y los estímulos fiscales relacionados con el impuesto sobre nómina.

Sujetos

Si bien es cierto que los sujetos son personas físicas o morales que están obligadas al pago del impuesto, existen otras figuras jurídicas como las asociaciones en participación, fideicomisos y copropiedades, entre otras, que las leyes específicas no las definen claramente como personas físicas o morales. También, se pueden clasificar como personas morales a entidades públicas, como la federación, los estados y los municipios, junto con sus órganos descentralizados. En este capítulo, se podrían definir como otra categoría de sujetos del impuesto sobre remuneraciones pagadas al trabajo personal subordinado.

Por lo tanto, la categorización de las leyes estatales en función de los sujetos del impuesto sobre nómina se puede dividir en tres grupos:

1. Leyes estatales que incluyen como sujetos a las personas físicas y morales, asociaciones en participación, fideicomisos y copropiedades, y entidades públicas.
2. Leyes estatales que incluyen como sujetos a las personas físicas y morales, asociaciones en participación, fideicomisos y copropiedades.
3. Leyes estatales que incluyen como sujetos a las personas físicas y morales, así como a entidades públicas.

Objeto

El objeto del impuesto sobre erogaciones al trabajo subordinado del personal consiste en gravar los sueldos y salarios, así como sus prestaciones; esto último incluye aguinaldos, participación de utilidades a los trabajadores, horas extras, prima vacacional, indemnizaciones por retiro, prima de antigüedad y otros conceptos de previsión social como fondo de ahorro, vales de despensa, ayuda de útiles escolares, entre otros.

Es importante destacar que muchas leyes estatales también incluyen como objeto del impuesto el pago de asimilados a sueldos y salarios, que la ley del impuesto sobre la renta, en su artículo 94, define como: (a) remuneraciones pagadas al personal que labora en los gobiernos federales, estatales, municipales y fuerza armada; (b) anticipos de utilidades que reciben los socios de las sociedades y asociaciones civiles; (c) rendimientos de miembros de sociedades cooperativas, honorarios a consejeros y miembros del consejo de administración y administradores; (d) honorarios preponderantes y los optativos que reciben las personas físicas; (e) comisiones mercantiles; (f) adquisición de acciones por empleados de personas morales.

Por lo tanto, la categorización de las leyes estatales en función del objeto del impuesto sobre la nómina se puede dividir de la siguiente manera:

1. Leyes estatales que incluyen como objeto las erogaciones pagadas a los trabajadores, así como la previsión social y los asimilables a sueldos y salarios.
2. Leyes estatales que incluyen como objeto las erogaciones pagadas a los trabajadores, así como la previsión social, sin incluir como base los pagos a asimilables a sueldos.
3. Leyes estatales que únicamente consideran como objeto las remuneraciones pagadas a los trabajadores.
4. Leyes estatales que incluyen como objeto las erogaciones pagadas a los trabajadores, y los asimilables a sueldos y salarios.

Base

La base del impuesto sobre nóminas varía entre los estados, debido a las diferencias en la definición de conceptos exentos. Algunos estados pueden no considerar ciertos elementos como exentos, como la participación de utilidades a los trabajadores, indemnizaciones, gastos de funeral, entre otros. Por lo tanto, la categorización de las leyes estatales en función de cómo tratan ciertos conceptos se divide de la siguiente manera:

1. Leyes estatales que no exentan algún concepto.
2. Leyes estatales que exentan algunos conceptos.

Tasa

Las tasas aplicadas a la base del impuesto sobre nómina son determinadas por cada estado de manera independiente, ya que no existe ninguna ley federal o normativa general que limite el porcentaje de la tasa impositiva.

Estímulos fiscales

En algunas entidades federativas, se otorgan estímulos fiscales que consisten en exenciones de pago del impuesto sobre nómina por un periodo o durante el ejercicio fiscal correspondiente. Estos estímulos suelen estar dirigidos a ciertos grupos o situaciones, como madres solteras, primer empleo, inicio de operaciones de la empresa, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros.

Por lo tanto, la categorización de las leyes estatales en función del otorgamiento de estímulos fiscales se divide de la siguiente manera:

1. Leyes estatales que contemplan algún estímulo fiscal.
2. Leyes estatales que no contemplan algún estímulo fiscal.

En la Tabla 1, se presenta un análisis de la categorización de las legislaciones estatales con respecto al sujeto, objeto, base, tasa y estímulo fiscal. Se ofrece una visión general de cómo diferentes estados manejan estos aspectos en sus respectivas leyes de impuesto sobre nómina.

En este sentido, los elementos esenciales de los impuestos son aspectos definitivos, prioritarios y fundamentales en la elaboración de una ley sustantiva, ya que regulan quiénes son los contribuyentes obligados, qué se considera gravable, y cuál es la tasa aplicada.

TABLA 1
Análisis de las legislaciones estatales respecto al sujeto, objeto, base, tasa y estímulo fiscal

Entidad federativa	Sujeto	Objeto	Base	Tasa	Estímulo fiscal
AGU	1	1	2	2.50%	1
BCN	3	3	1	4.25%	2
BCS	3	1	2	2.50%	2
CAM	1	1	2	3.00%	2
CHP	3	4	2	2.00%	2
CHH	1	3	2	3.00%	2
CMX	2	4	1	3.00%	2

Entidad federativa	Sujeto	Objeto	Base	Tasa	Estímulo fiscal
COA	2	4	2	2.00%	1
COL	1	4	2	2.00%	2
DUR	2	1	2	2%-3%	1
GUA	1	1	2	3.00%	1
GUE	1	1	2	2.00%	2
HID	3	1	2	3.00%	2
JAL	1	3	2	2.75%-3%	1
MEX	2	1	2	3.00%	2
MIC	2	3	2	3.00%	2
MOR	2	1	2	2.00%	2
NAY	2	1	2	3.00%	2
NLE	1	3	2	3.00%	2
OAX	1	1	2	3.00%	2
PUE	2	1	2	3.00%	2
QUE	2	1	2	3.00%	2
ROO	2	1	2	4.00%	2
SLP	3	3	2	3.00%	1
SIN	2	1	2	2.4%-3%	2
SON	1	1	2	3.00%	1
TAB	2	1	2	2.5-3%	2
TAM	2	3	2	3.00%	2
TLA	1	1	2	3.00%	2
VER	3	1	2	3.00%	2
YUC	2	1	2	3.00%	1
ZAC	1	2	1	3.00%	2

Nota. MEX = Estado de México. Elaboración con base en las legislaciones estatales vigentes en el 2022.

Metodología para la determinación del índice compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina

Este estudio se realizó utilizando la metodología de investigación desarrollada por Castañeda y Espinosa (2022), en su obra *Índice Total Compuesto de Esfuerzo Fiscal*, editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Este instituto está facultado por el Art. 22, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para formular estudios permanentes sobre la legislación tributaria vigente en las entidades federativas y otros temas de carácter fiscal.

El trabajo realizado por Castañeda y Espinosa (2022) es una valiosa herramienta de diagnóstico para determinar, a nivel de las entidades federativas, el esfuerzo recaudatorio. Esto permite visualizar la situación de cada administración estatal en relación con las demás y este análisis puede resultar de gran utilidad para el diseño de estrategias más efectivas que conduzcan a niveles superiores de eficiencia en las actividades de recaudación fiscal.

El presente estudio, solo se enfocará en el análisis del impuesto sobre nómina, también conocido como impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal subordinado. Este impuesto se seleccionó debido a que representa la principal fuente de ingresos de las entidades federativas y tiene un impacto significativo en la recaudación propia de los estados.

Además, la decisión de centrarse exclusivamente en este impuesto también se debe a que el método empleado en esta investigación es el método de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios corregidos, el cual requiere que la muestras tengan igual número de observaciones para realizar análisis comparativos. En este sentido, dado que no todos los estados recaudan todos los impuestos, se optó por el impuesto sobre la nómina, ya que se encuentra entre las potestades de recaudación de las 32 entidades federativas.

Siguiendo el trabajo realizado por Castañeda y Espinosa (2022), esta sección se divide en cuatro apartados: planteamiento teórico; estimación del modelo a través del método de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios corregidos y del índice de esfuerzo fiscal; índice de esfuerzo objetivo; e índice compuesto de esfuerzo fiscal.

I.a. Planteamiento teórico

La determinación del impuesto sobre nómina o impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal subordinado se realiza siguiendo las disposiciones fiscales. Esto implica multiplicar la base gravable por la tasa impositiva, y en ocasiones, aplicar una tarifa específica. Estas instrucciones se encuentran detalladas en las leyes estatales de cada entidad federativa. Lo anterior se representa mediante la fórmula (I.a.1):

$$Imp_nom_i = (\alpha_nom_i) (base_nom_i)$$

Donde:

Imp_nom_i = impuesto sobre nómina de la entidad federativa i

(α_nom_i) = tasa impositiva de la entidad federativa i

$(base_nom_i)$ = base gravable del impuesto sobre nómina de la entidad federativa i

La base gravable del impuesto sobre nómina está integrada por el total de remuneraciones al trabajo personal subordinado, lo cual se podría expresar mediante la fórmula (I.a.2):

$$base_nom_i = \sum_{n=1}^{\mu_i} (rts_{in})$$

Donde:

rts_{in} = remuneraciones del trabajador subordinado n de la entidad i

μ_i = cantidad total de trabajadores subordinados remunerados de la entidad i

Dada la dificultad de obtener información de las remuneraciones de cada trabajador subordinado, se puede estimar un valor promedio por año y entidad federativa. Para calcular esta remuneración promedio por trabajador, se podría utilizar la fórmula (I.a.3):

$$\frac{base_nom_i}{\mu_i} = \pi_i$$

Donde:

π_i = remuneración promedio por trabajador subordinado remunerado de la entidad federativa i

Por lo tanto, al despejar la base gravable de la ecuación (a3) y sustituyendo este despeje en la fórmula (a1), se obtendría la fórmula (I.a.4):

$$Imp_nom_i = (\alpha_nom_i) (\pi_i) (\mu_i)$$

La ecuación anterior representa el modelo teórico a partir del cual se estimará el modelo a través del método de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios corregidos; no obstante, para evitar que la población ejerza un impacto sobre el impuesto, se dividirá entre la población de cada entidad federativa, es decir, se determinará un impuesto per cápita, resultando en la fórmula (I.a.5):

$$Imp_nom_pc_i = (\alpha_nom_i) (\pi_i) (a_mu_i)$$

Donde:

$Imp_nom_pc_i$ = impuesto sobre nómina per cápita de la entidad federativa i

a_mu_i = porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados en la entidad federativa i

I.b. Estimación del modelo a través del método de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios corregidos y del índice de esfuerzo fiscal

Para transformar la fórmula (I.a.5) y hacer que los modelos estimados sean lineales en parámetros, puede aplicarse el logaritmo natural hacia ambos lados de la ecuación. Después de la transformación, los parámetros y el error de estimación se pueden plantear en la fórmula (I.b.1):

$$\ln Imp_nom_pc_1 = \widehat{\varphi}_1 + \widehat{y}_1(\ln \alpha_nom_i) + \widehat{y}_2(\ln \pi_i) + \widehat{y}_3(\ln \alpha_mu_i) + \varepsilon_nom_1$$

Donde:

$\widehat{\varphi}_1$ = constante de estimación, representa el valor del impuesto sobre nómina cuando las demás variables son iguales a cero

$\widehat{y}_1$ = elasticidad del impuesto sobre nómina per cápita respecto a su tasa impositiva

$\widehat{y}_2$ = elasticidad del impuesto sobre nómina per cápita respecto a la remuneración promedio por trabajador subordinado remunerado

$\widehat{y}_3$ = elasticidad del impuesto sobre nómina per cápita respecto al porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados

ε_nom_1 = error de estimación, representa a las variables que afectan al impuesto sobre nómina per cápita, pero que no están contenidas en la ecuación explícitamente.

Las elasticidades $\widehat{y}_1$, $\widehat{y}_2$, y $\widehat{y}_3$ representan el impacto porcentual que tienen las variables explicativas sobre el impuesto sobre nómina per cápita, ante un cambio porcentual en estas.

En el modelo de mínimos cuadrados ordinarios corregidos, el error explica el esfuerzo fiscal de cada una de las entidades federativas; por lo tanto, cuando ε_nom_1 sea positivo, significa que la entidad federativa i se encuentra por encima del promedio condicional y cuando ε_nom_1 sea negativo significa que la entidad federativa i se encuentra por debajo del promedio condicional.

Para estimar la constante y las elasticidades, es preciso plantear la ecuación (I.b.1) en forma de matrices. De esta manera, se obtiene la ecuación (I.b.2):

$$\begin{bmatrix} \ln Imp_nom_pc_1 \\ \ln Imp_nom_pc_2 \\ \vdots \\ \ln Imp_nom_pc_{32} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & \ln \alpha_nom_1 & \ln \pi_1 & \ln \alpha_mu_1 \\ 1 & \ln \alpha_nom_2 & \ln \pi_2 & \ln \alpha_mu_2 \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ 1 & \ln \alpha_nom_{32} & \ln \pi_{32} & \ln \alpha_mu_{32} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \widehat{\varphi}_1 \\ \widehat{y}_1 \\ \widehat{y}_2 \\ \widehat{y}_3 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \varepsilon_nom_1 \\ \varepsilon_nom_2 \\ \vdots \\ \varepsilon_nom_{32} \end{bmatrix}$$

$$\begin{matrix} \mathbf{y}_{nom} & & \mathbf{X}_{nom} & & \mathbf{\tilde{\beta}}_{nom} & & \mathbf{\hat{\varepsilon}}_{nom} \\ 32 * 1 & = & 32 * 4 & & 4 * 1 + & 32 * 1 \end{matrix}$$

Donde:

Y_{nom} = matriz de 32 filas por una columna, la cual contendrá los valores del logaritmo natural del impuesto sobre nómina per cápita por entidad federativa, según el orden aplicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

X_{nom} = matriz de 32 filas por cuatro columnas. En la primera columna, se pondrá únicamente el número 1; en la segunda columna, el logaritmo natural de la tasa de impuesto por entidad federativa; en la tercera columna, el logaritmo natural de las remuneraciones promedio por trabajador por entidad federativa, y en la cuarta columna, el logaritmo natural del porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados por entidad federativa.

$\hat{\beta}_{nom}$ = matriz de cuatro filas por una columna, la cual contendrá la constante y las elasticidades del modelo.

$\hat{\varepsilon}_{nom}$ = matriz de 32 filas por una columna, que contendrá los errores de estimación que servirán para el cálculo del esfuerzo fiscal.

Con base en las matrices anteriores, la constante y las elasticidades se obtendrán la fórmula (I.b.3):

$$\hat{\beta}_{nom} = [(X'_{nom}) (X_{nom})]^{-1} [(X'_{nom}) (Y_{nom})]$$

Donde:

X'_{nom} = corresponde a la traspuesta de la matriz X_{nom} .

$[(X'_{nom}) (X_{nom})]^{-1}$ = inversa de la multiplicación traspuesta de la matriz X_{nom} y esta misma.

Una vez realizado el procedimiento anterior, se obtendrán números específicos para la constante y las elasticidades de la fórmula (I.b.1), lo que estaría pendiente es determinar el error de estimación; este se obtendrá al despejarlo de la ecuación, quedando de la siguiente manera la ecuación (I.b.4):

$$\begin{aligned} \varepsilon_{nom_1} &= \ln Imp_{nom_{pc_1}} - \hat{\varphi}_1 - \hat{y}_1(\ln \alpha_{nom_i}) - \hat{y}_2(\ln \pi_i) - \hat{y}_3(\ln \alpha_{\mu_i}) \\ &= \ln Imp_{nom_{pc_1}} - \widehat{\ln Imp_{nom_{pc_1}}} \end{aligned}$$

Se observa que, $\widehat{\ln Imp_{nom_{pc_1}}} = \hat{\varphi}_1 + \hat{y}_1(\ln \alpha_{nom_i}) + \hat{y}_2(\ln \pi_i) + \hat{y}_3(\ln \alpha_{\mu_i})$, lo que se interpreta como el valor promedio del impuesto sobre nómina per cápita en función de la tasa impositiva, las remuneraciones promedio por trabajador y el porcentaje de trabajadores subordinados remunerados con respecto a la población. Lo anterior significaría que:

- Cuando $\widehat{\varepsilon_{nom_1}} > 0$, el impuesto sobre nómina per cápita observado es mayor al impuesto sobre nómina per cápita promedio, dado los valores de las variables explicativas.
- Cuando $\widehat{\varepsilon_{nom_1}} = 0$, el impuesto sobre Nómina per cápita observado es igual al impuesto sobre nómina per cápita promedio, dados los valores de las variables explicativas.
- Cuando $\widehat{\varepsilon_{nom_1}} < 0$, el impuesto sobre nómina per cápita observado es menor al impuesto sobre nómina per cápita promedio, dado los valores de las variables explicativas.

Por lo tanto, con base en el modelo de regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios corregidos, la entidad federativa con un mayor esfuerzo fiscal es la que presente la mayor diferencia positiva entre el valor observado del impuesto sobre nómina y el valor promedio estimado de este, es decir, $\max \{\widehat{\varepsilon_{nom_1}}\}$. De esta manera, el impuesto sobre nómina potencial se obtendrá de la ecuación (I.b.5):

$$\ln \widehat{Imp_{nom_{pc}}^P} = (\widehat{\varphi_1} + \max \{\widehat{\varepsilon_{nom_1}}\}) + \widehat{y_1}(\ln \alpha_{nom_i}) + \widehat{y_2}(\ln \pi_i) + \widehat{y_3}(\ln \alpha_{\mu_i})$$

De acuerdo con Aguilar (2009), la recaudación tributaria se puede plantear como el producto de multiplicar la recaudación potencial por el esfuerzo fiscal, por lo que con base en la fórmula (I.b.5), el esfuerzo fiscal se presentaría mediante la ecuación tributaria (I.b.6):

$$Imp_{nom_{pc_1}} = \widehat{Imp_{nom_{pc}}^P} * \widehat{IEF_{nom_1}}$$

De esta manera, podemos despejar el esfuerzo fiscal, quedando la ecuación (I.b.7):

$$\widehat{IEF_{nom_1}} = e^{\ln Imp_{nom_{pc_1}} - \ln \widehat{Imp_{nom_{pc}}^P}}$$

Donde:

$\widehat{IEF_{nom_1}}$ = índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina de la entidad federativa i .

Para la estimación del índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina, se construirá una base de datos con las variables, las cuales se obtendrán de diversas fuentes de información. En la Tabla 2, se presentan las variables y las fuentes de información.

TABLA 2

Variables y fuentes de información

Variable	Fuente de información
Impuesto sobre nóminas (Imp_{nom_i})	Cuenta pública de las entidades federativas y, en caso de no encontrarse de manera desagregada por impuesto, se solicitará por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia* a cada una de las entidades que conforman la muestra.
Tasa del impuesto sobre nóminas (α_{nom_i})	Legislaciones hacendarias de las entidades federativas.
Remuneración promedio por trabajador subordinado (π_i)	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en la base de datos de salario diario asociado a trabajadores asegurados en este instituto por entidad federativa a pesos corrientes.
Trabajadores remunerados subordinados (μ_i)	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada por el INEGI de la base de datos de trabajadores subordinados remunerados a mitad de año (segundo trimestre).
Población (pob_i)	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada por el INEGI de la población a mitad de año (segundo trimestre).

Nota. *<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Adaptado de Castañeda y Espinoza (2022).

I.c. Índice de esfuerzo objetivo

El índice de esfuerzo objetivo se obtendrá de sustituir las variables del logaritmo natural de la tasa de impuesto por entidad federativa, el logaritmo natural de las remuneraciones promedio por trabajador por entidad federativa y el logaritmo natural del porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados por entidad federativa por sus valores más altos, lo que dará como resultado el impuesto sobre nómina per cápita objetivo, determinado a través de la ecuación (I.c.1):

$$\ln \widehat{Imp_{nom_{pc}}}^{Objetivo} = (\widehat{\varphi}_1 + \max\{\widehat{\varepsilon_{nom_1}}\}) + \widehat{y}_1 \max(\ln \alpha_{nom_i}) + \widehat{y}_2 \max(\ln \pi_i) + \widehat{y}_3 \max(\ln \alpha_{\mu_i})$$

El impuesto sobre nóminas per cápita objetivo, al ser un producto de valores constantes, solo dará lugar a un resultado en general, sin diferenciar entre las entidades federativas, sino que se considera el máximo objetivo que cualquiera de las entidades pudiera alcanzar.

Para el cálculo del índice de esfuerzo fiscal objetivo, se presenta la ecuación tributaria (I.c.2):

$$Imp_nom_pc_1 = Imp_nom_pc_{\square}^{Objetivo} * IEF\widehat{O_nom}_1$$

Al despejar esta ecuación obtenemos la ecuación (I.c.3):

$$IEF\widehat{O_nom}_1 = e^{\ln Imp_nom_pc_1 - \ln Imp_nom_pc_{\square}^{Objetivo}}$$

Donde:

$IEF\widehat{O_nom}_1$ = índice de esfuerzo fiscal objetivo (IEFO) de la entidad federativa i .

I.d. Índice compuesto de esfuerzo fiscal

Por último, se llega al cálculo del índice compuesto de esfuerzo fiscal (ICEF), el cual se obtiene a partir de la suma ponderada del índice de esfuerzo fiscal y el índice de esfuerzo fiscal objetivo. El ICEF se representa mediante la ecuación (I.d.1):

$$ICEF\widehat{nom}_i = 0.4 (IEF\widehat{nom}_i) + 0.6 (IEF\widehat{O_nom}_i)$$

La ecuación anterior presenta dos ponderadores (0.4 y 0.6), estos se utilizan con el propósito de dar mayor importancia al índice de esfuerzo fiscal objetivo. En este contexto, los ponderadores se aplican para incentivar a las entidades federativas a considerar una tasa impositiva más alta y alcancen a la entidad federativa con la mayor remuneración promedio y el mayor porcentaje de trabajadores subordinados remunerados en relación con la población.

Análisis

Con base en la metodología detallada en el apartado anterior, se presentan los resultados para el impuesto sobre nómina. Cabe mencionar que esta información se elaboró con datos de 2021.

II.a. Resultados del índice compuesto de esfuerzo fiscal (ICEF) del impuesto sobre nóminas

El punto de partida para determinar el ICEF del impuesto sobre nóminas consiste en estimar las elasticidades $\widehat{y}_1$, $\widehat{y}_2$ y $\widehat{y}_3$, la constante $\widehat{\varphi}_1$, y el error de estimación ε_nom_1 , para lo cual se realiza una base de datos con la siguiente información: importe del impuesto sobre nómina recaudada, población, tasa de impuesto sobre nómina, remuneración promedio por trabajador subordinado y cantidad de trabajadores remunerados subordinados (Tabla 3).

TABLA 3

Datos para la estimación del índice compuesto de esfuerzo fiscal año 2021

Entidad federativa	Impuesto sobre nómina (pesos corrientes)	Población a mitad de año 2021	Tasa de impuesto sobre nómina	Remuneración promedio por trabajador subordinado remunerado (pesos corrientes)	Cantidad de trabajadores subordinados remunerados a mitad de año
AGU	1,445,577,000	1,449,083	0.0250	423.48	471,343
BCN	4,752,053,183	3,793,357	0.0300	455.49	1,272,195
BCS	750,042,000	825,243	0.0250	405.66	282,266
CAM	1,225,481,000	939,243	0.0250	486.18	253,489
CHP	1,480,494,000	5,609,732	0.0200	366.45	1,015,232
CHH	4,861,824,958	3,769,742	0.0300	425.76	1,271,736
CMX	28,268,193,417	9,248,519	0.0300	547.69	2,902,786
COA	2,785,533,333	3,211,324	0.0200	428.42	1,066,725
COL	401,620,992	743,512	0.0200	381.07	253,070
DUR	541,113,609	1,854,327	0.0200	339.92	545,400
GUA	4,684,355,983	6,227,059	0.0230	370.19	1,823,966
GUE	495,699,238	3,571,515	0.0200	355.02	704,356
HID	1,426,020,224	3,108,945	0.0300	361.86	815,600
JAL	4,496,127,000	8,434,696	0.0200	421.40	2,631,393
MEX*	14,061,415,000	17,139,576	0.0300	405.96	5,241,021
MIC	1,943,276,622	4,875,702	0.0300	356.77	1,250,827
MOR	611,646,470	1,986,203	0.0200	402.00	530,060
NAY	422,676,215	1,247,392	0.0200	338.14	369,384
NLE	10,733,074,000	5,995,749	0.0300	471.47	2,116,357
OAX	1,187,986,395	4,184,522	0.0300	341.44	814,735
PUE	3,499,988,000	6,651,124	0.0300	383.09	1,719,342
QUE	2,285,230,000	2,424,195	0.0200	475.11	700,517
ROO	2,162,174,257	1,891,176	0.0300	350.41	597,534
SLP	1,916,430,144	2,844,668	0.0250	447.05	791,774
SIN	2,130,321,077	3,051,039	0.0270	322.42	901,074
SON	2,248,584,000	2,971,304	0.0200	385.13	989,381
TAB	2,078,705,837	2,421,165	0.0250	389.70	601,553
TAM	5,132,552,598	3,553,467	0.0300	426.20	1,119,310
TLA	538,557,000	1,355,198	0.0300	354.42	367,978
VER	3,313,166,000	8,132,834	0.0300	421.48	1,895,060
YUC	1,797,093,615	2,348,439	0.0300	363.48	726,753
ZAC	1,098,405,329	1,628,941	0.0250	391.83	434,006

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

En el caso del Estado de México, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Veracruz, para el dato del impuesto sobre nómina de la entidad federativa, se utilizó el monto del ingreso presupuestado. Esto se debió a la falta de información desagregada en las cuentas públicas y a la falta de respuesta a las solicitudes realizadas en la Plataforma Nacional de Transparencia en el momento de la investigación.

Asimismo, para las tasas impositivas de los estados de Campeche y Sinaloa, se manejaron tasas promedio, debido a que varían dependiendo de la base gravable.

Para llevar a cabo la estimación de la ecuación (I.b.1), que contiene la constante, las elasticidades y el error de estimación, primero se procede a dividir el impuesto sobre nómina y el número de trabajadores subordinados entre la población a mitad de año (segundo trimestre 2021). El siguiente paso consiste en aplicar el logaritmo natural a las dos variables previas, así como a la tasa impositiva y al salario diario de los trabajadores asegurados en el IMSS. Esta transformación de la información se presenta en la Tabla 4.

TABLA 4

Datos transformados para la estimación de la ecuación (I.b.1)

Entidad federativa	Logaritmo natural del impuesto sobre nóminas per cápita (pesos corrientes)	Logaritmo natural de la tasa del impuesto sobre nómina	Logaritmo natural de la remuneración promedio por trabajador subordinado remunerado (pesos corrientes)	Logaritmo natural del porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados a mitad de año 2021
AGU	8.0284	-3.6889	6.0485	-1.1231
BCN	8.2256	-3.5066	6.1214	-1.0925
BCS	7.8850	-3.6889	6.0055	-1.0728
CAM	8.4835	-3.6889	6.1866	-1.3098
CHP	7.2850	-3.9120	5.9039	-1.7094
CHH	8.2488	-3.5066	6.0539	-1.0866
CMX	9.1838	-3.5066	6.3057	-1.1588
COA	7.8676	-3.9120	6.0601	-1.1021
COL	7.3696	-3.9120	5.9430	-1.0777
DUR	6.8999	-3.9120	5.8287	-1.2238
GUA	7.8510	-3.7723	5.9140	-1.2279
GUE	6.5564	-3.9120	5.8722	-1.6235
HID	7.4665	-3.5066	5.8913	-1.3381
JAL	7.4435	-3.9120	6.0436	-1.1648
MEX*	7.8947	-3.5066	6.0063	-1.1849
MIC	7.3483	-3.5066	5.8771	-1.3605
MOR	7.0509	-3.9120	5.9965	-1.3210

Entidad federativa	Logaritmo natural del impuesto sobre nóminas per cápita (pesos corrientes)	Logaritmo natural de la tasa del impuesto sobre nómina	Logaritmo natural de la remuneración promedio por trabajador subordinado remunerado (pesos corrientes)	Logaritmo natural del porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados a mitad de año 2021
NAY	7.0425	-3.9120	5.8235	-1.2170
NLE	8.5314	-3.5066	6.1559	-1.0414
OAX	7.2849	-3.5066	5.8332	-1.6363
PUE	7.6186	-3.5066	5.9483	-1.3528
QUE	8.0902	-3.9120	6.1635	-1.2414
ROO	8.1938	-3.5066	5.8591	-1.1521
SLP	7.7917	-3.6889	6.1027	-1.2789
SIN	7.7682	-3.6119	5.7759	-1.2197
SON	7.7287	-3.9120	5.9536	-1.0997
TAB	8.1477	-3.6889	5.9654	-1.3925
TAM	8.4306	-3.5066	6.0549	-1.1552
TLA	7.2886	-3.5066	5.8705	-1.3037
VER	7.4664	-3.5066	6.0438	-1.4567
YUC	7.8131	-3.5066	5.8957	-1.1729
ZAC	7.8363	-3.6889	5.9708	-1.3226

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

Cuando se aplica el método de regresión de mínimos cuadrados ordinarios corregidos de la ecuación (I.b.3) a los datos de la Tabla 4, la ecuación (I.b.1) queda de esta forma(II.a.1):

$$\ln Imp_nom_pc_i = -2.2328 + (1.1623)(\ln \alpha_nom_i) + (2.5744)(\ln \pi_i) + (0.9079)(\ln \alpha_mu_i) + \varepsilon_{\widehat{nom}_1}$$

En la aplicación del método de regresión de mínimos cuadrados ordinarios corregidos, el coeficiente de determinación (R2) obtuvo un valor de 0.7427; esto significa que es un modelo viable para la determinación de la relación de las variables. Por su parte, el R2 ajustado reporta un valor de 0.7151; esto significa que el porcentaje de variación de la variable dependiente es explicado colectivamente por todas las variables independientes.

El segundo paso reside en obtener el índice de esfuerzo fiscal (IEF), el cual se calcula agregando a la constante el error de estimación más alto, es decir, el valor máximo de la variable $\varepsilon_{\widehat{nom}_1}$; este valor se obtiene despejándola de la ecuación (II.a.1), lo que resulta en esta nueva ecuación (II.a.2):

$$\varepsilon_{\widehat{nom}_1} = \ln Imp_nom_pc_i + 2.2328 - (1.1623)(\ln \alpha_nom_i) - (2.5744)(\ln \pi_i) - (0.9079)(\ln \alpha_mu_i)$$

La Tabla 5 muestra el error de estimación del impuesto sobre nómina per cápita de cada entidad federativa.

TABLA 5

Error de estimación del impuesto sobre nómina per cápita

Entidad federativa	Error de estimación
AGU	-0.0025
BCN	-0.2327
BCS	-0.0809
CAM	0.2666
CHP	0.4181
CHH	-0.0410
CMX	0.3112
COA	0.0471
COL	-0.1715
DUR	-0.2145
GUA	0.3583
GUE	-0.3069
HID	-0.1764
JAL	-0.2776
MEX*	-0.1834
MIC	-0.2378
MOR	-0.4070
NAY	-0.0645
NLE	-0.0621
OAX	0.0623
PUE	-0.1577
QUE	0.1298
ROO	0.4649
SLP	-0.2372
SIN	0.4374
SON	0.1802
TAB	0.5754
TAM	0.2004
TLA	-0.3320
VER	-0.4614
YUC	0.0088
ZAC	0.1865

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

Como puede observarse, el error de estimación más alto corresponde a Tabasco. De esta manera, con base en la ecuación (I.b.5), el impuesto potencial de cada entidad federativa se determina a través de la ecuación (II.a.3):

$$\ln \widehat{Imp_nom_pc}_i^P = (-2.2328 + 0.5754) + (1.1623)(\ln \alpha_{nom_i}) + (2.5744)(\ln \pi_i) + (0.9079)(\ln \alpha_{\mu_i})$$

Después, se determina el IEF de cada entidad federativa, mediante la aplicación de la fórmula (I.b.7):

$$IEF_{nom_1} = e^{\ln Imp_{nom_pc_1} - \ln \widehat{Imp_nom_pc}_1^P}$$

En la Tabla 6, se muestra el índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita de cada una de las entidades federativas en el año 2021.

TABLA 6

Índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita (2021)

Entidad federativa	Índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
AGU	0.5611
BCN	0.4457
BCS	0.5188
CAM	0.5611
CHP	0.8545
CHH	0.5399
CMX	0.7678
COA	0.4457
COL	0.5188
DUR	0.4539
GUA	0.8049
GUE	0.4138
HID	0.4715
JAL	0.4262
MEX*	0.4683
MIC	0.4435
MOR	0.3744
NAY	0.5274
NLE	0.5286

Entidad federativa	Índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
OAX	0.5987
PUE	0.4804
QUE	0.6405
ROO	0.8954
SLP	0.4437
SIN	0.8711
SON	0.6736
TAB	1.0000
TAM	0.6873
TLA	0.4036
VER	0.3546
YUC	0.5674
ZAC	0.6778

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

Hay que considerar que el índice de esfuerzo fiscal tiene una característica importante y es que, debido a su cálculo, siempre una entidad federativa tendrá el valor de 1. Este valor sugiere que esa entidad federativa es la que, con base en su tasa impositiva y a su base gravable, realiza el mayor esfuerzo fiscal. Sin embargo, esta situación no se puede interpretar como que esta entidad haya alcanzado su máximo potencial en el impuesto analizado, sino que, en comparación con las otras entidades federativas, es la que mejor desempeño muestra en su recaudación.

Dado lo anterior, podemos observar que Tabasco realiza el mayor esfuerzo fiscal; por otro lado, Veracruz realiza el menor esfuerzo fiscal, recaudando solo el 35.46% del impuesto sobre nómina que podría obtener si aprovechara todos sus recursos disponibles.

Como parte de los objetivos de este estudio, al analizar al estado de Yucatán, podemos observar que se encuentra apenas por arriba de la media que es 0.5342, recaudando solo el 56.74% de lo que estaría en posibilidad de recaudar por concepto de impuestos sobre nómina.

El siguiente indicador por obtener es el índice de esfuerzo fiscal objetivo; para su cálculo se requiere construir una entidad federativa objetivo, es decir, la número 33. La recaudación del impuesto sobre nómina per cápita de esta entidad federativa se estima por medio de la ecuación (I.c.1), por lo tanto, se toma la ecuación (II.a.3) y se sustituye por los valores más altos del logaritmo natural de la tasa impositiva, del salario diario asociado a los trabajadores asegurados en el IMSS y del porcentaje de la población que son trabajadores subordinados remunerados a mitad del año.

De esta manera, la entidad federativa 33 tendría una recaudación como la que se muestra en la ecuación (II.a.4):

$$\widehat{lnImp_{nom_{pc}}^{Objetivo}} = (-2.2328 + 0.5754) + (1.1623)(-3.5066) + (2.5744)(6.3057) + (0.9079)(-1.0414) = 9.5546$$

Como se observa, la entidad federativa 33 tendría una recaudación en logaritmo natural de 9.5546, que es superior a la recaudación más alta ubicada en 9.4480, correspondiente a la Ciudad de México. Esto significa que para alcanzar a la entidad federativa objetivo (33), tendrían que realizarse esfuerzos de carácter legislativo que impulsen el incremento de la tasa impositiva, así como de carácter económico, mediante el incremento del salario diario de los trabajadores asegurados al IMSS; además, debe existir un incremento en la población con trabajo remunerado subordinado.

El siguiente paso consiste en realizar los cálculos para la obtención del índice de esfuerzo fiscal objetivo, para lo cual se aplicará la siguiente ecuación (I.c.3):

$$IEFO_{nom_1} = e^{lnImp_{nom_{pc1}} - \widehat{lnImp_{nom_{pc}}^{Objetivo}}}$$

En la Tabla 7, se muestran los resultados del índice de esfuerzo fiscal objetivo del impuesto sobre nómina per cápita de cada entidad federativa.

TABLA 7
Índice de esfuerzo fiscal objetivo del impuesto sobre nómina per cápita

Entidad federativa	Índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
AGU	0.2174
BCN	0.2647
BCS	0.1883
CAM	0.3426
CHP	0.1034
CHH	0.2709
CMX	0.6902
COA	0.1851
COL	0.1125

Entidad federativa	Índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
DUR	0.0703
GUA	0.1820
GUE	0.0499
HID	0.1239
JAL	0.1211
MEX*	0.1901
MIC	0.1101
MOR	0.0818
NAY	0.0811
NLE	0.3594
OAX	0.1033
PUE	0.1443
QUE	0.2312
ROO	0.2564
SLP	0.1715
SIN	0.1676
SON	0.1611
TAB	0.2449
TAM	0.3250
TLA	0.1037
VER	0.1239
YUC	0.1752
ZAC	0.1794

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

En este caso, también la Ciudad de México se acerca más a la recaudación de la hipotética entidad federativa 33, recaudando el 69.02% de lo teóricamente recaudado por la entidad federativa objetivo; mientras que la entidad federativa que más se aleja es Guerrero, con solo el 4.99%. Por su parte, Yucatán recauda el 17.52%, esto la ubica apenas por arriba de la media en comparación de las otras entidades federativas.

Con todo lo anterior, se observa que las características esenciales del índice de esfuerzo fiscal y del índice de esfuerzo fiscal objetivo radican en que, para el IEF, lo que se busca es determinar el nivel de aprovechamiento de los recursos de las entidades federativas; mientras que, para el IEFO, el objetivo es medir el esfuerzo que realizan las entidades federativas para aproximarse, en términos relativos, a la entidad federativa con mayor nivel de recaudación.

El último paso consiste en construir el índice compuesto de esfuerzo fiscal (ICEF), el cual se calcula a partir de la ecuación (I.d.1):

$$ICEF_{\widehat{nom}_i} = 0.4 (IEF_{\widehat{nom}_i}) + 0.6 (IEFO_{\widehat{nom}_i})$$

En la Tabla 8, se muestra el índice compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita de cada entidad federativa.

TABLA 8
Índice compuesto de esfuerzo fiscal 2021

Entidad federativa	Índice compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
AGU	0.3548
BCN	0.3371
BCS	0.3205
CAM	0.4993
CHP	0.3469
CHH	0.2570
CMX	0.4038
COA	0.3785
COL	0.7212
DUR	0.2237
GUA	0.4312
GUE	0.1955
HID	0.2630
JAL	0.2431
MEX*	0.3014
MIC	0.2434
MOR	0.1988
NAY	0.2596
NLE	0.4271
OAX	0.3015
PUE	0.2787
QUE	0.3949
ROO	0.5120
SLP	0.2804
SIN	0.4490

Entidad federativa	Índice compuesto de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita
SON	0.3661
TAB	0.5469
TAM	0.4699
TLA	0.2237
VER	0.2162
YUC	0.3321
ZAC	0.3787

Nota. *Estado de México. Elaboración con base en los datos recabados, según lo descrito en la metodología.

Como se observa, en el caso del impuesto sobre nómina, la entidad federativa que obtiene el ICEF más alto es la Ciudad de México. Aunque no es la entidad federativa con el IEF más alto, lo cual significa que no aprovecha en totalidad los recursos disponibles, es la que más se aproxima al IEFO. Esto podría explicarse por su tasa impositiva, que se encuentra entre las más altas de las entidades federativas, y aún más relevante, por su base gravable per cápita, que esa la más próxima a la entidad federativa objetivo.

Es interesante analizar el caso de Tabasco, que es la entidad federativa que tuvo el IEF más alto, lo que indica que hace buen uso de sus recursos para tener un buen nivel de recaudación. Con respecto a la entidad objetivo, se encuentra por encima de la media en relación con las otras entidades federativas; esto podría sugerir que tiene margen para tomar acciones adicionales, como aumentar su tasa impositiva o expandir su base gravable.

En el caso de Yucatán, su índice compuesto de esfuerzo fiscal muestra que se encuentra ligeramente por debajo de la media, que es de 33.46; esto sugiere que la entidad tiene recursos sin explotar que podrían utilizarse para aumentar su esfuerzo de recaudación. Además, existen oportunidades para ampliar su base gravable, ya que actualmente cuenta con una tasa impositiva del 3%, que es la más alta observada entre las 32 entidades federativas.

Conclusiones

Entidades federales en general

Los ingresos públicos permiten a las entidades federativas financiar el gasto público y cumplir su función dentro de la sociedad en los términos establecidos en las leyes federales y estatales correspondientes.

Entre las potestades de los estados, el impuesto sobre nómina o impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal es el que representa el mayor porcentaje de sus impuestos locales. Su análisis es crucial para evaluar la eficiencia recaudatoria de cada estado y, en su caso, tomar las acciones correctivas pertinentes.

Con base en los resultados de los análisis realizados, se pudo observar que las entidades federativas que presentan un mayor índice de esfuerzo fiscal con relación al impuesto sobre nóminas son Tabasco, Quintana Roo y Sinaloa; por otro lado, las entidades federativas con menores índices son Veracruz, Morelos y Tlaxcala.

En el caso del impuesto sobre nómina, su base gravable está en función de la proporción de personas económicamente activas que son trabajadores asalariados, así como el nivel de salarios que tenga cada entidad federativa. Por lo tanto, el análisis de las condiciones que afectan la eficiencia recaudatoria se deberá hacer a modo particular, con el fin de determinar las medidas que fortalezcan sus sistemas de recaudación.

Un factor que afecta a todas las entidades federativas es la evasión fiscal; al respecto, según la ENOE del segundo trimestre (INEGI, 2021), la tasa promedio nacional de informalidad es de 56.2%; esta cifra representa un alto porcentaje de una posible base de impuesto que no está contribuyendo a los índices de recaudación. Otro factor que afecta la base gravable del impuesto sobre nómina es la presencia de trabajadores subordinados que, a pesar de estar empleados en el sector formal, no están registrados ante las instituciones de seguridad social o están registrados con salario por debajo de su salario real, lo que representa otra forma de evasión.

En este contexto, para que las entidades federativas mejoren su índice de eficiencia recaudatoria, es fundamental promover e incentivar la creación de empleos formales; esto puede lograrse a través de la implementación de estrategias de política económica que atraigan a las unidades económicas hacia la formalidad. Además, es relevante considerar incrementos a la tasa impositiva, aunque en menor medida, ya que los resultados muestran que las condiciones del mercado laboral tienen un impacto más significativo en la recaudación que los aumentos en las tasas impositivas.

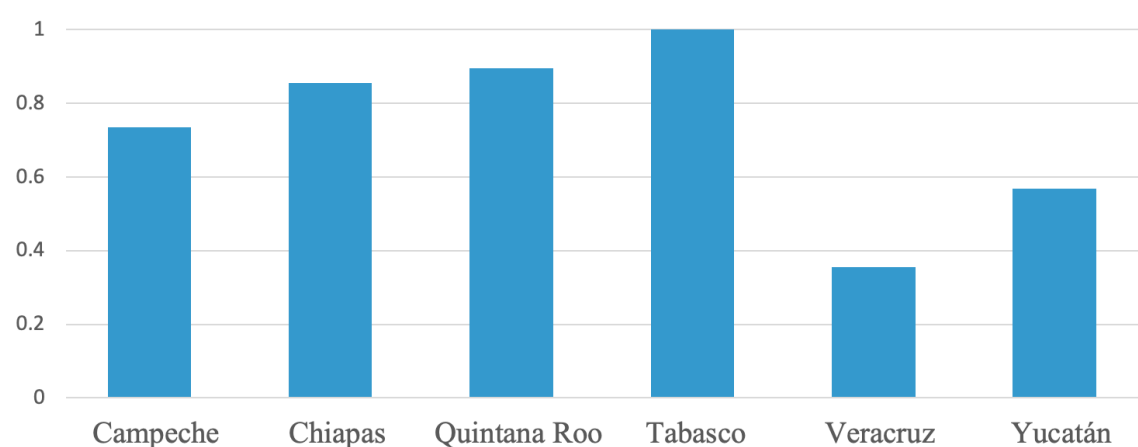
Es importante destacar que este análisis se realizó para el ejercicio fiscal 2021, un periodo marcado por la contingencia sanitaria a nivel mundial. Durante este tiempo, se experimentaron consecuencias significativas, como la pérdida de fuentes de empleo debido al cierre definitivo de muchas empresas. En otros casos, las empresas que lograron mantenerse activas enfrentaron disminuciones en su personal contratado y modificaciones salariales a la baja. Sin duda, estos factores tuvieron un impacto en la recaudación de todas las entidades federativas consideradas en la muestra.

Yucatán

Esta entidad federativa, a pesar de su posición por encima de la media en el análisis general del índice de esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita, se encuentra en el penúltimo lugar en la región sureste de México, como se observa en la Figura 1. Esta región está compuesta por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (INEGI, 2023).

FIGURA 1

Índice del esfuerzo fiscal del impuesto sobre nómina per cápita (región sureste)



Nota. Elaboración con base en los datos de la Tabla 6.

Para impulsar su economía, Yucatán propuso las siguientes estrategias para el 2022, según su presupuesto de ingresos:

[Realizar] un trabajo coordinado con las diferentes entidades de la Administración Pública estatal, como facilitar e incentivar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales, ofreciendo más canales de atención, al impulsar medios tecnológicos que otorguen a los contribuyentes la posibilidad de cumplir con las disposiciones fiscales de una manera rápida, practica y sencilla, lo que favorecerá la atracción de nuevas inversiones al Estado. Asimismo, se privilegia el acercamiento y cumplimiento voluntario de los contribuyentes, con un enfoque en la vigilancia, control y fiscalización de sus obligaciones. (Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2022, 2021, pp.3-4)

El aumento de su índice de recaudación fiscal es de suma importancia, ya que un incremento en su recaudación podría no solo significar un aumento de sus ingresos a través de participaciones federales —al aumentar la variable de la fórmula de participaciones “IE Re-

caudación de Impuestos y Derechos Locales”—, sino que también aumenta la autonomía del gobierno estatal. Este fortalecimiento de la autonomía permite mejorar la provisión de servicios públicos y satisfacer las necesidades de la población de manera más efectiva.

Referencias

- Aguilar, G. (2009). Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México: ¿Pueden los municipios recaudar más? *Revista Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*, 1(1),15-48.
- Castañeda R., & Espinosa G. (2022). *Índice Total Compuesto de Esfuerzo Fiscal*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). <https://www.indetec.gob.mx/delivery?sl=3&srv=0&path=/biblioteca/Especiales/Indice-Total-Compuesto-de-Esfuerzo-Fiscal.pdf>
- Código de Hacienda del Estado de Chiapas. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial No. 257*, P.O. 14-12-2022. https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0007.pdf?v=MjY=
- Código Financiero del Estado de México y Municipios. (2023). Última reforma. *Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”*, POGG 24-01-2023. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf>
- Código Financiero Para el Estado de Tlaxcala y Sus Municipios. (2023). Última reforma. *Periódico Oficial*, P.O. 03-10-2023. https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/pdf/3_codigo_financier.pdf
- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2022). Última actualización. *Gaceta Oficial del Estado*, G.O.E. 01-07-2022. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CF01072022.pdf>
- Código Fiscal de la Ciudad de México. (2022). Última reforma publicada. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, GOCDMX 27-12-2022. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_5.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). Última reforma. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 06-06-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/CPEUM.doc>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Población y tasas complementarias de ocupación y desocupación según entidad federativa durante el segundo trimestre de 2021 (cuadro 9). En *Nota técnica. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo, Nueva edición. Cifras durante el segundo trimestre de 2021*. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notatecnica_trim2_2021.pdf
- Ley de Coordinación Fiscal. (2018). Texto vigente. Última reforma publicada. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 30-01-2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes. (2022). Última reforma publicada. *Periódico Oficial*, P.O. 31-12-2022. https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/198

Ley de Hacienda del Estado de Baja California. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial* No. 17, P.O. 04-03-2022. https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_II/20220304_LEYHACES.PDF

Ley de Hacienda del Estado de Campeche. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial*, P.O. 16-12-2022. <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/428-ley-de-hacienda-del-estado-de-campeche>

Ley de Hacienda del Estado de Chihuahua. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial del Estado*, P.O.E. 06-08-2022. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1442.pdf>

Ley de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2022). Última reforma publicada. *Periódico Oficial* No. 94, 25-11-2011. https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa25.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Colima. (2022). Última reforma. Decreto 61. *Periódico Oficial* No. 22, 05-03-2022. https://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/hacienda_estatal_05mar2022.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Durango. (2022). Última reforma. Decreto 313. *Periódico Oficial* No. 24, 27-12-2022. <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20HACIENDA.pdf>

Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato (2022). Reforma publicada. *Periódico Oficial* No. 260, 30-12-2022. https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/3451/LHEG_REF_30Dic2022.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Guerrero. (2020). Última reforma publicada. *Periódico Oficial* No. 50, 30-06-2020. <https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>

Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo. (2021). Última reforma publicada. *Periódico Oficial* No. 13, P.O. 31-12-2021. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Hacienda%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial*, P.O. 22-12-2022. <http://congresomich.gob.mx/file/LXXVDECRETOLEGISLATIVO324.pdf>

Ley de Hacienda del Estado de Nayarit. (2023). Última enmienda publicada. *Periódico Oficial*, P.O. 02-09-2023. https://congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/QUE_HACEMOS/LEGISLACION_ESTATAL/leyes/hacienda_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. (2023). Última reforma publicada. *Periódico Oficial No. 14*, P.O. 25-01-2023. https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20HACIENDA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-01-25

Ley de Hacienda del Estado de Querétaro. (2023). 18ª reforma. *Periódico Oficial No. 05*, P. O. 27-01-2023. https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/028_60.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial*, P.O. 23-12-2022. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L218-XVII-20221223-L1720221223035.pdf>

Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa. (2023). Última reforma. *Periódico Oficial No. 009*, P.O. 20-01-2023. https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_43.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Sonora. (2022). Última reforma. *Boletín Oficial* (Edición especial), Tomo CCX, B.O. 30-12-2022. http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_429.pdf

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial No. 8380*, P. O. 28-12-2022. <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2023/01/Ley-de-Hacienda-del-Estado-de-Tabasco-Enero-2023.pdf>

Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial*, P.O.G. 31-12-2022. <https://www.congresozac.gob.mx/64/ley&cual=57&tipo=pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta población total por entidad federativa segundo trimestre 2021 ENOE*. INEGI.

Ley de Hacienda Para el Estado de San Luis Potosí. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial*, P. O. 22-04-2022. http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2022/04/Ley_de_Hacienda_para_el_Estado_de_San_Luis_Potosi_22_Abril_2022.pdf

Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. (2023). Última reforma. *Periódico Oficial No. Extraordinario*, P.O. 22-09-2023. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=48>

Ley de Hacienda para el Estado Libre y Soberano de Puebla. (2019). Ley publicada. *Periódico Oficial*, P.O. 06-12-2019. http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=485

Ley del Impuesto al Valor Agregado. (2022). Última reforma publicada. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 12-11-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIVA.pdf>

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. (2022). Última reforma publicada. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 12-11-2011. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>

Ley del Impuesto Sobre la Renta. (2022). Ley publicada el 11 de diciembre de 2013. Última modificación. *Diario Oficial de la Federación*, DOF 12-11-2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

- Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2023. (2023). Última reforma publicada. *Periódico Oficial* (Edición extraordinaria), P.O. 03-02-2023. https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/451
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2023. (2022). *Periódico Oficial No. Especial*, sección I. P.O. 21-12-2022. <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/transparenciafiscal/ley-ingresos/Ley%20de%20Ingresos%202023.pdf>
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur. (2022). Última reforma publicada. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado*, BOGE 16-12-2022. <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes?layout=edit&id=1517>
- Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2022. (2021). *Periódico Oficial No. 50*, Sección CVII, Tomo CDII. P.O.18-12-2021. <https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-18-21-cvii.pdf>
- Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2022. (2021). Publicada en el *Diario Oficial*, DO 30-12-2021. https://aafy.yucatan.gob.mx/legislaciones/Ley_de_Ingresos_para_el_Ejercicio_Fiscal_2022.pdf
- Ley Estatal de Hacienda del Estado de Oaxaca. (2022). Última reforma. *Periódico Oficial Extra*, P. O. 15-12-2012. [https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs65.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Estatal_de_Hacienda_\(Ref_dto_756_aprob_LXV_Legis_14_dic_2022_PO_Extra_15_dic_2022\).pdf](https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs65.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Estatal_de_Hacienda_(Ref_dto_756_aprob_LXV_Legis_14_dic_2022_PO_Extra_15_dic_2022).pdf)
- Ley General de Hacienda del Estado de Morelos. (2023). Última reforma. *Periódico Oficial 4472*, P.O. 01-02-2023. <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LGHEM.pdf>
- Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán. (2022). Última reforma. *Diario Oficial*, D.O. 29-12-2022. <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>
- Pacheco, G. A., Villasuso, V. M., & Avilés, L. C. (2021). Análisis de las Implicaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de los años 1979, 1980 y 2018. En A. L. Bojórquez, I. A. De los Santos, N. E. Rodríguez, & R. A. Olivares (Coords.), *Sistema Tributario, Autonomía y Crecimiento en México* (pp. 129-172). Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2021). *Salario Diario Asociado a Trabajadores Asegurados en el IMSS por Entidad Federativa 2021*. STPS.
- Serna, J. M. (2016). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.

CAPÍTULO 3

Política tributaria en Yucatán y su relación con el crecimiento económico

*Idalia Amparo De Los Santos Briones¹, Gabriel Alejandro Rodríguez Cedillo²
y Lilia Carolina Avilés Heredia³*

1 Profesora de Tiempo Completo, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Yucatán

2 Profesor-Investigador, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán

3 Profesora de Tiempo Completo, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Yucatán

México ha enfrentado desafíos significativos en su sistema tributario a lo largo de los años. La insuficiencia de los ingresos públicos derivados de impuestos se destaca al considerar diversos indicadores de recaudación. Una forma de explicar la baja recaudación se encuentra en el sistema de coordinación fiscal vigente en el país. Este sistema otorga a la Federación la responsabilidad de administrar impuestos de base amplia, lo que ha resultado en un escenario en el que las entidades federativas han mostrado poco interés en incrementar su recaudación. En cambio, han dependido en gran medida de las aportaciones y transferencias que el gobierno central les asigna. Para abordar esta situación, se ha señalado que ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas podría tener un impacto positivo en la recaudación en general (Ramírez, 2015).

El tema de la recaudación es un tema constante en el país, ya que no se cumple con la equidad ni con la eficiencia. En este sentido, Ramírez (2015) ha indicado que:

[Existe un] efecto trade-off entre la eficiencia recaudatoria y la equidad de la distribución del ingreso teniendo por resultado que se puede obtener una alta eficiencia en la recaudación a costa de incidir en un bajo nivel de equidad o bien de forma contraria. (p.5)

Según Ramírez (2015), existen diversas formas de que la ineficiencia de la recaudación tributaria se vea reflejada, entre ellas, se pueden mencionar: (a) ingresos tributarios a la totalidad del gasto; (b) relación con la dinámica y ajustes temporales; y (c) comparación con diferentes países.

Al respecto, es relevante conocer los antecedentes de la situación hacendaria del estado de Yucatán. En la segunda mitad del siglo XIX, la producción agrícola de henequén en el estado representaba aproximadamente el 59% del valor total de la producción agropecuaria. Durante más de cuatro décadas, el henequén fue el principal producto de exportación agrícola en México, lo que resaltó su importancia tanto a nivel regional como nacional. A partir de 1900, la Hacienda Pública de esta entidad federativa se destacó por captar una parte importante de los recursos fiscales. Entre los años 1904 y 1907, Yucatán llegó a ocupar el primer lugar en términos de ingresos totales a nivel nacional (Zuleta, 2014).

Es ampliamente conocido que hubo una correlación entre las finanzas públicas estatales y la evolución de los precios del henequén en el mercado internacional. Cuando los precios de la fibra experimentaban una caída, la economía de la península se veía afectada negativamente y, por lo tanto, también la administración estatal; por el contrario, en periodos de aumentos en los precios del henequén, se observaba una mayor estabilidad en la administración estatal (Zuleta, 2014).

Actualmente, la política financiera implementada por el Gobierno del Estado de Yucatán se centra en la asignación de mayores recursos para la inversión en los proyectos estratégicos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo. Debido a ello, en el último trimestre del ejercicio 2022, se lograron recaudar \$25,593.6 millones de ingresos de libre disposición, los cuales representan el 114.3% respecto a la estimación anual establecida en la Ley de Ingresos del Estado (LIE). Esta recaudación de ingresos locales superó en un 26.0% la estimación original para el periodo de enero a diciembre (Secretaría de Administración y Finanzas [SAF], 2022).

Dado lo anterior, el presente capítulo tiene como objetivo determinar la relación entre la política tributaria y el crecimiento económico en el estado de Yucatán, considerando factores económicos, institucionales y sociales. Esto con el fin de generar políticas públicas específicas en el estado de Yucatán. La metodología adoptada es de naturaleza cuantitativa y se basa en un enfoque exploratorio, descriptivo y transversal. Se utilizará la técnica de análisis de contenido para examinar diversos documentos relevantes en el ámbito de estudio.

El capítulo comienza presentando los referentes teóricos relacionados con la política tributaria en México. Luego, se enfoca en los egresos por transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. El enfoque principal es encontrar alguna relación del destino de esos egresos a ciertos sectores económicos y su impacto en el crecimiento económico en Yucatán. También se ofrece una visión general de la economía del estado utilizando indicadores como el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) y la participación de actividades económicas y subsectores clasificados en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (Instituto Na-

cional de Estadística y Geografía, 2018). Posteriormente, se examina el destino de los egresos de las finanzas públicas hacia algunos sectores económicos, con el objetivo de identificar el grado de influencia en el crecimiento económico yucateco. Por último, se presentan las conclusiones.

Entorno institucional fiscal

Un sistema tributario tiene como objetivo primordial la recaudación de ingresos para financiar tanto bienes y servicios públicos como aspectos sociales, además de otras actividades destinadas al beneficio de la sociedad. No obstante, los gobiernos también utilizan la estructura tributaria como una herramienta para incentivar el ahorro, generar empleo y alcanzar objetivos específicos relacionados con la industria nacional.

El sistema tributario cumple un rol similar al del gasto público, pero por la vía de la renuncia del Estado a toda o parte de la recaudación que correspondería obtener de determinados contribuyentes o actividades. Esta renuncia es lo que se conoce como gasto tributario. (Agostini & Jorrat, 2013, p.7)

De acuerdo con Hernández et al. (2012), no existe un consenso sobre las características que debe tener el sistema tributario; sin embargo, destacan los siguientes lineamientos que permiten su buen funcionamiento:

- Interferir lo menos posible [...] en la producción de un bien en el cual el país no sea competitivo, en detrimento de otro en el que sí lo sea;
- Tener una administración sencilla y barata;
- Ser flexible, para responder a los cambios económicos, políticos y sociales;
- Cumplir con los principios de equidad [...] y proporcionalidad [...], es decir, debe ser un sistema progresivo.
- Mostrar transparencia, de forma tal que haya una clara vinculación con el gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia dónde se dirigen sus contribuciones, qué tipo de servicio está financiando, etc. (p.5)

México cuenta con un sistema tributario muy complejo, que ha sido constantemente modificado. “Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que nuestro sistema continúa afectando su distribución” (Hernández et al., 2012, p.5).

El hecho de que nuestro sistema de impuestos sea tan complejo conlleva a una práctica común en la sociedad, la evasión fiscal. Si se desea reducir o eliminar, según Hernández et al. (2012), es necesario abordar varios aspectos:

- La aplicación rigurosa de la ley, que implica una capacidad adecuada para recaudar y fiscalizar.
- El establecimiento de sanciones significativas para aquellos que evaden impuestos. Las sanciones deben ser lo suficientemente representativas como para que el costo de cumplirlas sea más atractivo.
- La instauración de un sistema tributario equitativo y menos complicado. La complejidad crea lagunas en la ley que dificultan la detección de irregularidades y fomenta la elusión fiscal. “La elusión fiscal, a diferencia de la evasión, es toda acción que usa los vacíos de la ley para disminuir el pago de impuestos (es decir, la elusión fiscal es legal)” (Hernández et al., 2012, p.14).

Según Bird (1992, como se citó en Castañeda, 2014), en las últimas tres décadas, las reformas tributarias en México se han realizado en el contexto de un paradigma de libre mercado como fundamento de la política económica. Esto implica que la actuación de los gobiernos se rige por la disciplina fiscal como condición para el crecimiento económico. Esta postura manifiesta que, si se incurre en excesos en el gasto público, estos pueden cubrirse a corto plazo mediante deuda pública; sin embargo, a medida que aumenta el riesgo percibido por los acreedores, el servicio de la deuda se vuelve más costoso y la probabilidad de un cierre inesperado de los mercados financieros se incrementa. En consecuencia, a largo plazo, mantener un déficit fiscal y lograr estabilidad económica se vuelven tareas difíciles (Castañeda, 2014).

Durante varias décadas, se ha mantenido un interés por establecer un sistema tributario progresivo, pero es bien sabido que esta idea ha sido restringida por el sector empresarial. Además, el contexto en el que las reformas han sido aplicadas ha estado marcado por la inflación económica y la debilidad administrativa, lo que solo ha permitido cambios fiscales de alcance moderado (Castañeda, 2014).

Autonomía fiscal

Según von Hagen y Eichengreen (1996, como se citó en Sorribas, 2009), cuando un gobierno subcentral enfrenta dificultades financieras y no tiene la capacidad de realizar ajustes, el gobierno central dispone de los instrumentos necesarios para intervenir mediante incentivos, ya que posee una mayor autonomía. Un factor determinante en la intervención del gobierno

central es la capacidad de los gobiernos subcentrales para efectuar ajustes presupuestarios, es decir, su autonomía fiscal. Por lo tanto, el grado de autonomía fiscal se basa en la corresponsabilidad fiscal, la autonomía en el gasto y la autonomía en el endeudamiento (Sorribas, 2009).

Un gobierno puede financiar su gasto a través de sus propias fuentes tributarias y de sus decisiones políticas, lo que se conoce como *correspondencia fiscal* (Castells, como se citó en Monasterio & Suárez, 1998). La correspondencia de los gobiernos centrales está influenciada por el desequilibrio fiscal vertical, la autonomía tributaria y el diseño de las transferencias intergubernamentales. Cuando el desequilibrio fiscal vertical es muy alto, la autonomía tributaria puede no garantizar la disciplina presupuestaria de los gobiernos subcentrales (Stein, 1999 como se citó en Sorribas, 2009).

El federalismo fiscal en México tiene como objetivo la gestión equitativa y eficiente de los recursos públicos en beneficio de cada entidad y municipio. A lo largo del tiempo, se han propuesto cambios significativos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fortalecer las finanzas públicas estatales y municipales. Sin embargo, el sistema de coordinación fiscal sigue siendo muy centralizado debido a la debilidad de las haciendas públicas de las entidades y municipios; esto significa que el problema del federalismo fiscal y su descentralización es más un resultado del diseño original que de las ideas propuestas. Parte de los cambios sugeridos se basan en el establecimiento de fórmulas para definir las potestades tributarias de las entidades federativas, la captación de ingresos y las facultades en el gasto público. A pesar de estos esfuerzos, la fórmula para distribuir los recursos participables todavía genera sentimientos de inequidad, especialmente en las entidades que contribuyen con más recursos a la federación (Díaz et al., 2019).

Por otra parte, el constante crecimiento del endeudamiento público de estados y municipios ha resaltado la insuficiencia de los recursos asignados desde la federación. Por lo tanto, se ha planteado la necesidad de promover un proceso de descentralización fiscal, que permita a los gobiernos locales generar sus propios recursos y asignarlos según sus prioridades locales y regionales (Díaz et al., 2019).

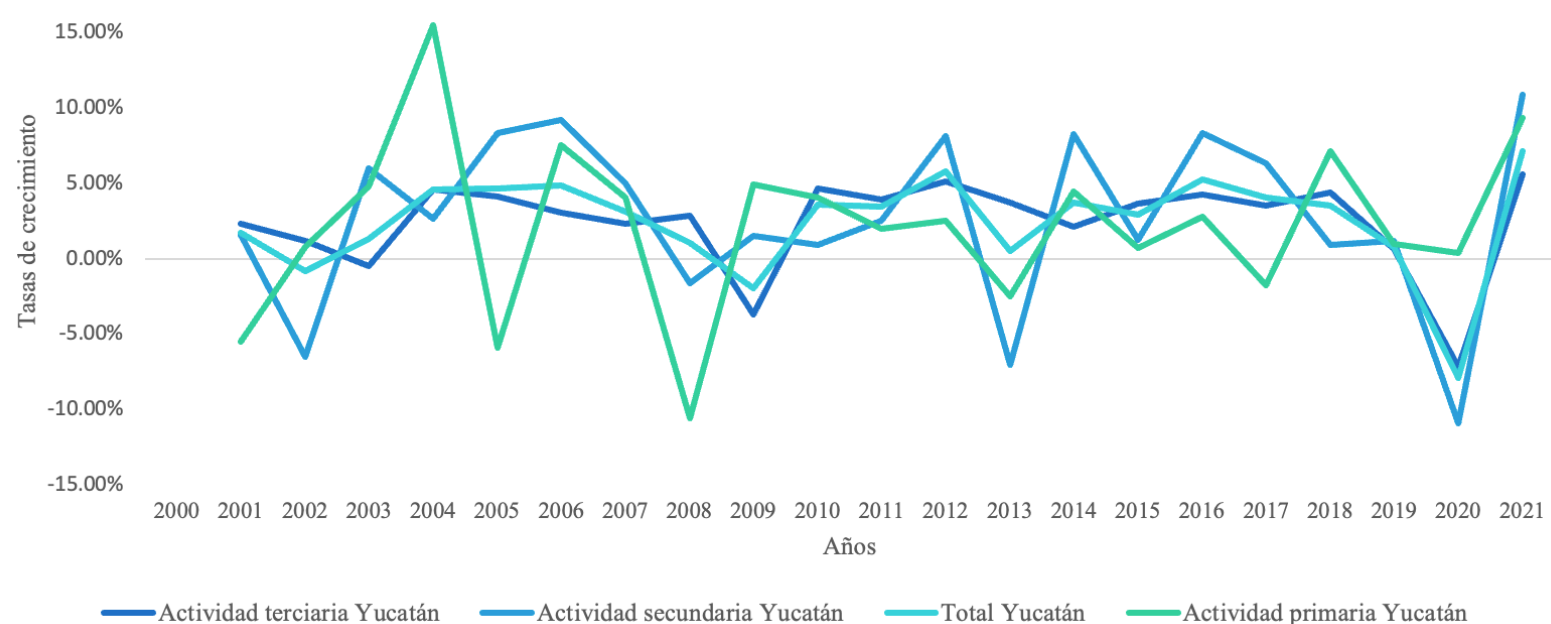
Crecimiento del PIB de Yucatán y de sus tres actividades económicas

Yucatán se ha caracterizado por depender en gran medida de las aportaciones y participaciones federales provenientes del gobierno federal; mientras que otros conceptos dentro de sus finanzas estatales apenas alcanzan el 5% en conjunto. En cuanto a los gastos públicos de esta entidad federativa, tres conceptos concentran más del 80% de los egresos totales.

En este apartado, se presentará un panorama de la economía del estado. Se comenzará analizando la tasa de crecimiento económico de Yucatán, así como de sus tres principales actividades económicas en el periodo 2000-2021 (Figura 1). Luego, se examinará la composición porcentual de estas actividades en el PIB; se prestará especial atención a las actividades secundarias y terciarias que resaltan en su economía. El objetivo es identificar los subsectores destacados y buscar posibles correlaciones con la asignación de recursos a estos subsectores a través de los egresos estatales.

FIGURA 1

Comportamiento del PIB Yucatán y de los tres sectores económicos del 2000 a 2021



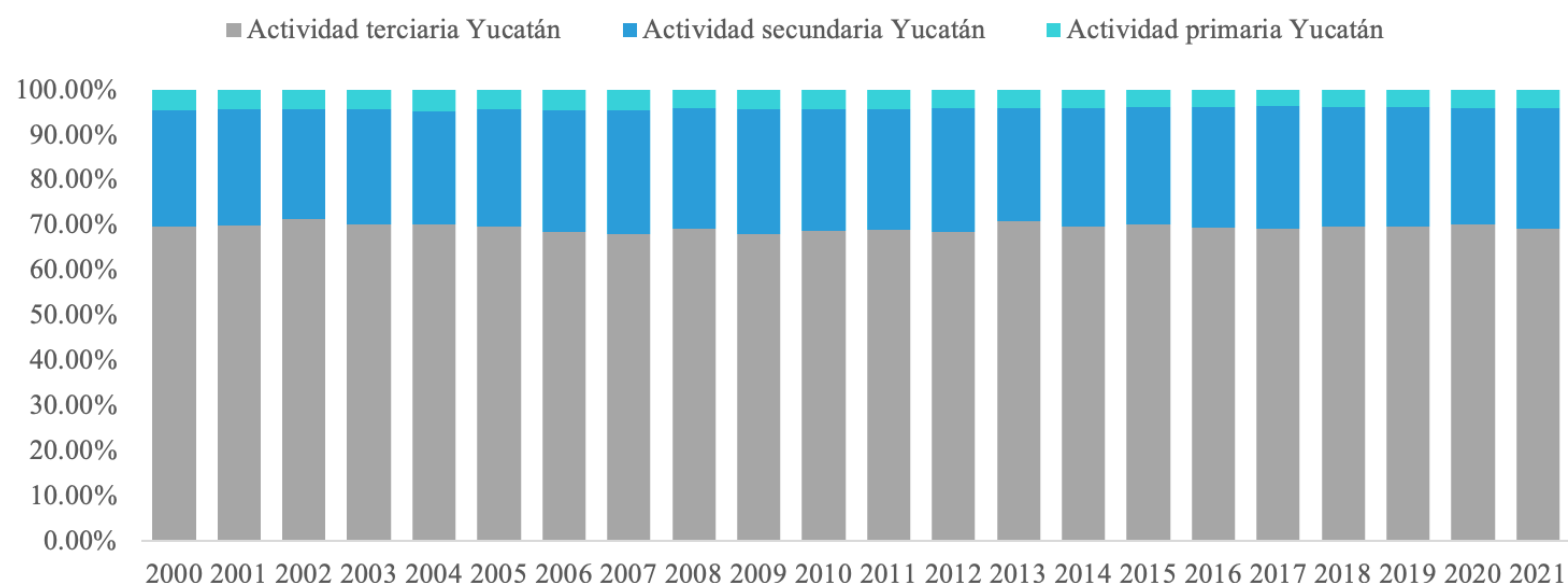
Nota. Elaboración con datos de Cuentas Nacionales año base 2013, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023a).

El PIB de Yucatán ha experimentado variaciones significativas en su crecimiento a lo largo de los años, con tasas que oscilaron entre -1% y un poco más del 5%, excepto en el año 2020. Es interesante notar una relación entre la tasa de crecimiento del PIB total y la tasa de crecimiento de la actividad terciaria. La tasa de crecimiento de la actividad terciaria parece tener un efecto retraso al comportamiento de la tasa del PIB total, pero a partir del 2020, ambos indicadores muestran un comportamiento conjunto casi idéntico, con una tendencia al alza.

Por otro lado, a pesar de las pronunciadas variaciones en las tasas de crecimiento de las actividades primarias en Yucatán, su contribución al PIB total no parece afectar significativamente en la economía del estado; esto quizá pueda ser explicado al analizar los porcentajes de participación de las actividades en el PIB (Figura 2).

FIGURA 2

Porcentaje de participación de las tres actividades en el PIBE de Yucatán, 2000- 2021



Nota. Elaboración con datos de Cuentas Nacionales año base 2013, INEGI (2023a).

En la Figura 2, se observan dos elementos muy importantes, los cuales han sido mencionados anteriormente: (a) la relación entre el PIBE de Yucatán y las actividades terciarias; y (b) la baja influencia de las actividades primarias en el PIBE de Yucatán.

Las actividades terciarias tienen una participación dominante de casi el 70% en el periodo analizado; en contraste, las actividades primarias tienen una participación muy baja, que difícilmente alcanza un 5%. Por otro lado, las actividades secundarias aumentan levemente su participación, que oscila entre el 24% y el 27%.

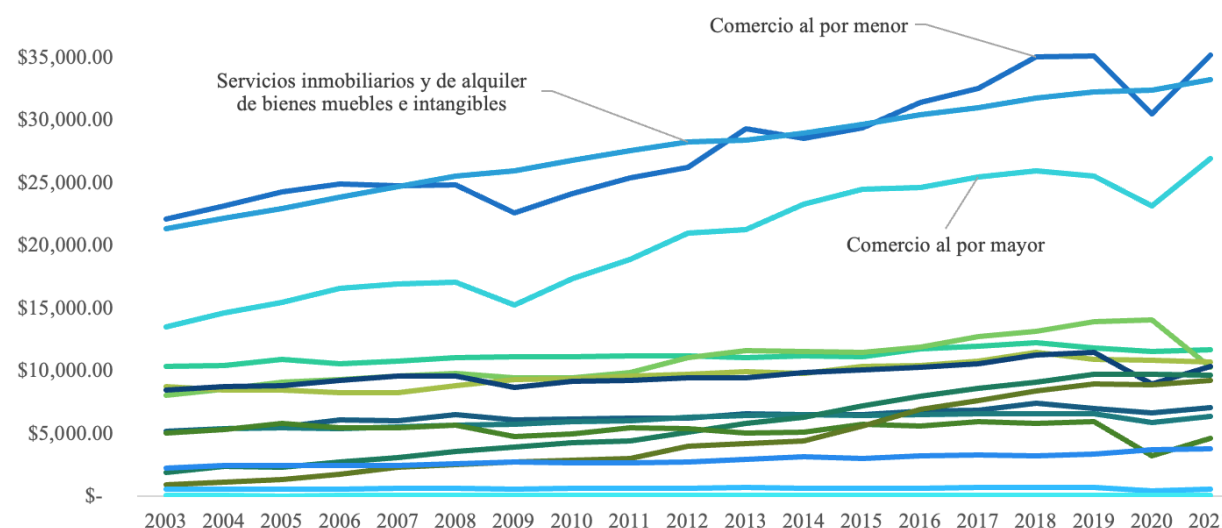
Esto permite comprender por qué los pronunciados ascensos y descensos de las actividades primarias no afectan al comportamiento de la tasa de crecimiento del PIBE de Yucatán. Resulta evidente que las actividades terciarias y secundarias tienen una participación relevante en la economía yucateca. A continuación, se analizará con más detalle ambas actividades, para identificar cuáles han tenido un comportamiento destacado a través del periodo analizado y si han sostenido una tendencia creciente. Cabe mencionar que los datos presentados se expresan en valores a precios constantes de 2013, de acuerdo con lo estipulado por INEGI, a menos que se especifique lo contrario.

El sector terciario yucateco, periodo 2000-2021

Como se mencionó previamente, las actividades terciarias representan casi el 70% del PIBE estatal. En la Figura 3, se observa cuáles de estas actividades terciarias se destacan durante el periodo analizado.

FIGURA 3

Monto de las actividades terciarias en el PIB Yucatán, 2003-2021



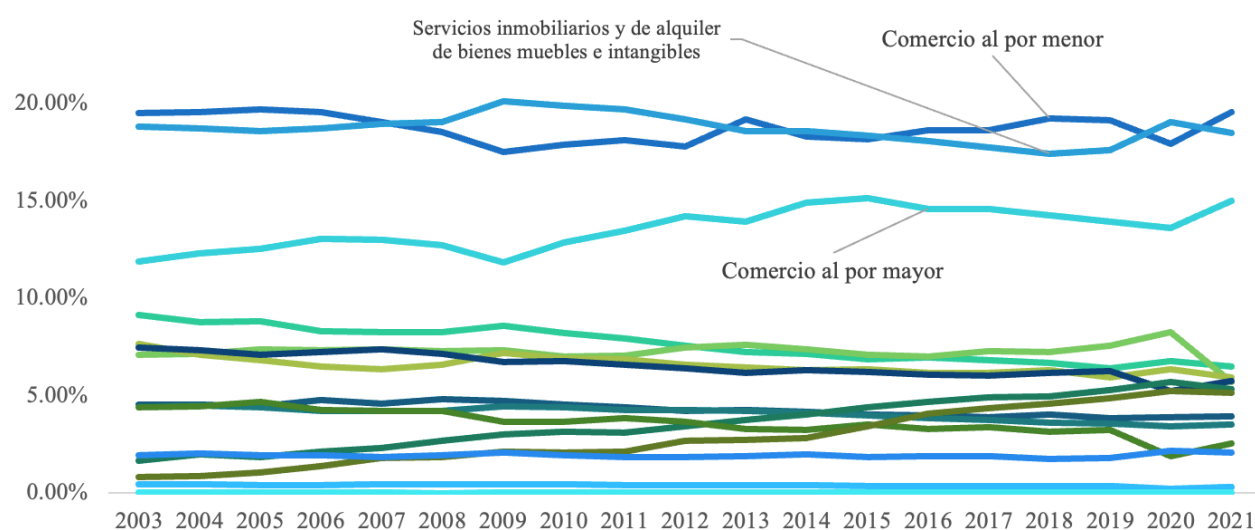
Nota. Elaboración con datos del PIBE por entidad federativa año base 2013, INEGI (2023a).

La Figura 3 muestra que los montos de comercio al por menor, comercio al por mayor y servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles se encuentran por encima de los demás subsectores que componen la actividad terciaria. Además, mientras que el comercio al por mayor y por menor experimentaron una caída en el 2020 debido a las restricciones sanitarias, los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles no presentaron este comportamiento y mantuvieron un crecimiento ligero.

En términos de montos es fácil observar cómo destacan estos subsectores, pero sería más ilustrativo mostrar cómo han variado sus participaciones porcentuales a lo largo del tiempo, como se muestra en la Figura 4.

FIGURA 4

Participación porcentual de los subsectores terciarios en el PIBE de Yucatán, 2003-2021



Nota. Elaboración con datos del PIBE por entidad federativa año base 2013, INEGI (2023).

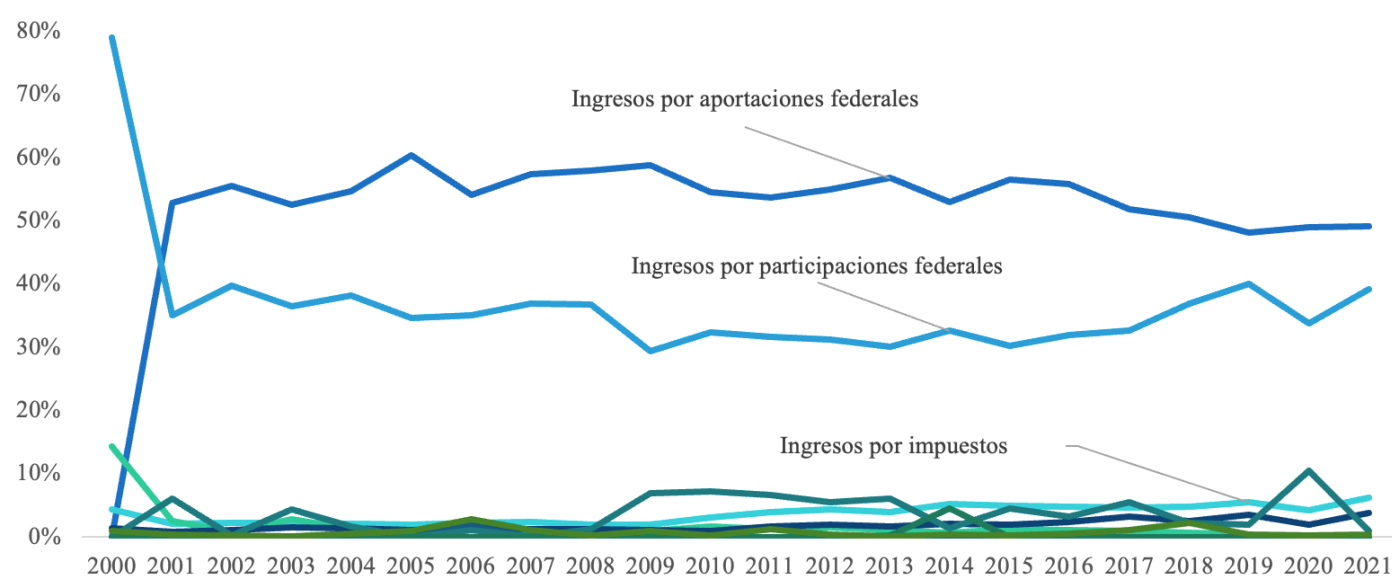
La Figura 4 reafirma la importancia de estos tres subsectores; es evidente que su participación ha sido casi constante y siempre por encima de las demás. Estos tres subsectores llegan a representar aproximadamente el 65% del PIB de Yucatán, mientras que los demás tienen como máximo un 10% de participación, con cierto descenso en el periodo.

Ingresos yucatecos, periodo 2000-2021

Como se mencionó anteriormente, Yucatán ha sido históricamente dependiente de los fondos federales, pero es importante entender en qué medida y cómo se ha manifestado a través de los años. En la Figura 5, se presenta el comportamiento del ingreso de Yucatán por cada concepto o tipo de ingreso (aportaciones federales, participaciones federales, impuestos, aprovechamiento, contribuciones de mejoras, cuotas y aportaciones de seguridad social, derechos, disponibilidad inicial, financiamiento, otros ingresos, y productos).

FIGURA 5

Comportamiento del ingreso total en Yucatán por cada concepto



Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023b).

La Figura 5 muestra que las aportaciones y participaciones federales representan más del 90% de los ingresos, mientras que los ingresos por productos, impuestos, derechos y otros constituyen apenas un poco más del 10%. Esto demuestra no solo la alta dependencia al gobierno federal, sino también la limitada capacidad del estado para generar ingresos propios.

Por otro lado, los ingresos por impuestos han mantenido una contribución relativamente baja, oscilando entre el 2% y un poco más del 5% a lo largo del periodo analizado. A partir de 2010, se observa una tendencia al alza en estos ingresos, pero en 2020 se observa una caída, aunque parece recuperarse y superar los niveles del 2019.

Si bien se han identificado las principales fuentes de ingresos, es evidente que la gran mayoría proviene del gobierno federal. Sin embargo, las finanzas de Yucatán han tenido una ligera capacidad de recaudación a través de impuestos estatales; estos últimos se componen de cuatro tipos que el estado recauda: impuestos sobre los ingresos, impuestos sobre el patrimonio, impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, e impuestos adicionales. De los anteriormente mencionados, se hará énfasis en los impuestos sobre los ingresos y su composición.

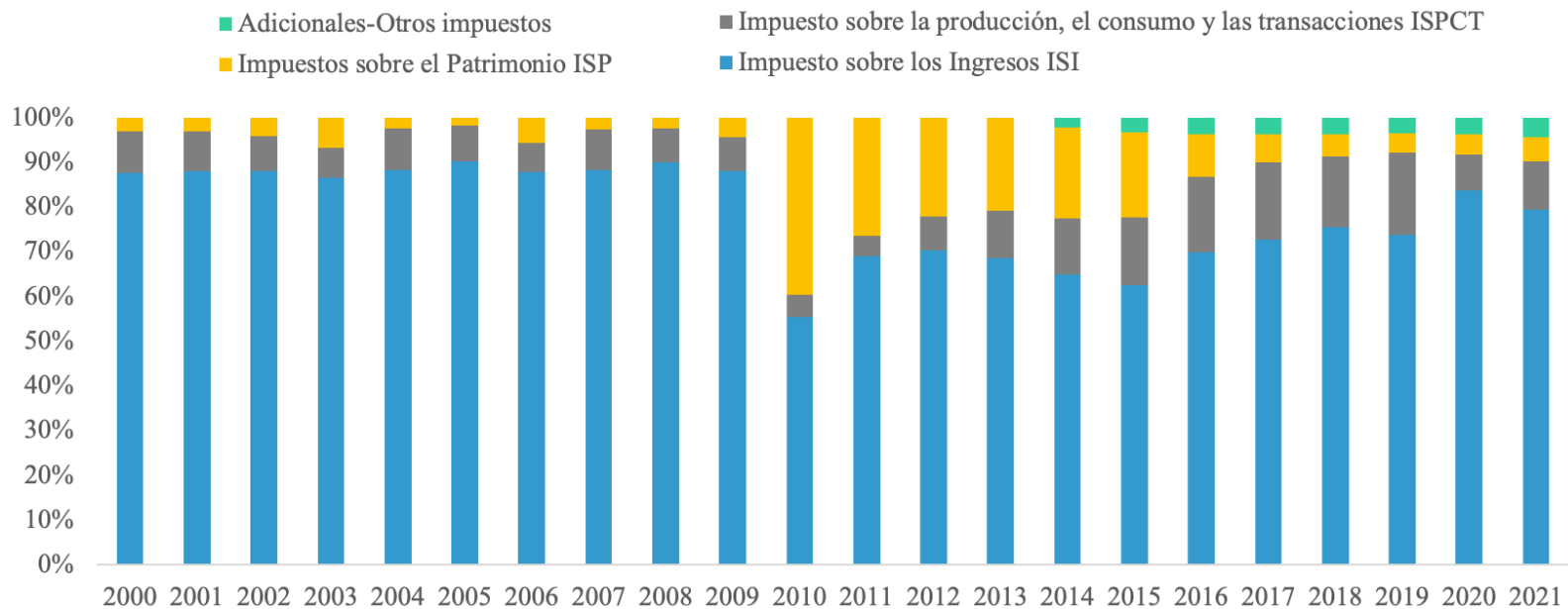
En el siguiente apartado, se explorará cuáles han sido este tipo de impuestos durante los últimos cuatro sexenios y se analizará su curva de recaudación a lo largo del tiempo. Principalmente, se hará énfasis en los impuestos que repercuten en las actividades productivas.

Los impuestos como método de recaudación en las finanzas yucatecas

Como se mencionó, los impuestos representan una fuente de ingresos en las finanzas públicas de Yucatán con una participación relativamente baja; sin embargo, es importante destacar que han tenido un ligero crecimiento. Los impuestos como método de recaudación en las finanzas públicas se componen de la siguiente manera: impuestos sobre los ingresos; impuestos sobre el patrimonio; impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones; e impuestos adicionales y otros (Figura 6).

FIGURA 6

Composición porcentual de los impuestos como fuente de ingresos en Yucatán, periodo 2000-2021

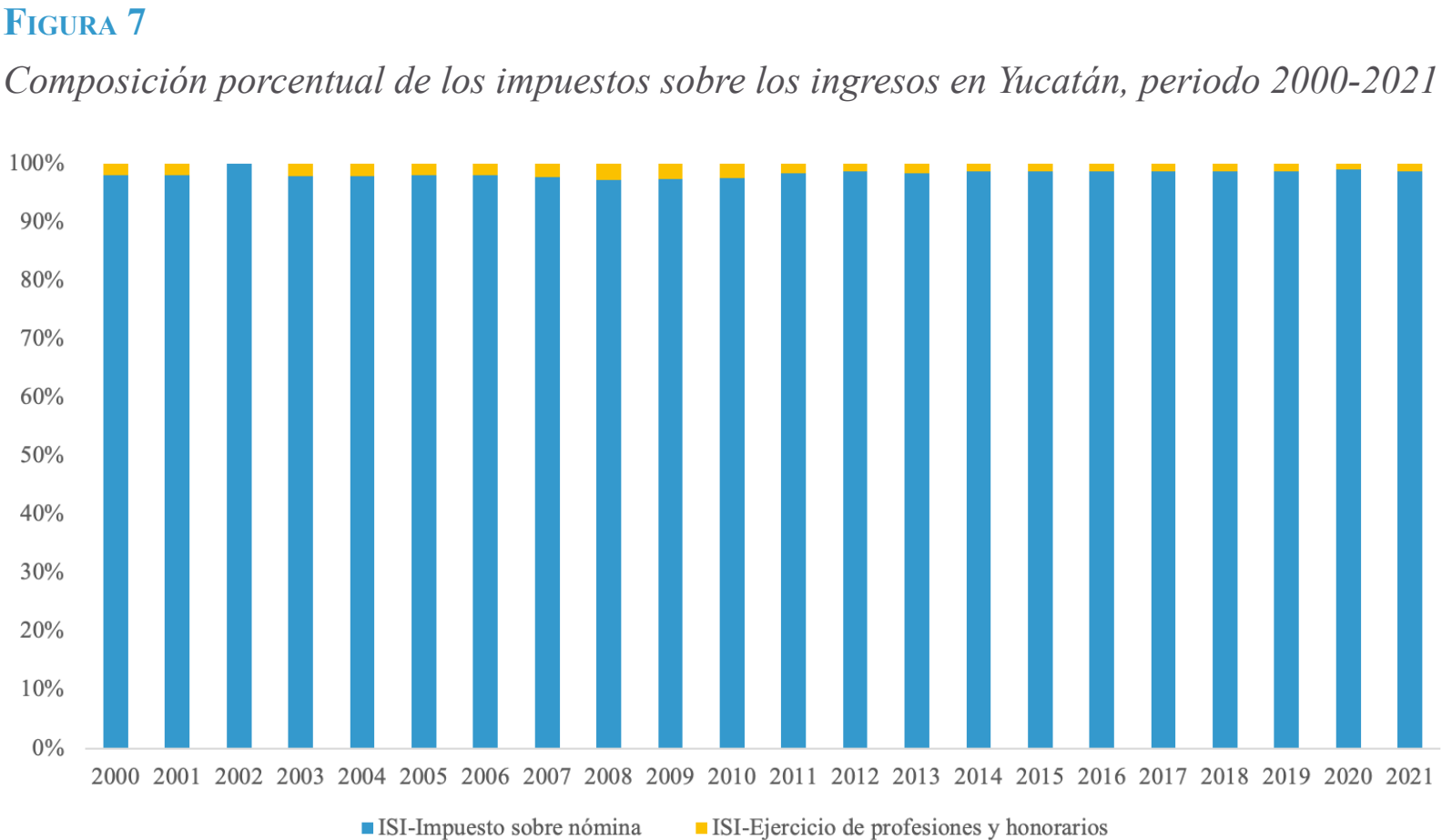


Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023b).

La Figura 6 muestra que los impuestos sobre los ingresos mantienen una participación destacada en el periodo analizado, representando entre el 70% y el 80% de los ingresos fiscales. Sin embargo, en el 2010, esa participación se redujo a un poco más del 50%, aunque siguió siendo el concepto principal; otro caso relevante ocurrió en el 2020, cuando este impuesto representó un poco más del 80% de los ingresos fiscales, considerando que el desempleo fue alto debido a las restricciones sanitarias.

Después de los impuestos sobre los ingresos, tanto el impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones como el impuesto sobre patrimonio han tenido una participación relevante en la recaudación. Se destaca principalmente el impuesto sobre patrimonio, que en 2010 representó casi el 40% de los ingresos fiscales.

Es importante aclarar que los impuestos sobre los ingresos se componen de tres elementos: el impuesto sobre nómina; el impuesto sobre el ejercicio profesional y honorarios; y otros impuestos sobre los ingresos. En la Figura 7, se muestra esta composición y la participación de cada uno dentro de los impuestos sobre los ingresos.



Nota. ISI = impuestos sobre los ingresos. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023b).

Como se observa en la Figura 7, los otros impuestos sobre los ingresos no tienen participación, ya que no tienen montos de recaudación. Por otro lado, los impuestos sobre la nómina representan casi la totalidad de la recaudación, de no ser porque los impuestos sobre el ejercicio profesional y honorarios tiene una participación de apenas el 2% en algunos periodos.

Dado que Yucatán se destaca por su sólida oferta de instituciones de educación superior y, en consecuencia, una mayor proporción de profesionales en el estado, surgen muchas interrogantes con respecto a la limitada recaudación de este concepto, lo que podría estar relacionado con la evasión fiscal. Sin embargo, profundizar en este tema es una cuestión que requeriría su propio estudio.

En el siguiente apartado, se realizará un sencillo análisis comparativo de algunos datos económicos relevantes de los cuatro gobiernos estatales en el periodo 2000-2021. Aunque la contribución de los impuestos sobre los ingresos es muy baja, este indicador será incluido dentro de los datos.

Economía y finanzas públicas a través de los sexenios estatales (2000-2021)

Con base en datos del *Banco de Información Económica* (INEGI, 2023a) y *Finanzas Públicas Estatales* (INEGI, 2023b), se hará una sencilla comparación mediante tablas. Se presentarán algunos montos e indicadores importantes correspondientes a los cuatro gobernadores de Yucatán durante el periodo 2000-2021, mencionados a continuación, en orden cronológico: Patricio Patrón Laviada, Ivonne Ortega Pacheco, Ronaldo Zapata Bello y Mauricio Vila Dosal.

Los indicadores y conceptos utilizados son crecimiento económico, tasa de ocupación, impuestos como ingresos, impuesto sobre el ingreso, e impuesto sobre nómina. La información se presentará según el orden cronológico de gobierno en el estado de Yucatán.

En la Tabla 1, se presentan los datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Patricio Patrón Laviada. Durante su sexenio, el crecimiento económico se mantuvo en un rango fluctuante; comenzó con un crecimiento del 1.74% en 2001, experimentó una caída del 0.82% en 2002, y luego mostró un crecimiento constante hasta alcanzar su punto máximo en 2006 con un crecimiento del 4.84%. Sin embargo, en su último año de mandato, el crecimiento económico disminuyó al 3.10%. En el resto de los indicadores no se presentan cambios relevantes.

En la Tabla 2, se presentan los datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Ivonne Ortega Pacheco.

TABLA 1

Datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Patricio Patrón Laviada

Años	Crecimiento económico	Tasa de ocupación	Ingresos por impuestos	Impuesto sobre los ingresos	Impuesto sobre nómina
2001	1.74%		\$180,624,501.00	\$149,578,311.00	\$146,546,892.00
2002	-0.82%		\$195,215,993.00	\$160,442,836.00	\$160,442,836.00
2003	1.29%		\$228,874,111.00	\$174,934,545.00	\$171,286,541.00
2004	4.56%		\$232,091,596.00	\$190,759,858.00	\$186,762,413.00
2005	4.67%	97.51	\$260,057,633.00	\$220,674,380.00	\$216,284,763.00
2006	4.84%	97.74	\$346,386,611.00	\$271,665,530.00	\$266,399,356.00
2007	3.10%	97.76	\$353,918,893.00	\$290,792,419.00	\$284,195,353.00

Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

TABLA 2

Datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Ivonne Ortega Pacheco

Años	Crecimiento económico	Tasa de ocupación	Ingresos por impuestos	Impuesto sobre los ingresos	Impuesto sobre nómina
2007	3.10%	97.76	\$353,918,893.00	\$290,792,419.00	\$284,195,353.00
2008	1.02%	97.67	\$377,149,401.00	\$313,325,794.00	\$304,860,260.00
2009	-1.96%	96.98	\$416,255,082.00	\$327,129,094.00	\$318,853,246.00
2010	3.58%	97.09	\$670,429,318.00	\$351,167,610.00	\$342,849,600.00
2011	3.44%	97.30	\$938,929,228.00	\$613,176,944.00	\$603,442,987.00
2012	5.82%	97.26	\$1,130,268,071.00	\$752,325,279.00	\$742,447,793.00

Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

Durante el sexenio de Ivonne Ortega, el estado experimentó una disminución en el crecimiento económico con un -1.96%, en el 2009. Por otro lado, la recaudación del impuesto sobre nómina experimentó un aumento significativo entre 2010 y 2011; mientras que la economía comenzó a recuperarse y las tasas de crecimiento superaron el 3%. Por su parte, la tasa de ocupación se mantuvo en niveles altos, superando el 97%.

En la Tabla 3, se presentan los datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Rolando Zapata Bello.

TABLA 3

Datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Rolando Zapata Bello

Años	Crecimiento económico	Tasa de ocupación	Ingresos por impuestos	Impuesto sobre los ingresos	Impuesto sobre nómina
2012	5.82%	97.26	\$1,130,268,071.00	\$752,325,279.00	\$742,447,793.00
2013	0.51%	96.89	\$1,182,223,781.00	\$771,179,417.00	\$758,379,645.00
2014	3.74%	97.33	\$1,619,866,717.00	\$981,711,326.00	\$969,522,173.00
2015	2.91%	97.39	\$1,724,952,982.00	\$1,014,636,809.00	\$1,000,766,785.00
2016	5.27%	98.02	\$1,730,407,440.00	\$1,117,503,732.00	\$1,102,805,357.00
2017	4.08%	97.93	\$1,847,773,499.00	\$1,202,839,162.00	\$1,187,969,393.00
2018	3.52%	98.21	\$1,912,884,610.00	\$1,342,299,871.00	\$1,325,599,871.00

Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

Durante el gobierno de Rolando Zapata Bello, el estado no experimenta cifras negativas en el crecimiento económico, lo que sugiere una mayor estabilidad en comparación con el gobierno anterior. Además, se destaca una alta tasa de ocupación del 98%, sin impactar con un cambio drástico en lo recaudado en los impuestos.

En la Tabla 4, se presentan los datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Mauricio Vila Dosal.

TABLA 4

Datos económicos y finanzas públicas durante el gobierno de Mauricio Vila Dosal

Años	Crecimiento económico	Tasa de ocupación	Ingresos por impuestos	Impuesto sobre los ingresos	Impuesto sobre nómina
2019	0.79%	98.09	\$2,141,174,680.00	\$1,445,431,511.00	\$1,427,565,323.00
2020	-7.89%	97.23	\$1,852,494,186.00	\$1,446,002,405.00	\$1,432,426,985.00
2021	7.12%	97.45	\$2,498,927,583.00	\$1,820,319,159.00	\$1,797,093,615.00
2022		97.98			
2023		97.81			

Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

En el gobierno de Mauricio Vila se presenta hasta ahora la tasa más baja de crecimiento económico con -7.89%, en el 2020. Esta caída puede atribuirse al impacto de la pandemia de COVID-19 y las restricciones asociadas a ella. Sin embargo, en 2021, se produce una recupe-

ración notable con un crecimiento del 7.12%, lo que indica un repunte económico en comparación con el año anterior. Esta recuperación puede deberse al levantamiento de restricciones y el retorno a las actividades económicas normales.

La tasa de ocupación tiene unas cifras que parecen desafiar un poco al sentido común, pero quizás se debe a que, por un lado, las personas hayan dedicado su tiempo a otras actividades o a subocupaciones y, por el otro, la forma en que se mide la ocupación puede no ser la más adecuada para evaluar la situación durante las restricciones sanitarias.

A nivel general, se puede observar que los ingresos nominales no se reducen y, en algunos años, incluso experimentan aumentos muy pronunciados. En cuanto al crecimiento económico, la mayoría de los sexenios analizados muestran tasas negativas (a excepción del sexenio de Rolando Zapata).

Otra característica particular, presentada en todos los sexenios, es que las tasas de ocupación que se mantienen por encima del 96%. Esto podría explicar en gran medida la fuerte dependencia hacia los impuestos sobre nómina, que abarcan casi por completo el concepto de impuestos sobre ingresos.

Además, otro aspecto importante es que el crecimiento económico no parece influir en el monto recaudado por los impuestos, sobre todo al impuesto sobre nómina; sin embargo, existe una ligera relación con la tasa de ocupación constantemente alta en el estado. Esta estabilidad en la ocupación ha permitido que la participación del impuesto sobre nómina sea constante. Cabe aclarar que esto no aborda la calidad o las condiciones de los empleos en Yucatán.

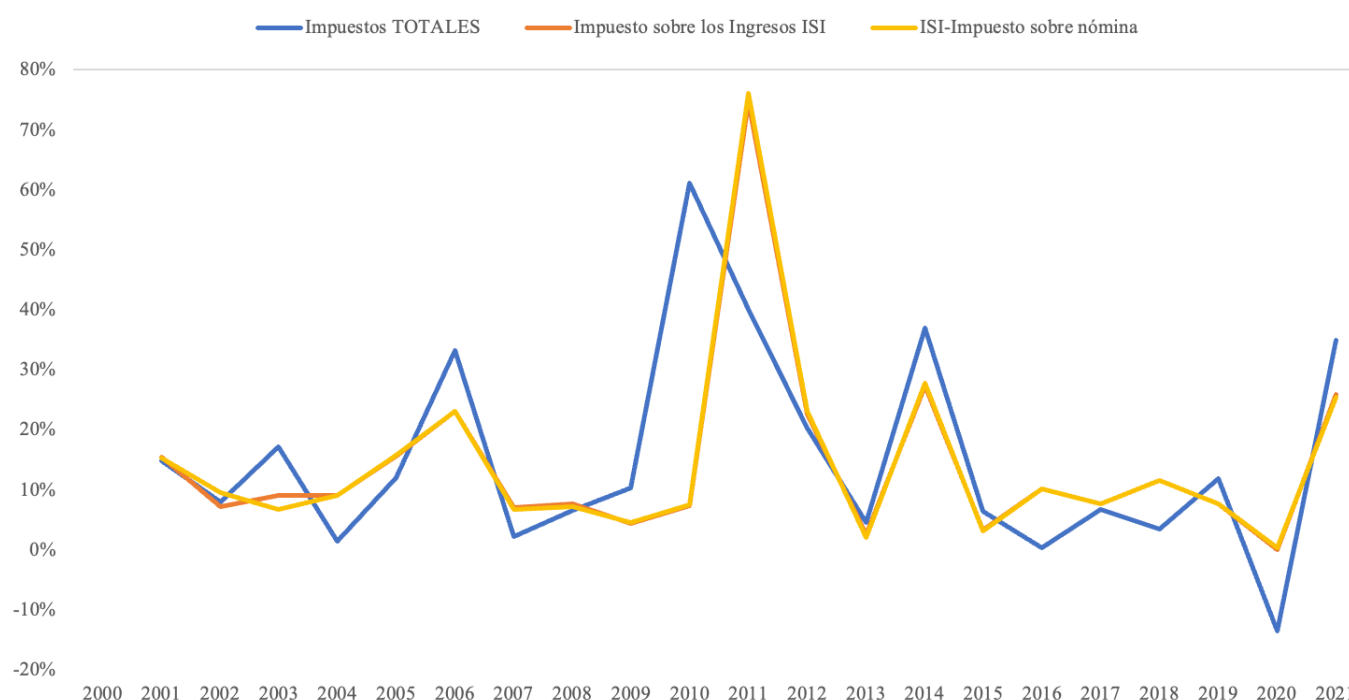
Observar las variaciones en las recaudaciones de impuestos podría proporcionar una pauta muy útil para identificar en qué sexenios se han producido los mayores aumentos en la recaudación, como se muestra en la Figura 8.

La primera observación es que la línea de impuesto sobre nómina se encuentra por encima de la línea de impuesto sobre ingreso, ya que la segunda se encuentra por completo compuesta por la primera con niveles de participación de más del 98% en todo el periodo analizado.

Las variaciones de impuestos totales con respecto al impuesto sobre nómina van en el mismo sentido, aunque con algunas variaciones de retraso en algunos periodos. Cabe señalar que en algunos periodos no siempre coinciden, debido a que la composición del impuesto sobre nómina en los impuestos totales es alta, pero el resto de los elementos que componen los impuestos totales en ocasiones tienen una participación conjunta de hasta el 40%.

FIGURA 8

Variaciones de los impuestos sobre nómina e impuestos totales de Yucatán en el periodo 2000-2021



Nota. ISI = ingresos sobre nómina. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

Finalmente, se puede observar que, si bien existe una ligera relación entre la tasa de ocupación y la variación en el monto recaudado por el impuesto sobre nómina, es difícil encontrar alguna relación entre los impuestos totales como ingresos y el crecimiento económico, ya que el primero apenas tiene una participación de, como máximo, el 5%. Esto posiblemente se debe a su baja capacidad de recaudación y otros factores externos, como las leyes que influyen en este instrumento de recaudación. Además, se puede observar la gran dependencia hacia los impuestos de nómina en el apartado de los impuestos sobre los ingresos.

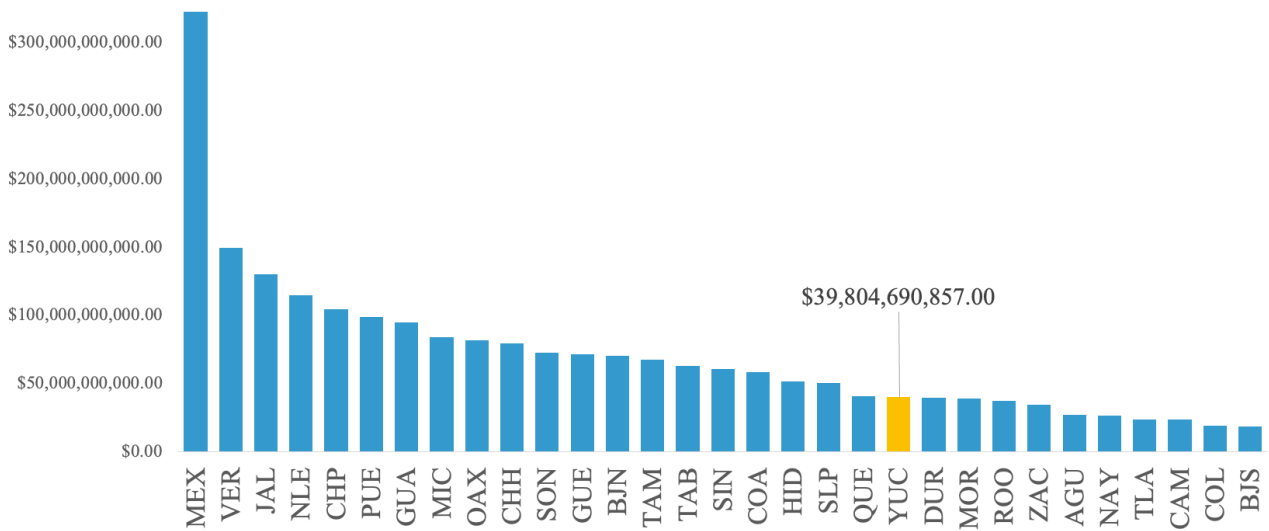
PIB estatal y los ingresos recaudados por impuestos de cada estado en el 2021

En este apartado, se realizará un análisis estableciendo una relación entre el PIB 2021 de los estados (excepto la Ciudad de México) y los ingresos que se recaudaron en ese mismo año, según INEGI (2023b). Posteriormente, se presentará una relación econométrica que considera a los ingresos como variable dependiente y al PIB como variable independiente.

En la Figura 9, se presentan los ingresos recaudados por concepto de impuestos en las entidades, durante el año 2021.

FIGURA 9

Ingresos recaudados por razón de impuestos en las entidades federativas en el 2021



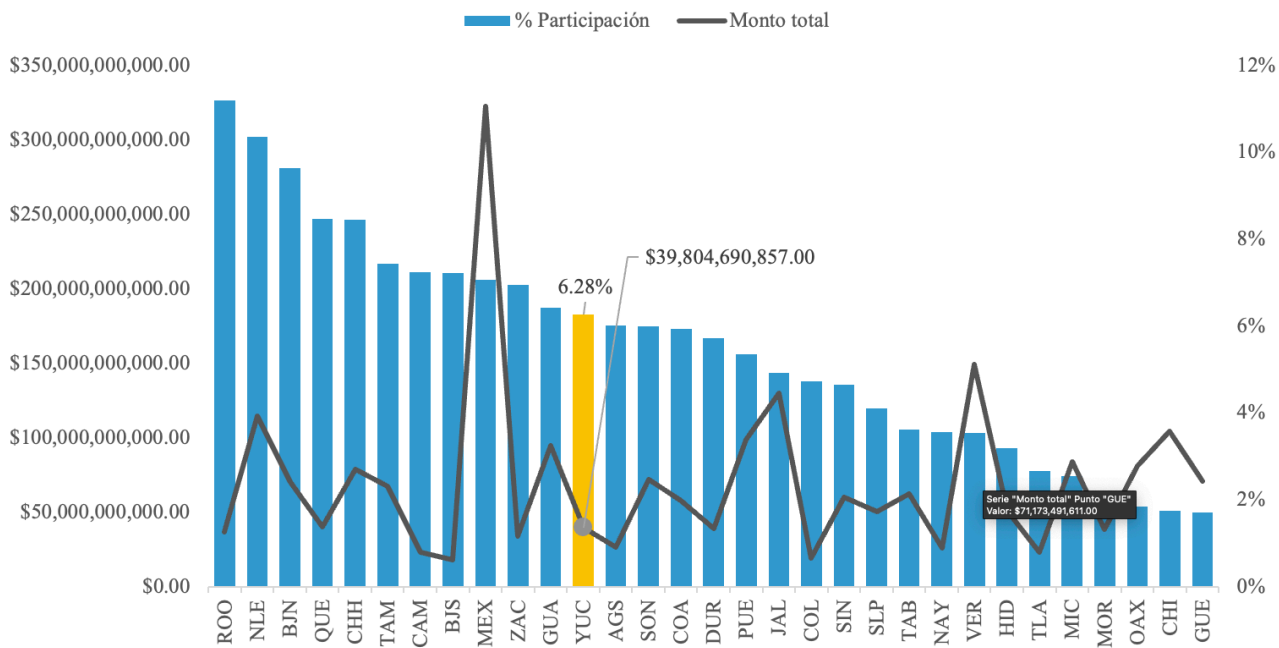
Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

En la Figura 9, se observa que Yucatán se encuentra por delante de estados como Quintana Roo y Campeche, pero detrás de otros como Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Chiapas. Esto plantea la siguiente pregunta: ¿hay alguna relación entre la recaudación de impuestos y el PIB real de 2021? En otras palabras, ¿a medida que un estado recauda más ingresos, tiende a tener un PIB más alto y una mayor participación porcentual en los ingresos estatales?

En la Figura 10, se muestra la relación entre los ingresos totales y los ingresos por impuestos estatales.

FIGURA 10

Relación gráfica entre ingresos totales e ingresos por impuestos estatales



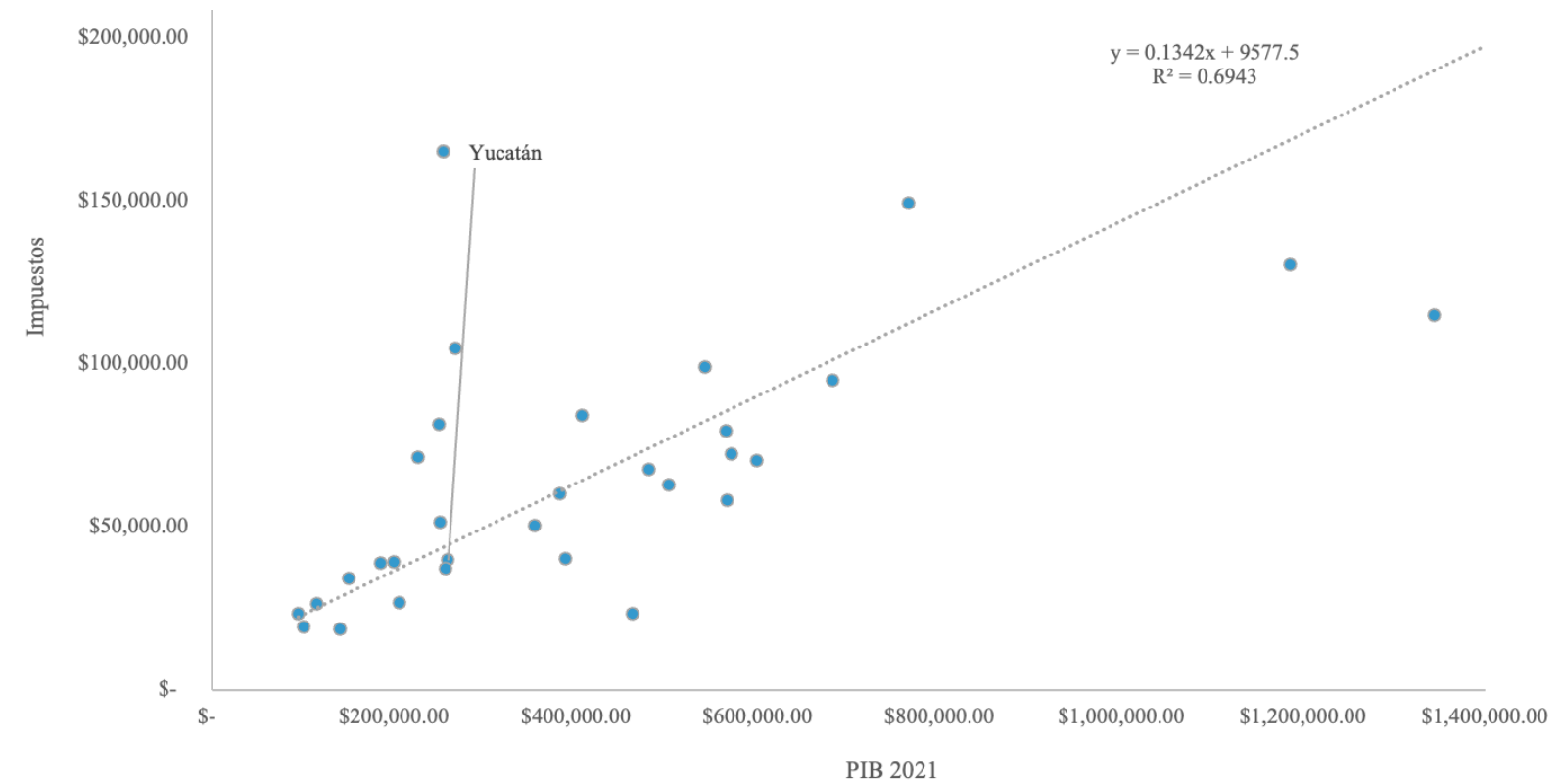
Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

Como se muestra en la Figura 10, no necesariamente entre mayor sean los ingresos estatales, mayor será el monto y porcentaje de participación de los ingresos recaudados por los impuestos estatales. A pesar de que Yucatán registra un nivel de ingresos más bajos en comparación con estados como Jalisco, Veracruz o Puebla, su porcentaje de participación en los ingresos recaudados por impuestos se encuentra por encima de estos estados, a pesar de su menor nivel de ingresos totales.

También es claro que otros estados con niveles de ingresos totales más bajos que Yucatán, como Baja California Sur, tienen una participación mayor en sus ingresos por impuestos estatales. Esto posiblemente se explique por factores como su estructura fiscal, capacidad de recaudación, entre otros.

¿Será posible relacionar el monto de los ingresos recaudados por impuestos estatales con respecto a su PIB más actual posible? Para responder a esta pregunta, en la Figura 11 se presenta una gráfica de dispersión, relacionando los ingresos por impuestos estatales y el PIB 2021. Después, se elaborará una regresión lineal simple con algunos datos como la R-cuadrada (Gujarati & Porter, 2011; Wooldridge, 2008).

FIGURA 11
Gráfica de dispersión entre los ingresos por impuestos estatales y el PIB 2021



Nota. Elaboración con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

La Figura 11 muestra una relación positiva entre los ingresos por impuestos y el PIB. Esto significa que a medida que el PIB aumenta, también tiende a aumentar el monto de lo recaudado por los impuestos estatales. Además, se observa que Yucatán se encuentra en bajos niveles de PIB y, por lo tanto, también refleja bajos montos de recaudación por impuestos comparados con otros estados. Pero ¿se puede cuantificar esta relación y que información podría dar? En la Tabla 5, se presentan los datos principales de la regresión.

TABLA 5
Datos principales de la regresión

Estadísticas de la regresión			
Coeficiente de correlación múltiple		0.83323823	
Coeficiente de determinación R ²		0.69428595	
R ² ajustado		0.68374409	
Error típico		32364.3353	
Observaciones		31	
	Coeficientes	Error típico	Estadístico t
Intercepción	-898867014	584973502.9	-1.536594409
PIB 2021	0.010631138	0.001017777	10.44544568

Nota. Estimación con datos de Ingresos y Egresos brutos por entidad federativa, INEGI (2023a; 2023b).

El R-cuadrado brinda el grado de relación de 0.79, es decir, la variación de los ingresos recaudados por impuestos es explicado hasta un 79% por la variación del monto del PIB. Además, dado que el R-cuadrado es un valor positivo, esto indica que existe una correlación positiva entre el PIB y los ingresos recaudados; en términos simples, un aumento en el PIB se traduce en un aumento en los ingresos recaudados (Gujarati & Porter, 2011; Wooldridge, 2008).

Ahora bien, ¿cuánto aumenta el ingreso por impuestos por cada unidad de aumento del PIB? El coeficiente indica que, por cada unidad (peso) de aumento en el PIB, los ingresos recaudados por impuestos aumentarán en un centavo o centésima parte de la unidad del PIB (Gujarati & Porter, 2011; Wooldridge, 2008); en términos más sencillos, por cada peso adicional en el PIB, los ingresos aumentarán en un centavo. Por lo tanto, se puede concluir que el PIB de cada estado influye significativamente en la recaudación de los ingresos por impuestos, aunque el porcentaje de recaudación es bajo.

Es importante destacar que en este análisis se agrupan los ingresos por impuestos en su totalidad, sin desglosarlos en impuestos sobre el ingreso, patrimonio, adicionales y a la producción.

Conclusiones

En el capítulo se presentaron argumentos que evidencian la baja recaudación en el estado de Yucatán y la limitada capacidad para promover una mayor equidad. La descentralización de los ingresos podría ser una estrategia para mejorar la recaudación, así como otorgar mayores potestades fiscales a las entidades federativas.

Se ha observado que, para gestionar los recursos públicos de manera equitativa y eficiente en beneficio de cada entidad y municipio, es necesario realizar cambios en las fórmulas propuestas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de modo que se fortalezcan las finanzas públicas estatales y municipales. No obstante, mientras se siga operando bajo el mismo esquema de coordinación fiscal centralizada, las entidades seguirán teniendo haciendas públicas débiles y mostrarán poco interés en la recaudación.

Por ello, es necesario impulsar el proceso de descentralización fiscal, permitiendo que las entidades generen sus propios recursos y los asignen a sus prioridades locales. Esto contribuiría a reducir su alto grado de endeudamiento y fortalecer sus finanzas de manera sostenible.

La baja capacidad de recaudación en los impuestos estatales tiene un efecto prácticamente nulo en el crecimiento económico, ya que este último refleja principalmente el comportamiento de la producción a lo largo del tiempo. La alta dependencia de las aportaciones y participaciones federales también contribuye a esta situación.

Por su parte, la alta dependencia hacia los impuestos sobre la nómina en Yucatán ha generado una situación en la que es difícil implementar nuevas formas de recaudación estatal o innovar a través de la creación de impuestos que aborden diversas actividades económicas en el estado.

Sin duda, mejorar la posición en recaudación de impuestos es relevante y puede lograrse mediante la creación de nuevos impuestos estatales. No obstante, es esencial contar con una mayor flexibilidad en su implementación y reducir el tiempo necesario para su recaudación. Además, la creación de esquemas de cobro más flexibles podría contribuir a la reducción de los costos operativos asociados a la recaudación de impuestos.

Respecto al sector informal, este tiene una participación significativa en la economía de Yucatán. Por ello, es esencial considerar estrategias para la recaudación de impuestos que aborden y reconozcan las actividades económicas informales, lo que podría potenciar los ingresos del estado.

Por último, el análisis muestra que el crecimiento económico no parece estar relacionado directamente con la recaudación de impuestos en Yucatán. En cambio, la estabilidad de recaudación de impuestos, especialmente en el caso de los impuestos sobre nómina, parece estar más relacionada con la tasa de ocupación constante en el estado. Esto sugiere que la dependencia en los impuestos sobre nómina podría deberse en parte a la alta tasa de ocupación y la estabilidad en el empleo en Yucatán.

Referencias

- Agostini, C., & Jorratt, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. *CEPAL-Serie Macroeconomía del desarrollo*, (130). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5361-politica-tributaria-mejorar-la-inversion-crecimiento-america-latina>
- Castañeda, V. (2014). La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa. *Investigación económica*, 73(290), 121-169. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/48875>
- Díaz, M. González, R., & Macías, R. (2019). Federalismo fiscal en México y Canadá: Una perspectiva organizacional. *Organizaciones de los sector público y social*, 4. https://www.researchgate.net/publication/339123825_Federalismo_fiscal_en_Mexico_y_Canada_Una_perspectiva_organizacional
- Gujarati, D. N., & Porter, D. (2011). *Econometría*. McGraw-Hill.
- Hernández, F., Zamudio, A., & Guerrero, J. (2012). *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* <https://www.uv.mx/personal/mvalle/files/2012/07/Los-impuestos-en-Mexico.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México 2018, SCIAN México 2018- Clasificación Industrial Internacional Uniforme Rev. 4, CIIU Rev. 4*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/scian/tablxiv.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023a). *Banco de Información Económica*. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023b). *Finanzas Públicas Estatales*. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Monasterio, C., & Suárez, J. (1998). *Manual de Hacienda Automática*. Ariel.
- Ramírez, E. (2015). *Recaudación en México y la Coordinación Fiscal*. XX Congreso Internacional de Contaduría Administración e Informática, (16), 219-246. <https://eduardoramirezcedillo.blogspot.com/>
- Secretaría de Administración y Finanzas. (2022). *Registro de las finanzas públicas estatales*. SAF. https://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=finanzas_publicas

- Sorribas, P. (2009). Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada. *Investigaciones regionales*, (16), 219-246. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3109357>
- Wooldridge, J. (2008). *Introducción a la econometría*. Pearson.
- Zuleta, M. (2014). Hacienda pública y exportación henequenera en Yucatán, 1880-1910. *Historia Mexicana*, 54(1), 179–247. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1416>

CAPÍTULO 4

Sistema fiscal: estructura, funcionamiento y desafíos. Una aproximación a nivel subnacional

Daniela Vianey García Pureco¹ y Saúl Herrera Aguilar²

1 Profesora-Investigadora, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México

2 Profesor-Investigador, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México

Desde que México se convirtió en un país independiente ha tenido dificultades para establecer un sistema fiscal que promueva el crecimiento, la igualdad y un verdadero federalismo. La incapacidad para abordar adecuadamente este tema se refleja en una deuda histórica con la población en lo que respecta a la provisión de bienes y servicios públicos. Esta problemática a largo plazo ha exacerbado las asimetrías sociales y territoriales existentes en el país. Además, la situación de bajos ingresos a nivel local está relacionada con los problemas fiscales a nivel nacional y se complica aún más cuando se suman las dificultades específicas que enfrenta cada región del país. Dada la complejidad del tema, este trabajo se enfoca en analizar la generación de ingresos fiscales federales y los mecanismos que existen para su distribución, así como la funcionalidad que generan. El fin último es delinear algunas propuestas de mejora que permitan acercarse a un sistema fiscal genuinamente federalista.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sección aborda los aspectos generales del sistema fiscal a nivel nacional, destacando las principales problemáticas, que incluyen la falta de recursos, la inestabilidad y la desigualdad estructural; estos desafíos crean una situación complicada que se agrava aún más en el ámbito subnacional. La segunda sección se centra en la estructura y situación actual de las entidades federativas en cuanto a la distribución de sus recursos fiscales; se destaca cómo la falta de recursos, la dependencia y el condicionamiento generan una relación desigual entre los estados y municipios, así como entre estos y el gobierno federal. En la tercera sección, se presentan algunas propuestas para corregir la falta de corresponsabilidad fiscal y las limitadas capacidades de los gobiernos estatales y municipales; el objetivo es establecer un federalismo que sea funcional para la hacienda pública y el bienestar de la población. Finalmente, en la última sección, se presentan algunas reflexiones.

Una de las conclusiones clave es que una verdadera y profunda reforma fiscal debe abordarse como un programa en diferentes periodos y niveles, considerando las finanzas públicas tanto nacionales como subnacionales. El objetivo principal de esta reforma debe de ser el fortalecimiento de las unidades gubernamentales que están más cercanas a las necesidades de la población, es decir, los estados y municipios. Esto implica mejorar su capacidad institucional, administrativa, técnica y operativa en materia tributaria para reducir la dependencia y el condicionamiento que actualmente tienen respecto al gobierno federal.

Ordenamiento fiscal y distribución del ingreso a nivel nacional

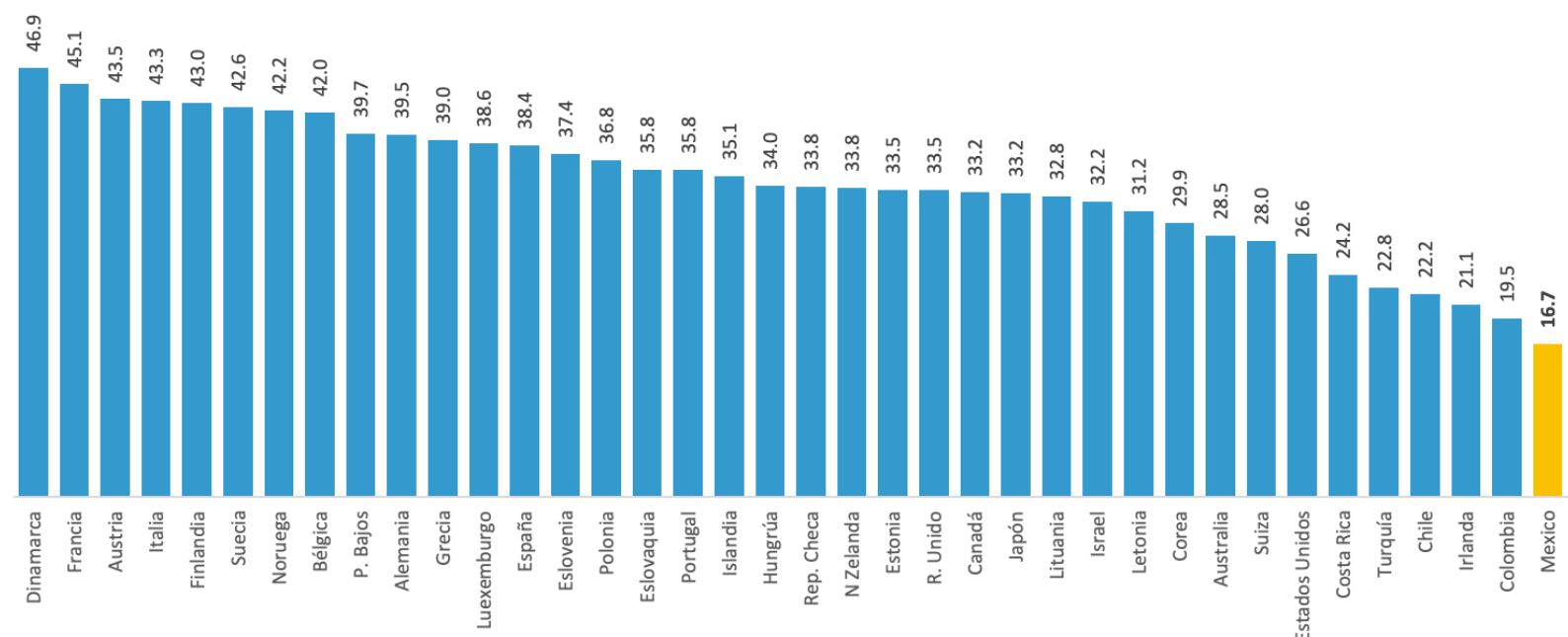
De acuerdo con Ros (2015), el sistema fiscal de una economía moderna cumple varias funciones esenciales:

- Provisión de bienes y servicios públicos y la acumulación de capital, ello contribuye al crecimiento a largo plazo mediante inversiones en infraestructura física y social que, por su naturaleza, el mercado no provee en las cantidades socialmente demandadas.
- Estabilización de la actividad económica a niveles óptimos de utilización de los recursos disponibles, mediante una política fiscal anticíclica que actúa para moderar las recesiones económicas y atenuar los periodos de auge, con el fin de crear condiciones de beneficio social efectivo.
- Redistribución fiscal orientada a reducir la concentración del ingreso y la riqueza, mediante un sistema de impuestos progresivo y una estructura de gasto público que atienda las necesidades de los estratos de menores ingresos. Es decir, cumplir con los requerimientos de justicia social.

En el caso de México, desde hace varias décadas, ninguna de estas funciones se cumple satisfactoriamente. La insuficiente provisión de bienes y servicios públicos se debe en gran parte a la baja carga fiscal del país, medida tanto en términos internacionales como respecto de nuestras propias necesidades de financiamiento. Desde que México se unió a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 1994, ha mantenido su posición como el país con la relación impuestos/Producto Interno Bruto (PIB) más baja entre los países miembros, incluso después de la incorporación de doce nuevos países a la organización. Este hecho es preocupante por dos razones: primero, no se han realizado esfuerzos significativos en al menos 29 años para incrementar el esfuerzo fiscal de un país con crecimiento demográfico constante y amplias necesidades; segundo, el esfuerzo fiscal de México es menor que el de países con niveles de desarrollo similares o incluso más bajos (Figura 1).

FIGURA 1

OCDE: recaudación total por países miembros 2021 (ingresos fiscales como % del PIB)



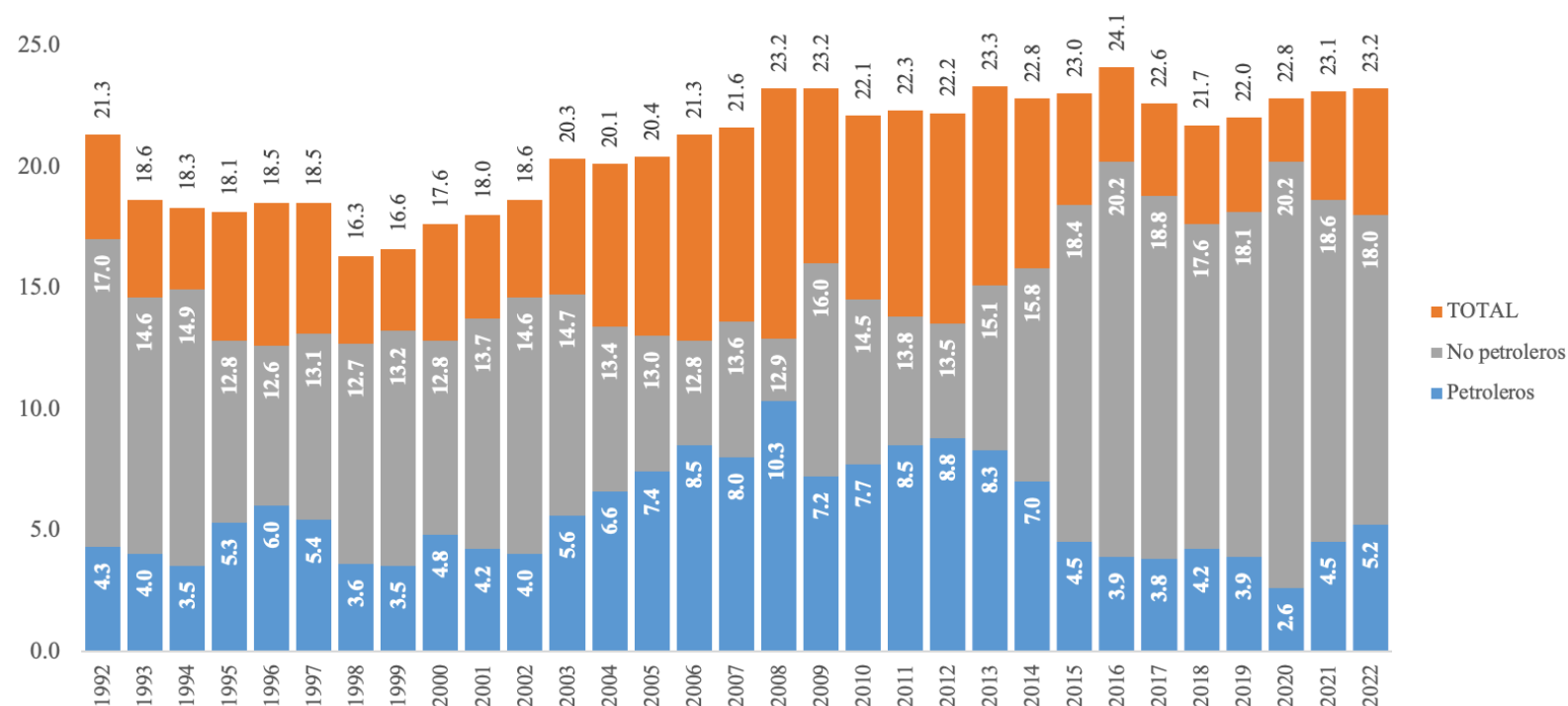
Nota. Elaboración con datos de la OCDE (2023).

Incluso cuando se consideran los ingresos derivados del petróleo, la situación fiscal de México sigue siendo vulnerable y no está acorde con su nivel de desarrollo económico (Figura 2). Una de las implicaciones más importantes de esa baja carga fiscal es el condicionamiento tan prematuro que se impone al gasto público, pues debido a los bajos ingresos fiscales, el gasto gubernamental es limitado y no es suficiente para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad en la cantidad necesaria. Además, una parte sustancial del presupuesto (casi el 30%) no puede utilizarse por ser gasto *no programable*; esto limita aún más la inversión pública, especialmente en infraestructura física y social.

La baja carga fiscal no solo conlleva una provisión insuficiente y limita la inversión, sino que también afecta la función de estabilización económica. Esto se debe a que México depende en gran medida de los ingresos petroleros, los cuales son altamente volátiles y están sujetos a cambios en los precios internacionales del petróleo. Durante los periodos de bonanza petrolera, los ingresos del país aumentan, pero al no ser una fuente de ingresos estable, estos recursos no se destinan para financiar proyectos a largo plazo que puedan tener efectos positivos y de encadenamiento en el resto de la economía. En lugar de ello, se incurre en mecanismos de asignación discrecional que no contribuyen de manera sostenible al crecimiento económico y, por lo tanto, a un mayor bienestar.

FIGURA 2

México: composición de los ingresos presupuestarios, 1992-2022 (% del PIB)



Nota. Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

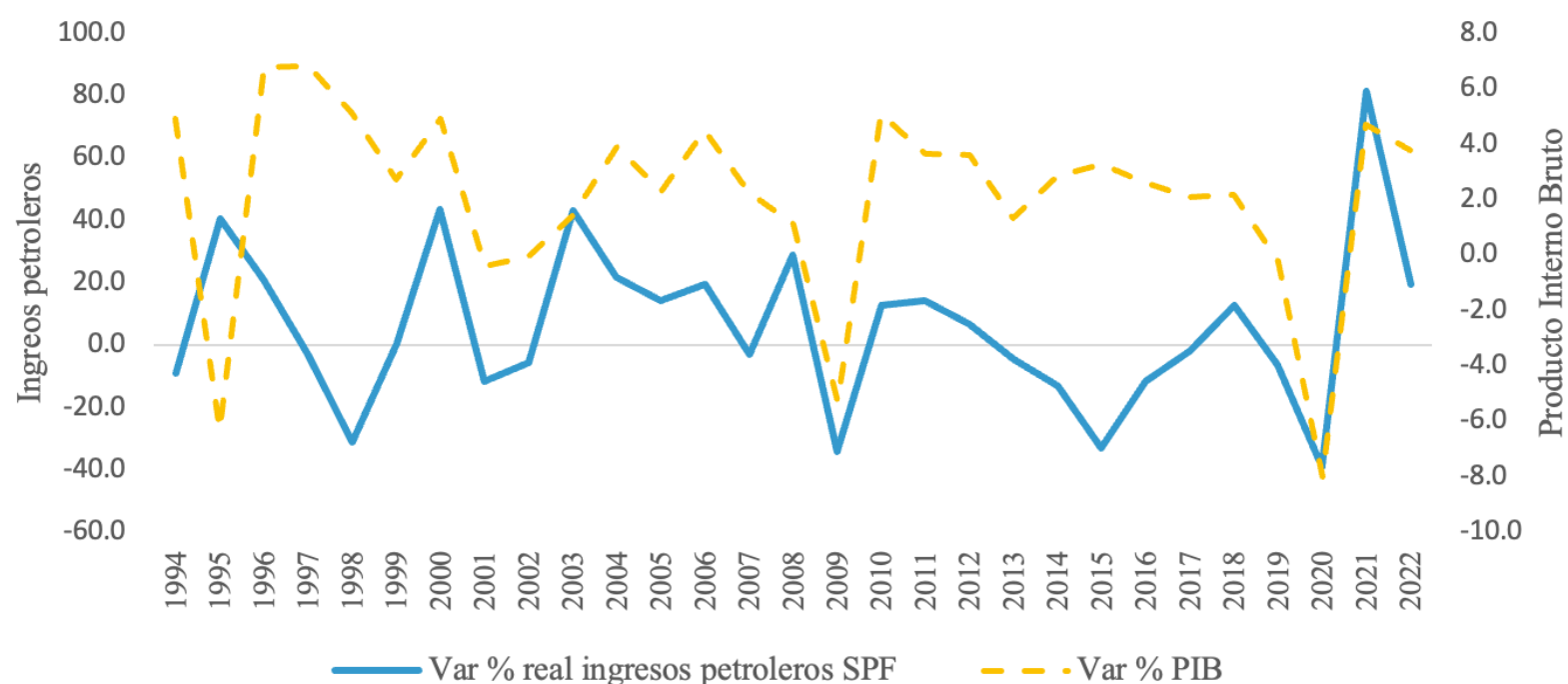
Por el contrario, en momentos de adversidad internacional, los ingresos del país por la venta de petróleo se ven disminuidos, lo que suele convertirse en un problema macroeconómico. Esto se debe a que contribuye a que la política fiscal sea procíclica, lo que significa que, ante una disminución de los ingresos, se realizan ajustes en el gasto público que exacerban los efectos negativos de los choques externos en la actividad económica. Esta situación genera consecuencias perniciosas para el crecimiento a corto y largo plazo (Figura 3).

Para ilustrar este problema de inestabilidad y prociclicidad, se puede recurrir a la revisión de las últimas dos grandes recesiones que ha experimentado la economía mexicana en 2009 y 2020. En ambos casos, la caída de los ingresos petroleros se vincula con las caídas registradas en el PIB. Si bien, no es el único factor explicativo, una menor recaudación de ingresos petroleros, como efecto del desplome del precio de la mezcla mexicana del petróleo, limita la capacidad del gobierno para mitigar la contracción económica.

México es una de las economías en las que no se pueden activar automáticamente los estabilizadores en las fases críticas del ciclo económico, debido a que no se cuenta con los ingresos estables suficientes y a la limitación autoimpuesta en el uso de la deuda pública.

FIGURA 3

Ingresos petroleros vs crecimiento económico (variación % real)



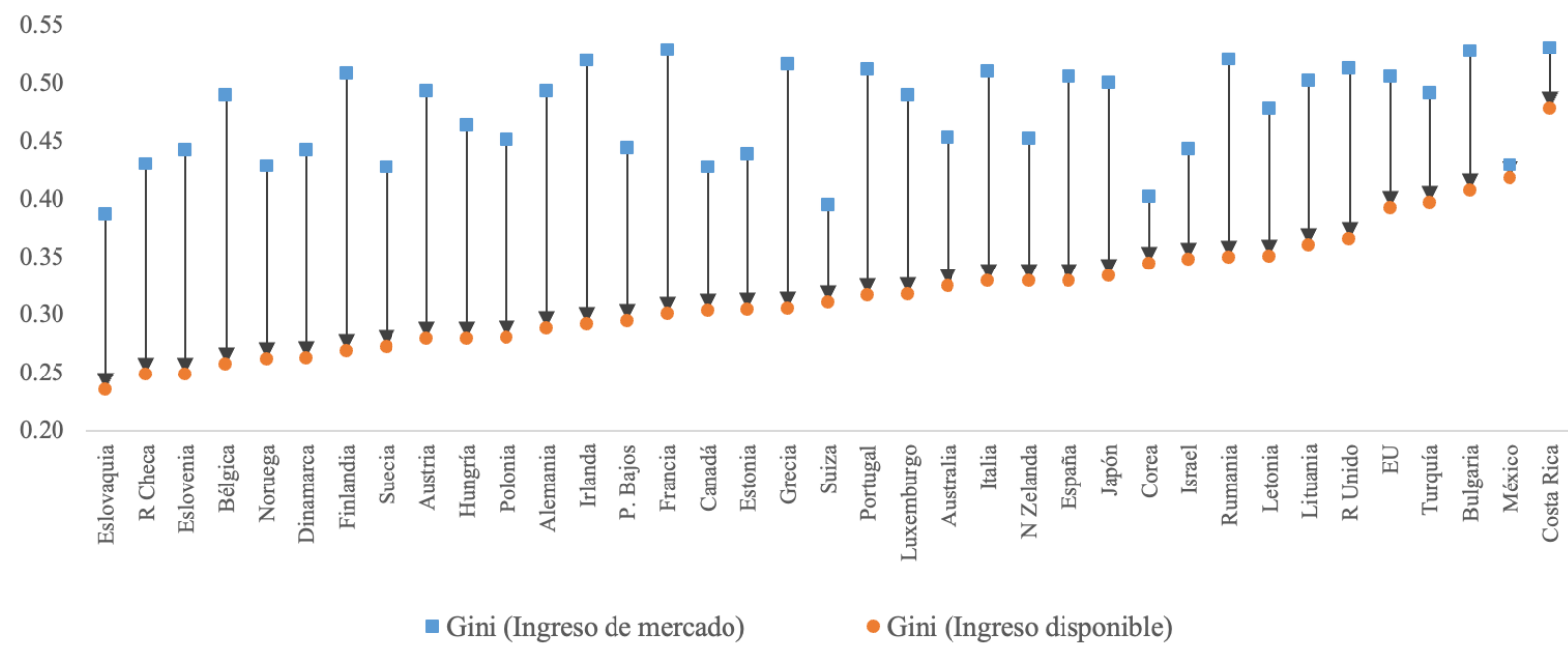
Nota. Elaboración con base en datos de SHCP e INEGI.

La composición del gasto público, si bien redistribuye el ingreso hacia los deciles más bajos, particularmente a través de transferencias, aún tiene una naturaleza segmentada en los servicios de salud y seguridad social. Además, presenta un sesgo hacia las áreas urbanas y las zonas de mayor desarrollo, lo cual no ha sido corregido. Por otra parte, no consigue realizar una distribución equitativa de los recursos económicos desde los deciles más acomodados hacia los menos favorecidos ni previene la acumulación de más riqueza en manos de unos pocos. Tampoco se establece una compensación adecuada por esta acumulación económica que, inevitablemente, se traduce en una mayor concentración del poder político y económico.

Esta limitada generación de ingresos en el sistema fiscal mexicano explica, a su vez, el bajo impacto que tienen los impuestos y las transferencias en la reducción de la desigualdad, tal como se mide a través del índice de Gini. En 2020, la diferencia entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible fue casi nula, por lo que el índice solo disminuyó de 0.44 a 0.42 una vez incluidas las acciones redistributivas (OCDE, 2023). Lo anterior indica que las medidas fiscales no logran corregir el problema de concentración del ingreso que el mercado genera. Estos resultados contrastan con los observados en países desarrollados, donde se ha logrado reducir significativamente la concentración después de aplicar impuestos y transferencias, lo que refleja una distribución más equitativa en el ingreso y, a su vez, la garantía de una sociedad estable y próspera. Un ejemplo de ello es Finlandia, que en el mismo año redujo su índice de Gini de 0.5 a 0.26, convirtiéndose en un referente mundial en términos de equidad (Figura 4 y 5).

FIGURA 4

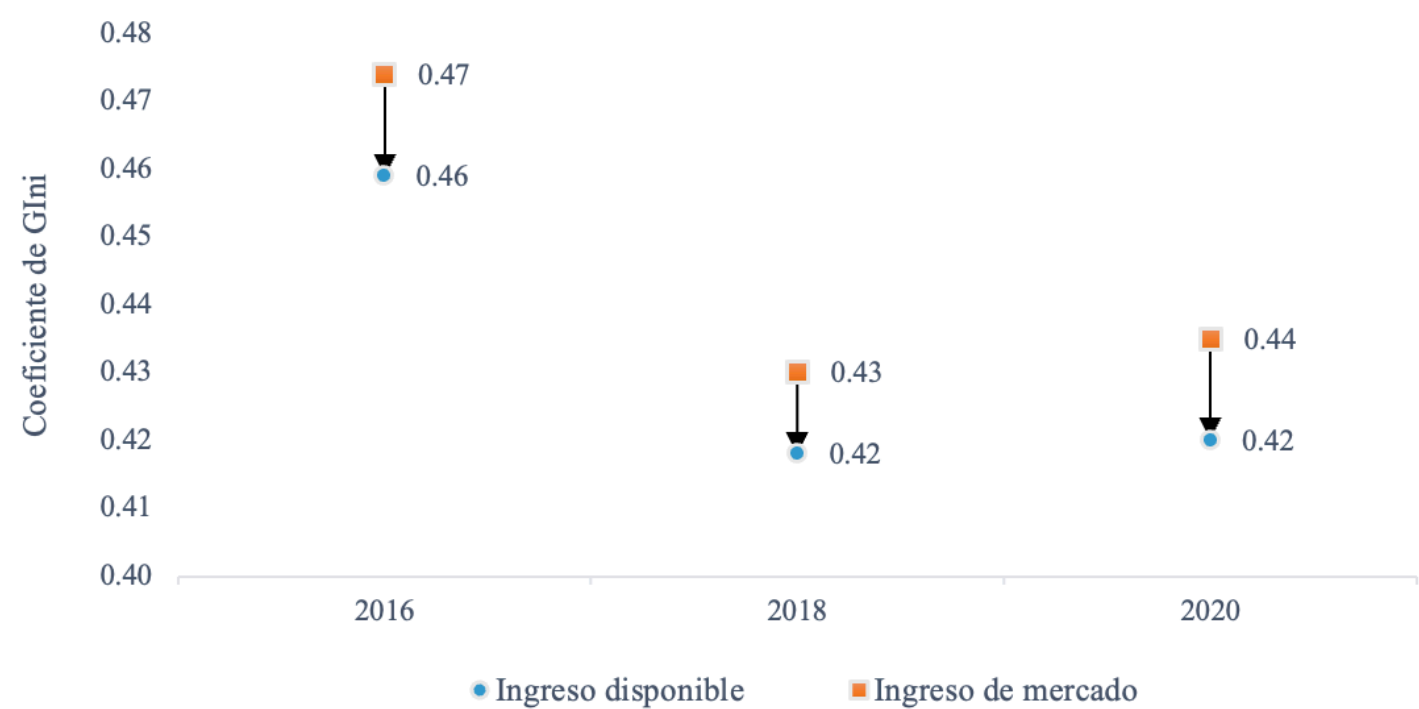
OCDE: Efecto de impuestos y transferencias en la inequidad, 2018
(recorrido del coeficiente de Gini entre ingreso de mercado e ingreso disponible)



Nota. Elaboración con datos de la OCDE (2023).

FIGURA 5

México: Efecto de los impuestos en la inequidad 2016-2020 (cambios en coeficiente de Gini)



Nota. Elaboración con datos de la OCDE (2023).

El mejor ejemplo de esta incapacidad redistributiva del sistema fiscal es que en 2020, el 52.8% de la población en México se encontraba en condiciones de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2022), al mismo tiempo que Carlos Slim, el hombre más rico de México y de América Latina y el Caribe, concentraba más riqueza que la mitad de la población mexicana. Además, durante la pandemia de COVID-19, Slim vio crecer su patrimonio en un 42%, lo que equivale a un millón de dólares por hora (OXFAM México, 2022).

Estas características, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, explican por qué el sistema fiscal mexicano redistribuye el ingreso en forma muy limitada, a diferencia de lo que sucede en países con un estado social más avanzado. Ante la situación de precariedad del sistema fiscal para financiar servicios públicos de calidad, estabilizar la economía, fomentar el crecimiento y reducir la desigualdad generada por el mercado, no se ha implementado una reforma fiscal progresiva de gran envergadura. En lugar de ello, se han utilizado otras medidas para obtener recursos, por ejemplo, acciones recaudatorias y medidas correctivas, cuyo alcance ha sido limitado.

En los últimos tiempos, México ha intentado llevar a cabo dos “reformas fiscales”, una en el año 2001, durante la primera presidencia del Partido Acción Nacional, y otra en 2013, impulsada por el Partido Revolucionario Institucional y conocida por el Pacto por México, con el cual pudo ser aprobada. Ambas reformas buscaban aumentar la recaudación a través de impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), mientras que se simplificaba el impuesto sobre la renta (ISR). Sin embargo, en la primera reforma, el aumento en la recaudación fue insuficiente, con solo un incremento del 2% del PIB; en la segunda, se logró un aumento superior al 5% (Cárdenas, 2018), pero esto no impactó la progresividad del sistema fiscal, ya que la tasa marginal del ISR solo aumentó del 30% al 35% para los niveles más altos de ingresos y el coeficiente de Gini solo disminuyó de 0.47 a 0.46, entre 2016 y 2018.

En la actualidad, el gobierno liderado por Andrés Manuel López Obrador tampoco ha implementado una reforma fiscal formal, pero ha adoptado diversas estrategias legales y administrativas para recaudar fondos a través del Sistema de Administración Tributaria (SAT). Estas estrategias incluyen mejorar la eficiencia de la recaudación mediante la detección temprana de omisiones o inconsistencias en el cumplimiento de obligaciones, promover el pago de adeudos mediante acciones persuasivas e *invitar* a la regularización, reducir la evasión y la elusión mediante programas de fiscalización y combatir la corrupción mediante la identificación y denuncia de redes criminales. Estas estrategias, junto con esfuerzos anteriores, han

dado resultados; solo por mencionar un ejemplo, de acuerdo con el SAT (2023), las acciones de recaudación, de enero a diciembre de 2022, captaron 336 634 millones de pesos más que en el mismo periodo de 2018, es decir, 80% más en términos reales en comparación con el último año de la administración anterior (2012-2018).

Lo recaudado se ha destinado directamente a engrosar el presupuesto público; sin embargo, a pesar del mérito que significa cobrar mejor, estos esfuerzos tienen un límite. Con estas acciones, se ha logrado fortalecer la hacienda pública, pero no lo suficiente como para proveer los bienes y servicios en la cantidad y calidad requerida, mucho menos para conseguir un cambio sustancial en la distribución del ingreso y la riqueza. Estas deficiencias e insuficiencias reflejan el problema estructural y de carácter histórico al que nos enfrentamos, y que se acentuará en el futuro considerando la perspectiva demográfica que exigirá una mayor atención en materia de salud, educación y pensiones, por mencionar algunos de los desafíos más apremiantes.

La situación a nivel subnacional no es menos grave, sino que, por el contrario, se exacerba la limitación de recursos cuando lo poco recaudado tiene que pasar por un proceso de reparto. Esto genera restricciones y dependencia en las entidades federativas.

Marco estatal y federalismo fiscal

En el orden territorial, México es un país cuya organización está basada, según lo establecido en la Constitución, en una república federal. Esta organización define tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, todos bajo la figura del Pacto Federal que data del año 1824. Dicho ordenamiento debería establecer claramente las capacidades y competencias de cada nivel, las cuales a nivel territorial se relacionan con temas de gobernabilidad, seguridad y justicia, fomento al desarrollo económico y mejora del bienestar social.

En materia fiscal, esta organización otorga reservas al gobierno federal sobre el cobro de impuestos al comercio exterior, la explotación de recursos minerales, la explotación forestal y de combustibles, entre otros; por otro lado, los gobiernos municipales tienen competencia exclusiva en la recaudación de impuestos a la propiedad. Sin embargo, en lo que respecta a los gobiernos estatales, no se definen claramente competencias específicas, lo cual ha creado vacío y ambigüedad que a lo largo de la historia ha resultado en conflictos entre la federación y los estados (Astudillo & Fonseca, 2017). Ante esta falta de definición, se han establecido mecanismos de coordinación basados en leyes secundarias y reglamentos con el objetivo de evitar duplicación de funciones y delimitar los ámbitos de participación y coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios. Estos mecanismos han evolu-

cionado a lo largo de la historia moderna del país, desde la Constitución de 1917, pasando tres convenciones nacionales hacendarias en 1925, 1933 y 1947, así como las leyes de coordinación fiscal de 1953 y 1979 (Astudillo & Fonseca, 2017).

A partir de Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1979, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), bajo el cual los gobiernos estatales cedieron ciertas facultades de recaudación de impuestos al gobierno federal, a cambio de recibir una parte de la recaudación de las contribuciones federales y del reparto de capacidades fiscales para todos los órdenes de gobierno. En la LCF, se otorga a los gobiernos estatales la libertad de determinar las contribuciones no concurrentes que consideren viables; entre estas se destacan el impuesto sobre nómina, el impuesto sobre espectáculos públicos y algunos impuestos patrimoniales. En la Tabla 1, se muestra la distribución de capacidades fiscales en los tres niveles de gobierno.

TABLA 1
México: Distribución de capacidades fiscales (tipos de impuestos por nivel)

Federal	Estatl	Municipal
• Impuesto sobre la renta • Impuesto al valor agregado • Impuesto especial sobre productos y servicios • Impuestos al comercio exterior • Tenencia vehicular (reformado) • Impuesto sobre automóviles nuevos • Derechos sobre explotación minera • Rendimientos, derechos y excedentes de los ingresos por exportación de petróleo	• Impuesto sobre la nómina • Impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos • Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje • Impuesto sobre traslado de dominio de bienes inmuebles	• Impuesto predial • Impuesto sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos • Impuesto sobre espectáculos públicos • Derechos por suministro de agua (aunque no forman parte de los impuestos deben considerarse)

Nota. Elaboración con información de la SHCP.

Considerando la forma en que está definido el reparto de potestades en México, resulta comprensible que el grueso de la recaudación provenga del gobierno federal. Sin embargo, esta situación es en extremo desigual al compararla con otros países de estructura federal; en particular, dentro de la OCDE, México es el segundo país con la mayor concentración de recaudación federal (solo por debajo de Australia). En el año 2020, el 80.7% de los ingresos fiscales totales se originaron a nivel federal (Tabla 2), mientras que a nivel estatal solo se recaudó el 3.9% y a nivel local el 1.5% (OCDE, 2023).

TABLA 2

OCDE: Recaudación por nivel de gobierno 1995-2020 (porcentaje de la recaudación total)

	Gobierno supranacional		Gobierno federal		Gobierno estatal		Gobierno local		Contribuciones de seguridad social	
	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020	1995	2020
Países federales										
Australia	---	---	77.5	80.9	19.0	15.7	3.4	3.4	0.0	0.0
Alemania	0.6	0.5	31.4	27.5	21.6	24.0	7.4	8.2	39.0	39.7
Austria	0.4	0.4	64.7	63.1	1.8	2.1	4.1	3.2	29.0	31.1
Bélgica	1.0	0.9	60.1	49.5	1.8	11.1	4.8	5.1	32.2	33.4
Canadá	---	---	39.1	41.1	37.1	39.2	9.8	10.2	14.0	9.5
Estados Unidos	---	---	41.4	38.6	20.0	21.1	13.3	15.5	25.2	24.8
México	---	---	73.9	80.7	2.8	3.9	1.5	1.5	21.8	13.9
Suiza	---	---	31.7	33.5	24.0	25.6	17.5	15.7	26.8	25.2
Promedio aritmético	0.7	0.6	52.5	51.9	16.0	17.8	7.7	7.9	23.5	22.2
Países regionales										
Colombia	---	---	63.2	71.9	5.5	4.8	8.6	13.3	22.7	9.9
España	0.8	0.6	51.1	37.4	5.0	16.6	8.6	8.8	34.6	36.6

Nota. Elaboración con datos de la OCDE (2023).

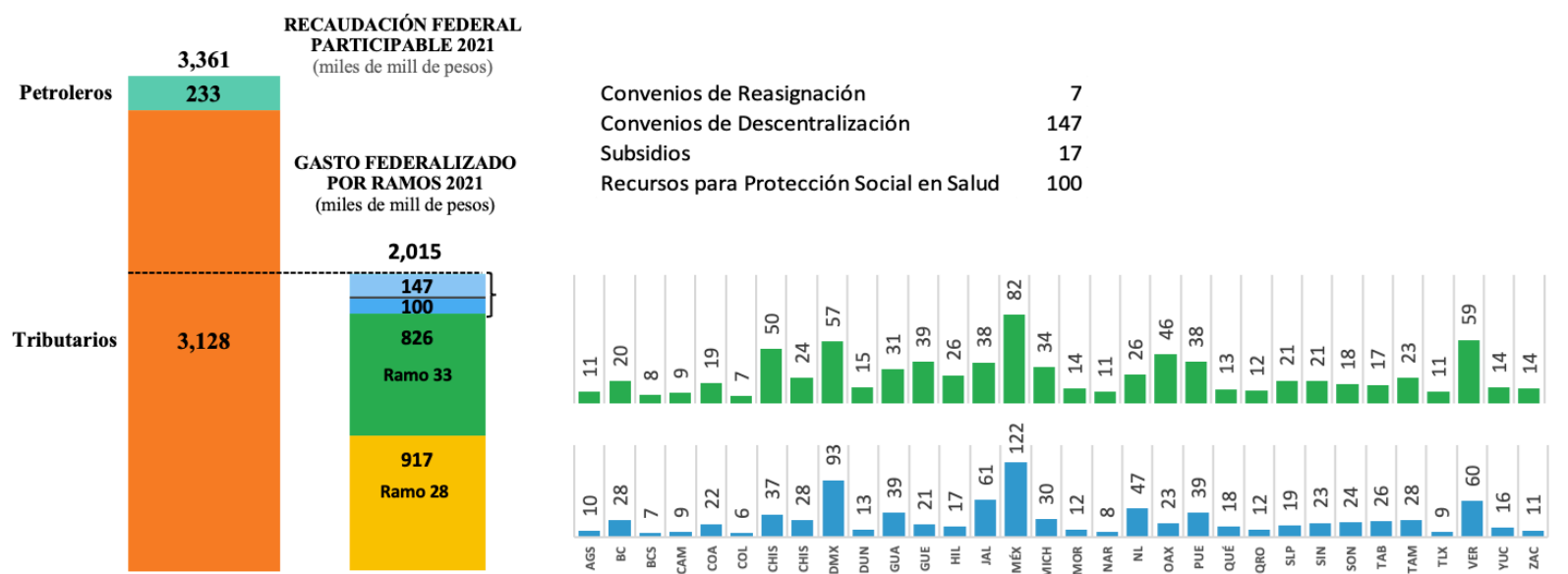
La concentración de las capacidades fiscales en México es un problema arraigado en su historia y consolidado en el marco legal del SNCF. Esto ha generado una contradicción política, ya que, a pesar de ser una república federal en su estructura, el país opera bajo un sistema fiscal altamente centralizado. Como consecuencia de esta estructura, el reparto de los recursos provenientes de la recaudación federal depende en gran medida de las decisiones del gobierno federal; por su parte, los gobiernos subnacionales no tienen suficientes incentivos para mejorar su capacidad fiscal. Aunque teóricamente se busca establecer condiciones para lograr equilibrios verticales y horizontales, en la práctica, las entidades no tienen las mismas posibilidades para desarrollar capacidades que les permitan generar mayores recursos propios.

Con la finalidad de mitigar estas asimetrías, se aplican distintos criterios en el sistema de transferencias, entre ellos, igualitarios, compensatorios, distributivos, resarcitorios, inerciales e incentivos a avances programáticos (Astudillo & Fonseca, 2017). Si bien el objetivo es dar certidumbre a los gobiernos subnacionales en términos de ingresos para sus haciendas, este sistema contribuye a una alta dependencia de las transferencias.

En una radiografía de la estructura de la generación de recursos fiscales, se parte de la recaudación federal participable (RFP), que se establece en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), a partir de los impuestos participables y los ingresos petroleros. De esa bolsa, en el presupuesto de egresos de la federación (PEF) se define el gasto considerado federalizado en seis componentes: participaciones (Ramo 28, gasto no programable¹), aportaciones (Ramo 33, gasto programable) y otros cuatro mecanismos menores (protección social en salud, convenios de descentralización, subsidios y convenios de reasignación) (SHCP, 2023).

Para ejemplificar lo anterior, en la Figura 6, se muestran los montos correspondientes al año 2021.² La RFP ascendió a 3.4 billones de pesos, de los cuales 2.0 billones se destinaron al gasto federalizado. De ese último monto, los recursos se distribuyeron entre las 32 entidades federativas y 2446 municipios, a través de participaciones, aportaciones y otros mecanismos menores.

FIGURA 6
México: Distribución del gasto federal participable 2021 (pesos corrientes)



Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

- Gasto programable: Erogaciones que la Federación realiza conforme a los *programas* para proveer bienes y servicios públicos (este gasto está sujeto a la estructura de los programas contenidos en diversos ramos presupuestales y no son ajustables). Gasto no programable: Erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población, las cuales *se ajustan de manera automática* conforme a las fluctuaciones que presentan otras variables durante el ejercicio fiscal.
- (a) Participaciones federales (Ramo 28 presupuestal); su distribución está en función de la importancia económica de cada entidad (PIB), la población, la eficiencia recaudatoria, entre otros criterios; (b) Aportaciones a estados y municipios (Ramo 33), cuyo reparto se realiza en función inversa al grado de desarrollo (Astudillo & Fonseca, 2017); (c) Provisiones salariales y económicas (Ramo 25); y (d) Convenios de descentralización y reasignación que están enmarcados en ámbitos de educación, salud, medio ambiente y sector agropecuario.

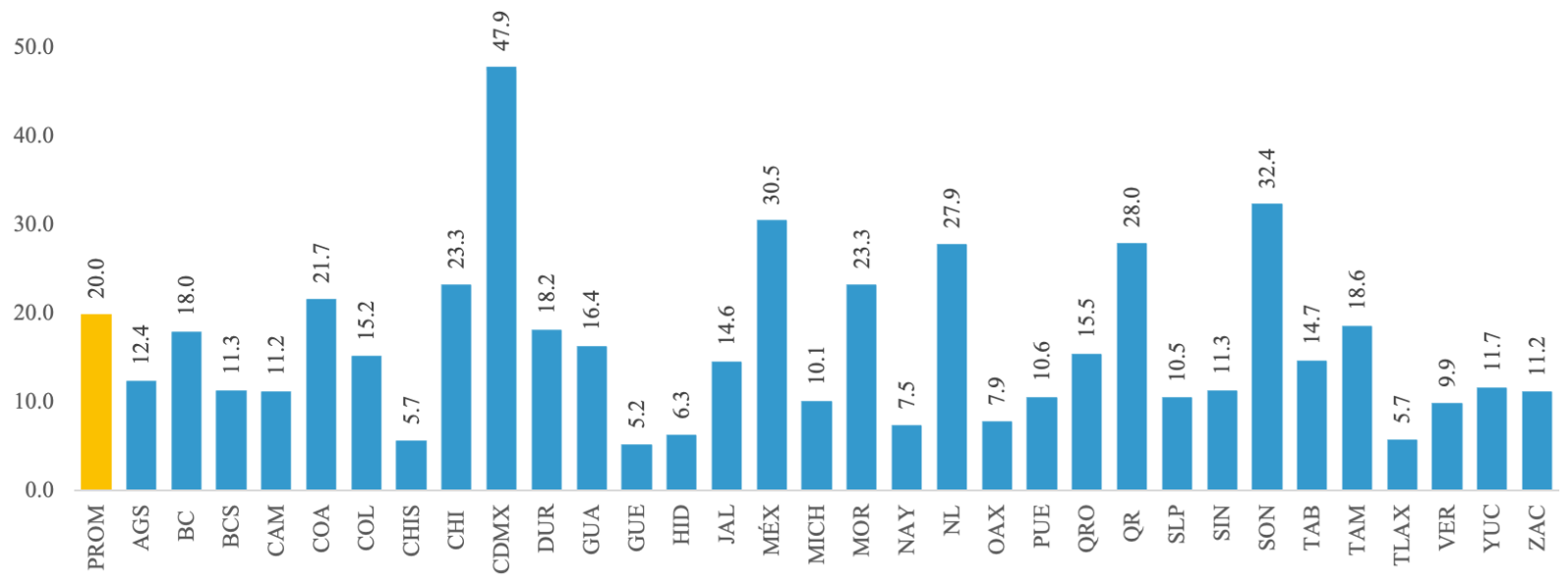
Considerando esta distribución y sus montos, la consecuencia directa es la insuficiencia de recursos propios y una alta dependencia de las transferencias. Al calcular el *índice de autonomía financiera*³ (Shah, 1994) para el año 2021, se encontró que ninguna entidad federativa alcanzó más del 50% de autonomía; esto significa que los ingresos propios no representaron ni la mitad de sus ingresos totales. Ya sea por participaciones o aportaciones, todos los estados dependen en su mayoría de las transferencias federales.

La dependencia de los ingresos petroleros agrava la situación cuando una parte de la RFP está compuesta por ingresos altamente volátiles, como los ingresos provenientes del petróleo. Como resultado, la inestabilidad y la insuficiencia de los recursos federales se transmiten a los gobiernos estatales a través del gasto no programable. Esto significa que las haciendas estatales se ven afectadas por la variabilidad de los ingresos petroleros y no pueden contar con una fuente estable y predecible de recursos para financiar sus gastos. La volatilidad de los ingresos petroleros genera incertidumbre y dificulta la planificación financiera a largo plazo tanto a nivel federal como estatal.

Las entidades con una mayor recaudación propia, como la Ciudad de México (47.9%), el Estado de México (30.5%), Sonora (32.4%), Quintana Roo (28.0%) y Nuevo León (27.9%), muestran un mayor grado de autonomía financiera. En el otro extremo están Chiapas (5.7), Guerrero (5.2) y Tlaxcala (5.7), que dependen en más del 94% de recursos federales (Figura 7).

FIGURA 7

México: Índice de autonomía financiera por entidades 2021
(% ingresos propios/ingresos totales)

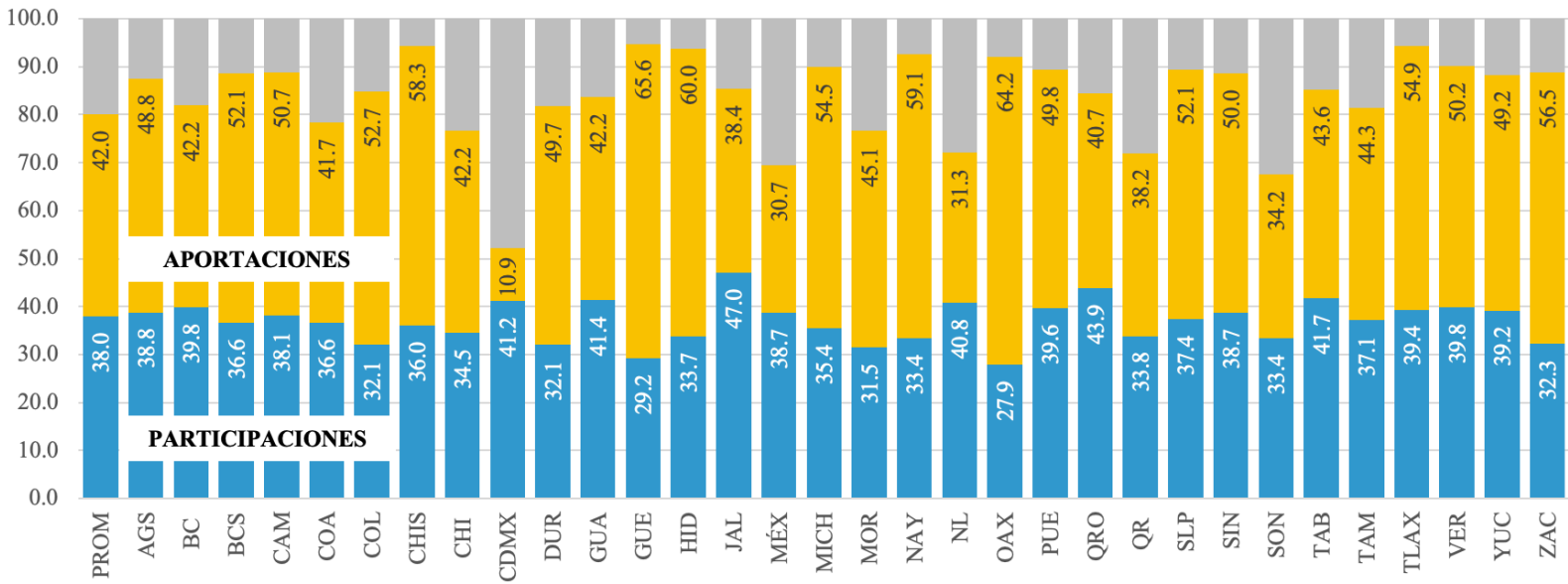


Nota. Elaboración con datos del INEGI.

3 Proporción de los ingresos propios de los ingresos totales, es decir, sin transferencias federales.

Una menor autonomía limita las capacidades de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus funciones; esto va en contra de una de las principales tesis del federalismo fiscal, que establece que la provisión de bienes y servicios públicos debe estar a cargo de los niveles de gobierno más cercanos a la población. Además, el bajo nivel de autonomía financiera dificulta su capacidad para hacer frente a situaciones económicas, sociales o desastres naturales imprevistos. La alta dependencia se expresa también en el peso que tienen las transferencias federales en los ingresos totales, que en promedio representan alrededor del 80% de los recursos con los que cuentan las haciendas estatales (Figura 8).

FIGURA 8
México: Participaciones y aportaciones federales por entidades 2021 (% ingresos totales)

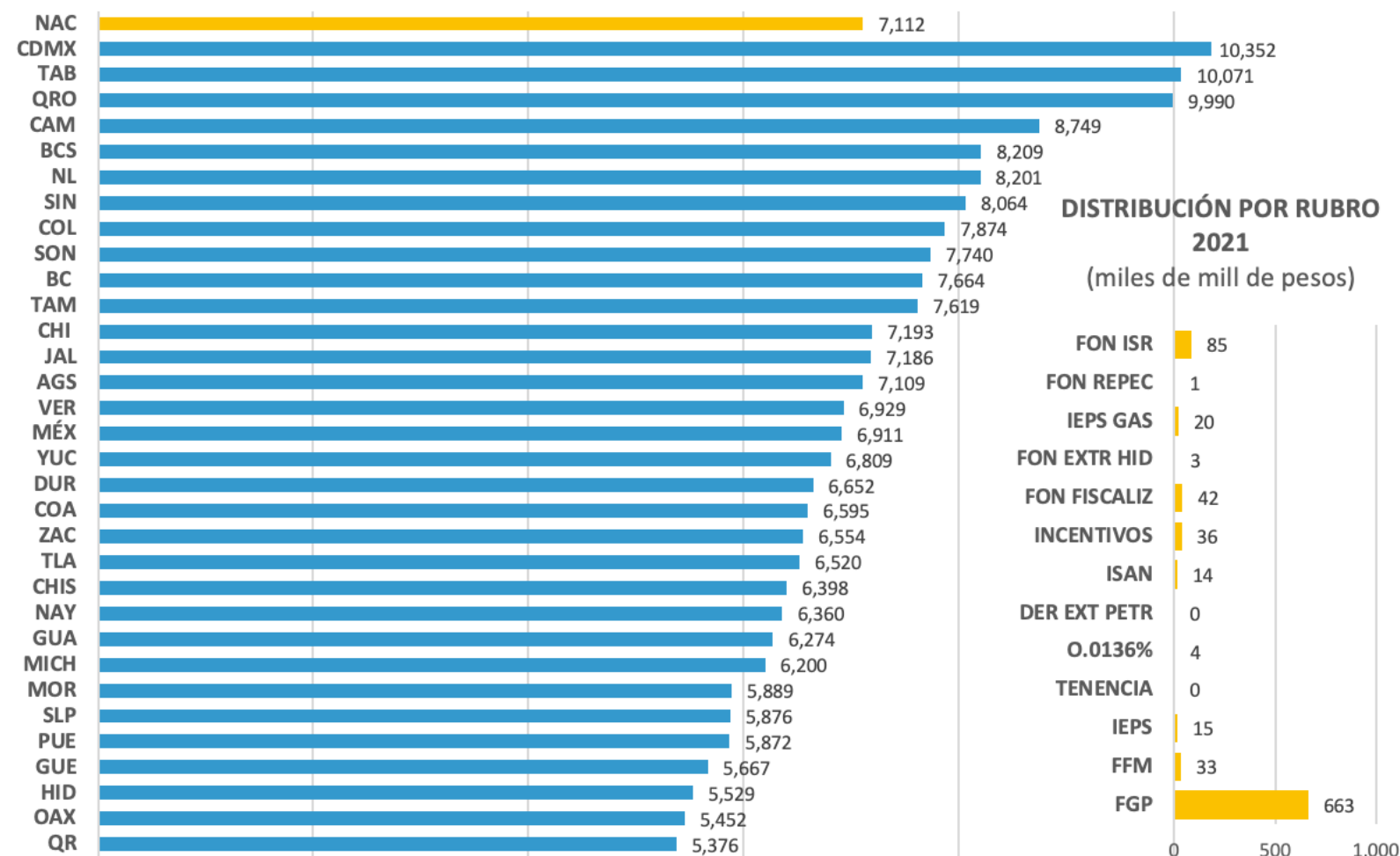


Nota. Elaboración con datos del INEGI.

En el caso de las participaciones, la fórmula de reparto generalmente asigna más recursos a las entidades con mayor población o un mayor dinamismo económico. Por ejemplo, en 2021, la Ciudad de México recibió la asignación más alta (10 325 pesos por habitante), destacan también Tabasco (con sesgo por actividad petrolera), Querétaro, Campeche (petrolero), Baja California Sur (por efecto poblacional) y Nuevo León; en sentido contrario, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Quintana Roo recibieron las asignaciones más bajas. Sin embargo, independientemente de la entidad, si consideramos el monto por habitante, es evidente que estos recursos resultan insuficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades de la población (Figura 9). Además, la fórmula de reparto de las participaciones, que debería buscar el equilibrio vertical, incorpora criterios compensatorios que van en contra de ese objetivo.

FIGURA 9

México: Participaciones per cápita por entidad federativa 2021 (peso por habitante)



Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

En el caso de las aportaciones es importante destacar que existe obligatoriedad para que estos recursos sean usados para fines específicos establecidos en las reglas de operación de ocho fondos, los cuales son:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FAFM).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y La Ciudad de México (FASP).
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

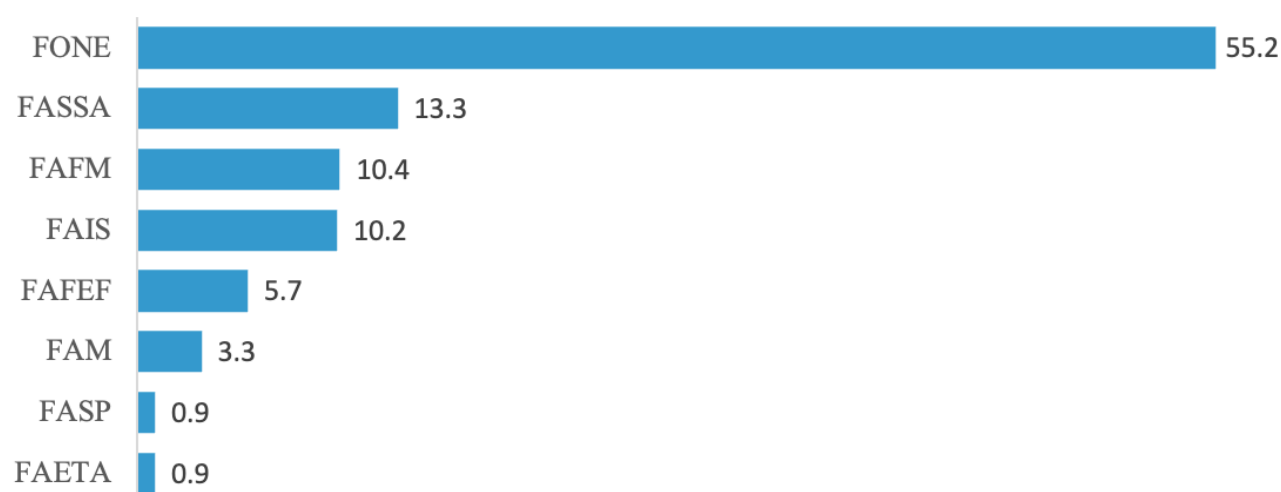
Al tratarse de fondos etiquetados, las entidades no tienen la libertad de utilizar más del 40% de los ingresos transferidos para otros propósitos. Los equilibrios horizontales no suelen cumplirse, porque los montos y la estructura de reparto no siempre están relacionados con las características específicas de cada entidad. Esta insuficiencia de recursos justifica el distanciamiento entre la población y las necesidades de atención que se demandan ante los gobiernos subnacionales.

Aunque el mecanismo de reparto de las aportaciones está basado en fórmulas que incluyen indicadores económicos y sociales a nivel municipal, para asignar a los territorios con mayor índice de marginación una mayor cantidad de recursos, estos datos pueden estar sujetos a imprecisiones o resultan poco representativos de las condiciones de cada localidad. Esta situación, sumada a la insuficiencia y desatención, agrava la inequidad en la provisión y acceso a servicios de salud, educación, seguridad e infraestructura.

En 2021, el 55.2% de las aportaciones se destinaron a la nómina educativa, mientras que salud e infraestructura social sumaron apenas el 23.7%, el resto de los fondos participa con el 21.1% (Figura 10).

FIGURA 10

México: Distribución de las aportaciones por fondo 2021 (estructura %)

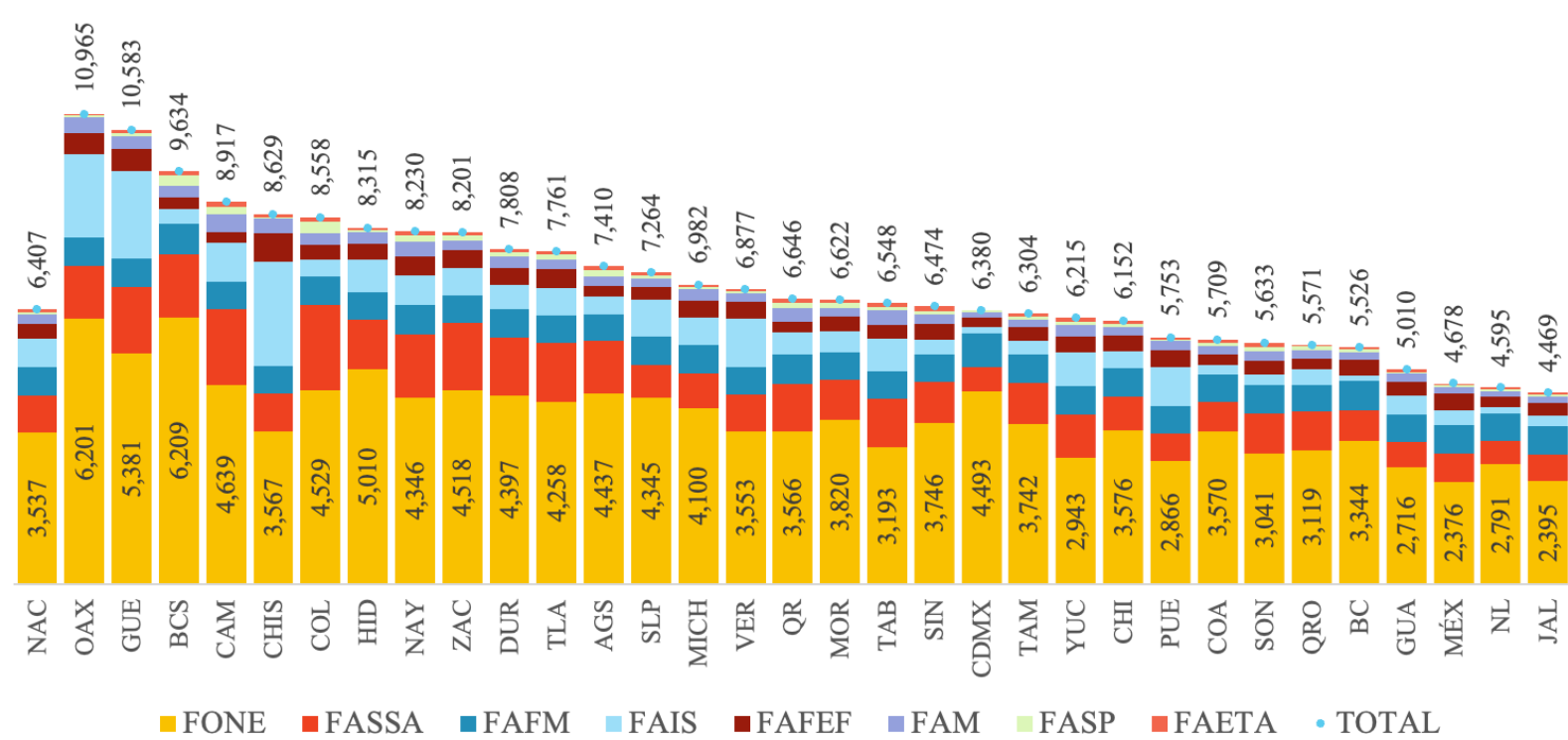


Nota. Elaboración con datos de la SHCP.

En ese mismo año, las aportaciones por habitante ascendieron a 6407 pesos (Figura 11). Según el grado de marginación, las entidades federativas con más recursos transferidos fueron Oaxaca, Guerrero, Baja California Sur, Campeche y Chiapas. Por otro lado, las entidades con menor índice de marginación y menor monto transferido fueron Baja California, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Incluso en estos últimos casos, no resulta tan claro

considerar justificable una menor asignación, dada la alta heterogeneidad que existe al interior de cada entidad, donde pueden coexistir localidades sumamente rezagadas junto a zonas de alto nivel de ingreso.

FIGURA 11
México: Aportaciones federales per cápita 2021 (pesos corriente por habitante)



Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

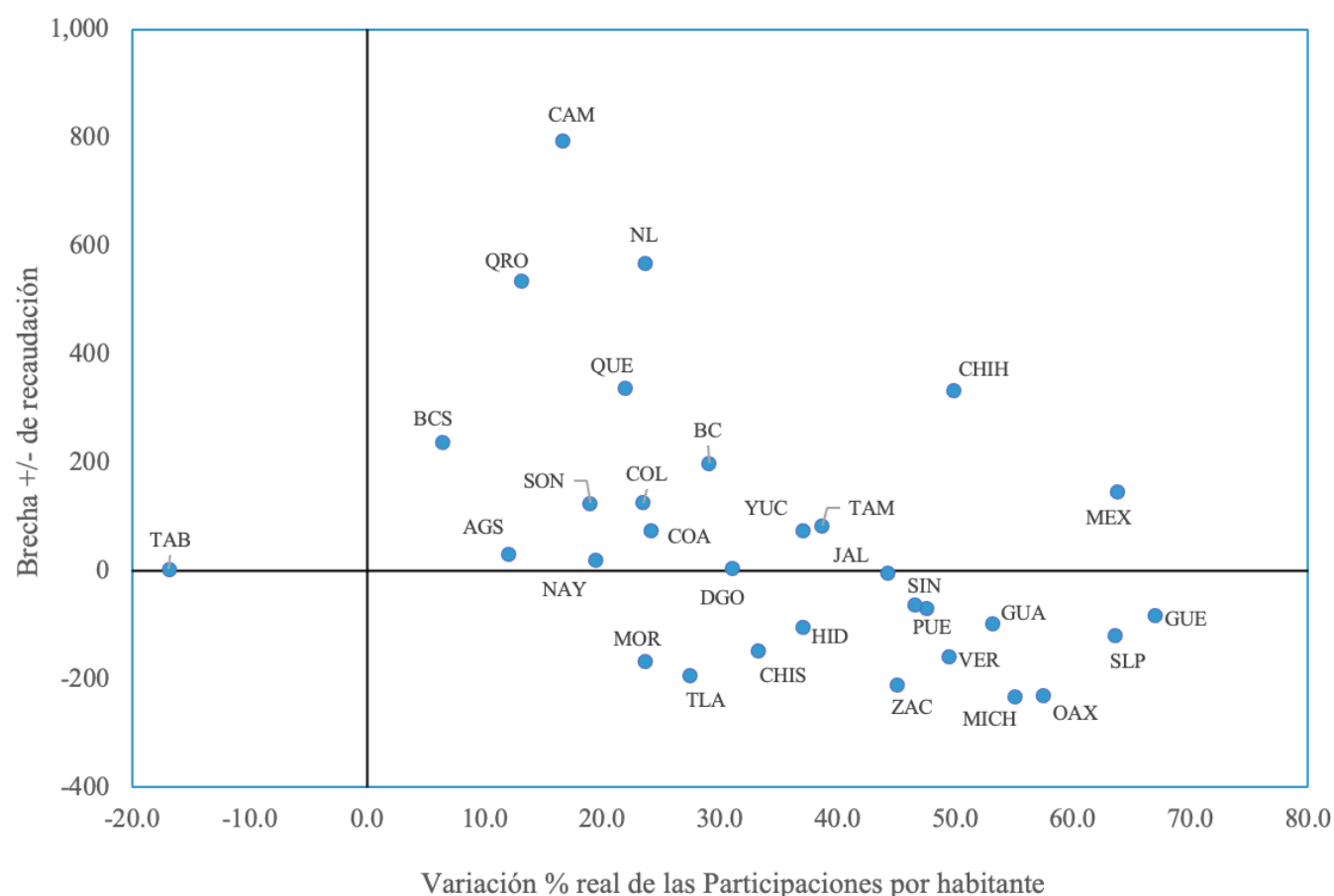
El incumplimiento de los objetivos de los mecanismos de transferencias, en el sentido de lograr equilibrios verticales y horizontales, tiene serias consecuencias para todo el país. En el caso de las participaciones, la actual estructura genera distorsiones porque no incentiva a las entidades a mejorar su captación propia. Considerando el periodo 2000-2020, se identifica que no hay equilibrio vertical.⁴ De hecho, sucede prácticamente lo contrario, pues ante una menor capacidad recaudatoria, mayor es el crecimiento de las participaciones en el periodo indicado.

Bajo la correlación propuesta, existe una recompensa para las entidades que, como Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Guerrero o San Luis Potosí, experimentaron los niveles más bajos de recaudación. Por otro lado, esta correlación afecta negativamente a Campeche, Nuevo León, Quintana Roo y Querétaro que, a pesar de generar brechas positivas en recaudación, tienen un bajo nivel de crecimiento en sus montos participables (Figura 12).

4 Según Chiapa y Velázquez (2011), “Un desequilibrio vertical se da cuando los recursos propios y los gastos de un nivel de gobierno difieren entre sí. Por otro lado, si hubiera una total sincronía entre gasto e ingreso propio de los gobiernos subnacionales, habría un desequilibrio horizontal si las capacidades fiscales de diferentes gobiernos del mismo nivel difieren entre sí” (p.20).

FIGURA 12

México: Variación real % participaciones per cápita vs brecha de recaudación 2000-2020



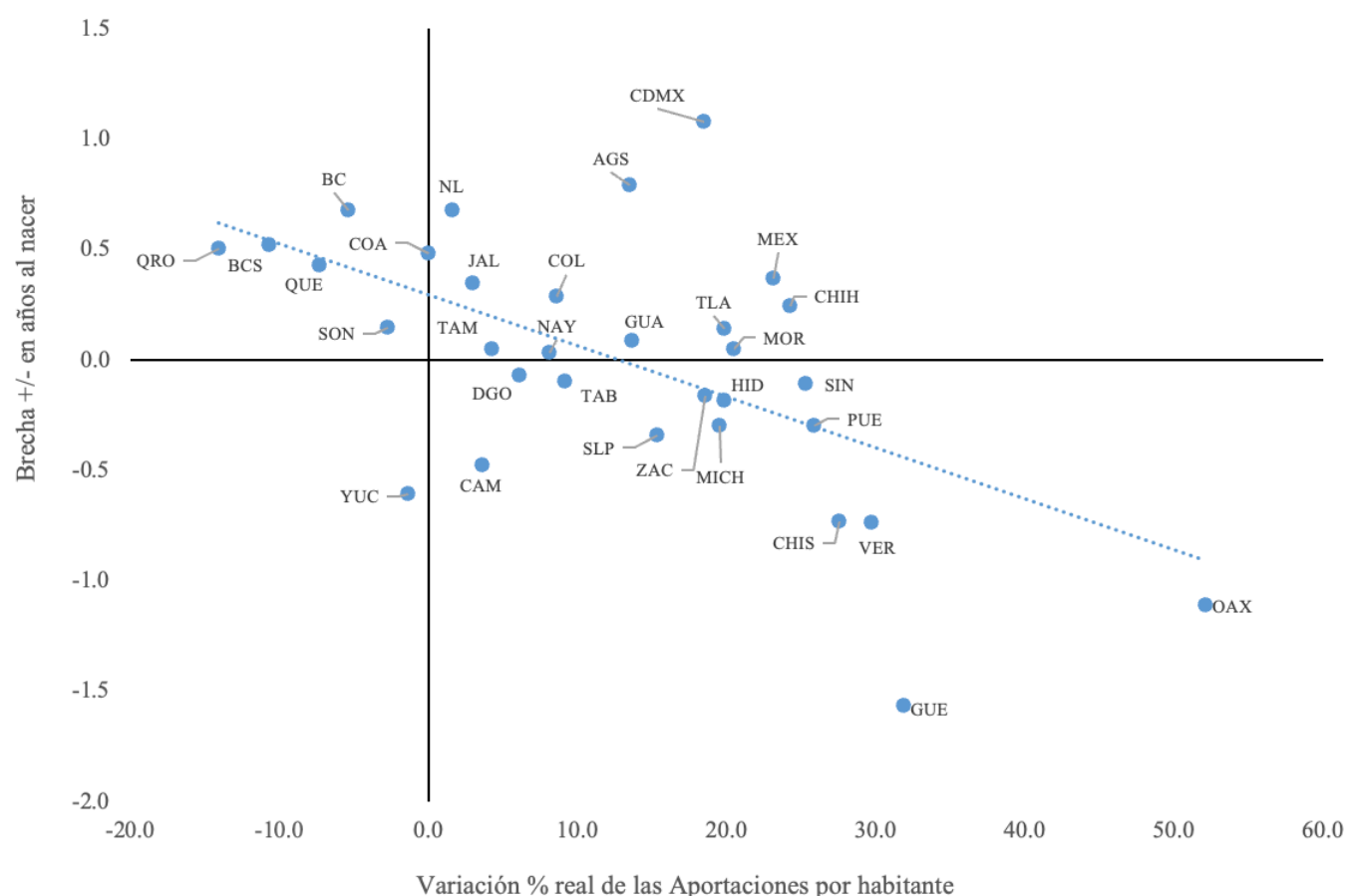
Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

En cuanto a los equilibrios horizontales, es importante tener en cuenta que el objetivo es equilibrar con mayores transferencias a aquellos territorios que tienen alta marginación. Durante el periodo de 2000-2010, al comparar la diferencia de la esperanza de vida al nacer que existe en cada entidad en relación con el promedio nacional (brecha medida en años) contra la variación porcentual real per cápita en las aportaciones federales, no se encontró una correlación positiva entre la cantidad de dinero recibida y una disminución de la brecha. Esto significa que las condiciones de atención médica no permitieron reducir las diferencias entre las entidades más marginadas y el resto del país.

Guerrero, Chiapas y Veracruz son el claro ejemplo de que, a pesar de experimentar un aumento de más del 20% en las aportaciones por habitante, mantienen durante los 20 años una brecha negativa contra el promedio nacional (Figura 13).

FIGURA 13

México: Correlación Aportaciones per cápita-Brecha en esperanza de vida 2000-2020



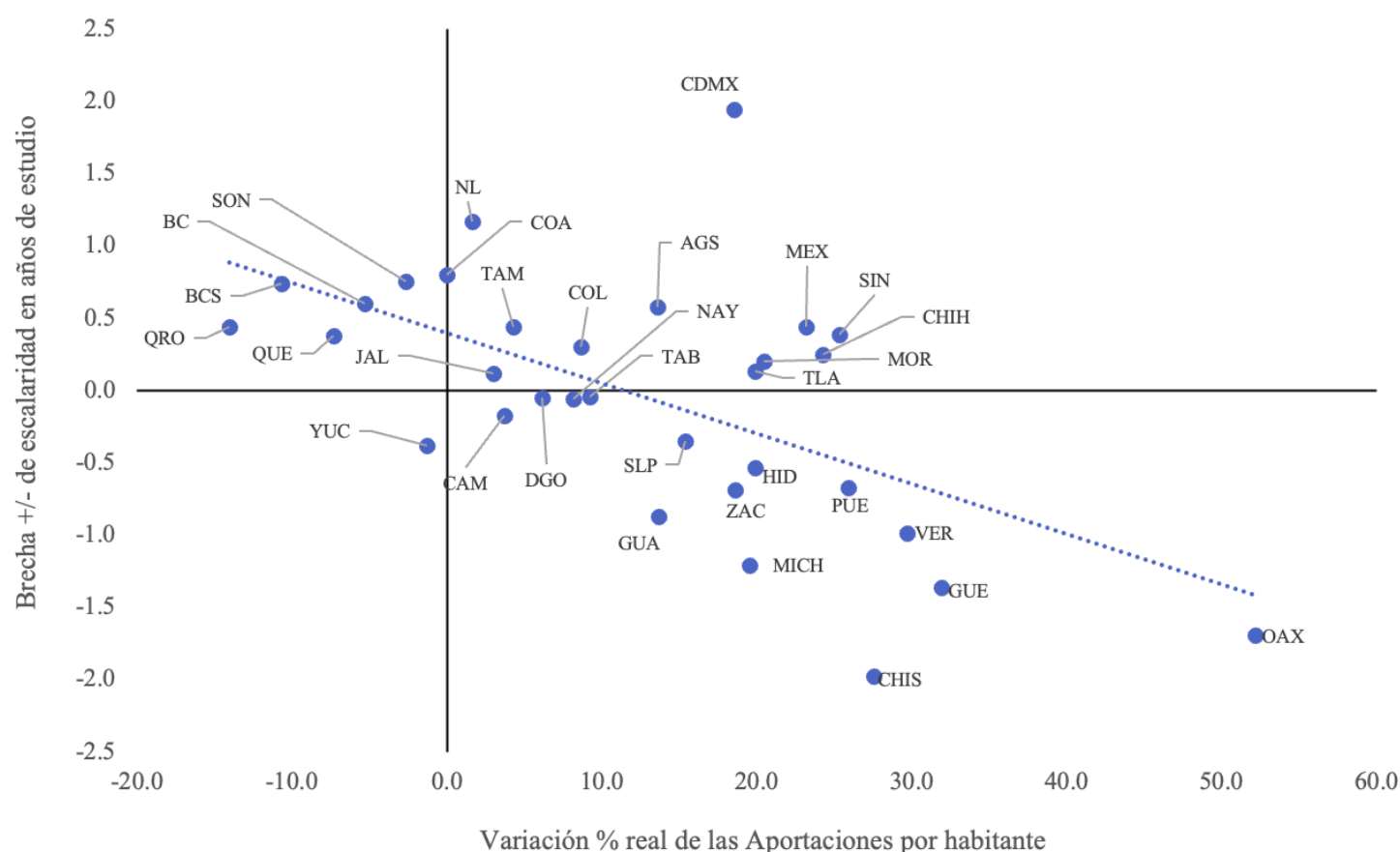
Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

Un aspecto adicional para considerar en relación con el cumplimiento de la equidad horizontal es la relación entre la variación real porcentual de las aportaciones federales per cápita y el cambio en el promedio de años de escolaridad (Figura 14). Siendo el gasto en educación uno de los principales componentes etiquetados en las aportaciones, se esperaría que un crecimiento en el monto transferido se tradujera en una menor brecha educativa con respecto del promedio nacional. Sin embargo, esto no sucede y, de hecho, existe una correlación negativa entre el crecimiento porcentual per cápita de las aportaciones y la brecha educativa.

Veracruz, Guerrero, Chiapas y Oaxaca han recibido los mayores aumentos en gasto per cápita (más del 30%), pero han mantenido la misma brecha negativa en comparación con el resto del país durante los 20 años de referencia (1.5 años menos que el promedio). Este estancamiento sugiere que factores cuantitativos considerados en esta correlación y otros de carácter cualitativo, como el tipo de instalaciones, la capacitación de profesores y la ubicación de las escuelas, limitan la efectividad del gasto.

FIGURA 14

México: Correlación Aportaciones per cápita-Brecha educativa por entidades 2000-2020



Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

El sistema de aportaciones está perpetuando una asimetría alarmante en el nivel de bienestar de las entidades federativas. Los recursos destinados a salud y educación no están llegando en las cantidades ni en la calidad necesaria para lograr cerrar las brechas existentes.

Hasta este punto, se identifica que la estructura fiscal actual, tanto a nivel federal como a nivel subnacional, no resuelve las asimetrías ni la desigualdad imperante, y tampoco cumple con los objetivos de equilibrios a nivel nacional y subnacional. Por lo anterior, es necesario plantear directrices factibles para emprender una reforma hacendaria que abarque no solo el nivel federal, sino que también involucre un reordenamiento de capacidades y responsabilidades a nivel subnacional. Esta reforma no debe centrarse únicamente en el ámbito recaudatorio, sino que debe concebirse como un cambio integral de las condiciones que permita cumplir efectivamente con los criterios del federalismo fiscal.

Hacia una mejor fiscalidad de los gobiernos subnacionales. Algunas propuestas

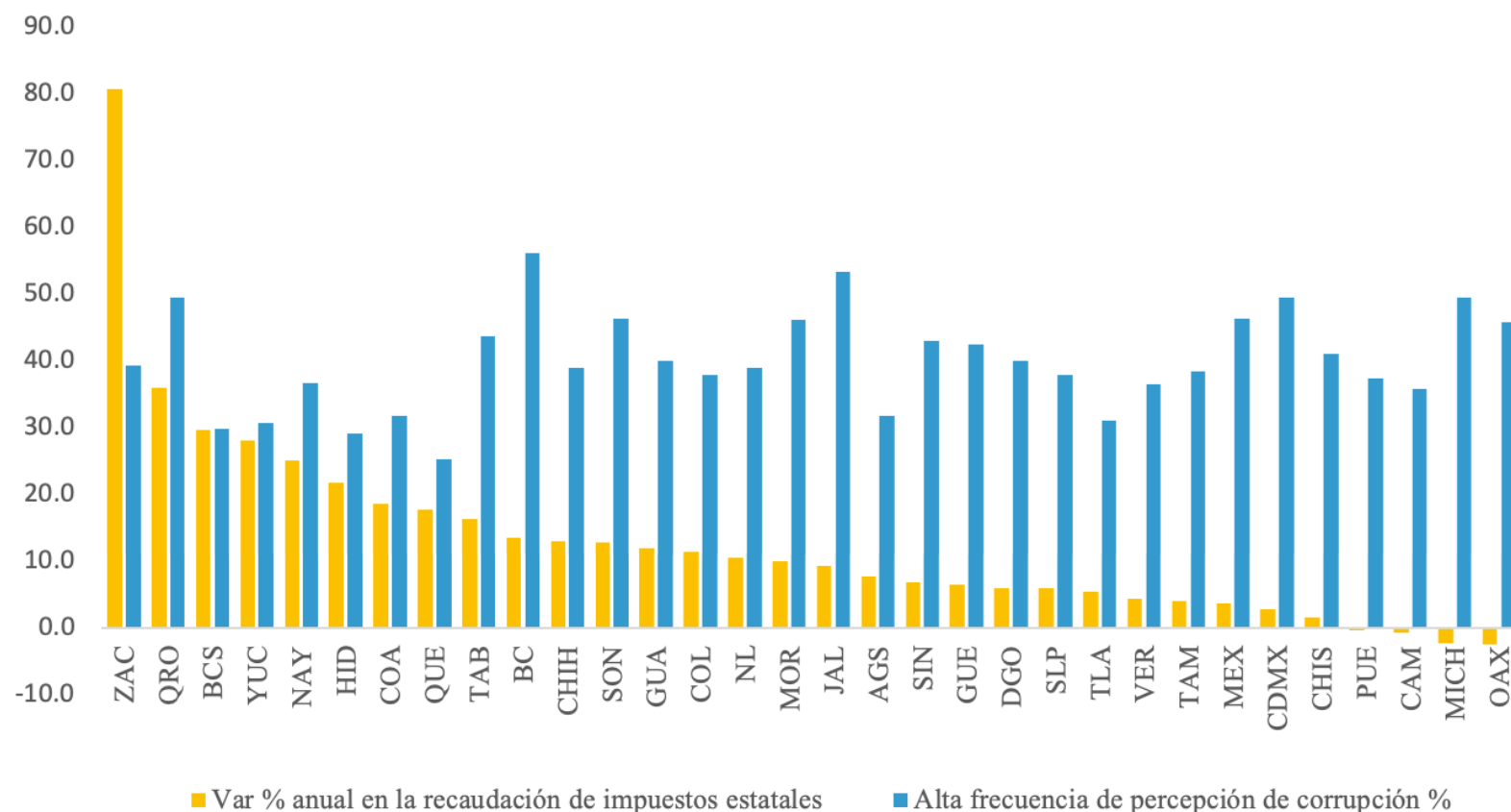
Los recursos limitados a nivel federal y subnacional tienen implicaciones concretas en la provisión de bienes y servicios públicos como la salud y la educación. Es esencial que los tres niveles de gobierno dispongan de recursos suficientes para ofrecer estos servicios de manera adecuada. Además de la cantidad de ingresos disponibles, factores como la capacidad administrativa, la eficiencia y efectividad en la ejecución del gasto, así como la transparencia y la rendición de cuentas, desempeñan un papel fundamental. No se trata solo de contar con fondos para gastar, sino de utilizarlos de manera efectiva, atendiendo a las necesidades de la población y promoviendo la generación de recursos tanto propios como federales para hacer frente a las demandas del futuro.

En México, como ya ha quedado de manifiesto, los estados y municipios enfrentan múltiples obstáculos para atender sus necesidades, tanto por los limitados recursos federales que reciben como por su incapacidad para generar ingresos propios. La insuficiencia de recursos financieros se combina con una falta de personal capacitado y especializado en la gestión de las haciendas locales; esta carencia de personal calificado, sumada a la escasa organización y las limitaciones tecnológicas, restringe aún más la posibilidad de contar con una recaudación efectiva.

La alta incidencia de corrupción en el ámbito gubernamental también afecta negativamente la recaudación de impuestos estatales. Los actos de corrupción, como el desvío de fondos y recursos por parte de funcionarios deshonestos, reducen la cantidad de ingresos disponibles y merman la confianza de los ciudadanos en la capacidad del gobierno para administrar los impuestos. La percepción de corrupción se ve agravada por la falta de mecanismos efectivos de fiscalización y rendición de cuentas por parte del Estado. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (INEGI, 2022), se observa una correlación entre la percepción de corrupción en los actos de gobierno y la recaudación de impuestos estatales. Por ejemplo, en estados como Zacatecas, Baja California Sur, Nayarit, Hidalgo y Querétaro, donde se percibe una corrupción relativamente baja en comparación con el promedio nacional (43.2), se registraron aumentos significativos en la captación de impuestos estatales, superiores al 10%. En contraste, en entidades como el Estado de México, la Ciudad de México, Michoacán y Oaxaca, donde la percepción de corrupción es superior al promedio nacional, el crecimiento en la recaudación de impuestos estatales fue menor al 5% en el año de referencia (Figura 15).

FIGURA 15

México: Percepción en la corrupción 2021 vs variación en la captación de impuestos estatales 2021-2020



Nota. Elaboración con datos de la SHCP e INEGI.

A partir de los elementos identificados con anterioridad, se considera imperativo poner en la discusión pública un conjunto integral de medidas que favorezcan la recaudación de los tres niveles de gobierno, enfocándose en una política hacendaria completa que reconozca la importancia fundamental del municipio como la unidad básica de la federación. Estas propuestas no son limitativas, sino que se espera que a partir de ellas se generen nuevas ideas que enriquezcan el debate. Esta política debe diseñarse y ejecutarse gradualmente, en forma consistente, en un horizonte temporal de mediano y largo plazo que trascienda más allá del ciclo político. A continuación, se proponen algunas acciones generales para iniciar la discusión:

- Contar con personal capacitado y experto en la gestión fiscal y el marco regulatorio es una condición necesaria para que los estados y municipios desarrollen una estructura administrativa efectiva y eficiente para gestionar sus asuntos fiscales. Para ello, se sugiere incentivar a las entidades federativas a aplicar una reforma y modernización de sus tesorerías, transformándolas en *unidades tributarias* con mayores capacidades y responsabilidades, en especial en la rendición de cuentas y transparencia. Se propone establecer convenios de colaboración entre el nivel federal y los niveles subnacionales

para la formación y profesionalización de servidores públicos; esto podría lograrse aprovechando las capacidades de los centros de educación superior cercanos, para que en sinergia se conviertan en formadores y proveedores de funcionarios especializados y en constante actualización. Aunque el INDETEC⁵ tiene algunas de esas responsabilidades, en realidad no tiene suficiente capacidad para cumplir con esa demanda y, por lo tanto, es necesario considerar su reestructuración y fortalecimiento.

- Crear una perspectiva a largo plazo para las economías locales, que no estén sujetas a las fluctuaciones macroeconómicas del país. En lugar de depender de los ingresos nacionales durante tiempos de incertidumbre económica, los municipios podrían tener una fuente de ingresos mínima y estable. La apuesta es lograr esto a través del impuesto predial para garantizar un flujo de ingresos constante. Se sugiere la implementación de un programa nacional de actualización catastral a cargo del INEGI, con presupuesto y plazos definidos. Una vez asumida esta función y establecidas las condiciones y montos a tributar, las unidades fiscalizadoras con personal capacitado tendrían las condiciones para llevar a cabo un cobro efectivo del impuesto predial, lo que ampliaría la base de los ingresos propios de cada municipio. La propuesta de centrarse en el predial radica, como lo indica De la Calle (2020), en que es un impuesto progresivo que se calcula en función del valor de los bienes del contribuyente y es difícil de evadir. Además, este impuesto puede fomentar la transparencia y la democracia al acercar a los ciudadanos y a los gobernantes a través de una gestión eficiente. Si se diseña adecuadamente, el impuesto predial puede permitir la transferencia de recursos a zonas marginadas para fomentar la igualdad y proteger los derechos de propiedad. Por último, este impuesto puede incentivar a los gobiernos municipales a atraer inversiones y aumentar la base gravable, reduciendo así el incentivo a la extorsión.
- Eliminar gradualmente los convenios de colaboración del Ramo 25 que suelen ser firmados por gobernadores y presidentes municipales con el gobierno federal. Estos convenios son altamente discrecionales y tienen poco impacto en el bienestar de la población.
- Una vez implementados y en funcionamiento los dos procesos anteriores, se propone transitar hacia un esquema de administraciones multinivel (Martínez & Onrubia, 2016).

5 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas funciones son la realización de tareas tales como: apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como Secretario Técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de los Grupos de Trabajo emanados del propio Sistema Nacional.

Este enfoque implica compartir los ingresos de la recaudación del IVA y, de manera gradual, del IEPS entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La ampliación de capacidades de las administraciones tributarias estatales a mediano plazo debería generar mayores ingresos, debido a la cercanía a la fuente de tributación y la homologación y simplificación de procesos administrativos mediante el uso de tecnologías de la información. La adopción de un enfoque multinivel permitiría cumplir con el principio de equidad vertical, incentivando a cada nivel de gobierno a aumentar la recaudación y contar con una combinación de recursos fiscales con mayor autonomía. En otras palabras, se espera que cada nivel de gobierno, paulatinamente, se haga de una proporción más alta de recursos propios en comparación con las transferencias federales.

En los enfoques convencionales sobre reforma fiscal, se suele concentrar la atención en políticas de arriba hacia abajo (*top-bottom*) al considerar que esta es la dirección adecuada; sin embargo, este enfoque soslaya la importancia de un reordenamiento en la base del arreglo federal. Por esta razón, en el presente trabajo, se reconoce la importancia que tienen los niveles subnacionales de gobierno y se propone una transformación de abajo hacia arriba (*bottom-up*). La idea central detrás de esta propuesta es que, una vez que los municipios y los estados mejoren significativamente sus capacidades fiscales y fortalezcan su capacidad para recaudar ingresos propios, se estaría en una mejor posición para avanzar hacia una reforma tributaria a nivel federal. A continuación, se enuncian algunas acciones al respecto:

- Aumentar las tasas marginales del impuesto a los altos ingresos personales y corporativos para mejorar los niveles de recaudación. Si bien los estudios referentes a la incidencia del ISR indican que 70.4% de la recaudación proviene del quintil más alto de ingreso (SHCP, 2021), lo cierto es que aun dentro del décimo decil existe una gran asimetría en cuanto a la distribución del pago y la misma incidencia, sobre todo considerando la capacidad que tiene el 1% más rico para aprovechar el marco legal y la debilidad institucional, que se combina con la impunidad para evadir y eludir el pago de contribuciones. Por tal motivo, adicional a las medidas que está tomando el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es necesario incrementar las tasas marginales sobre la base, no solo a partir de estudios técnicos sino, como plantea Atkinson (2016), con un pacto que englobe los puntos de vista de todos los actores involucrados. Tal y como Campos et al. (2014) han señalado, la tasa marginal óptima al ingreso del 1% más rico es de entre 40 y 60 por ciento, con un promedio de 52%. Esta tasa resulta prudente, considerando que este grupo de población no gasta directamente su ingreso en bienes y servicios sujetos

de otras contribuciones, o en inversiones productivas, sino que tienen incluso la capacidad de colocar grandes cantidades de recursos en el extranjero, por ejemplo, en paraísos fiscales.

- En este mismo sentido, la elasticidad que existe entre el incremento de la tasa y la recaudación resultante, considerada en los estudios de incidencia, no toma en cuenta la interdependencia entre los ingresos de personas pertenecientes a otros niveles de ingreso, puesto que las tasas bajas favorecen a una mayor concentración, dicho fenómeno se presenta a costa del resto de la población. En el caso de los corporativos, por ejemplo, la experiencia a nivel mundial indica que los recortes de impuestos a los ingresos gerenciales en los años ochenta significaron una reorientación a favor de los beneficios y bonos corporativos, así como a las ganancias de los accionistas (Atkinson, 2016), pero nunca a una mayor remuneración al resto del personal.
- Una mejor distribución de la carga tributaria incrementa la percepción de la justicia social; en ese sentido, el reordenamiento de las tasas del ISR en el mediano y largo plazo permitiría aliviar la carga fiscal de los niveles más bajos de ingreso. Esta medida fiscal combinada con política de empleo dirigida no solo a incrementar niveles salariales, sino a crear y formalizar masivamente fuentes de trabajo mediante una política industrial integral, arrojaría mejores resultados. La evidencia histórica arroja que mayores niveles de captación fiscal están asociados no solo a la capacidad de pago de los individuos, sino también a una política estatal que favorece la actividad económica dinámica y vigorosa.
- Adicional al incremento de tasas en el impuesto al ingreso de los más ricos, es urgente establecer un impuesto básico a la riqueza. Según estimaciones de la CEPAL, la riqueza en México representa cerca de 4.6 veces el ingreso nacional, de esta el 75.9% está integrada por activos no financieros producidos: maquinaria, equipo, instalaciones, viviendas y automóviles principalmente; otro 24.7% lo componen terrenos rurales y urbanos; y un 0.4% se encuentra en activos financieros (Del Castillo, 2017). El 75% de la riqueza está concentrada en el décimo decil de la población tanto por el valor de los activos como por la cantidad de ellos. La concentración de la riqueza tiene efectos todavía más severos que la del ingreso, en el sentido que perpetúa la desigualdad e impone una barrera a la movilidad social. Es urgente plantear un impuesto a la riqueza tanto en una modalidad de ingreso vitalicio como por efectos de transmisión de activos, es decir, un impuesto por recibir una herencia.

Reflexiones finales

La propuesta de reforma fiscal debe partir de un análisis de las acciones tomadas hasta el momento, con un enfoque en detener la fuga de ingresos y en castigar la evasión y la elusión fiscal; además, es fundamental fortalecer al SAT para garantizar una administración tributaria adecuada y efectiva. Sin embargo, la reforma fiscal debe ir más allá de cambios a corto plazo, debe incluir políticas audaces y transformadoras que aborden la raíz de los problemas fiscales en México. Un aspecto crucial de esta reforma es la necesidad de incorporar a las haciendas estatales y municipales en la discusión, centrándose en mejorar sus capacidades de administración y gestión de impuestos para generar ingresos propios sostenibles a largo plazo.

La participación coordinada de los tres niveles de gobierno es esencial para construir una economía moderna y un estado de bienestar sostenible. Para lograrlo, es imprescindible una reforma fiscal que permita una mayor recaudación de ingresos, fortalezca las finanzas públicas del país, fomente el federalismo y la equidad, y minimice la desigualdad. Este esfuerzo fiscal debe enfocarse en mejorar la situación de todos los niveles de gobierno, comenzando por los municipios, que históricamente han sido los más desfavorecidos en términos de recursos y capacidades fiscales.

Para que los gobiernos subnacionales puedan generar sus propios ingresos fiscales es fundamental que cuenten con habilidades técnicas, operativas, administrativas e institucionales sólida, que les permitan establecer y gestionar sus sistemas de manera efectiva y sostenible. Estas capacidades son esenciales para reducir su dependencia del gobierno federal y garantizar su autonomía financiera.

En suma, la reforma fiscal se presenta como una herramienta para asignar, estabilizar y distribuir recursos, no solo a nivel macroeconómico, sino también a nivel regional. Además, puede ser una herramienta de transformación social y generadora de bienestar.

Referencias

- Astudillo, M., & Fonseca, F. J. (2017). *Finanzas Publicas Para Todos. Una Introduccion A La Hacienda Publica Mexicana*. Trillas.
- Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.
- Campos, R., Chávez, E. S, & Esquivel, G. (2014). Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible. *Finanzas Públicas*, 6(18), 24-64. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2014/rfpcefp0182014.pdf>
- Cárdenas, E. (2018). Política hacendaria en México de 2013 a 2017. Una primera aproximación al sexenio. *El Trimestre Económico*, 85(340), 887-923.

- Chiapa, C., & Velázquez, C. (2011). Evaluación del Ramo 33. En, *Estudios del Ramo 33*. (pp.17-64). El Colegio de México / Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020*. CONEVAL.
- De la Calle, L. (2020). Por el bienestar de todos, primero el predial. Debilidad de finanzas públicas y una propuesta de reforma tributaria. *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, (5), 129-159.
- Del Castillo, M. (2017). La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México. *Estudios y perspectivas*, (172). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/eddbc6a4-f478-4e16-be43-4b0236075df5/content>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- Martínez, J., & Onrubia, J. (2016). Una estructura más eficiente y equitativa de gobierno en el marco de la Administración Pública multinivel. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (819), 97-116.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *OECD Statistics*. <https://stats.oecd.org/>
- OXFAM México. (2022). *¿Quién paga la cuenta? Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas en México*. OXFAM.
- Ros, J. (2015). La trampa fiscal: la baja carga tributaria. En, *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* (pp. 47-67). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sistema de Administración Tributaria. (2023). *Informe Tributario y de Gestión. Cuarto trimestre*. SAT.
- Shah, A. (1994). *The reform of intergovernmental fiscal relation in developing and emerging market economies*. The World Bank.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares, resultados 2020*. SHCP
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

CAPÍTULO 5

Aspectos por considerar para una reforma hacendaria en México

Eduardo Ramírez Cedillo¹

1 Profesor-Investigador, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa

Dentro de los rezagos históricos que presenta México, la reforma hacendaria es quizás uno de los más importantes, debido a los pocos avances que se han tenido. Las deficiencias que se observan de forma cotidiana están relacionadas con la poca participación del Estado en el suministro de bienes públicos, la incapacidad para generar una sociedad más equitativa y los constantes desequilibrios que impiden el crecimiento y el desarrollo económico. El manejo y la administración de las finanzas públicas se sujetan a una postura restrictiva vinculada al equilibrio y la austeridad fiscal, independientemente de la complejidad que se vive ante situaciones como la pandemia sanitaria en los años recientes. Estos desafíos ponen en evidencia la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria que contemple adecuaciones en la estructuración de los gastos públicos, el incremento en los ingresos presupuestales y cambios en la composición del federalismo fiscal, que posibiliten una convergencia entre los gobiernos subnacionales y locales.

En materia de gasto público, grosso modo, se deberían favorecer aquellos gastos que tengan mayor impacto sobre la creación de empleos, el incremento de la productividad y la implementación de una política social que no se limite a administrar la pobreza, sino que genere un nuevo tejido social con perspectivas de incursionar en el mercado laboral en condiciones de competencia. Para lograr esto, es necesario revisar la composición del gasto público y establecer una relación que favorezca tanto los objetivos económicos como los sociales.

En relación con los ingresos presupuestales, es indispensable establecer una reforma que incremente los ingresos tributarios, con la finalidad de ofrecer mayores perspectivas para un gasto más amplio y no necesariamente porque se necesiten dichos ingresos para poder gastar, sino por la capacidad para drenar el excedente de dinero, generar demanda e incidir en la redistribución del ingreso y la riqueza.

Dado que México es un país federalista, cualquier reforma hacendaria debe asegurar la compensación entre los gobiernos subcentrales y locales, propiciando un federalismo real, que otorgue autonomía en el ejercicio del gasto y que permita una mayor capacidad para la generación de ingresos propios.

Una reforma hacendaria debería garantizar la capacidad del gobierno para utilizar el manejo del saldo fiscal a favor de la estabilidad económica; esta última, entendida como aquella situación en la que se mantiene una tasa de crecimiento constante y suficiente, que permita en el mediano plazo mejorar el nivel de bienestar de la sociedad que, en el caso de México, ha estado sujeto a una condición de bajo crecimiento.

Por lo anterior, el objetivo de este capítulo es proponer algunos cambios, ajustes y reformas sustanciales en la Hacienda Pública, considerando la experiencia de los últimos años, la necesidad y la conveniencia de realizarlos. Con ese propósito, el capítulo comienza por explorar el desempeño económico del país y algunos indicadores de las finanzas públicas en el presente siglo. Luego, se revisa el gasto público, los ingresos tributarios y algunos aspectos del federalismo fiscal, para terminar con una conclusión al respecto.

Desempeño económico, finanzas públicas y algunos aspectos teóricos

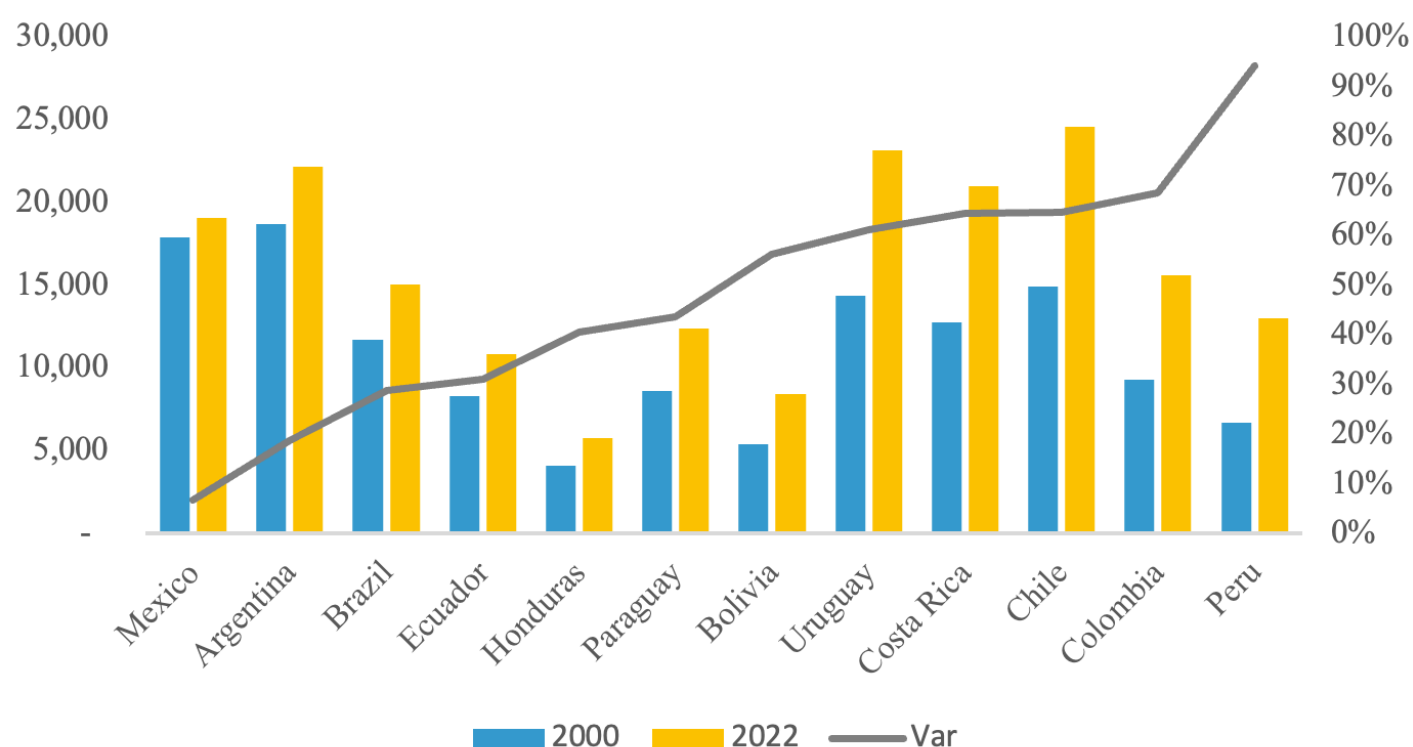
Al inicio del presente siglo, el incremento en los precios de los *commodities* permitió que varios países de América Latina mejoraran sus niveles de ingresos. De esta manera, países como Perú, Colombia, Chile, Costa Rica y Uruguay presentaron una mejoría sustancial, como se observa en la Figura 1, mientras que México mostró el menor crecimiento en el nivel de ingresos. En el año 2000, el ingreso per cápita en México fue de 17 863 dólares y para el 2022, alcanzó los 19 070 dólares, lo que representa una mejora de menos del 7%, que fue visiblemente el peor desempeño de los países listados.¹

En el año 2000, el nivel de ingresos de México estaba solo unos 807 dólares por debajo del de Argentina, en promedio. Sin embargo, en 2022, México se ubicó por debajo de Uruguay, Argentina, Costa Rica y Chile, con una diferencia de 5479 dólares con respecto a este último. Este resultado se relaciona directamente con la tasa de crecimiento real, que también fue la más baja, con un promedio del 1.79% anual. Asimismo, este crecimiento es limitado, si se tiene en cuenta que el crecimiento promedio de la población durante el periodo considerado fue de 1.3%, lo que explica el bajo desempeño per cápita.

1 En el 2000, Uruguay, Costa Rica y Chile presentaron un ingreso per cápita menor al de México, pero para 2022, los tres países lo habían rebasado con un crecimiento en promedio de alrededor del 65%.

FIGURA 1

PIB per-cápita para 12 países de América Latina (dólares internacionales a precios de 2017)



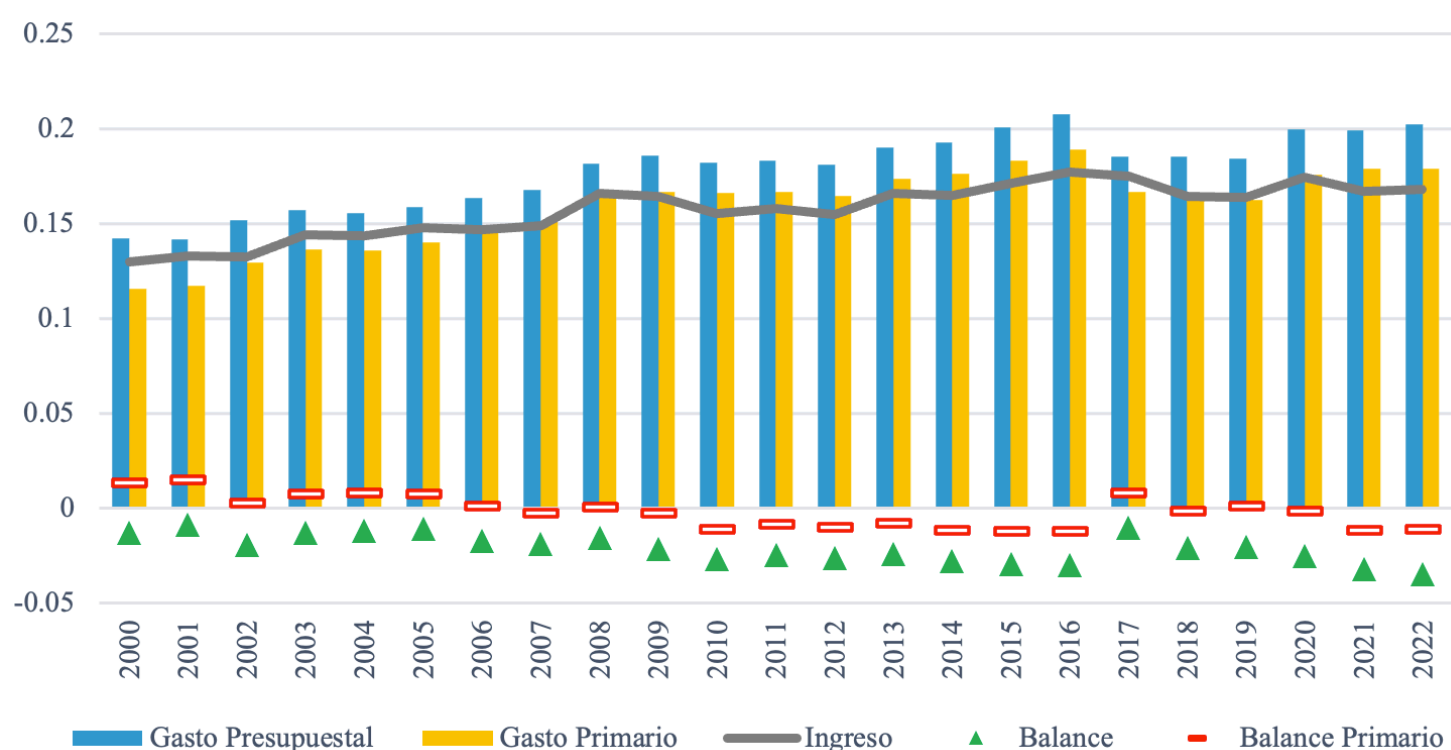
Nota. Elaboración con datos del World Economic Outlook (International Monetary Fund [IMF]).

Un aspecto interesante derivado de la pandemia es la condición del compromiso del gobierno con la política de austeridad; mientras países como Brasil, Chile, Perú y Colombia destinaron fuertes recursos fiscales para afrontar la crisis sanitaria, México fue uno de los países que destinó menos recursos fiscales para tal propósito, dada su adhesión a las medidas de austeridad.

A nivel del gobierno federal, el manejo de las finanzas públicas ha mantenido un gasto presupuestal mayor al nivel de ingresos generados, como se observa en la Figura 2, lo que ha dado como resultado un balance negativo conocido como *déficit fiscal*. Si observamos el gasto primario (gasto presupuestal menos el costo financiero), podemos notar lo siguiente: en la primera década, el incremento de los ingresos impulsó un aumento en el gasto; sin embargo, derivado de la crisis financiera internacional se mantiene estable el gasto primario del 2008 al 2012, a pesar de la reducción de los ingresos, lo que resultó en un aumento del nivel de endeudamiento del gobierno central en un 17%. De 2012 a 2016, el gasto del gobierno aumentó a un ritmo mayor que el ingreso, con un incremento del 12%, mientras que el nivel de la deuda central aumentó un 33%; ante la reducción de los ingresos y el incremento de la deuda, se implementó un ajuste fiscal que se mantuvo en los cuatro años siguientes, que controló medianamente el incremento del nivel de la deuda, que se ve afectado por la crisis derivada de la pandemia en 2020.

FIGURA 2

Indicadores presupuestales del gobierno federal (% PIB a precios del 2013, 2000-2022)



Nota. Elaboración con datos del Banco de México (Banxico).

La política de austeridad fiscal que se implementó en los últimos años del gobierno de Peña Nieto y los primeros años de López Obrador configuró una desaceleración económica, que hizo más complejo incrementar los ingresos y controlar el nivel de endeudamiento. Es ampliamente conocido que el crecimiento económico está estrechamente relacionado con la recaudación de impuestos y, además, genera condiciones que mantienen controlados los niveles de endeudamiento, a pesar del valor negativo del balance fiscal.² La preocupación del balance fiscal y su mantenimiento distrae la atención de los tomadores de decisiones y se pierde el cuidado de los temas verdaderamente importantes, como el crecimiento económico, la generación de empleo y la estabilidad de precios. La austeridad fiscal no es el camino para lograr una relación de ingresos y gastos más sólida al futuro; por el contrario, puede generar mayor fragilidad económica y social.

Desde diferentes perspectivas, el déficit en el balance de las finanzas públicas tiene una razón de ser; según Davidson (2001), si Keynes estuviera vivo destacaría la importancia del empleo, la distribución del ingreso y la necesidad de que los Estados generen una influencia

2 La relación de la recaudación de impuestos y el crecimiento económico es compleja. De forma simple, la recaudación es el resultado del producto de la tasa impositiva y la base, por lo que una ampliación de la base ofrece una mayor recaudación. De esta manera, el crecimiento/decrecimiento económico aumenta/disminuye la recaudación dada una tasa impositiva.

orientadora del gasto privado, con la intención de garantizar una cantidad de demanda real de bienes y servicios en la economía. De esta manera, aunque los presupuestos operativos del gobierno deben permanecer en equilibrio, en los casos en que el gasto privado no sea capaz de garantizar el pleno empleo, es necesario que el balance fiscal muestre un déficit en la parte de inversión, para que junto con la iniciativa privada se puedan emplear recursos productivos adicionales. En el mismo sentido, Musgrave (1966) indicó que los presupuestos que se destinan a satisfacer las necesidades de la sociedad con el suministro de bienes y servicios, así como aquellos que se gestan con fines de redistribución del ingreso deben mantenerse en equilibrio; sin embargo, cuando el objetivo es lograr la estabilidad económica, el saldo fiscal debe oscilar entre déficit y superávit, según la necesidad de apuntalar la demanda agregada o reducir los recursos excedentes.

Para Lerner (1957), la idea sobre los medios y los fines estaba suficientemente clara, e indicó que la sociedad debe reconocer que una de las funciones del gobierno es mantener una economía equilibrada mediante la correcta cantidad de gasto en la sociedad. De acuerdo con este autor, el saldo fiscal se convierte en el instrumento adecuado para lograr este equilibrio; en momentos de desempleo o deflación, un saldo fiscal deficitario permite inyectar gasto adicional en la sociedad; por otro lado, en situaciones de inflación, un saldo fiscal superavitario ayuda a drenar la liquidez para controlarla. A decir de Fazzari y Minsky (1984), es necesario establecer una estructura institucional que permita y propicie que el presupuesto se mueva al déficit ante una caída del empleo y al superávit cuando se produce inflación. El saldo presupuestal tiene la capacidad de crear o destruir dinero, según el contexto en el que se aplique, una perspectiva compartida por Friedman (1948).

Por su parte, Friedman (1948) señaló que el déficit o superávit fiscal será el resultado de un incremento o decremento en las transferencias relacionadas con programas como el Seguro de Desempleo, que varían con las fluctuaciones cíclicas de la economía. En la visión de Minsky (1982), las fluctuaciones cíclicas obedecen a una economía capitalista, que se sustenta en la innovación en la industria y las finanzas; en este sentido, la complejidad de las estructuras financieras y la propiedad privada de activos a largo plazo hacen que siempre exista la posibilidad de una larga y prolongada depresión económica. Sin embargo, mientras el gobierno sea grande y la Reserva Federal funcione como un prestamista de última instancia, es posible evitar las fluctuaciones que surgen en una economía capitalista de acumulación (Minsky, 1985).

El gobierno grande, según Minsky, tiene la capacidad de compensar la reducción de la inversión privada mediante inversión pública; además, puede actuar como empleador de último recurso, lo que ayuda a mantener el nivel de empleo y, por lo tanto, la estabilidad de los

beneficios e ingresos privados. Cuando la presencia de un gobierno grande es acompañada de la intervención del Banco Central, que actúa como prestamista de última instancia y agrega la liquidez necesaria para mantener las tasas de interés controladas, se crea un marco de intervención política que puede evitar o facilitar una rápida recuperación en un escenario de recesión o crisis.

Los argumentos mencionados representan una perspectiva en la que el Estado adopta un enfoque más intervencionista, en contraposición a la perspectiva neoclásica que abogaba por la neutralidad en la política fiscal, limitando las finanzas públicas a equilibrios permanentes, que no han sido satisfactorios en la consolidación de escenarios de estabilidad económica para lograr un camino al desarrollo y, a cambio de ello, se tiene una fragilidad social y económica.

A lo largo de los años, se han realizado numerosos llamados para avanzar hacia una reforma hacendaria, en algunos casos con un enfoque en temas tributarios. Los análisis, diagnósticos, evaluaciones y propuestas han identificado acertadamente las deficiencias existentes y los aspectos que requieren atención:

- a. El profesor José Ayala, tras un análisis amplio del tema, destacó cuatro puntos esenciales: eliminar el régimen de excepciones en los casos que no se justifiquen en términos económicos y sociales; mejorar la equidad en la distribución de la carga fiscal, lo que implica reducir la evasión y la elusión fiscal; mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos, avanzando en la lucha contra la corrupción y asignando eficientemente los recursos mediante procesos de descentralización y desburocratización; y disminuir la dependencia de los ingresos petroleros mediante la creación de un fondo de contingencia (Ayala, 2000).
- b. Sobarzo (2007) propuso enfocarse en reducir la dependencia petrolera de los ingresos del gobierno, incrementando la recaudación mediante la ampliación de la base tributaria y un proceso de reingeniería en los tres órdenes de gobierno. Bajo el rubro de Reforma Hacendaria Integral, los diputados del Partido Acción Nacional (PAN) de la LXI Legislatura propusieron sustituir los ingresos petroleros por la ampliación de la base gravable, además de ampliar las facultades de las entidades federativas y los municipios en la recaudación de impuestos y el ejercicio de los recursos (Pliego, 2010).
- c. Para el profesor Carlos Tello, los elementos a considerar en una Reforma Hacendaria incluyen la definición del rumbo de la economía del país, la determinación del gasto necesario para lograr las metas establecidas, la revisión del gasto público actual y la búsqueda de financiamiento para lograr esas metas, considerando los aspectos fiscales (Tello & Hernández, 2008). De acuerdo con Hernández (2013), con la intención de avanzar hacia

el desarrollo, se precisaban una serie de reformas, incluida la hacendaria, que permitiera generar los recursos suficientes para afrontar los cambios necesarios en el país.

- d. En 2019, el Senado de la República realizó el Foro *¿Qué Reforma Fiscal necesita México?*, que trascendió el tema fiscal, llevándolo al ámbito hacendario. Durante este foro, se identificaron las limitaciones de la reforma de 2014 y la necesidad de una nueva reforma hacendaria, ante la imposibilidad de compensar por completo la pérdida de los ingresos petroleros. Esta reforma tendría que abordar asuntos relacionados con el gasto, el ingreso y la deuda pública, que, a decir de Carlos Tello, permitiría gastar más y mejor (Senado de la República, 2019).

De alguna manera, los temas relacionados con la reforma hacendaria siguen estrechamente vinculados con la baja recaudación en comparación con las crecientes necesidades sociales que el Estado debe abordar, sin olvidar que el tema de las competencias fiscales agrega una complejidad adicional a este desafío. El siguiente apartado se centra en el gasto público, resaltando la necesidad de incrementar el gasto de manera justificada, en respuesta a las legítimas demandas de la sociedad, dada las carencias existentes en el suministro de bienes públicos y la persistente desigualdad social.

México gasta poco y sin dirección

En la discusión respecto al gasto público, diferentes disyuntivas se pueden suscitar: (a) ¿cuánto debería gastar el gobierno? Esto se refiere a la magnitud del gasto público; (b) ¿en qué debe gastar? ¿debería centrarse en el gasto corriente, que conlleva brindar servicios a la sociedad, o en gasto de capital para ampliar la infraestructura del país?; (c) ¿para qué se debe gastar? ¿debe priorizarse el desarrollo social o el desarrollo económico?; (d) ¿quién debe de gastar? En este punto, se abren dos aspectos: uno relacionado con la descentralización o concentración del gasto debido a la naturaleza federalista del país, y otro relacionado con la participación de organizaciones civiles que pueden llevar a cabo ciertas actividades de manera más eficiente que el gobierno.

Profundizando en estos cuestionamientos y al examinar el gasto gubernamental en relación con los niveles de ingresos promedio de los países, se hace evidente una correlación positiva entre el nivel de ingresos y el gasto público. Según datos del Banco Mundial recopilados en los últimos 10 años, los gobiernos de los países de ingresos altos han destinado, en promedio, más del 32% de su PIB a gasto público; países como Francia e Italia destacan en este aspecto. En el caso de países con ingresos medios altos, el gasto promedio está por arriba

del 24%; mientras que, en países de ingresos medios bajos, el promedio se acerca al 20%; por otro lado, en los países de ingresos bajos, esta cifra es menor al 13%.³ ¿Por qué es relevante la comparación? En la gran mayoría de los países de ingresos altos, el nivel de vida de los ciudadanos es mejor, en gran parte gracias a la alta calidad y accesibilidad de los servicios públicos, que se caracterizan por su universalidad y contribuyen a una mayor equidad social.

Según Bergh y Henkerson (2011), la confianza de los ciudadanos en el gobierno permite la ampliación de su tamaño, sin que esto genere rechazo o efectos negativos en las actividades económicas. En ese sentido, los altos niveles de recaudación que implican un gobierno grande pueden ser compensados favoreciendo a la sociedad y al mercado, estimulando distintas actividades. Por otro lado, un gobierno pequeño gasta poco y demanda menos ingresos de los ciudadanos, lo que puede llevar a que haya pocos incentivos para exigir rendición de cuentas, siendo posible que los gobiernos pequeños sean menos eficientes que los de mayor tamaño (Persson & Rothstein, 2015). De acuerdo con Bradford DeLong (como se citó en Ayala, 2000), los gobiernos autoritarios con un alto margen de discrecionalidad en el ejercicio de los recursos tienen bajas cargas impositivas y, en consecuencia, menos éxito en lograr crecimiento económico y bienestar social; a diferencia de los gobiernos democráticos que tienden a tener cargas tributarias más altas, pero a menudo logran un mayor desarrollo económico.

En algunos países donde la democracia está presente, la existencia de ingresos adicionales derivados de su riqueza natural en insumos para la producción puede ser un factor que explique el poco interés de los ciudadanos en aspectos presupuestales y la baja demanda de rendición de cuentas. Además, según Myrdal (1939), entre mayor es la participación del Estado en la proporción de actividad productiva y de inversión, más amplia es la incidencia que puede tener la política fiscal en el ciclo económico.

Para dar respuesta al qué y para qué, es fundamental definir claramente los objetivos que se pretenden alcanzar. El gasto público debería estar relacionado con el suministro de bienes públicos, como la seguridad nacional, la administración de la justicia, el alumbrado público, los parques y otras demandas en las cuales se da una imposibilidad de atención por parte de los particulares. A partir de este punto, se debe avanzar en la inversión en infraestructura pública que mejore las expectativas de crecimiento y, por supuesto, en capital humano. Esto requiere una coordinación efectiva para estructurar el gasto público, de tal manera que atienda las ne-

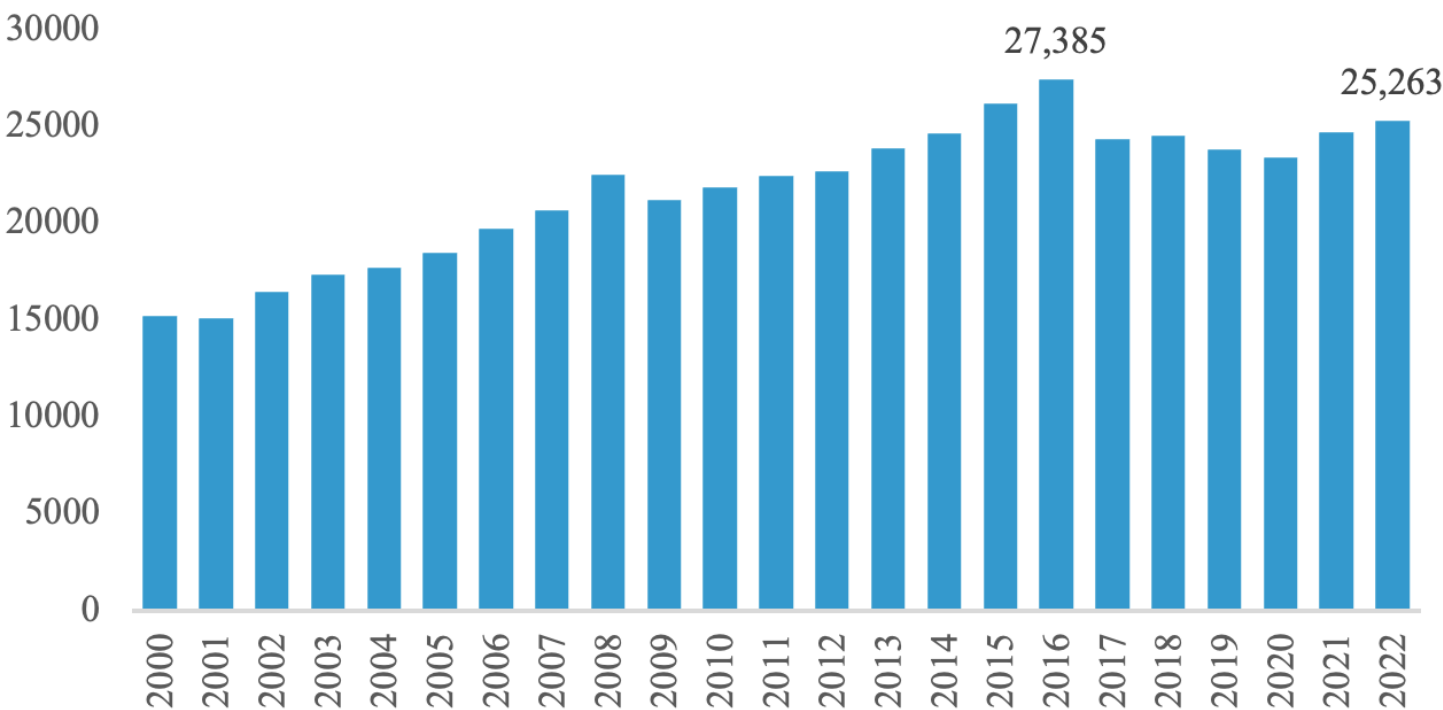
3 Los datos se obtuvieron de World Bank (2023) y corresponden a los gastos del gobierno destinados a los pagos monetarios por actividades operativas del Gobierno para la provisión de bienes y servicios. Además, se incluyen remuneraciones de empleados (como sueldos y salarios), interés y subsidios, donaciones, beneficios sociales y otros gastos como renta y dividendos. Por lo tanto, si se toma otra clasificación u otra base de datos, los porcentajes pueden ser mayores; sobre todo en los gobiernos que tienen más gasto de capital.

cesidades relacionadas con el gasto corriente y las que demandan gasto de capital; también es esencial establecer una relación y vinculación entre el gasto destinado al desarrollo social y el desarrollo económico. Si bien es cierto que se cree que en el país se ha dado mayor énfasis en el crecimiento económico que en el desarrollo, no ha existido una política económica o social que en los últimos 40 años haya generado una continuidad en uno u otro sentido.

En cuanto a ¿quién debe de gastar?, este aspecto se analizará más detenidamente en el quinto apartado. Sin embargo, es relevante mencionar que el sistema federal en México ha alternado entre centralizar y descentralizar ciertas partidas de gasto a lo largo de su historia, y a pesar de estos cambios, la realidad no ha experimentado transformaciones significativas. Por lo tanto, es crucial iniciar una discusión sobre la descentralización de los ingresos, entre otros temas relacionados.

Al revisar el gasto del gobierno federal, es posible apreciar la austeridad a la que han estado sujetas las finanzas públicas. En 2016, se alcanzó el máximo nivel de gasto per cápita con una cantidad de \$27,385.31, pero para el año 2022, esta cifra ha disminuido en \$2,122.34 (Figura 3). Dado el crecimiento de la población, sería necesario un incremento en el gasto público, al menos para mantener la cobertura de los bienes públicos al ritmo del crecimiento poblacional.

FIGURA 3
Gasto primario per cápita del gobierno federal (a precios de 2013)



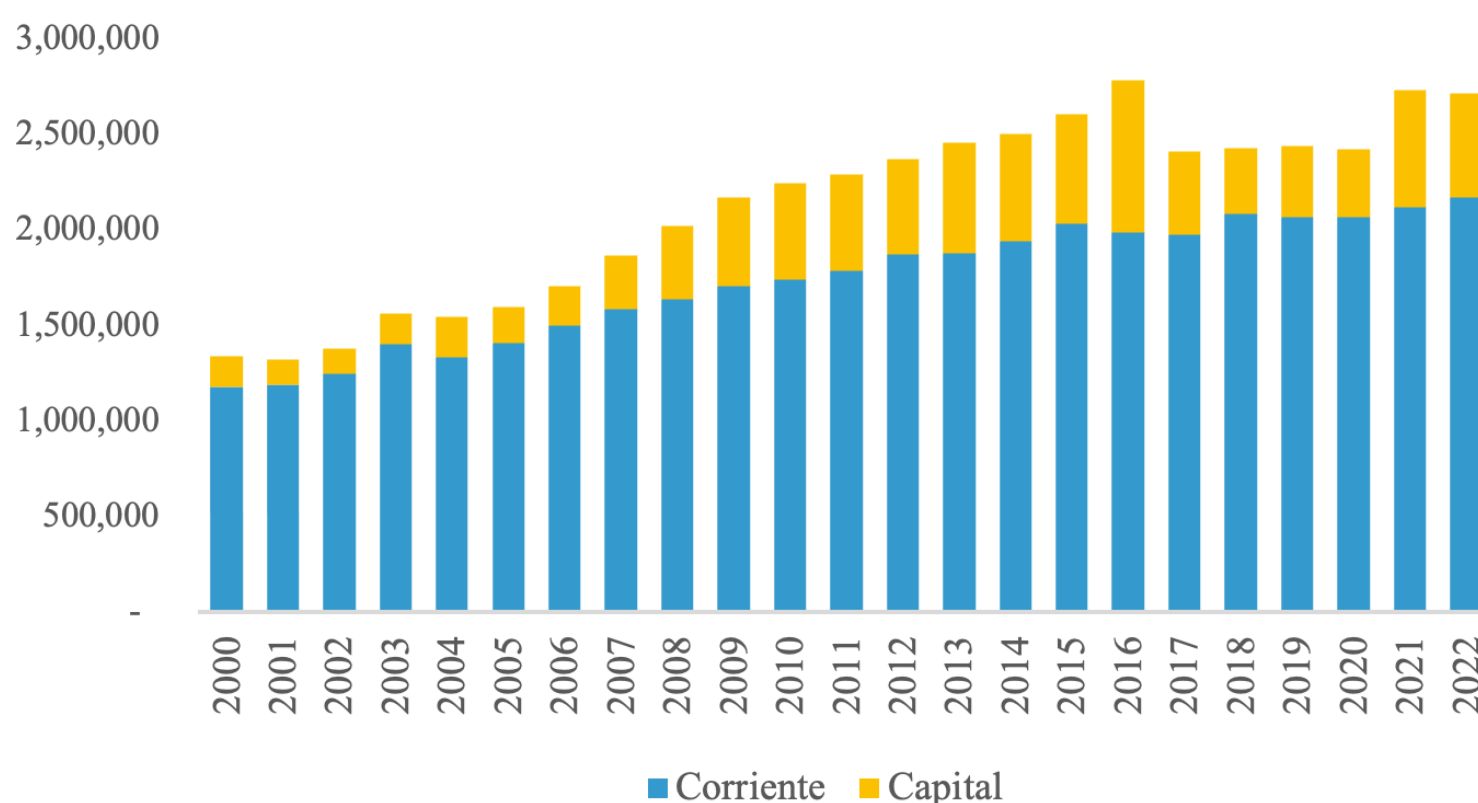
Nota. Elaboración con datos del BANXICO y CONAPO.

Entre los diversos inconvenientes de la austeridad fiscal, destaca el papel del gasto público, que pierde su capacidad para contribuir con una postura de política fiscal contracíclica. En la primera década del presente siglo, gracias a los ingresos generados por los altos precios del petróleo, se produjo un incremento en el gasto público (Figura 4), que condujo a una ampliación tanto del gasto corriente como el de capital. Eso abonó a una postura fiscal que tornaba en sentido contrario del ciclo económico; efecto que fue documentado por Ramírez (2018a). Sin embargo, el incremento de la deuda y las expectativas negativas en los precios del petróleo llevaron de nueva cuenta a la austeridad.

Como señalaron Moreno-Brid et al. (2017), a diferencia de otros momentos, el problema de las finanzas públicas se debió a un incremento del gasto más que a la reducción de los ingresos, pero sobre todo del incremento en el gasto corriente más que el de inversión. Valdés y Guadarrama (2022) expresaron que la inversión pública no ha logrado detonar la inversión privada, ya que tan solo el 10% de los recursos gastados en los últimos 10 años se ha enfocado en proyectos de infraestructura social más que en proyectos de infraestructura carretera, ferroviaria, aeroportuaria y de comunicaciones, actividades que abaratan los costos privados, lo que genera un mayor interés para realizar su inversión.

FIGURA 4

Gasto del sector público (a precios de 2013)



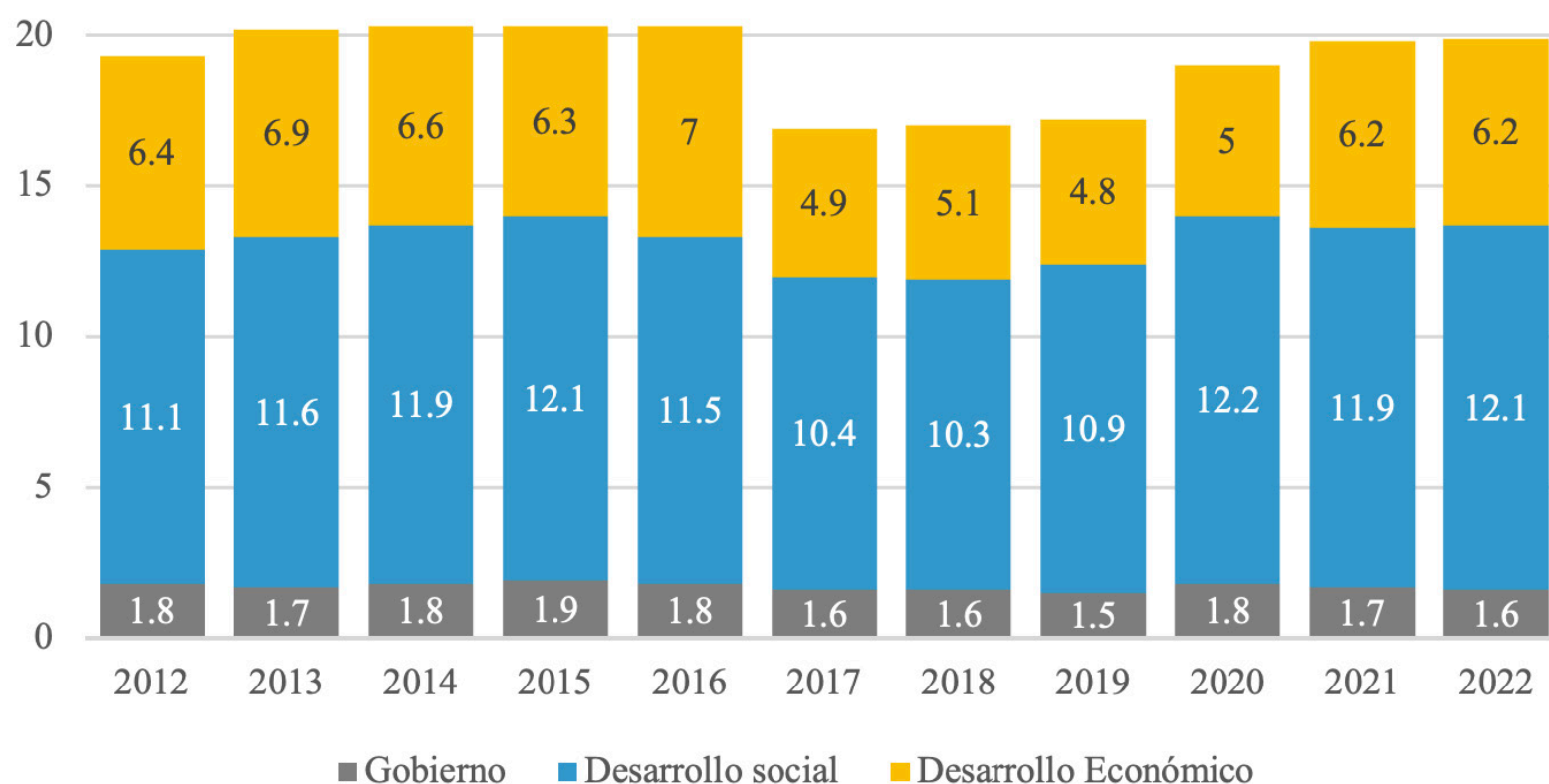
Nota. Elaboración con datos del BANXICO.

En términos reales, el gasto corriente se incrementó en poco más del 59% de 2002 a 2016, mientras que el gasto de capital lo hizo en cerca del 508% en el mismo periodo. Para dar una idea, en 2002, el gasto de capital representaba el 7.15% del gasto programable y para 2016 había aumentado a más del 21%; sin embargo, es necesario acotar que, de ese porcentaje, la inversión física, que en esencia puede tener el mayor impacto sobre la actividad económica, representaba solo cerca de la mitad y el resto se destinó en su mayoría al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP). El gasto en inversión física por parte del gobierno, tanto a nivel de sector público como del gobierno federal, se ha mantenido por debajo de los niveles alcanzados en 2016.

De hecho, cuando se examina el gasto programable de acuerdo con la clasificación funcional que indica el propósito del destino de los recursos, se observa que el gasto no ha superado lo observado en 2016. En la Figura 5, se presenta la clasificación funcional del gasto del sector público y es notable observar la contracción del gasto en 2017, así como el énfasis del nuevo gobierno en mantener el gasto en desarrollo social, incluso a expensas del gasto en desarrollo económico.

FIGURA 5

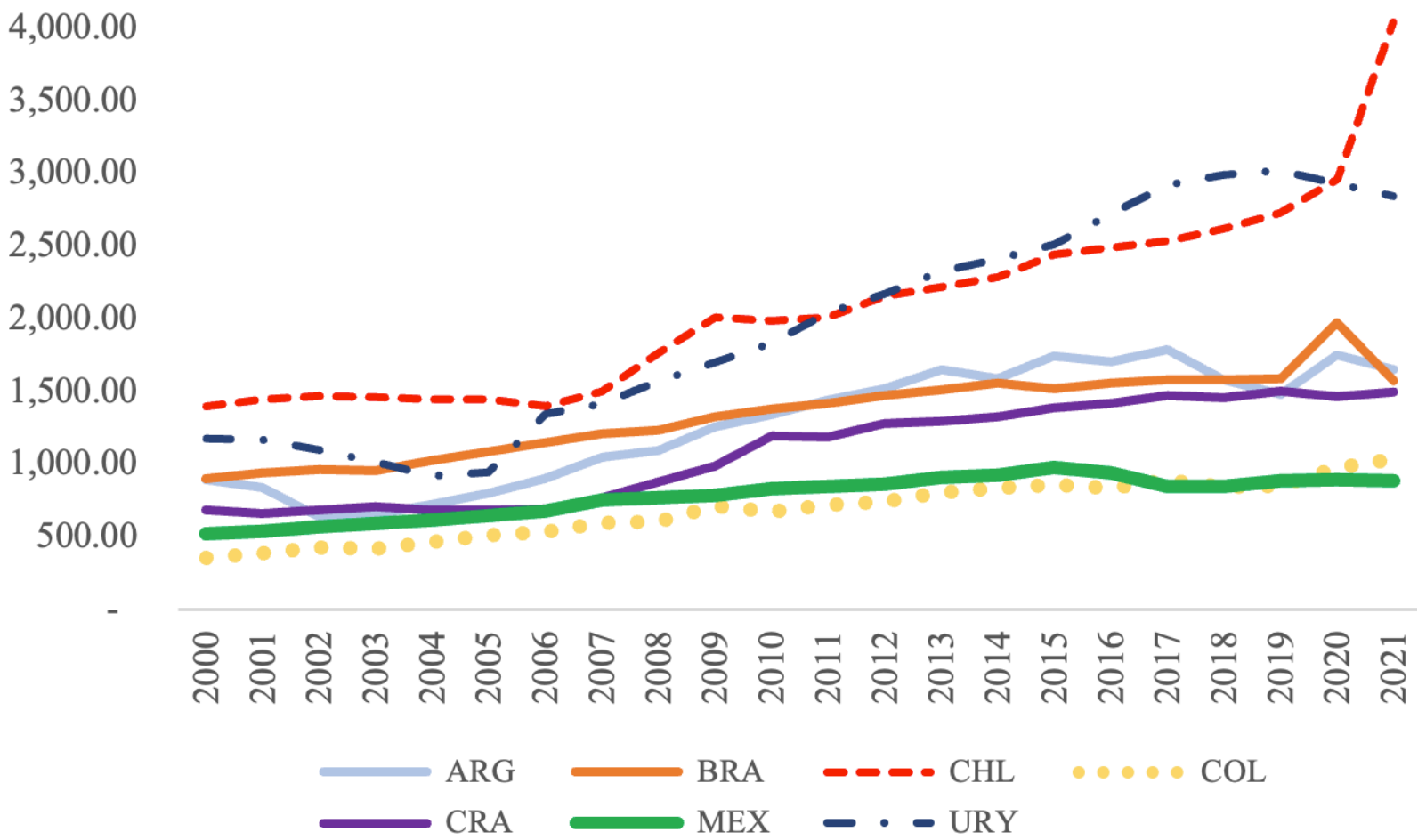
Clasificación funcional del gasto programable del sector público (% del PIB)



Nota. Elaboración con datos de la SHCP.

En la administración de Peña Nieto, los ajustes en desarrollo social para 2017 y 2018 se dieron principalmente en protección ambiental y vivienda, así como en servicios a la comunidad; por otro lado, en desarrollo económico, los ajustes se centraron en combustibles y energía. Con la llegada de la nueva administración encabezada por López Obrador en 2019, se manifestó un fuerte deseo por incrementar el gasto social; en este sentido, el mayor incremento se produjo en el rubro de protección social, a pesar de que esto implicó reducciones en el gasto en educación, que ha disminuido en términos de su estructura de gasto. Además, en los dos primeros años de su gestión, se realizó un ajuste en el gasto de transporte, lo que permitió una asignación más amplia a la función de combustibles y energía.⁴

FIGURA 6
Gasto social del gobierno central (dólares a precios de 2010)



Nota. Elaboración con datos de la CEPAL (s.f.).

4 Además de los recortes comentados, en 2019 los recursos asignados a ciencia y tecnología representaban el 4.2% de la función de desarrollo económico, cantidad que se ha mantenido sin variación durante los cuatro años del sexenio, lo que implica una menor atención a este rubro, ya que en términos relativos en 2022 representó el 3.2%. En la actualidad, no invertir en ciencia y tecnología es la peor decisión en la búsqueda de un país más competitivo y una sociedad con mayor bienestar.

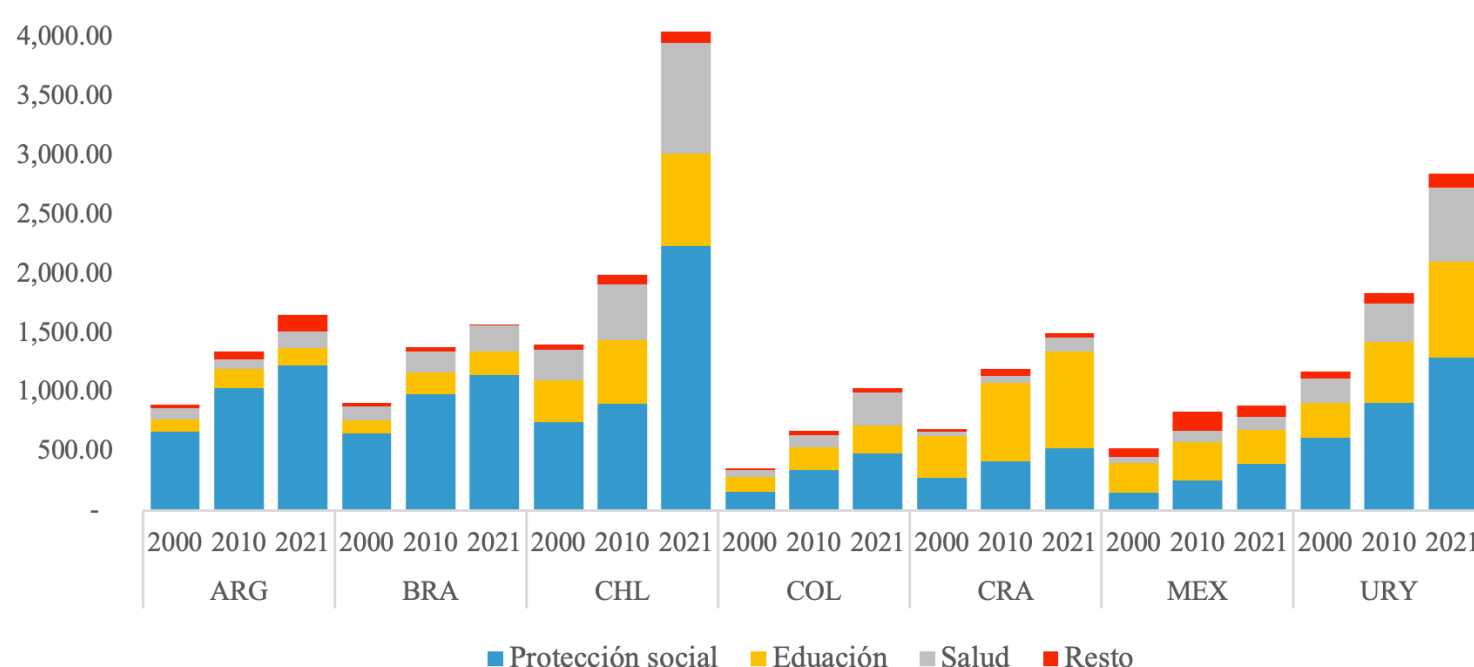
Sin embargo, a pesar de la ampliación del gasto en desarrollo social, todavía parece insuficiente, especialmente cuando se compara con economías que tienen características similares. De acuerdo con las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto social per cápita en dólares constantes en México se encuentra por debajo de países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; incluso en 2021, quedó por debajo de Colombia, que se había mantenido por debajo de México durante gran parte del siglo XXI, como se puede observar en la Figura 6.

En el año 2000, el gasto social per cápita de Chile y Uruguay, en dólares a precios de 2010, fue de 1403 y 1173 respectivamente; para el año 2021, estas cifras aumentaron a 4043 y 2848, lo que representó un incremento de 188% y 143%. En comparación, el gasto social per cápita de México pasó de 526 a 889 dólares en el mismo periodo.

Dentro del gasto social, se pueden observar distintas prioridades en los países mencionados. En primer lugar, destaca el notable avance de Chile y Uruguay en términos de gasto social; posteriormente, es relevante resaltar la concentración de Argentina y Brasil en lo que respecta al gasto relativo a la protección social. En ambos casos y para los años de 2000, 2010 y 2021, el promedio supera el 70% (Figura 7), situación que no está presente en las otras economías. Por otra parte, en el caso de Costa Rica se denota un gasto social con una concentración en educación, mientras que Uruguay presenta una tendencia de reducción del gasto en

FIGURA 7

Desagregación del gasto social del gobierno central (dólares a precios de 2010)



Nota. Elaboración propia con datos de la CEPAL.

prevención social, acompañada de una tendencia al alza en educación y salud. Por su parte, en México, se observa una tendencia de incremento en el gasto en prevención social, con menor participación de la educación en el gasto social.

La nueva tendencia del gasto social en México, a pesar de ser el país que gasta menos en términos de dólares per cápita, ¿ha tenido algún efecto sobre la redistribución del ingreso? De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), se podría establecer que sí, aun cuando en una visión pesimista alguien podría argumentar que de 2018 a 2020 se repartió mejor un pastel más pequeño, es decir, se dio una condición de menor desigualdad en una situación de menores ingresos, faltará tener los datos de la ENIGH 2022 para establecer si con un pastel relativamente más grande la concentración del ingreso sigue a la baja.

Recapitulando los argumentos presentados, es evidente que, para evitar disyuntivas en las que el gasto público tenga que equilibrar entre gastar más en servicios sociales a expensas de la inversión en infraestructura, o compensar el gasto social en ciertas áreas (protección social) mientras se descuida otras (educación y salud), es indispensable pensar en la necesidad de incrementar el gasto público, ya que México tiene un gobierno pequeño que puede no ser suficiente para estimular el crecimiento y el desarrollo económico.⁵ Según Moreno-Brid et al. (2017), cualquier estrategia de gasto público genera disyuntivas fuertes sobre la asignación de recursos para áreas como educación, seguridad social y gasto de capital, preferentemente inversión física e infraestructura. Esto resulta sumamente complejo en el contexto de un gobierno pequeño que recurre de forma sistemática a la austeridad, aludiendo a conceptos como la sostenibilidad de las finanzas públicas o la limitación del espacio fiscal, lo cual puede ser pertinente; sin embargo, en lugar de pensar en el espacio fiscal como una restricción, se debe considerar como una invitación a la construcción de este.

Por último, la honradez en los funcionarios públicos es una virtud que debe ser acompañada de habilidades y capacidades técnicas y profesionales para desarrollar sus funciones. Los ciudadanos deben tener la garantía de que las instituciones se respetan y siguen las leyes y regulaciones, y que existen mecanismos efectivos de transparencia, auditoría y rendición de cuentas para garantizar el correcto uso de los recursos públicos; además, estas instituciones

5 Mientras que, en países como Italia, la discusión de su reforma fiscal se configura en un recorte de gastos para tratar de abonar al crecimiento y reducir la deuda pública (Andrle et al., 2021), dado que el gasto social principalmente en pensiones ha desplazado al gasto en educación y gasto de capital, en México la idea de los recortes al gasto o una readecuación no es una opción, ya que existe una diferencia importante en el gasto público en Italia, además de la cobertura social con la que se cuenta. Tal parece que en Italia es el momento de tornar a la eficiencia y el crecimiento revalorando su política de gasto.

deben reflejar de manera suficiente las preferencias de la ciudadanía, anteponiendo en los casos necesarios el bien mayor. Como señala Marichal (2021), una forma de evitar la evasión fiscal y generar mayores ingresos es ofrecer una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público. Todo lo anterior genera confianza en la ciudadanía y abona en la relación entre el gobierno y la sociedad, lo que es fundamental para mejorar la recaudación fiscal.

México presenta tasas impositivas altas, con baja recaudación

La recaudación de impuestos en México ha sido un tema de preocupación constante a lo largo de muchos años, a pesar de los esfuerzos y estudios realizados para mejorarla. Es posible que, en términos sencillos, la situación actual del gobierno de la Cuarta Transformación se asemeje a la del Modelo de Desarrollo Compartido, ya que ambos tienen como objetivo central la reducción de la desigualdad en México. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, como señaló Leopoldo Solís (Cárdenas, 1996), lo que faltó en el gobierno de Echeverría fue la implementación de una reforma fiscal, y esta misma falta de acción se ha observado en el gobierno de López Obrador.

De acuerdo con Solís, el desequilibrio económico que México experimentó durante la transición del Modelo de Desarrollo Estabilizador al de Desarrollo Compartido se debió a la falta de armonía entre los objetivos y los instrumentos de política. En el Modelo de Desarrollo Estabilizador, se perseguían tres objetivos principales: crecimiento económico, estabilidad de precios y equilibrio en la balanza de pagos; además, se contaba con tres instrumentos principales: el gasto público, el control monetario y el endeudamiento externo. En contraste, en el Modelo de Desarrollo Compartido, debido a la brecha que existía en la sociedad, se añadió un nuevo objetivo centrado en la distribución de ingresos; para lograrlo, era necesario implementar una reforma fiscal o tributaria, algo que finalmente no se concretó (Cárdenas, 1996).

Una de las críticas dirigidas al proyecto de la Cuarta Transformación se relaciona con la resistencia a efectuar modificaciones en la estructura tributaria. Por ejemplo, Centeno (2021) argumentó que sin una reforma fiscal progresista que genere ingresos adicionales para respaldar la política social, los recursos simplemente se redistribuyen entre las personas con bajos ingresos. Para lograr un cambio significativo en la política social, sería necesario avanzar hacia la universalidad del gasto social con un enfoque basado en derechos, lo que hace que una reforma fiscal sea esencial (Jaramillo, 2019; Martínez, 2021; Scott, 2012). Según Ramírez (2022), la tendencia global apunta hacia sistemas de política social más universales, aunque la limitación radica en la capacidad de llevar a cabo la reforma fiscal necesaria para respaldar esta dirección.

En primer lugar, resulta fundamental plantearse si la reforma fiscal es realmente necesaria⁶ y cuáles deberían ser sus objetivos. ¿Es la recaudación de impuestos la única forma en que el Estado puede financiarse? En palabras de Keynes (1996), lo que el gobierno recauda a través de la emisión de dinero es análogo a lo que obtiene mediante los impuestos sobre la cerveza o sobre la renta.

Los gastos del gobierno son pagados por el pueblo. No hay tal cosa como un déficit descubierto. Pero en algunos países parece posible satisfacer y contener al pueblo, al menos durante un tiempo y entregarle a cambio de los impuestos que pagan unos certificados bellamente grabados en papel afiligranado. En Inglaterra cuando el inspector nos entrega los recibos de impuestos sobre la renta, nosotros los arrojamos al cesto de los papeles, en Alemania los denominan billetes y los colocan en las carteras; en Francia los llaman rentes y son guardados en la caja de seguridad de la familia. (Keynes, 1996, p.78)

Desde la perspectiva de Keynes, se reconocen tres vías a través de las cuales el gobierno puede asegurar financiamiento: la emisión directa de dinero en circulación, la emisión de deuda y la recaudación de impuestos. La emisión directa de dinero se ha descartado debido a su relación con la inflación, mientras que la emisión de deuda tiene efectos sobre las tasas de interés, lo que a menudo lleva a los impuestos a desempeñar el papel de instrumento por defecto en este contexto.

Antes de continuar, es importante destacar que, en la tradición de las finanzas funcionales y la teoría monetaria moderna, el gobierno no necesita recaudar impuestos para llevar a cabo sus gastos. Los impuestos desempeñan un papel fundamental en la economía, ya que estimulan la demanda de la moneda emitida por el Estado y ayudan a mantener su valor. En este contexto, la premisa central es que el gobierno primero gasta y, luego, recauda impuestos. Según Pérez y Vernengo (2020), la relevancia de los impuestos no radica en su capacidad para financiar el gasto público, sino en respaldar el pago a los acreedores en situaciones de deuda previa. Desde esta perspectiva, los impuestos son esenciales en la regulación de la cantidad de dinero en circulación en la economía y en la redistribución del ingreso.

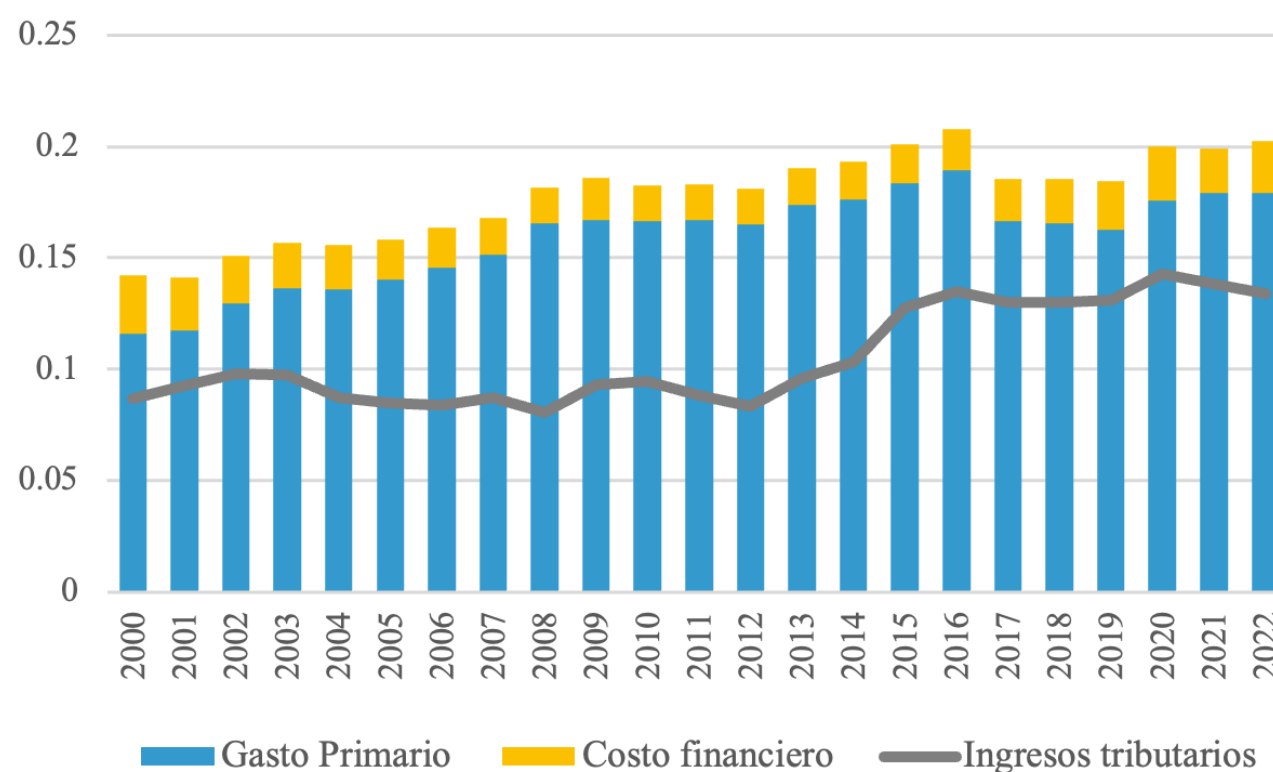
6 López y Vence (2021), al analizar la reforma fiscal realizada por el gobierno encabezado por Peña Nieto, establecen una serie de omisiones relacionadas con la baja presión fiscal del país, la presencia de esquemas de evasión y fraude fiscal, así como la limitada capacidad para lograr objetivos de redistribución, extrafiscales y medioambientales. A decir de los autores, el sistema fiscal sigue presentando un perfil regresivo y poco sensible con la sostenibilidad. Por su parte, Cervantes (2022) establece 12 vulnerabilidades tributarias que dan como resultado una baja recaudación en el país.

En este contexto, es importante señalar que los impuestos no funcionan como una limitación para que el gobierno pueda llevar a cabo sus gastos. Sin embargo, la amplitud de la estructura tributaria debe ser significativa en ocasiones para absorber incluso más gastos de los que el gobierno realiza durante un año fiscal. Bajo esta premisa, un gobierno de gran envergadura también demanda una estructura tributaria amplia.

Como ya se ha destacado, los impuestos desempeñan funciones esenciales en la sociedad y, por lo tanto, una recaudación insuficiente puede dar lugar a resultados no deseados. Al respecto, Ramírez (2013) presentó al menos dos argumentos que justificaban el aumento de ingresos a través de una reforma fiscal. Se hacía hincapié en la disparidad entre los gastos y los ingresos, donde los ingresos tributarios no lograban cubrir las erogaciones del gobierno federal. Esta situación persiste, como se evidencia en la Figura 8, donde los ingresos tributarios siguen siendo insuficientes, a pesar del aumento derivado de la Reforma Tributaria de 2013, que entró en vigor al año siguiente, así como el empleo de referencias vinculadas.

FIGURA 8

Gasto primario, costo financiero e ingresos tributarios (Gobierno federal % PIB)



Nota. Elaboración propia con datos de la CEPAL.

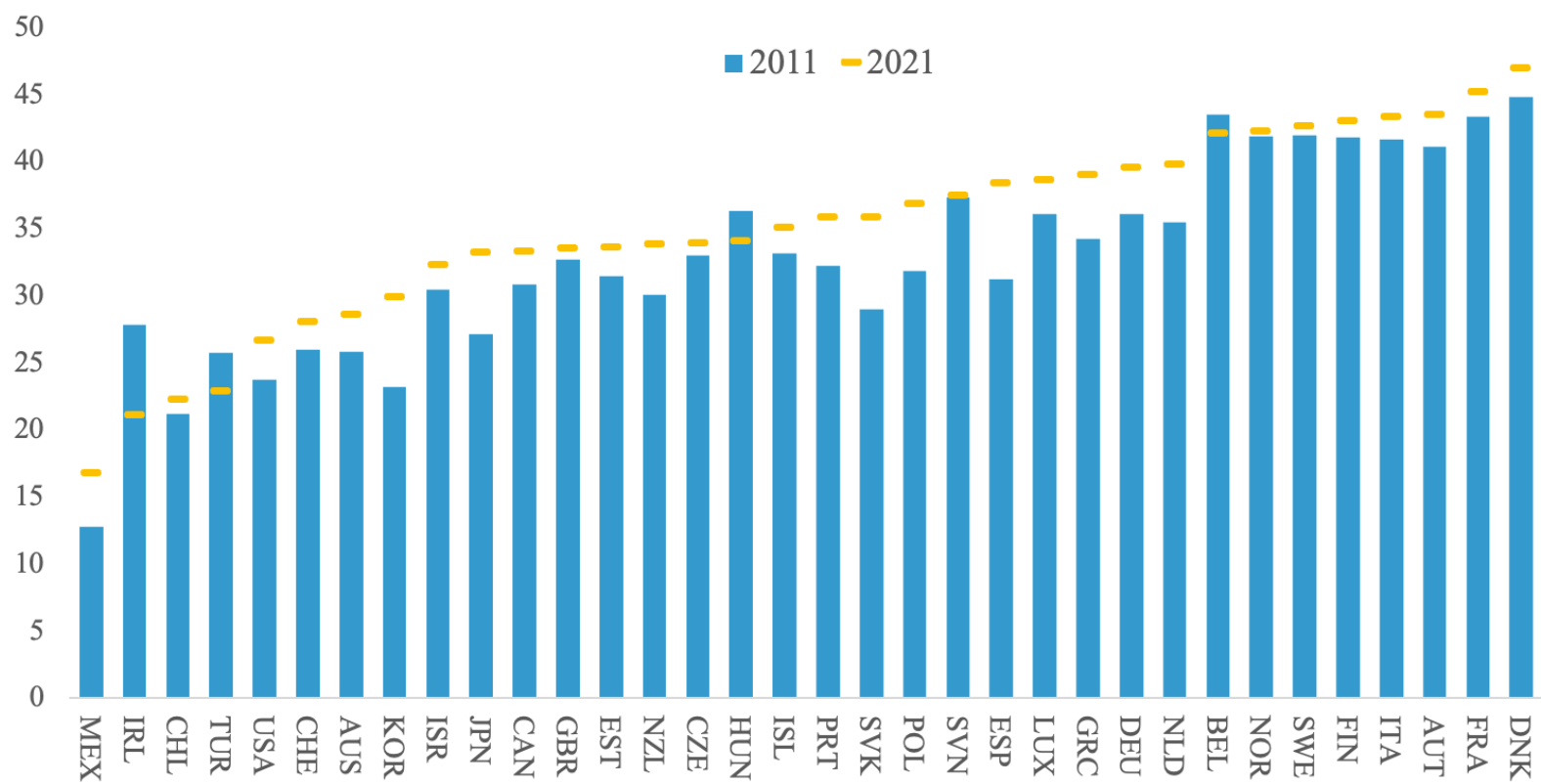
Por otro lado, México ha mantenido una baja relación entre los ingresos fiscales y el Producto Interno Bruto (PIB) en comparación con otros países de la OCDE y de América Latina. Esto indica la oportunidad y la necesidad de mejorar la recaudación fiscal en el país,

sobre todo después de más de 30 años de mantenerse en un escenario en el que los ingresos representaron aproximadamente el 10% del PIB.

Se produjo un cambio significativo en la recaudación a partir de las modificaciones implementadas en 2013, lo que permitió que la recaudación superara el 17% en relación con el PIB, considerando las cuotas de seguridad social; también se observó un aumento ligeramente menor en los ingresos correspondientes a los gobiernos subcentrales y locales. A pesar de esta mejora, México aún se encuentra considerablemente por debajo de países con una clara vocación recaudatoria.

Cuando el discurso del gobierno actual plantea la meta de lograr un sistema de salud similar al de Dinamarca antes de que termine su mandato, es esencial destacar la diferencia significativa en términos de recaudación. En 2021, México reportó una recaudación del 16.6%, mientras que Dinamarca, en el extremo opuesto de la Figura 9, registró una recaudación del 46.8%, lo que representa una diferencia de 30 puntos porcentuales. Además, como se mencionó anteriormente, también hay una menor proporción del gasto destinado a la salud en el gasto social.

FIGURA 9
Ingresos tributarios de los países pertenecientes a la OCDE (% PIB)



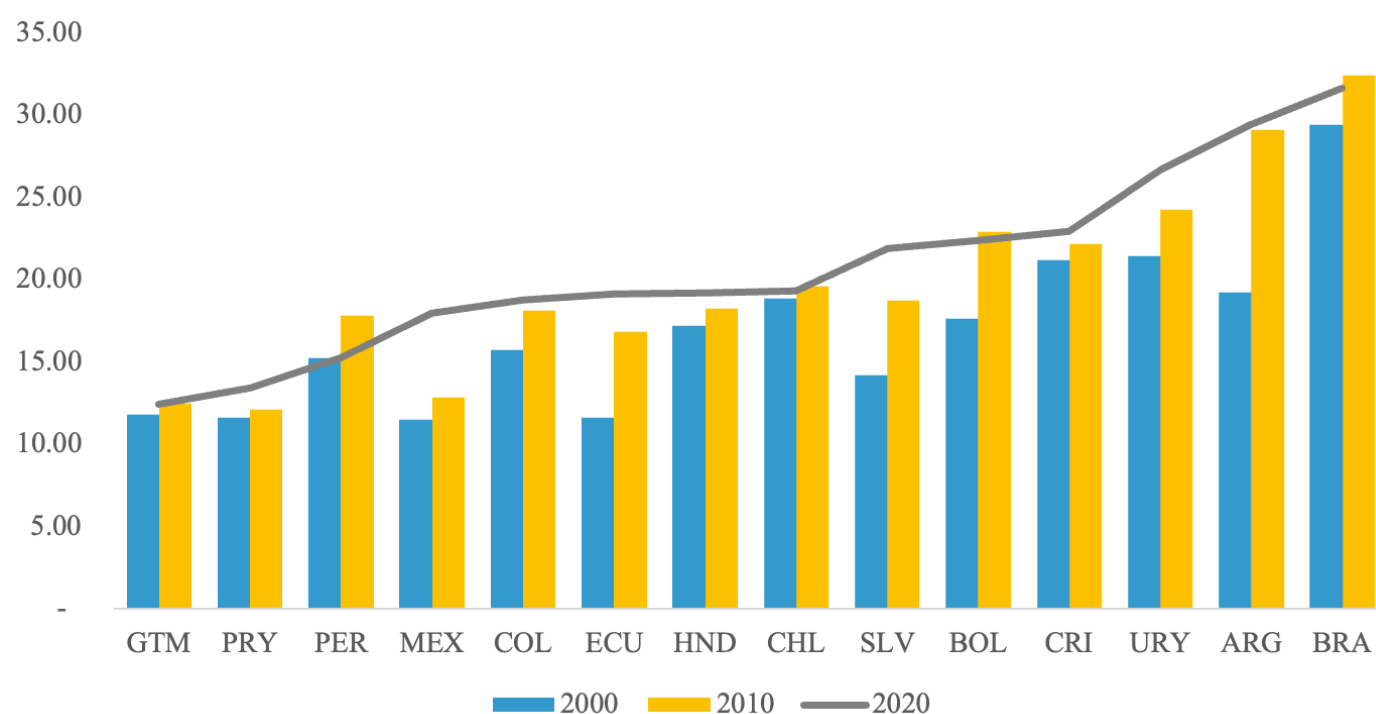
Nota. Elaboración propia con datos de la OCDE.

Cuando comparamos la recaudación de México con la de los países de la región, se hace evidente un progreso más claro en términos de aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que las mejoras en la gestión administrativa, la recuperación de pagos pendientes, así como la digitalización y la vinculación de las operaciones comerciales, no son estrategias que generen un aumento constante en la recaudación año tras año.

Para lograr un incremento sostenible en los ingresos públicos y al mismo tiempo fomentar la distribución equitativa del ingreso, es necesario llevar a cabo una reforma fiscal. La Figura 10 ilustra la tendencia observada en los últimos 20 años en relación con la recaudación. Es interesante destacar el caso de Argentina, que experimentó un aumento de 10 puntos porcentuales en el periodo de 2000 a 2020. Del mismo modo, Nicaragua mejoró en más de 11 puntos, mientras que Ecuador y El Salvador lograron aumentos de más de 7 puntos porcentuales con respecto al PIB. México, por su parte, experimentó un aumento de más del 6%, mientras que Chile y Perú se mantuvieron en niveles similares a los presentados en el año 2000.

FIGURA 10

Ingresos tributarios de países de América Latina (% PIB)

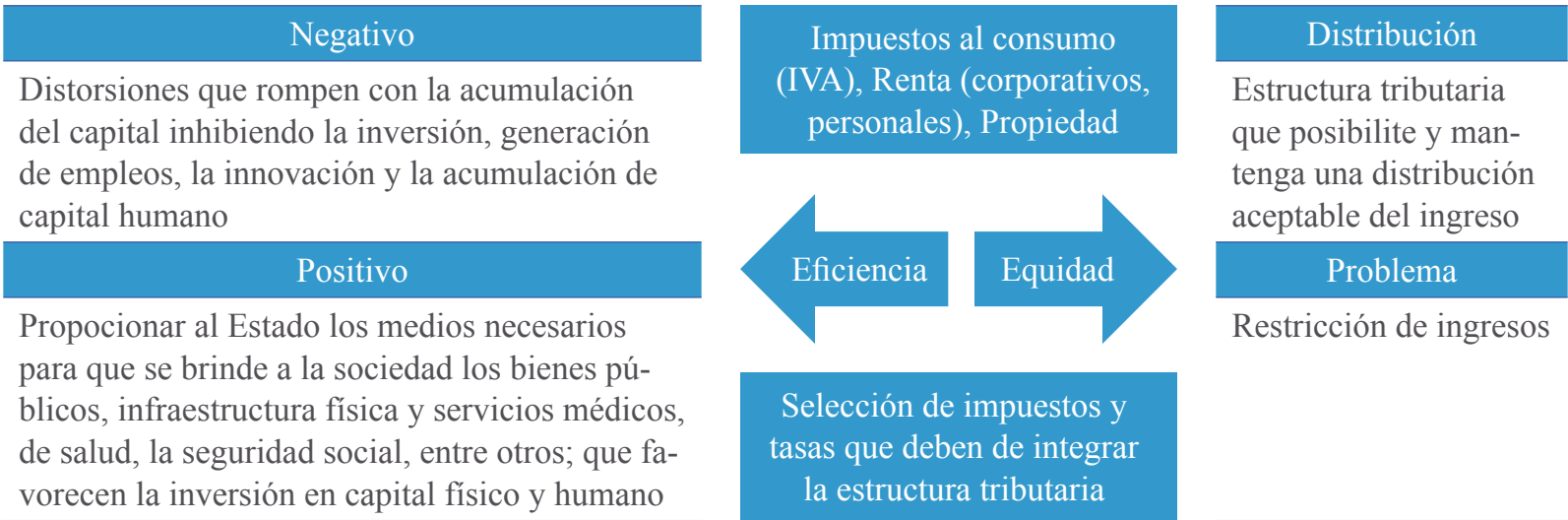


Nota. Elaboración con datos de la OCDE.

Las comparaciones nos llevan a considerar que la implementación de una reforma fiscal no es simplemente una acción caprichosa destinada para aumentar los ingresos del Estado. Más bien, es una necesidad que persigue dos objetivos fundamentales en la sociedad; por un lado, busca estimular la actividad económica, y, por otro, aspira a crear una sociedad más equitativa.

Para lograr estos dos propósitos a través de la reforma fiscal, es esencial comprender que su implementación implica la selección cuidadosa de ciertos impuestos. En términos generales, estos impuestos se pueden clasificar en categorías tales como impuestos personales, corporativos, sobre el consumo o relacionados a la propiedad. La Figura 11 ilustra la encrucijada que puede surgir en la configuración de una estructura tributaria.

FIGURA 11
Disyuntivas en la conformación de una estructura tributaria



Una tarea crucial de la reforma fiscal implica la selección de los impuestos y sus tasas correspondientes. Estos impuestos pueden tener un impacto tanto positivo como negativo en la eficiencia económica, siendo esta promovida a través de una combinación con las acciones de gasto público. Para lograr este equilibrio, se pueden considerar impuestos al consumo, como el IVA, que poseen un potencial significativo para generar ingresos, además de ser cautelosos al establecer las tasas y tarifas de impuestos aplicadas a personas morales y físicas.

Por otro lado, se puede trabajar en la mejora de la equidad en el sistema fiscal, mediante la incorporación de impuestos progresivos que buscan reducir las disparidades en los ingresos. En este proceso, es fundamental evitar, en la medida de lo posible, la aplicación de gravámenes regresivos, como el IVA. No obstante, es importante reconocer que la estructura tributaria podría enfrentar el desafío de una menor recaudación si no se maneja cuidadosamente.

En este contexto, México posee una estructura tributaria que, dadas las tasas impositivas vigentes, debería generar mayores ingresos de los que realmente recauda. De esta manera, se puede afirmar que la eficiencia en la recaudación es limitada.⁷ Además, en cuanto a la ca-

7 Según Ramírez (2019), a pesar de que México establece tasas impositivas similares o incluso superiores a las de otros países, se enfrenta a desafíos estructurales que afectan su desempeño económico, como la amplitud del sector informal y la falta de desarrollo institucional. De igual manera, el análisis de Ramírez (2020) reveló

pacidad de distribución de la riqueza, si bien está presente, se encuentra restringida; esto se ha documentado en investigaciones, como la realizada por Ramírez (2021), que se centró en el impuesto sobre la renta para personas físicas. Aunque se han realizado modificaciones en 2013 para mejorar los efectos distributivos, se ha constatado que estos cambios han tenido un impacto limitado en la distribución de ingresos.

Adicionalmente, el efecto distributivo, que busca reducir las desigualdades en los ingresos, se ve afectado por el carácter regresivo de los impuestos indirectos. Al respecto, el estudio realizado por Llamas et al. (2020) analiza la estructura fiscal y aporta evidencia que indica que el sistema fiscal mostró una mayor progresividad en 2018 en comparación con 2006. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, se sigue enfrentando a niveles bajos de recaudación en general.

La estructura tributaria de los países miembros de la OCDE exhibe una notable diversidad. En aproximadamente el 45% de estos países, la mayoría de los ingresos provienen de impuestos directos relacionados con la generación de ingresos, ya sean impuestos personales o corporativos. Ejemplos notables incluyen naciones como Australia, Dinamarca y Nueva Zelanda, que obtienen más del 50% de sus ingresos a través de estos impuestos. Es relevante destacar que, en estos países, no se generan ingresos mediante cuotas de seguridad social, y en su lugar, compensan estos ingresos con una combinación de impuestos directos e indirectos. México, que también se encuentra en este grupo de países, cuenta con una carga tributaria relativamente baja en comparación con otros miembros de la OCDE.

Por otro lado, en el 26% de los países de la OCDE, la estructura tributaria se centra en las cuotas de seguridad social. Este enfoque se observa en naciones que emergieron del Bloque Socialista, como la República Checa, la República Eslovaca y Eslovenia, donde la recaudación de impuestos sobre el ingreso es menos significativa. También se incluyen en este grupo países como Alemania y Japón, en los cuales los impuestos indirectos tienen un peso menor en la recaudación fiscal.

Por último, el 29% de los países de la OCDE obtienen la mayor parte de sus ingresos de impuestos al consumo. Este enfoque se observa en países de América Latina que se han incorporado recientemente a la OCDE, como Chile, Colombia y Costa Rica, entre otros.

la ineficiencia de la recaudación en México al compararla con seis naciones de América Latina, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), México muestra una eficiencia del 24%, en contraste con el 57% de Bolivia. En cuanto a los ingresos corporativos, México ocupa el quinto lugar con una eficiencia del 11%, mientras que Colombia alcanza el 15%. Por último, en el impuesto personal, México se sitúa en el tercer puesto con una eficiencia del 9%, en comparación con el 11% de Uruguay. Estos datos se basan en información del año 2018.

Tres aspectos de gran relevancia en la estructura de ingresos de los países pertenecientes a la OCDE son los siguientes:

- a. La proporción entre los impuestos personales y los corporativos. En la mayoría de los casos, a excepción de los países de América Latina, los impuestos dirigidos a las personas representan, en promedio, aproximadamente el 74% del total de los impuestos relacionados con los ingresos.
- b. Además, es notable la significativa contribución de los ingresos indirectos como parte integral de la estrategia gubernamental. Estos impuestos representan, en promedio, alrededor de un tercio de los ingresos totales.
- c. Por último, es importante destacar la porción de ingresos derivados de impuestos a la propiedad. En algunos casos, como Japón y el Reino Unido, esta fuente de ingresos supera el 10% del total recaudado.

En los países de América Latina, la estructura tributaria inicialmente se inclina hacia los ingresos indirectos, representando en promedio alrededor del 48% del total de ingresos tributarios. Estos países muestran una baja contribución de los ingresos provenientes de la propiedad, representando un escaso 0.04%. Además, en promedio, obtienen aproximadamente el 21% de sus ingresos a través de las aportaciones a la seguridad social, y recaudan más por impuestos corporativos, alrededor del 15%, en comparación con los impuestos personales, que aportan el 10%.

Estas características grupales limitan en gran medida la capacidad de estos países para influir en una distribución más equitativa de los ingresos y, en algunos casos, pueden incluso restringir las actividades económicas. Es importante considerar que:

- a. La distribución del ingreso se logra en gran parte mediante la recaudación de impuestos sobre los ingresos de las personas.
- b. Las contribuciones a la seguridad social representan recursos destinados específicamente a este fin, lo que puede mejorar la cobertura y aumentar la recaudación; pero en la mayoría de los países de América Latina, estos recursos son insuficientes y deben complementarse con fuentes adicionales.
- c. Los impuestos indirectos suelen tener un impacto regresivo en la distribución del ingreso.

Es evidente que cada situación debe ser analizada detenidamente, pero en términos generales, esta explicación proporciona una comprensión plausible de las deficiencias fiscales que afectan a la región y, por supuesto, también a México. Además, si los ingresos son escasos

y se convierten en un obstáculo para aumentar el gasto, nos encontramos en la peor situación posible para avanzar hacia una sociedad más equitativa y con mayores oportunidades para expandir sus capacidades productivas.

En síntesis, cualquier modificación debería orientarse hacia los siguientes aspectos: la expansión de la base imponible, la variación de las fuentes de ingresos, la mejora de la eficacia en la recaudación y la equidad en la distribución del ingreso. También se debe abordar el debate sobre la autonomía de la administración tributaria, la estrategia para combatir la economía informal y continuar promoviendo la adopción de sistemas digitalizados para potenciar la recaudación.⁸

Entre los aspectos que deben abordarse de manera simultánea se incluye el fortalecimiento de la conciencia tributaria, la interacción entre los ciudadanos y el Estado, así como la percepción que los ciudadanos tienen acerca de los tributos. La premisa fundamental es que, como se mencionó anteriormente, un gobierno que desempeña su labor con eficiencia en la provisión de servicios públicos, que responde a las necesidades y demandas de la sociedad, y que fomenta el desarrollo económico, está en una posición más sólida para aumentar sus ingresos. A decir de Afonso et al. (2021), las reformas fiscales son necesarias no solo para lograr más ingresos, sino también para minimizar los efectos distorsionadores sobre el crecimiento y la distribución del ingreso.

El federalismo fiscal y el regreso a la centralización

En un escenario de república federalista, el tema de la asignación del gasto y la distribución del ingreso se enfrenta a dificultades, dada la condición de acuerdos que se tienen que establecer entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales. Teóricamente, existen diferentes planteamientos a favor de la descentralización, como es el expuesto por Oates (1977), conocido como el Teorema de la Descentralización, donde se establece la conveniencia de que el gasto sea ejercido por aquellos gobiernos más cercanos a las necesidades. En casos donde las necesidades son diferenciables entre regiones o gobiernos subnacionales, esta descentralización podría mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Según Tiebout (1956), el suministro de bienes por parte de gobiernos locales ofrece información al ciudadano para que pueda tomar mejores decisiones; este modelo sugiere que los ciudadanos pueden revelar sus preferencias “votando con los pies”, es decir, mudándose a lugares que ofrezcan servicios públicos más acordes con sus necesidades y preferencias. Sin embargo, Swartz y Peck (1990)

8 Un elemento que puede explicar la baja recaudación en impuestos personales en América Latina. Una perspectiva actual sobre la informalidad en la región se puede revisar en Ramírez y Galán (2022).

han señalado que este enfoque presenta limitaciones, ya que no todas las personas tienen la capacidad de “votar con los pies”, lo que las deja sujetas a malos gobiernos locales y a una situación de marginación.

El Teorema de la Descentralización se enfrentó a la dificultad de que las particularidades de los gobiernos subnacionales pueden influir en los resultados y, en lugar de establecer una sociedad con mejores condiciones económicas y sociales, puede dar lugar a un país con marcadas diferencias en capacidades productivas y desarrollo social, tanto a nivel subnacional como local. La Segunda Generación de la Teoría de la Descentralización pone énfasis tanto en el desarrollo de capacidades administrativas como en la creación y consolidación de instituciones antes de continuar con la descentralización (Weingast, 2009).

Respecto a la descentralización y su impacto social, Pinilla-Rodríguez et al. (2014) ofrecieron evidencia positiva sobre la vinculación que tiene la descentralización con el aumento en el desarrollo humano para algunos países de América Latina; sin embargo, esa vinculación puede ser atenuada por factores ambientales, la tasa de población urbana, el tamaño de las burocracias centrales o el porcentaje de impuestos directos. En el caso de México, según Medrano (2022), el problema generado por el federalismo fiscal es el incremento inercial del gasto de las entidades federativas, acompañado de factores políticos e institucionales representados por la deficiencia de las instituciones democráticas locales y la presencia de corrupción. El sistema federalista ha generado incentivos perversos al marcar y ampliar la dependencia de las entidades federativas sobre las transferencias federales. Quizás una solución sencilla podría ser algo que no ha estado en las solicitudes de mayor federalismo por parte de los gobiernos subcentrales, y que consiste en la descentralización de los ingresos; esto podría ser una solución factible, que llevaría a un mejor funcionamiento de los gobiernos subnacionales al depender de los ingresos generados e incluso mejoraría la democracia y la eficiencia al incrementar la rendición de cuentas.⁹

A fe de quien suscribe, la descentralización de los ingresos bajo el argumento de incrementar la recaudación no es como tal una solución y es posible que conduzca a la ampliación de las brechas sociales en el país. Uno de los fracasos del esquema de participaciones y aportaciones federales es que no ha logrado generar un cambio nivelador en cuanto a aspectos económicos y sociales, como lo denota el índice de rezago social, elaborado por el CONEVAL. Este índice refleja una historia que se ha mantenido a lo largo de varias décadas, donde las entidades que tenían menos bienestar social en el pasado siguen siendo las mismas que en el

9 De acuerdo con Marichal (2021), es necesaria la implementación de un programa que permita y aliente a las entidades federativas a incrementar su recaudación, para reducir su dependencia por fondos federalizados.

presente mantienen esa condición. Ramírez (2018b) aportó evidencia sobre un proceso divergente más que convergente en el avance del bienestar de las entidades federativas, aun a pesar de que los recursos federales han presentado cierta condición de progresividad. Uno de los elementos que incidía en esa disparidad se refería al índice en educación, por lo que avanzar en ese tema sería provechoso. Por último, las entidades federativas que han mostrado cambios significativos son aquellas que han modificado su matriz productiva, orientándose hacia una mayor industrialización.

Recapitulando, la discusión sobre las potestades y concurrencias dentro del federalismo fiscal es compleja, debido a sus implicaciones económicas, políticas y sociales. Sin embargo, es imperativo reconocer que una reforma hacendaria exitosa no puede llevarse a cabo si no se aborda este tema como una parte esencial del proceso.

Conclusiones

Si bien, al final de cada sección se han establecido algunos elementos necesarios en la discusión de hacia dónde debería de ir la reforma hacendaria, es relevante comprender su importancia y su carácter estratégico. La reforma hacendaria no solo debe abordar aspectos técnicos en la gestión de las finanzas públicas, sino que también debe ser concebida como una reforma estratégica; debe establecer pautas y directrices que orienten la acción del gobierno en los próximos años, abordando de manera integral los desafíos económicos, sociales y fiscales que enfrenta el país.

Es esencial planificar la reforma hacendaria con una visión de futuro, es decir, anticipando cuáles serán los requerimientos del Estado. En este sentido, la seguridad social, la educación y la infraestructura son áreas críticas que deben abordarse de manera integral. Al respecto, la seguridad social debería orientarse hacia la universalidad con un enfoque de derechos. La educación debería anticipar las necesidades del mercado laboral y adaptarse a un mundo en constante evolución tecnológica. Asimismo, se deberían establecer las prioridades en el desarrollo de proyectos de infraestructura a largo plazo, con una perspectiva de al menos 50 años, consolidando un portafolio de proyectos donde la inversión pública sea capaz de servir de arrastre a la inversión privada en los momentos en que las condiciones económicas lo requieran.

Una vez que se tiene una visión sobre los requerimientos del Estado, se deberá establecer la mejor manera de lograrlo con una reforma tributaria que se despliegue de manera gradual a lo largo del tiempo. Esto implica realizar ajustes o incrementos en las tasas impositivas en el mediano y largo plazo, especialmente si el propósito es elevar la recaudación del 17% al 40%.

Para terminar, la reforma hacendaria debe surgir como producto de un nuevo pacto social que establezca una sólida línea de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, donde las instituciones se hagan valer y se consoliden en el tiempo.

Referencias

- Afonso, A., Tovar, J., & Venâncio, A. (2021). Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency. *Open Economies Review*, 32, 1017-1061.
- Andrle, M., Hebous, S., Kangur, A., & Raissi, M. (2021). Italy: toward a growth-friendly fiscal reform. *Economía Política*, 38, 385-420.
- Ayala, J. (2000). La reforma fiscal en México: ¿modernización tributaria o nuevo pacto fiscal? *Comercio Exterior*, 50(11).
- Banco de México. (s.f.). *Sistema de Información económica*. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Are bigger governments better providers of public goods? Evidence from air pollution. *Public Choice*, 156, 593-609.
- Cárdenas, E. (1996). La política económica en México, 1950-1994. *Fideicomiso Historia de las Américas*. Serie Hacienda. México.
- Centeno, R. (2021). López Obrador a la izquierda que no es. *Foro Internacional*, 61(1), 163-207.
- Cervantes, M. (2022). Las vulnerabilidades tributarias de México. En E. Ramírez (Coord.), *Los impuestos en México, Análisis y propuestas para una mejor relación impositiva*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>
- Davidson, P. (2001) John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI. *Comercio Exterior*, 51(1).
- Fazzari, S., & Minsky, H. (1984). Domestic Monetary Policy: If Not Monetarism, What? *Journal of Economic Issues*, 18(1), 101-116.
- Friedman, M. (1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*, 38(3), 245-264.
- Hernández, G. (2013). El desarrollo económico en México. *Estudios*, 106(XI), 99-140.
- International Monetary Fund. (s.f.). *World Economic Outlook*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>
- Jaramillo, M. (2019). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas de la 4T. *Revista Análisis Plural*, 137-154. <https://hdl.handle.net/11117/6397>
- Keynes, J. (1996). *Breve tratado sobre la reforma monetaria*. Fondo de Cultura Económica.
- Lerner, A. (1957). *Economía del Pleno Empleo*. Aguilar.

- Llamas, L., Huesca, L., & Gutiérrez, L. (2020). Abordajes metodológicos y empíricos de la progresividad tributaria: una ampliación para el sistema fiscal de México. *Economía, Teoría y Práctica*, 28(53), 121-150.
- López, S., & Vence, X. (2021). Estructura y evolución de ingresos tributarios y beneficios sociales en México. Análisis del periodo 1990-2019 y evaluación de la reforma fiscal de 2014. *El Trimestre Económico*, 88(350), 373-417.
- Marichal, C. (2021). Doscientos años de la Hacienda Pública en México (1821-2021): Las escasas reformas fiscales en la historia nacional. *Otros Diálogos del Colegio de México*, (17). <https://otrosdialogos.colmex.mx/doscientos-anos-de-la-hacienda-publica-en-mexico-1821-2021-las-escasas-reformas-fiscales-en-la-historia-nacional>
- Martínez, M. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 121-142.
- Medrano, A. (2022). El gasto social de los estados en la era neoliberal (2000-2018): más recursos, menos esfuerzo. *Revista Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/03/el-gasto-social-de-los-estados-en-la-era-neoliberal-2000-2018-mas-recursos-menos-esfuerzo/>
- Minsky, H. (1982). Can it happen again? A reprise. *Challenge*, 25(3), 5-13.
- Minsky, H. (1985). Money and the Lender of Last Resort. *Challenge* 28(1), 12-18.
- Moreno-Brid, J., Benítez, N., & Villareal, H. (2017). ¡Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México. *Economía UNAM*, 14(41), 57-74.
- Musgrave, R. (1966). Principles of Budget Determination. En H. Cameron & W. Henderson (Eds.), *Public Finance: Selected Readings*. Random House.
- Myrdal, G. (1939). Fiscal policy in the business cycle. *The American Economic Review*, 29(1), 183-193.
- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Pérez, E., & Vernengo, M. (2020). Teoría moderna del dinero (MMT) en los trópicos: Finanzas funcionales en países en desarrollo. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7, 90-114.
- Persson, A., & Rothstein, B. (2015). It's my money: Why big Government may be Good Government. *Comparative Politics*, 47(2), 231-249.
- Pinilla-Rodríguez, E., Jiménez, D., & Montero-Granados, R. (2014). Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. *Investigación Económica*, 73(289), 79-110.
- Pliego, I. (2010). *El Federalismo Fiscal en México; entre la Economía y la Política*, Centro de Estudios sociales y de opinión pública. Documento de trabajo, 84.
- Ramírez, E. (2013). La generalización del Impuesto al valor agregado: ¿Una Opción para México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 71-93.
- Ramírez, E. (2018a). Política fiscal procíclica en México. En J. L. Calva (Coord.), *Macroeconomía del Desarrollo con Equidad*. Juan Pablos Editor.

- Ramírez, E. (2018b). México, Federalismo Fiscal: ¿Una lenta o nula convergencia? En J. L. Calva (Coord.), *Equidad Fiscal, México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo* (pp. 369-399). Universidad Veracruzana.
- Ramírez, E. (2019). México entre la recaudación y la distribución: lecciones desde Escandinavia. En J. Mendoza & J. M. Martinelli (Coord.), *Políticas Públicas y cambio de régimen en México* (pp. 153-181). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez, E. (2020). La reforma tributaria: una discusión necesaria en la nueva normalidad. *Contaduría y Administración*, 64(1), 1-24. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2020.3019>
- Ramírez, E. (2021). Estudio de la progresividad del impuesto sobre la renta de personas físicas en México. *Contaduría y Administración*, 66(2).
- Ramírez, E. (2022). Política social y reforma tributaria: Reflexiones postpandemia. En E. Basilio (Coord.), *Políticas macroeconómicas y estancamiento económico en México y América Latina; implicaciones ante el Covid-19*. IIEc-UNAM.
- Ramírez, E., & Galán, K. (2022). El empleo informal: la otra pandemia que no ha sido atendida. *Antropología. Revista Interdisciplinaria del INAH*, (9), 160-183. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/17587>
- Scott, J. (2012). Protección social universal. En F. Hernández (Ed.), *Seguridad social universal: retos para su implementación en México* (pp. 32-76). CIDE.
- Senado de la República. (2019). *¿Qué reforma fiscal necesita México? Grandes temas nacionales 2019*. Instituto Belisario Domínguez.
- Sobarzo, H. (2007). La reforma fiscal en México. *Comercio Exterior*, 57(10), 832-840.
- Sobarzo, H. (2010). Reforma Fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales. En N. Lustig (Coord.), *Los Grandes problemas de México. Crecimiento económico y equidad. Tomo 9*. El Colegio de México.
- Swartz, T., & Peck, J. (1990). The Changing Fase of Fiscal Federalism Challenge, *Taylor & Francis Journals*, 33(6), 41-46.
- Tello, C., & Hernández, D. (2008). Sobre la reforma tributaria en México. *Economía UNAM*, 7(21), 37-56.
- Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Valdés, F., & Guadarrama, M. (2022). Inversión: La prioridad olvidada de las finanzas públicas. *Revista Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2022/03/inversion-la-prioridad-olvidada-de-las-finanzas-publicas/>
- Weingast, B. (2009). Second Generation Fiscal Federalism, The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 279-293.
- World Bank. (2023). *World Development Indicators – DataBank*. <https://databank.worldbank.org>

POLÍTICA TRIBUTARIA:
ENFOQUE SUBNACIONAL

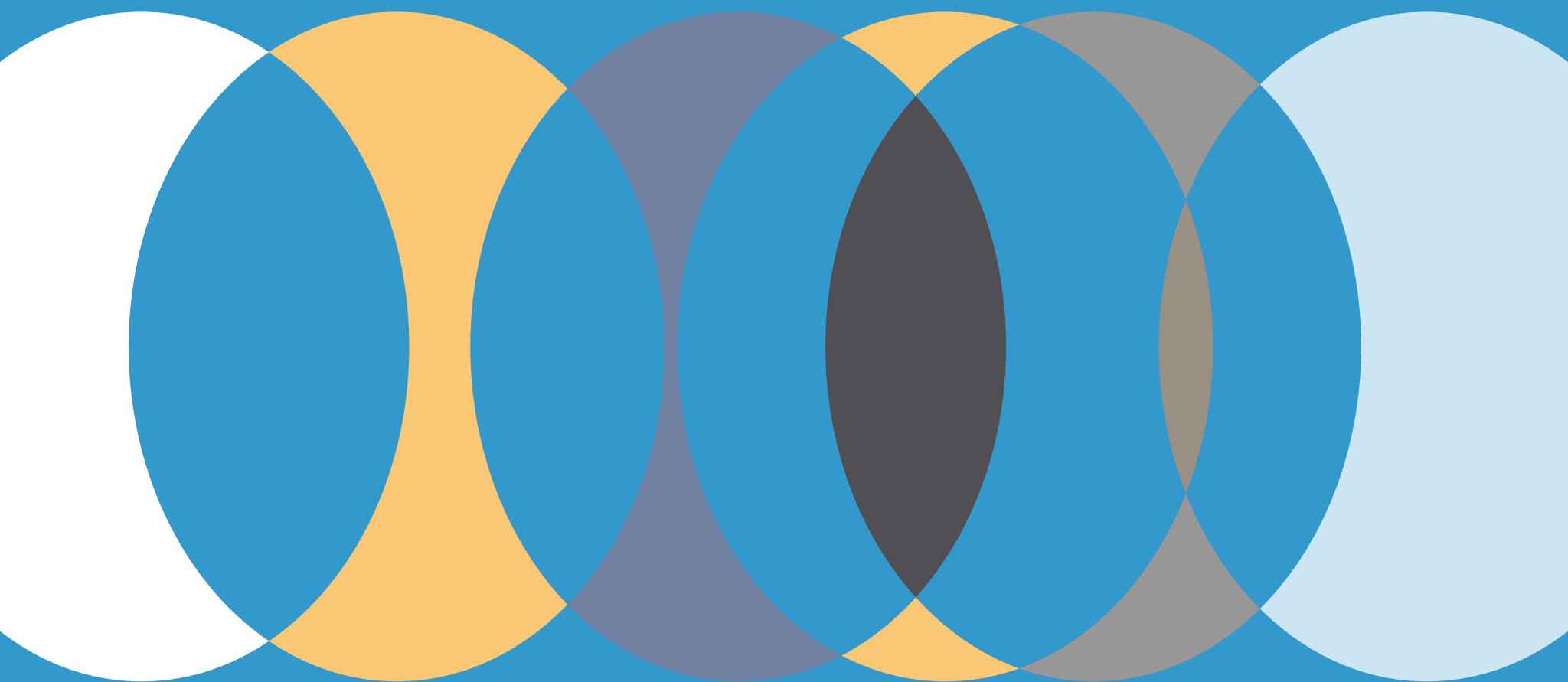
Esta obra se terminó de producir en diciembre 2023.
Su edición y diseño estuvieron a cargo de:

Qartuppi[®]

Qartuppi, S. de R.L. de C.V.
<https://qartuppi.com>



Esta obra se edita bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



La implementación de la política tributaria constituye un tema perpetuo de debate entre diversos grupos sociales, particularmente aquellos especializados en el ámbito económico; a pesar de ello, rara vez se alcanza un consenso que beneficie al conjunto de los ciudadanos. A menudo, se asume que entendemos esta política y que, al solo mencionarla, damos por sentado sus resultados; pero la realidad es otra. Además, en muchas ocasiones se le concibe únicamente como aplicable a nivel nacional, cuando, en realidad, posee la capacidad de ser implementada a nivel subnacional.

Motivado por estos aspectos, este libro se propone proporcionar al lector de diversas profesiones, un conocimiento profundo sobre lo que realmente implica la política tributaria. Explora su relevancia, incidencia y su relación con otras variables económicas, así como sus debilidades en el proceso de implementación. A lo largo de diversos capítulos y tópicos, el libro ofrece una visión integral de la política tributaria, la cual se desprende de la política fiscal y de la política económica. En este contexto, hablar de política tributaria implica abordar las decisiones que el gobierno toma para fortalecer los ingresos públicos, mejorar la redistribución de los recursos, así como incentivar o restringir la actividad económica.

Qartuppi[®]

ISBN 978-607-8694-47-1
DOI 10.29410/QTP.23.10

