



CEPAL

TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL EN MÉXICO

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y RECOMENDACIONES

Guillermo Peredo Rivera



NACIONES UNIDAS

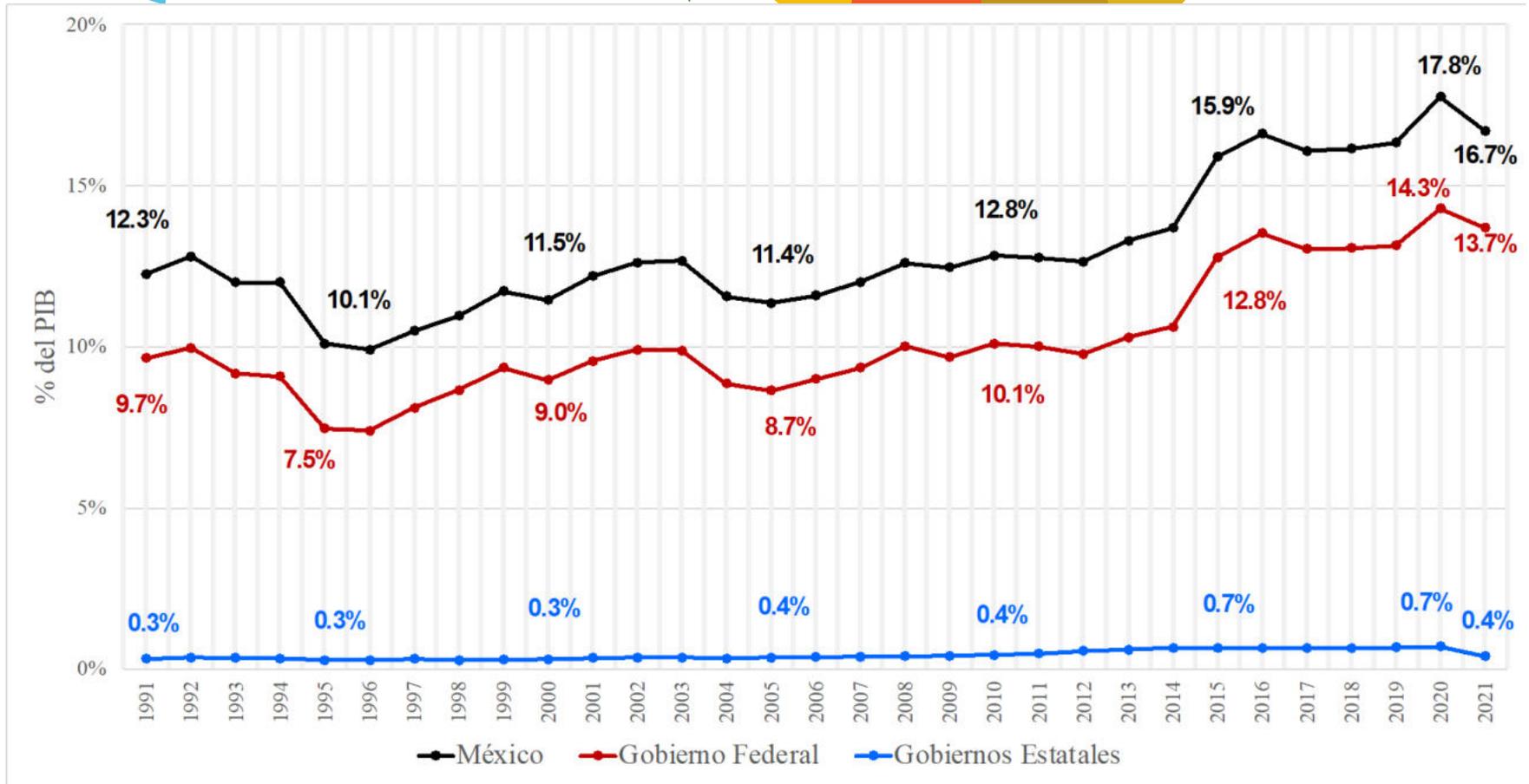
CEPAL

Objetivos

- Realizar un análisis de los ingresos tributarios en los gobiernos subnacionales de México y su aportación a los ingresos públicos totales.
- Analizar, bajo el marco conceptual de la relación de reciprocidad Estado-contribuyente, los resultados recaudatorios a nivel de los gobiernos estatales.
- Ofrecer recomendaciones a los gobiernos subnacionales para incrementar sus ingresos locales y reducir las relaciones de reciprocidad debilitadas.

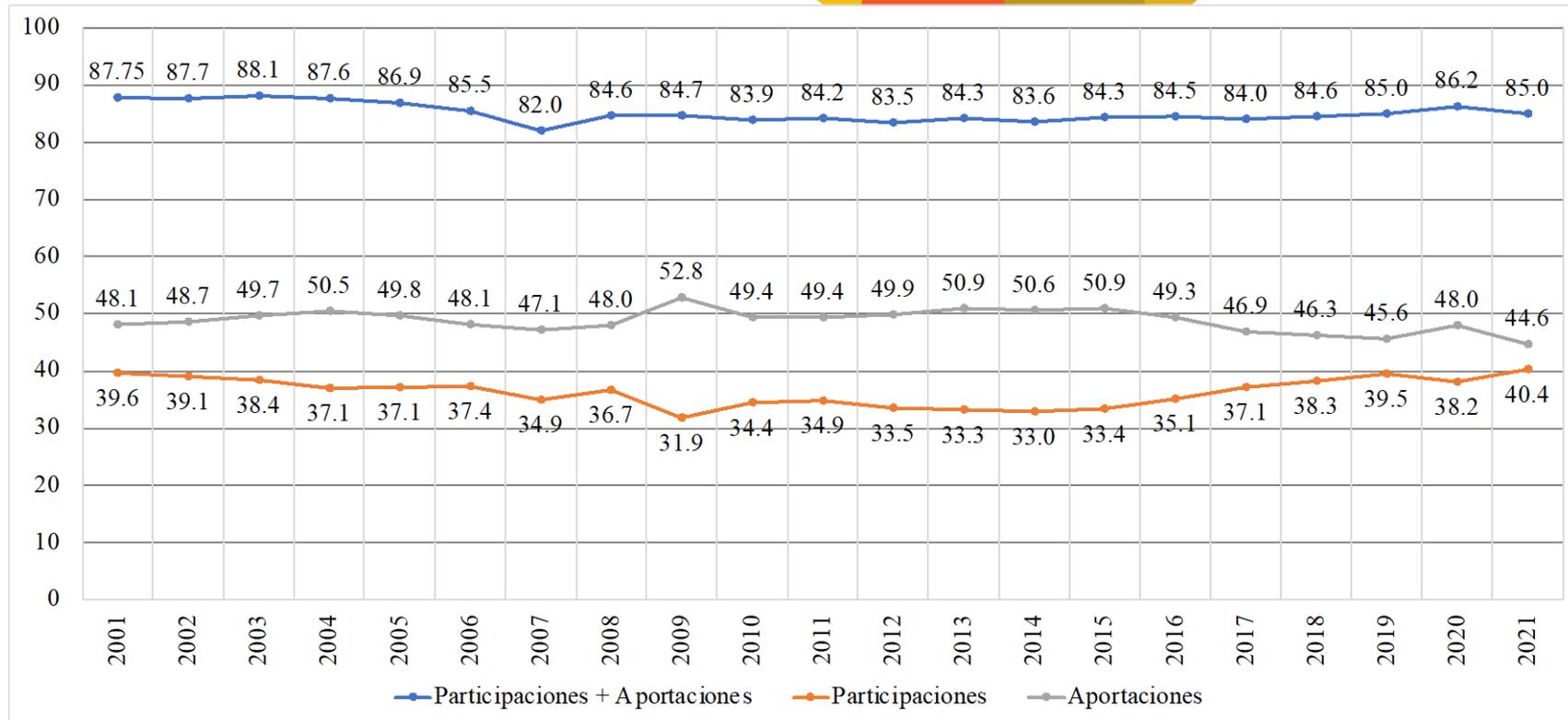
Contexto de la Recaudación

Recaudación tributaria como porcentaje del PIB



Contexto de la Recaudación

Transferencias federales como porcentaje de los ingresos totales de las entidades federativas

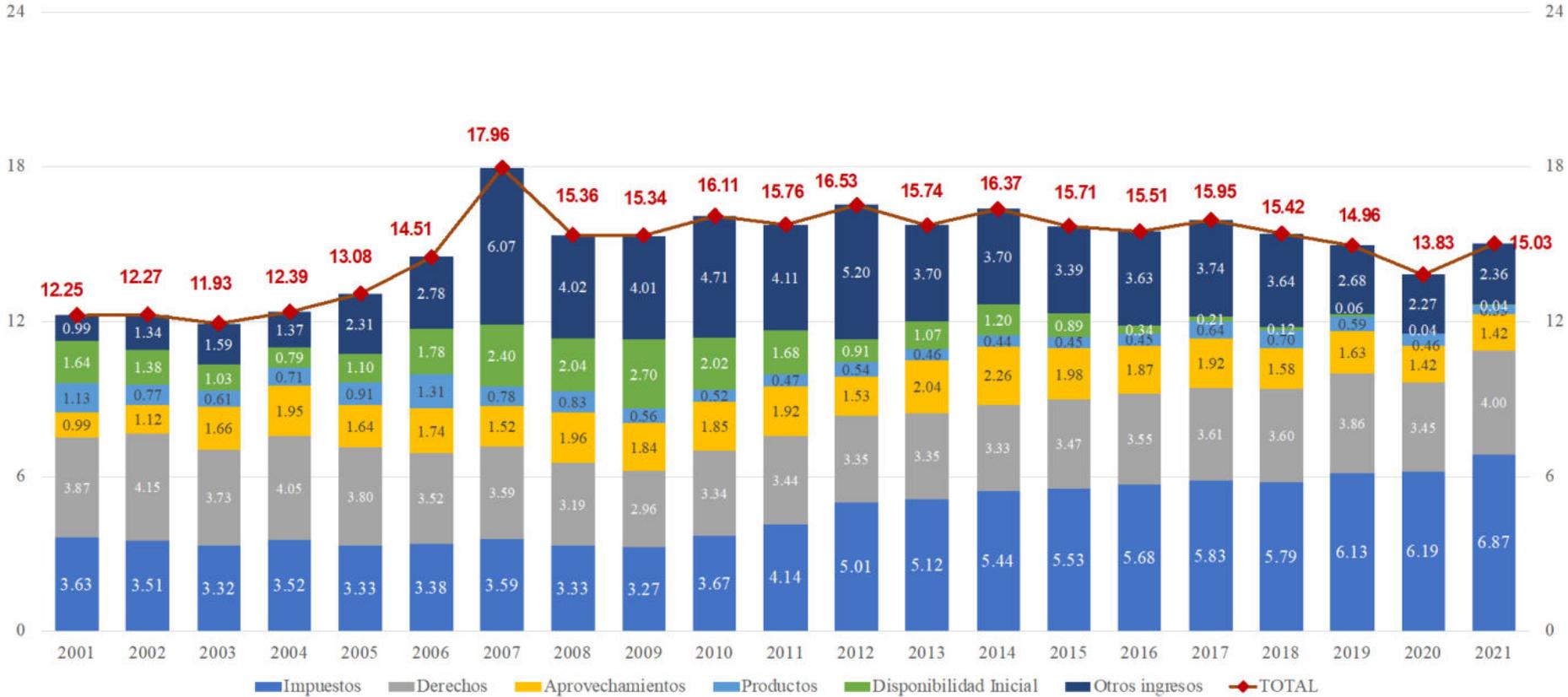


Fuente: INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

8.5 de cada 10 pesos que ingresan a las haciendas públicas estatales corresponden a transferencias federales.

Contexto de la Recaudación

Ingresos locales como porcentaje de los ingresos totales 2001 - 2020



Fuente: INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

Contexto de la Recaudación

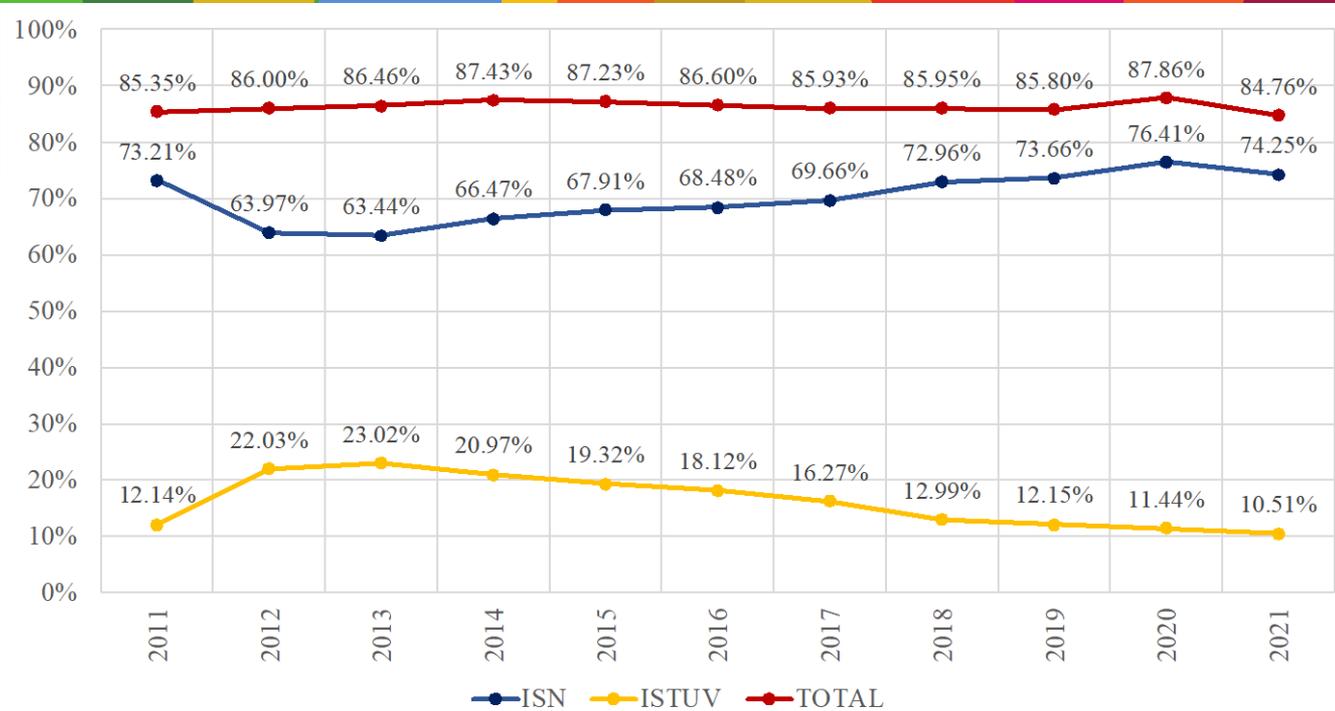
Impuestos locales

Se identificaron **29 impuestos** que cobran las entidades federativas, a pesar de las limitadas potestades tributarias (además de 14 impuestos adicionales).

- **Dos impuestos son cobrados por TODAS** las entidades:
 - Impuesto sobre Nómina
 - Impuesto sobre Hospedaje
- **Catorce diferentes impuestos son cobrados por una sola entidad** (ocho corresponden a impuestos adicionales).
- **Baja California** es la entidad que más impuestos tiene vigentes: **14 impuestos.**
- **Puebla** es la entidad que menos impuestos tiene establecidos: **5 impuestos.**

Contexto de la Recaudación

ISN y ISTUV como % del total de ingresos recaudados por impuestos locales



En 2020:

Fuente: INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales

- En nueve entidades el ISN representó más del 90% de la recaudación por impuestos locales (en 2013 no había entidad alguna con esa dependencia).
- Para 31 entidades federativas, el ISN fue su principal fuente de ingresos por impuestos locales (Durango es la excepción).
- Para 25 entidades, el ISTUV aportó ingresos menores al 4% de la recaudación local total.

Contexto de la Recaudación

Consideraciones

- La recaudación tributaria a nivel país sigue siendo muy baja en comparación con otros países de la región y de la OCDE.
- La contribución de las haciendas públicas estatales a la presión tributaria permanece en niveles sumamente bajos.
- Gran dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias federales (8.5 de cada 10 pesos).
- Impuestos locales solo aportan 68 centavos de cada 10 pesos que ingresan a las haciendas públicas estatales.
- El ISN es el impuesto local más importante para 31 entidades federativas. En los últimos 7 años la dependencia de este impuesto ha aumentado.
- El ISTUV pasó de representar casi una cuarta parte de los ingresos por contribuciones locales en 2013 a tan solo 10% de la recaudación local total.

Marco conceptual: Reciprocidad fiscal en los gobiernos subnacionales

La **motivación para el pago de impuestos** depende, en gran medida, del **grado de reciprocidad que los Contribuyentes perciben** en la relación Estado-sociedad.

La reciprocidad, en materia fiscal, se da a partir de una relación de intercambio:

Ciudadano aporta recursos

Contribuciones

Estado ofrece bienes públicos

Seguridad pública,

Educación,

Salud,

Infraestructura, etc.

Marco conceptual: Reciprocidad fiscal en los gobiernos subnacionales

Hay evidencia empírica de la existencia de relaciones de reciprocidad entre los contribuyentes y el Estado (CEPAL/CIDOB, 2012):

- Si la relación de **reciprocidad** es **positiva** – base para un **acuerdo social duradero**.
- Si hay **ausencia de vínculos y de compromiso social** – surge la **reciprocidad incompleta / perversa / debilitada**.



Marco conceptual: Reciprocidad fiscal en los gobiernos subnacionales

Existen tres tipos de reciprocidad incompleta o perversa, las cuales se presentan en los gobiernos subnacionales:

Reciprocidad Excluyente

- Tenue o nula relación entre Contribuyente y Estado – ausencia de vínculos.

Reciprocidad Innecesaria

- Alta dependencia de otros recursos.

Reciprocidad Asimétrica

- Sistema tributario que no contribuye a la igualdad

Marco conceptual: Reciprocidad Excluyente

El ciudadano percibe que no recibe los beneficios de los servicios que el Estado provee (servicios de salud, educación, seguridad pública), por lo que no considera tener compromiso alguno (ausencia de compromiso social).

Empleo Informal

31 millones de personas laborando en el sector informal



Fuente: INEGI, ENOE, 2021

Principal preocupación por entidad federativa



Inseguridad:

66.2% de la población de 18 años y más consideró que es inseguro vivir en su ciudad (marzo 2022).

Fuente: ENVIPE, 2022

Marco conceptual: Reciprocidad Innecesaria

El gobierno (estatal) tiene dependencia de otra fuente de recursos, que no corresponde a los contribuyentes, por lo que no hay incentivos suficientes para una gestión gubernamental tributaria “eficiente”, preocupada por el contribuyente.

8.5 de cada 10 pesos corresponden a transferencias federales



62 centavos de cada 10 pesos provienen de impuestos locales



Reciprocidad Innecesaria

Bajo este contexto:

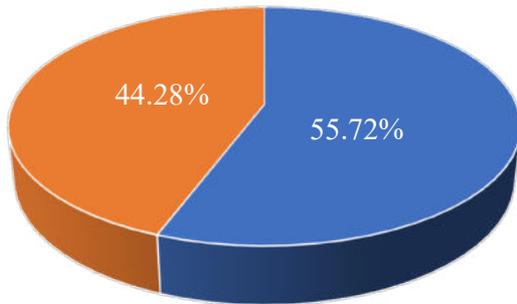
¿qué tanto depende las finanzas estatales del contribuyente?

Marco conceptual: Reciprocidad Innecesaria

¿Cuáles son las razones que explican una relación de reciprocidad debilitada en las entidades federativas?

Diseño del sistema tributario mexicano

Porcentaje con respecto al total de TF (2020)



■ Aportaciones ■ Participaciones Fuente: INEGI

¿Existencia de incentivos reales (en la repartición de los recursos federales) para una gestión tributaria eficiente?

Participaciones Federales

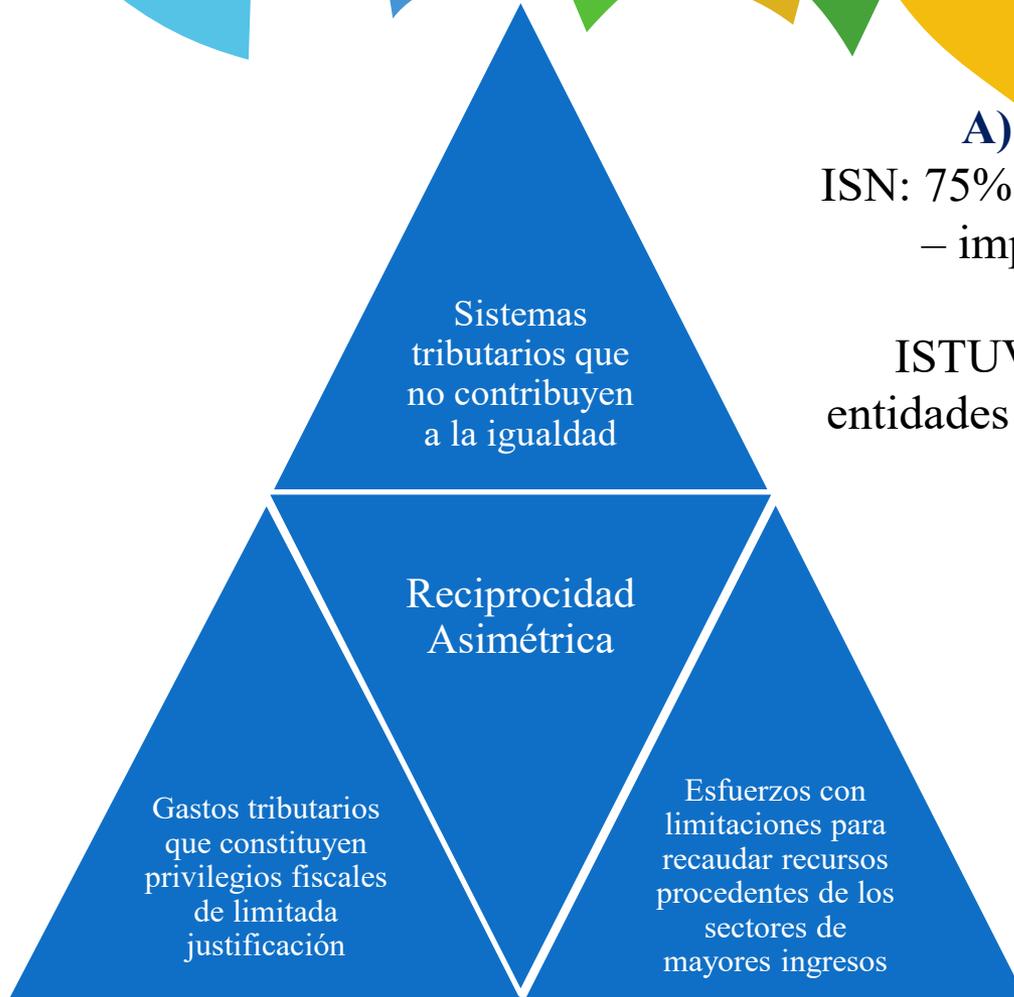
Fondos	% del total de las PF	Observaciones
FGP	72.3%	Fórmula de repartición - Factor población (análisis de conglomerados)
Fondo ISR	9.2%	Entero del ISR (obligación de retención)
FOFIR	4.5%	Factor población
Incentivos económicos	4.0%	CCAMFF
Otros Fondos e Incentivos (8)	10.0%	Predial, agua, IEPS, ISAN, Hidrocarburos, Repecos

Aportaciones Federales

Ejecución del gasto social – transferencia de responsabilidades a estados y municipios:
Educación, salud, seguridad pública, infraestructura.

Marco conceptual: Reciprocidad Asimétrica

Dos factores en México que hacen considerar la existencia de la reciprocidad asimétrica:



A) Estructura tributaria - Impuestos locales

ISN: 75% del total de los ingresos tributarios estatales
– impuesto con posibilidades de ser trasladado al trabajador (regresivo).

ISTUV: derogado/suspendido en la mayoría de las entidades (en 25 de ellas, representa menos del 4% de sus ingresos tributarios estatales).

B) Gastos tributarios (renuncias recaudatorias)

Leyes estatales facultan para otorgar:
Exenciones o excepciones (espacios a la elusión, omisión, evasión).

Estímulos fiscales (mayoría basados en la exención del ISN) a empresas para invertir en el Estado (justificación limitada).

Recomendaciones

- Fortalecimiento institucional en materia fiscal, independientemente del modelo a implementar.
 - ✓ Asistencia al Contribuyente
 - ✓ Tecnologías de la Información y Comunicaciones
 - ✓ Inteligencia Tributaria
- Tratamientos fiscales preferentes
 - ✓ Exenciones en impuestos locales
 - ✓ Incentivos fiscales para proyectos de inversión

Recomendaciones: Fortalecimiento institucional en materia fiscal

Asistencia al Contribuyente

Importancia Baja (17):

Sin UAC (5)

UAC mando inferior y sin estructura (12)

Importancia Media (7)

Importancia Alta (8)

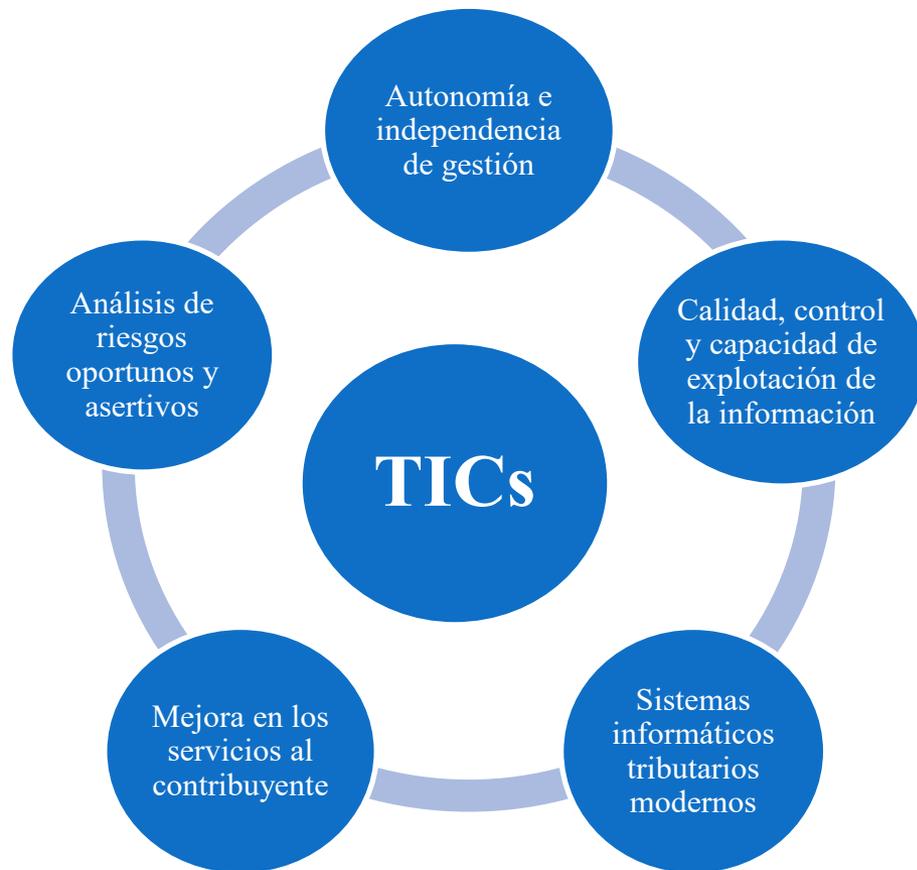
Impulso al cumplimiento voluntario:

- Facilitación del cumplimiento de obligaciones
- Reducción de cargas operativas y de costos de cumplimiento.
- Trato personalizado.
- Mayor entendimiento de las preferencias del contribuyente (ir más allá de la orientación).
- Incremento de opciones de autoservicio.
- Diseño de estrategias de atención y mejora de servicios (aplicaciones, correos, chats, teléfono, prellenado, buzón tributario).
- Diseño de procesos y estructuras ágiles, sencillas, transparentes – eficientes.



Recomendaciones: Fortalecimiento institucional en materia fiscal

Tecnologías de la Información y Comunicaciones



Dependen directamente del Titular de la Secretaría de Finanzas (Cabeza de Sector) <ul style="list-style-type: none"> • 16 entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Flujo, control y manejo de la información (confidencialidad). • Tiempos de atención a problemas/necesidades de TI o a información requerida para actos de autoridad o de investigación. • Sistemas informáticos sencillos, obsoletos, no adecuados a los tiempos y necesidades, con limitantes en explotación de información.
Dependen de un mando inferior al Titular de la Secretaría de Finanzas <ul style="list-style-type: none"> • 6 entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • TICs no trascendental para el Estado y con menor relevancia para la AT.
En otra Secretaría no cabeza de sector <ul style="list-style-type: none"> • 2 entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Mismos problemas observados en dependencia de la Cabeza de Sector pero agravados
Dentro de las AT <ul style="list-style-type: none"> • 8 entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores beneficios (representados en gráfico)

Recomendaciones: Fortalecimiento institucional en materia fiscal

Inteligencia Tributaria

Conformación/operación de modelos de riesgo.

Identificación de esquemas de elusión, evasión y fraude fiscal.

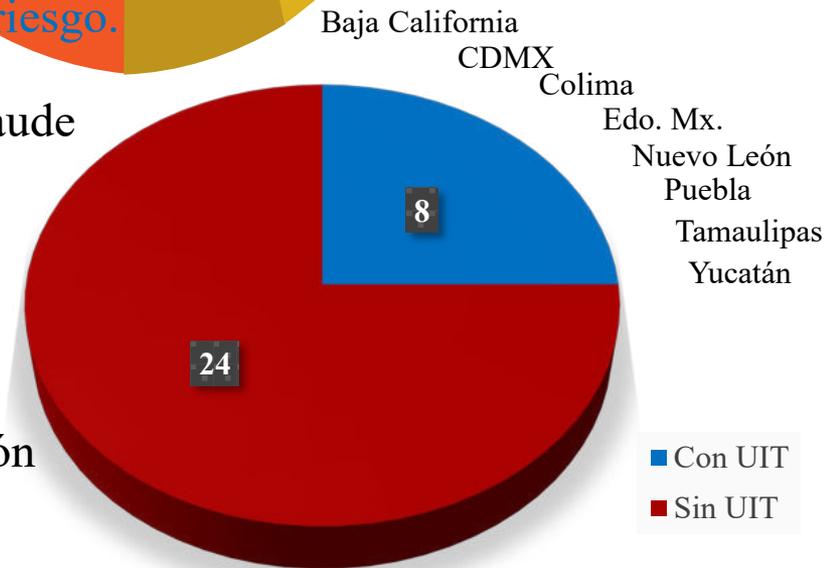
Combate a la corrupción, no solo al exterior de la institución, sino también al interior de la misma.

Eficiente integración y explotación de la información – confidencialidad en el manejo de la misma.

Análisis del comportamiento fiscal por sectores/contribuyentes específicos.

Actuación de la autoridad no solo reactiva, sino también preventiva. Actos de autoridad con mayor asertividad.

Se reducen espacios de corrupción así como problemas relacionados con la “captura del regulador”, ceguera de taller, entre otros.



Relaciones de Reciprocidad y Fortalecimiento Institucional

Asistencia al Contribuyente
TICs
Inteligencia tributaria

Mejores servicios, trato personalizado, facilitación del cumplimiento

✓ Se coloca al contribuyente al centro de la política tributaria
Reciprocidad Excluyente

Capacidad de análisis, explotación y manejo de la información

Fortalecimiento Institucional

Reducción de costos operativos y de cumplimiento

✓ Se amplía la base tributaria
Reciprocidad Excluyente
Reciprocidad Inecesaria
Reciprocidad Asimétrica

Gestión de riesgos de cumplimiento y riesgos operativos

Innovación constante en sistemas tributarios

✓ Se incrementa la recaudación tributaria
Reciprocidad Inecesaria

Recomendaciones: Tratamientos fiscales preferentes

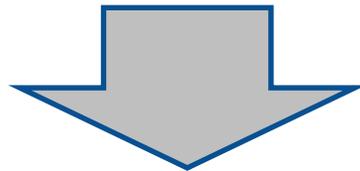
Exenciones en impuestos locales

ISN: Diversos conceptos contemplados en las leyes de hacienda para no pagar el ISN

Algunas entidades que excluyen del pago a Municipios, al Estado mismo y a la Federación.

Zacatecas: no tiene conceptos enlistados que reducen la carga tributaria del ISN.

ISTUV: en aquellas entidades en las que está vigente, hay esquemas de subsidios, descuentos o pagos diferidos.



Las prerrogativas fiscales:

Abren espacios para estrategias de elusión u omisión del pago del impuesto.

Generan importantes “renuncias recaudatorias” a las entidades

Recomendaciones: Tratamientos fiscales preferentes

Incentivos fiscales para proyectos de inversión

Se analizan dos perspectivas:

A) Diferenciación con respecto a otras entidades: Todas las entidades federativas ofrecen apoyos fiscales para atraer inversión y dado su acotado margen de maniobra, los tratamientos fiscales preferenciales son muy similares (ISN).

Se contrarrestan / neutralizan

B) Dimensión económica del apoyo fiscal desde la perspectiva de la empresa: Prerrogativas limitadas a los impuestos locales, y las tasas de los gravámenes de dichos tributos son bajas. Solo un impuesto que grava de “forma generalizada” – ISN.

Los montos económicos de los estímulos fiscales con respecto a los montos de inversión son reducidos.

Prerrogativas estatales vs prerrogativas federales son significativamente menores.

¿Los tratamientos fiscales preferentes son un factor determinante para la toma de decisiones para la inversión?

Relaciones de Reciprocidad y Tratamientos Fiscales Preferentes

Buenas prácticas de gobernanza de los TFP

- Instaurar TFP solo a través de leyes fiscales.
- Congreso debe ser el único facultado para instaurar TFP.
- Obligación de llevar a cabo estudios periódicos de “renuncias recaudatorias”

Al corregir o eliminar TFP:

- Se reducen espacios para la elusión/evasión de impuestos.
- Se generan incentivos para implementar políticas dirigidas para atraer inversiones no basadas en TFP: diferenciación con otras entidades.

Incremento en ingresos tributarios – reducción de renuncias recaudatorias

Reciprocidad
Asimétrica

Reciprocidad
Innecesaria

Conclusiones y líneas de investigación

Los niveles de recaudación en México son bajos para las necesidades del país, y la aportación de los gobiernos subnacionales a los ingresos tributarios son sumamente reducidas. Las razones de la baja recaudación son variadas. Se abordaron dos en el estudio:

1. **La relación de reciprocidad Estado-Contribuyente está incompleta o debilitada en México.**
 - ✓ Hay corresponsabilidad de los gobiernos estatales por estructurar una relación de reciprocidad positiva.
 - ✓ La garantía jurídica de recibir transferencias federales origina una “ausencia de necesidad” del contribuyente (no se buscan otras fuentes de recursos, no se procura una relación con el contribuyente).
 - ✓ El diseño del sistema tributario nacional no ha logrado modificar la dependencia de las haciendas públicas locales de los recursos federales (esquema de repartición de participaciones).

Conclusiones y líneas de investigación

2. Diseño institucional de las AT y del marco tributario subnacional

- ✓ **Administraciones tributarias estatales limitadas** en diseño, funciones y capacidad operativa.
- ✓ **Sistema contributivo** que:
 - Depende de un solo impuesto,
 - Ha eliminado fuentes de recursos significativas,
 - Implementa TFP sin sólidas justificaciones.

Las recomendaciones sugeridas pretenden atender las imperfecciones en la relación de reciprocidad Estado-Contribuyente, así como incrementar los ingresos locales, **sin reformas sustanciales ni la creación de nuevos impuestos.**

- a) Incorporar al contribuyente en la relación con el Estado (reciprocidad excluyente)
- b) Incrementar los ingresos provenientes de fuentes propias (reciprocidad innecesaria).
- c) Eliminar gastos tributarios preferenciales innecesarios y configurar sistemas tributarios progresivos (reciprocidad asimétrica).

Conclusiones y líneas de investigación

Algunas líneas de investigación que pudieran llevarse a cabo son:

1. **Análisis de los gastos tributarios** que implementan las haciendas públicas estatales: cumplimiento de objetivos, costos, beneficios.
2. **Implementación de impuestos que han sido exitosos** en otras entidades analizando si se ajustan a las circunstancias de cada entidad (impuestos cedulares e impuestos ambientales).
3. **Prácticas en el ejercicio del gasto público** a nivel de los gobiernos subnacionales (las imperfecciones en la relación de reciprocidad parecieran también tener su origen en el ejercicio del gasto).

Liga al documento:

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48626-tributacion-subnacional-mexico-analisis-la-situacion-actual-recomendaciones>