

# Se Requieren Mayores Potestades Tributarias

Luis García Sotelo

*Los limitados instrumentos fiscales de que disponen las entidades federativas para obtener más ingresos, hace necesario revisar y valorar la posibilidad de contar con mayores potestades tributarias que permitan incrementar la inversión y aplicar más políticas públicas locales que promuevan e impulsen necesidades concretas o especiales de las entidades.*

## LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Es de todos conocido que las finanzas públicas de las entidades federativas presentan una significativa dependencia de los ingresos transferidos por la Federación. En 2008, dicha dependencia fue del 94.78%; donde prácticamente la mitad de estos recursos transferidos se encuentran condicionados aspecto éste que reduce el margen de maniobra respecto a cuánto, cómo y en qué gastar, ciertamente la otra mitad de los recursos transferidos son de uso libre aunque este hecho no deja de ser en alguna medida una limitación de los instrumentos del Estado para hacer frente a las demandas regionales y promover de manera más decidida y suficiente el desarrollo regional.

La dependencia financiera de los recursos transferidos por la Federación es tal, que puede influenciar positiva o negativamente la condición de las finanzas públicas de las entidades federativas, las cuales se encuentran expuestas y vulnerables ante situaciones como las ocurridas en 2009.

Esta situación de las finanzas públicas de las entidades resulta más compleja si se considera la debilidad que presenta la generación de ingresos propios y la propia conformación del federalismo fiscal mexicano ya que, por un lado, el monto de los impuestos y contribuciones de las entidades es poco representativo de los ingresos totales y, por otro, también son limitadas e insuficientes las alternativas tributarias. Cabe señalar que muchas de las actuales alternativas tributarias no muestran un rendimiento del todo satisfactorio, sea porque su base fiscal es muy reducida o bien, porque la presión fiscal (tasas aplicables) es muy baja (no mayor del 3%). Es por eso que

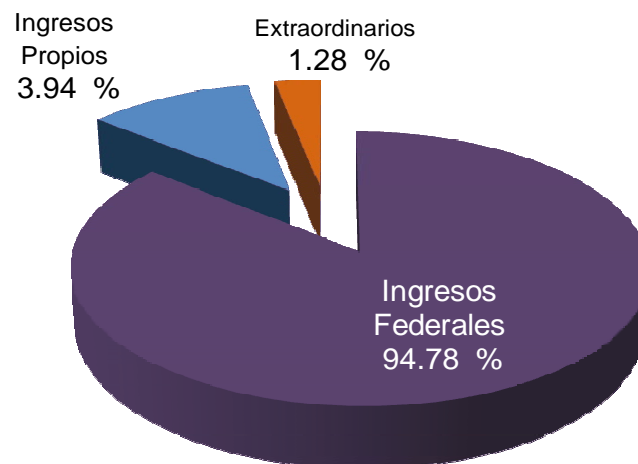


C.P.C. Ricardo Humberto Suárez López  
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de  
Michoacán, representante del Grupo Zonal 5 de la CPFF

uno de los principales aspectos que se han abordado en las anteriores reformas al federalismo fiscal fuera el fortalecer la generación de ingresos propios de las entidades federativas, lo que ha implicado restituir algunas potestades o bien incorporar otras; ejemplos importantes son la posibilidad de gravar la prestación

de servicios de hospedaje, la renta de determinadas actividades económicas, la tenencia y uso de vehículos, entre otros, algunos de los cuales han resultado positivos o con amplias posibilidades de rentabilidad fiscal para las entidades que lo establezcan si se considera su potencial fiscal.

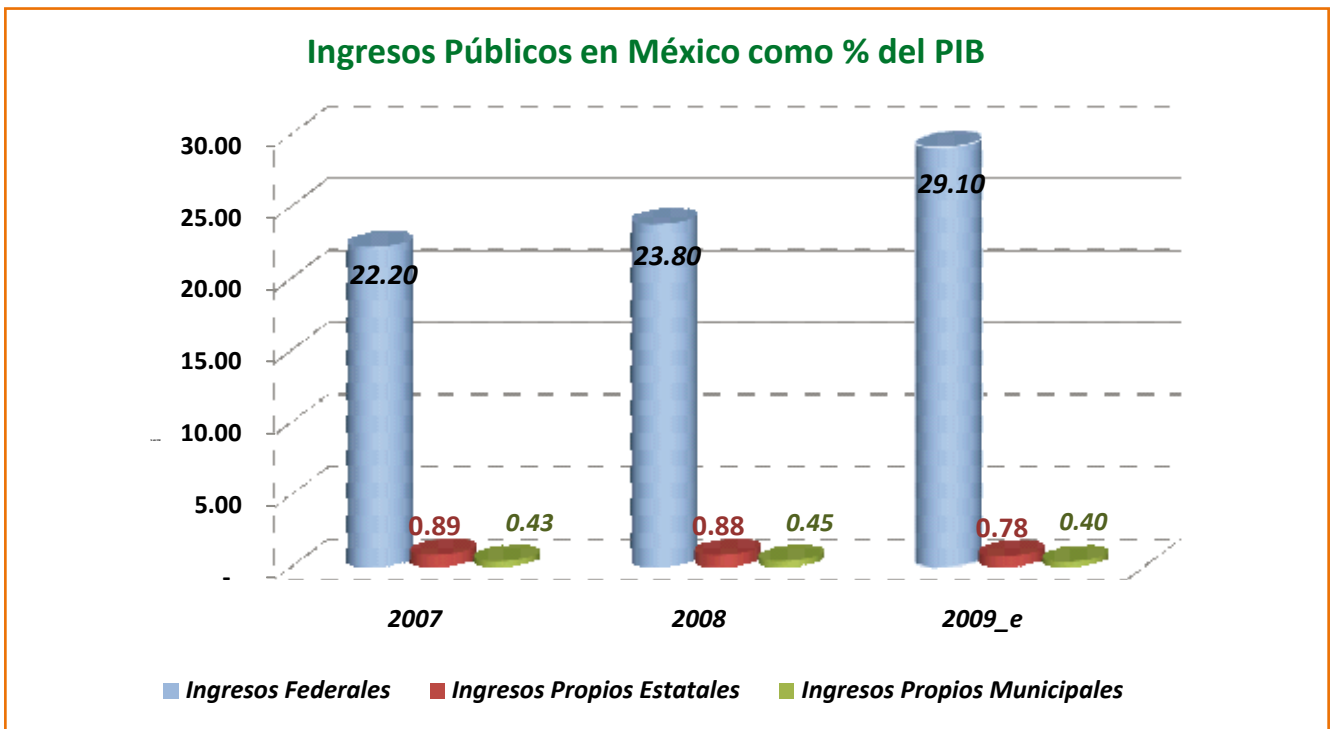
**Composición de los Ingresos Totales de los Estados 2008**



FUENTE: Indetec

*“Ante los limitados instrumentos para promover el desarrollo por parte de las entidades federativas, se hace necesario discutir sobre la conveniencia de que tanto éstas como los municipios tengan mayores potestades tributarias”*

Es evidente que la débil autonomía financiera determina que la política fiscal de las entidades federativas sea una política más dependiente de las directrices de la Federación, más aún si consideramos, como ya se dijo, que buena parte del gasto de las entidades federativas contiene fines preestablecidos y condicionamientos definidos desde el ámbito del gobierno federal; ahora bien, acceder a otros recursos federales puede implicar comprometer parte de los recursos propios o de libre ejercicio de las entidades. Es por ello que, ante los limitados instrumentos para promover el desarrollo por parte de las entidades federativas, es necesario y conveniente de que tanto éstas, como los municipios, tengan mayores potestades tributarias, sobre todo, si consideramos la escasa generación de ingresos propios de ámbos ámbitos de gobierno. El bajo rendimiento fiscal de las contribuciones propias es significativo, ésto si consideramos que los ingresos propios de las entidades federativas como % del PIB representan menos del 1%, es decir, la carga fiscal es baja, lo cual se agrava si se considera que se tiene una insuficiente corresponsabilidad fiscal y una mayor vulnerabilidad de las finanzas públicas locales ante situaciones que tiendan a disminuir el volumen de impuestos y derechos petroleros federales.



FUENTE: Indetec

Tener mayores potestades tributarias permitiría a las entidades no sólo disminuir la dependencia de los ingresos fiscales, sino también, generar una mayor autonomía para decidir el destino del gasto, como podría ser la inversión en obra pública y en general, en actividades de fuerte repercusión en el desarrollo regional.

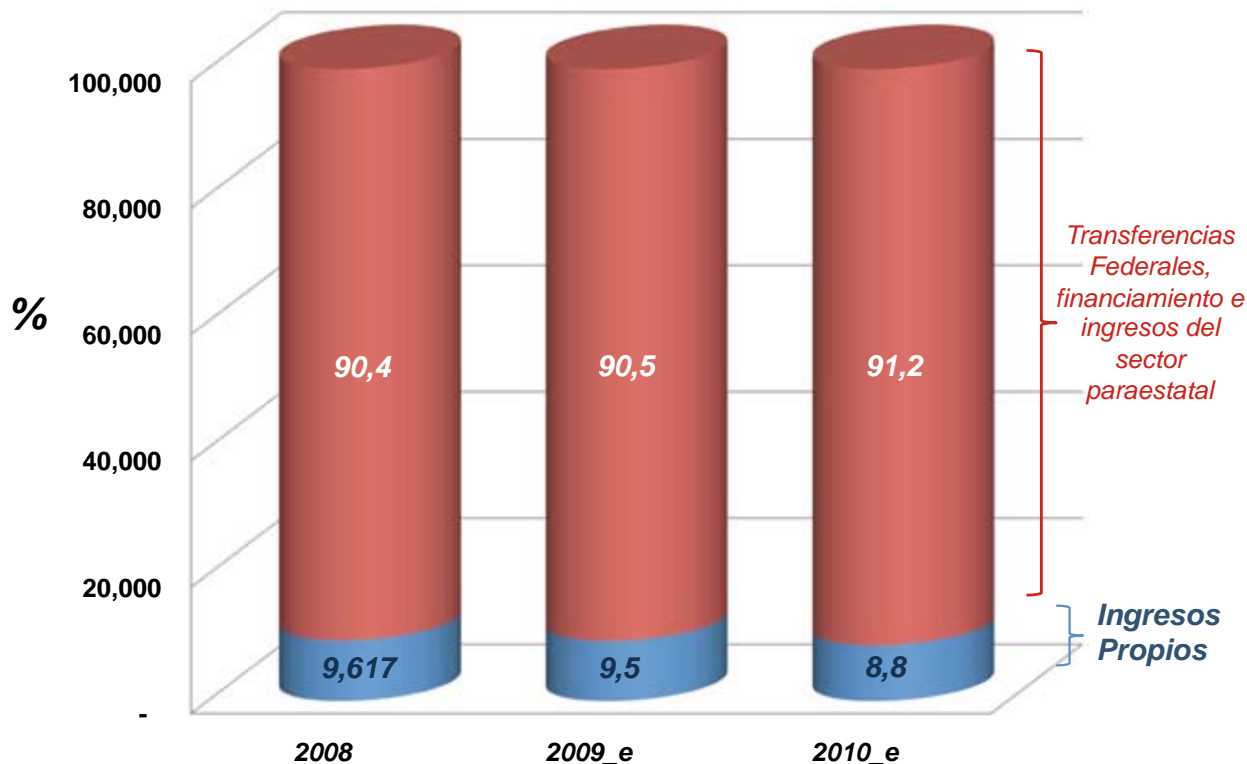
Más potestades tributarias también contribuirían a disminuir, en cierta medida, el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas; de la misma forma posibilitarían contar con mayores recursos para satisfacer de mejor manera las demandas y necesidades de la entidad, ya que se podrían ejercer más recursos en políticas fiscales que impulsen aspectos apremiantes y de mayor relevancia en la entidad.

**¿QUÉ TIPO DE POTESTADES TRIBUTARIAS PUEDEN SER PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS?**

La elección de alternativas de impuestos para las entidades federativas siempre debe considerar el análisis detallado de criterios de política fiscal para asegurar que la decisión que se tome de implementar o no un impuesto, tenga la valoración de las ventajas y desventajas que el hecho implicaría.

Una primera consideración es observar que existen impuestos federales que se confunden con un impuesto local. Esto sucede cuando los gobiernos locales no ejercen autonomía sobre la base gravable o el gobierno federal controla las tasas, y sólo permite la administración y disposición de la recaudación por

**Participación Relativa de los Ingresos Propios de las Entidades Respecto al Total de sus Ingresos**



FUENTE: Indetec



Lic. José Antonio Ramírez Gómez  
Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur,  
representante del Grupo Zonal no. 1 de la CPFF

parte de los gobiernos locales. Ejemplos de este tipo de gravamen son el impuesto sobre uso y tenencia de vehículos y el ISAN, donde el gobierno estatal administra y recibe la recaudación, pero la tasa y la base gravable de los impuestos la determina el legislativo federal. En este caso, los gobiernos de las entidades no tienen autonomía para definir los elementos del impuesto (tasa, base, objeto, etc), en caso de permanecer como federales.

Además del grado de autonomía que puede propiciar una contribución propia, el análisis de costo beneficio sobre la implementación de nuevas figuras tributarias locales debe considerar otras características, mismas que a continuación se describen:

a) **Un impuesto local debe permitir la identificación geográfica del hecho generador del impuesto.** Resulta conveniente que los estados y municipios tengan fuentes tributarias propias sobre aquellas bases donde resulte sencilla su identificación, es decir, que se tenga claro el lugar donde se da el hecho generador de la contribución y por tanto, a quién corresponden los ingresos fiscales.

b) **La base gravable del impuesto debe ser poco móvil.** Si una entidad federativa estableciera un impuesto que tuviera como base fiscal el valor de un factor de

producción con alta movilidad, es decir con posibilidad de trasladar dicho factor a otra jurisdicción), es probable que la rentabilidad del impuesto tendiera a disminuir por la probabilidad que existe de que el obligado al pago decida cambiar de residencia hacia otra jurisdicción que no grave el factor o lo haga con menor presión fiscal. O bien este tipo de impuestos pueden provocar lo que se denomina “competencia depredadora” que disminuye la recaudación y provoca una distorsión en la asignación geográfica de los recursos, puesto que el contribuyente se traslada a la región fiscal más favorable.

c) **El Beneficio que genera la recaudación tributaria debe ser visible o perceptible por los contribuyentes para asegurar la responsabilidad.** Al tener mayores potestades tributarias las entidades federativas, es necesario establecer incentivos que las motiven a gastar estos recursos de la mejor manera posible, para alcanzar un mayor bienestar. Una forma consiste en que el contribuyente esté consciente de que el pago del impuesto que hace es para financiar un determinado bien o servicio público o bien que perciba que el gasto de gobierno esta beneficiando su calidad de vida o generando progreso y justicia social.

e) **Los rendimientos fiscales del impuesto debe ser importantes de forma que permitan satisfacer**

### **financieramente la atención de necesidades locales.**

Una fuente de ingresos propia debe ser capaz de apoyar financieramente la provisión de un bien o servicio público para la comunidad. En principio, los recursos del gobierno central deben tener un destino específico distinto al que corresponde a las fuentes locales de financiamiento. Es importante recordar que los impuestos que se adopten deben tener representatividad respecto de los recursos que de éste se obtienen, ya que lo importante no es tener muchos impuestos, sino que estos sean de rentabilidad fiscal alta.

d) **La recaudación debe ser estable y predecible en el tiempo.** Los impuestos de las entidades federativas deben proporcionar un flujo de ingresos que permitan financiar proyectos de mediano y largo plazo. Esto es deseable debido a que, por ejemplo, cuando se construye una obra pública que se concluirá en dos o tres años, se necesita una fuente segura y estable de ingresos para no afectar su desarrollo.

e) **Un impuesto local no debe globalizar la integración de sus bases.** Si para el cálculo de un impuesto es necesario “globalizar” o agregar los ingresos provenientes de todas las actividades gravadas, (y en todo el territorio nacional) resulta conveniente que este impuesto sea de alcance federal, ya que las entidades federativas y municipios tendrán limitaciones prácticas y legales para identificar los ingresos percibidos en otras jurisdicciones.

f) **Administración efectiva.** Los impuestos deben ser recaudados y administrados por los niveles de gobierno que lo hagan al menor costo posible, de ahí que sea fundamental mantener una estrecha coordinación y colaboración fiscal entre ámbitos de gobierno, no sólo para recaudar más, sino para propiciar menores costos de cumplimiento a los contribuyentes.

En la medida en que un impuesto cumpla con algunas de estas características, podrá determinarse el grado en que es considerado un impuesto local, en el supuesto de que entre mayor sea el número de atributos que cumple un impuesto, mayor es la viabilidad de que este sea un impuesto local.

Cabe señalar que esto sugiere una ponderación uniforme para cada característica. Finalmente, la ponderación de

cada atributo dependerá de las preferencias de quien toma las decisiones. Por ejemplo, si la autonomía fiscal constituye un elemento primordial, entonces la decisión de poner un impuesto se orientaría a aquellas opciones cuya estructura e ingresos sean responsabilidad exclusiva del gobierno estatal.

### **¿CUÁLES SON LAS ALTERNATIVAS TRIBUTARIAS POSIBLES Y DESEABLES?**

Son varias las opciones que se tienen para ampliar las potestades tributarias existentes de las entidades federativas y municipios. Sólo para efectos de ejemplificación se destacan alguna de ellas por su viabilidad como impuesto local y por su posible rentabilidad tributaria:

#### **Impuestos Generales de base fiscal amplia**

- Impuestos a las ventas finales o llamado también impuesto al consumo final
- Impuesto a la renta de Personas Físicas
- Impuesto a la Tenencia y uso de Vehículos
- Impuesto General al Gasto Público

#### **Impuestos Específicos de alta rentabilidad**

- Impuesto a la venta de Gasolinas y Diesel
- Impuesto al consumo de Cerveza
- Impuesto al Consumo de Tabaco Labrado
- Impuesto al Consumo de Refrescos
- Impuestos extractivos vinculados a bienes distintos a los de reserva federal
- Impuestos de Uso o a los Servicios

Como se puede observar, las posibilidades son varias en cuanto a su origen (renta, consumo y propiedad). En la mayoría de los casos se advierte una alta rentabilidad tributaria; incluso revisar nuevas opciones permitiría a la entidad sustituir contribuciones existentes sin rentabilidad tributaria por contribuciones más fuertes, sobre todo las vinculadas al consumo.

---

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. [lgarcias@indetec.gob.mx](mailto:lgarcias@indetec.gob.mx)