

Tenencia Local: Alternativa al Riesgo

Ante la inminente derogación del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos federal, y la creciente politización, en las entidades federativas, de la posibilidad de adoptarlo como un impuesto estatal, se considera relevante poner en la mesa de discusión los motivos financieros y de autonomía en ingresos fiscales que sostienen que su adopción como estrategia de política fiscal local es una decisión acertada.

LUIS GARCÍA SOTELO

Desde hace varios años las entidades federativas han promovido por diversas vías el establecimiento de nuevas fuentes de ingresos, entre las que se incluyen la posibilidad de establecer nuevas potestades tributarias, lo anterior como un medio idóneo que permita tanto el fortalecimiento de las finanzas públicas de estos ámbitos de gobierno con ingresos recurrentes, como el del propio federalismo hacendario.

Como se sabe, una dependencia financiera de los recursos transferidos por la federación, en los niveles que actualmente se observan en las entidades, hace muy vulnerable y frágil la condición de las finanzas públicas cuando se presentan caídas en los ingresos federales vinculados a la Recaudación Federal Participable, es decir todos los impuestos y los derechos petroleros.

El año 2009 mostro la vulnerabilidad de las finanzas públicas de las entidades federativas y de los municipios ante situaciones fuera de su control, ya que su nivel de participaciones, incluyendo el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas FEIEF, cayó respecto

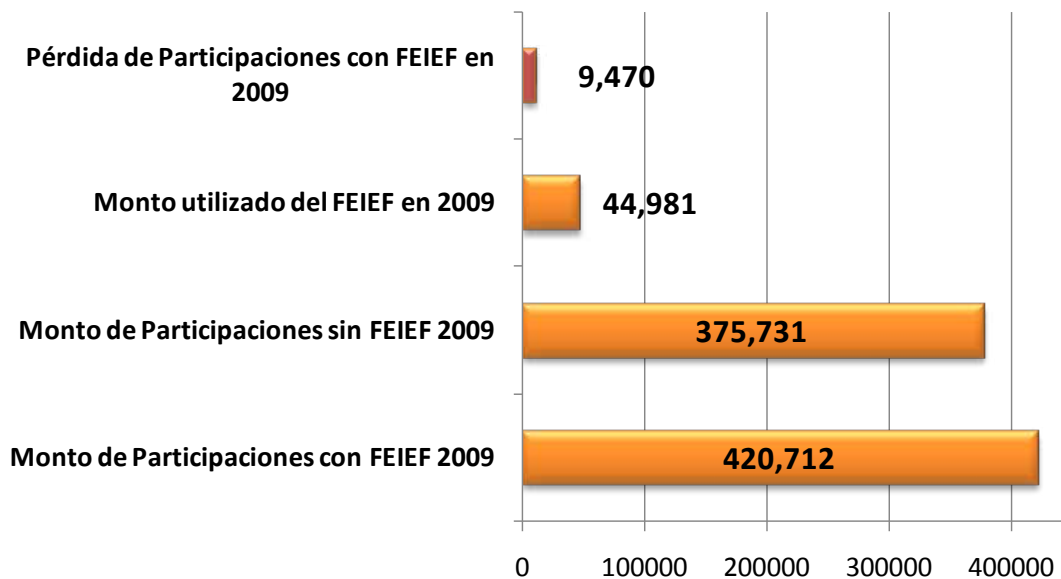


*C.P.C. Ricardo Humberto Suárez López
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de
Michoacán y Coordinador de la Comisión Permanente de
Funcionarios Fiscales*

de lo que se tenía previsto en ese año en más de 9 mil millones de pesos. Cabe señalar que de no ser por los recursos potenciados del FEIEF las finanzas públicas de las entidades federativas y

municipios hubieran presentado una situación sumamente crítica, pues hubieran tenido una merma de aproximadamente 54 mil millones de pesos.

Situación de las Participaciones y Recursos del FEIEF Utilizados en 2009 (Millones de Pesos)

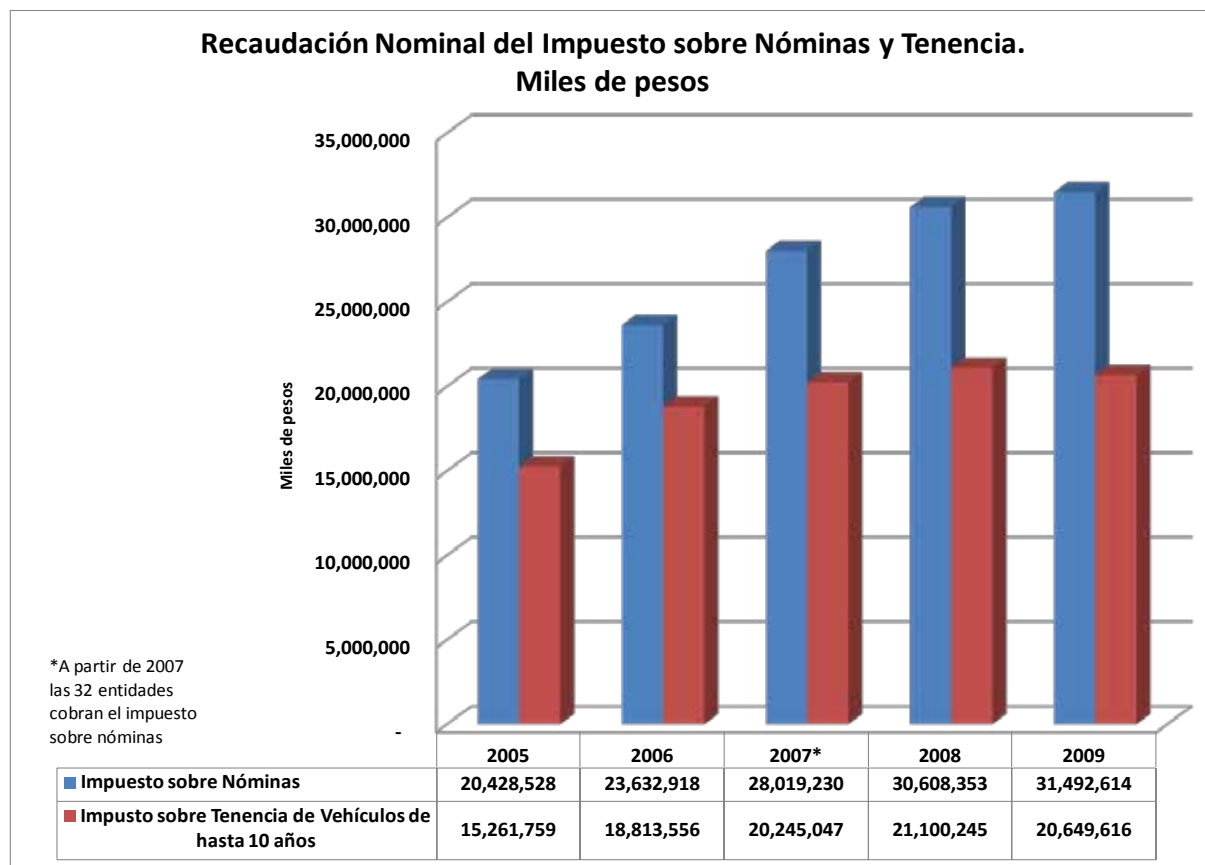


Fuente: Datos de la SHCP

No obstante este claro ejemplo de los efectos negativos que se pueden ocasionar en las finanzas por la dependencia financiera de los recursos transferidos en los niveles actuales, algunas entidades federativas han impulsado políticas fiscales para mantener dicha dependencia e incluso incrementarla. Muestra de lo anterior se refleja con el tema de la derogación del impuesto sobre Tenencia Federal para 2012 y la posibilidad de establecerlo como una fuente tributaria propia desde hace dos años.

En algunos Congresos Locales e incluso por iniciativa del Ejecutivo Estatal se piensa erróneamente en eliminar dicho gravamen o bien disminuir significativamente su potencial recaudatorio, asunto que además de comprometer recursos de por sí escasos, genera un riesgo financiero creciente en el tiempo.

Cabe señalar que por las características del impuesto a la Tenencia y Uso de Vehículos y su elevado rendimiento recaudatorio, se puede advertir que efectivamente se trata de una alternativa recomendable para los sistemas impositivos de las entidades federativas, ya que actualmente no cuentan con fuentes propias de alto rendimiento, o bien, no tienen impuestos vinculados a una de las tres vías que identifican la capacidad económica, principio básico de la imposición. Otro factor a considerar de este impuesto es que se trata de un impuesto progresivo donde la mayoría de su rendimiento tributario (entre el 60% al 70 % para algunas entidades) lo pagan propietarios de vehículos de elevado costo. Un factor más de consideración, es que se trata de una fuente recurrente de recursos, misma que se incrementa con el tiempo y crece en niveles similares a los del impuesto sobre Nómina de las entidades federativas.



COSTOS IMPLICADOS CON LA ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO A LA TENENCIA Y USO DE VEHÍCULOS Y SU NO INCORPORACIÓN COMO IMPUESTO ESTATAL

Con la abrogación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del 1 de enero de 2012, y si las entidades federativas deciden no incorporarlo como impuesto local, estas dejarán de percibir importantes recursos que pueden debilitar sus finanzas públicas, ya que de acuerdo a los convenios firmados por la SHCP y las entidades federativas en materia de colaboración administrativa, estos últimos se encargan de recaudar dicho impuesto, así como de hacer uso del 100% de los mismos; esta disminución de recursos generaría para cada entidad federativa impactos diferentes, en relación al peso que la recaudación de dicho impuesto representa respecto a sus ingresos y egresos totales.

Estimación de los ingresos 2012 y 2013 que las entidades federativas dejarían de percibir en caso de no establecer el Impuesto sobre Tenencia Vehicular como Local²

Entidad	2012	2013
Distrito Federal	6,416,253,523	6,999,955,058
México	4,488,593,020	5,530,410,735
Jalisco	2,254,092,507	2,470,579,152
Nuevo León	2,000,765,103	2,205,238,369
Veracruz	1,108,194,538	1,218,601,501
Guanajuato	945,663,132	1,028,553,799
Chihuahua	670,330,295	710,490,589
Sinaloa	651,876,478	723,081,793
Sonora	641,461,475	715,340,804
Tabasco	636,515,686	725,301,140
Coahuila	635,206,582	685,729,188
Baja California	631,102,383	699,046,143
Tamaulipas	607,156,448	649,196,061
Michoacán	591,077,610	637,599,894
Quintana Roo	542,784,668	630,881,748
San Luis Potosí	505,203,154	565,606,956
Oaxaca	337,175,158	383,562,249
Hidalgo	310,168,299	344,830,826
Morelos	278,538,605	308,728,171
Durango	233,233,711	249,205,496
Zacatecas	199,702,084	220,598,963
Baja California Sur	179,476,421	206,185,354
Tlaxcala	85,010,574	92,214,030
Total	24,949,581,456	28,000,938,017

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de SHCP.

- 2 Se consideraron los valores históricos de la recaudación de ISTUV que publica la SHCP de los años 1997 a 2009, y se estimó para los siguientes años el crecimiento anual en función al crecimiento promedio anual del periodo mencionado. Las entidades consideradas no cuentan con este impuesto como Propio..

“Además de los recursos directos que podría dejar de percibir la entidad, cabe resaltar los efectos negativos en los coeficientes de distribución y, por ende, en los recursos que vía FGP reciba la entidad en los próximos años”

Si bien con la reforma de 2007 se dio la oportunidad de que las entidades federativas puedan establecer dicho impuesto para vehículos con hasta 10 años de antigüedad, tal reforma no establece que deba tener, en alguna manera, la misma base gravable o similares características que la legislación federal al día de hoy tiene. Es decir, existe la posibilidad de que las entidades federativas pueden establecer un impuesto a vehículos de hasta 10 años de antigüedad con la tasa y la base gravable que consideren pertinentes, lo que les permite hacer una política fiscal propia acorde a las características de la entidad y criterios y objetivos fiscales y extra fiscales que se intenten propiciar.

Sin embargo, el sólo hecho de que las entidades federativas no establezcan el impuesto como local, éstas tendrían repercusiones económicas directas al dejar de percibir montos correspondientes a tenencia federal pero que son de uso estatal. Por lo anterior, es necesario llevar a cabo un análisis del impacto financiero directo para cada entidad federativa

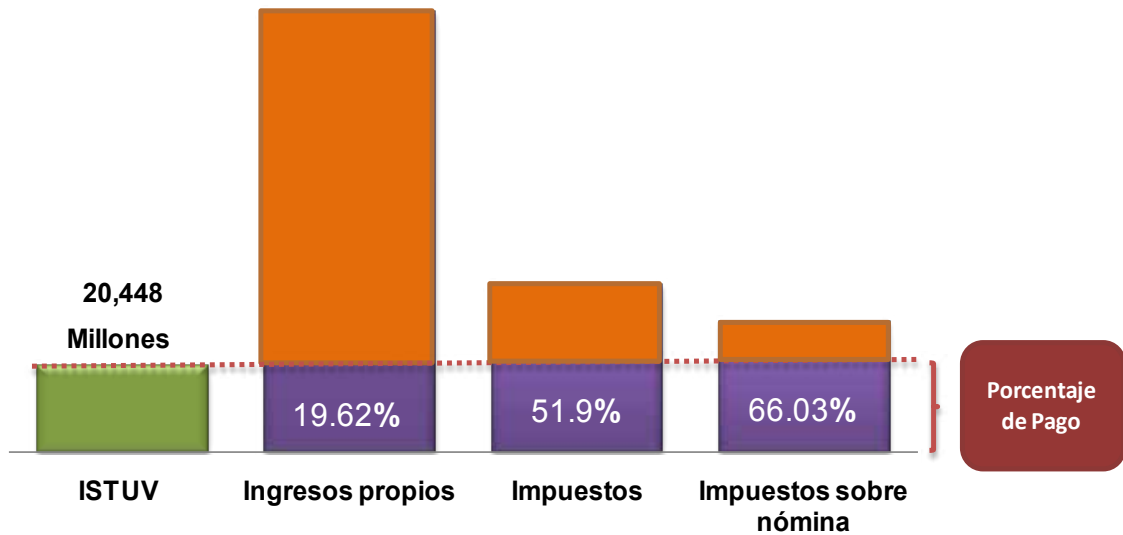
en caso de no establecer el impuesto como local, puesto que el impuesto federal quedará derogado a partir de la fecha antes mencionada.

Cabe destacar que los recursos directos que dejaría de recaudar a partir de 2012 por no implementar el ISTUV como local representan montos significativos al ser comparados con diversos rubros de gasto considerados algunos como prioritarios para los gobiernos de las entidades federativas.

Aunado a lo anterior, además de los recursos directos que podría dejar de percibir la entidad, cabe resaltar los efectos negativos en los coeficientes de distribución y, por ende, en los recursos que vía FGP reciba la entidad en los próximos años.

Con el propósito de dimensionar lo que representan financieramente estos recursos, a continuación se muestran tres gráficos que comparan sus ingresos recaudados respecto de otros ingresos y conceptos financieros.

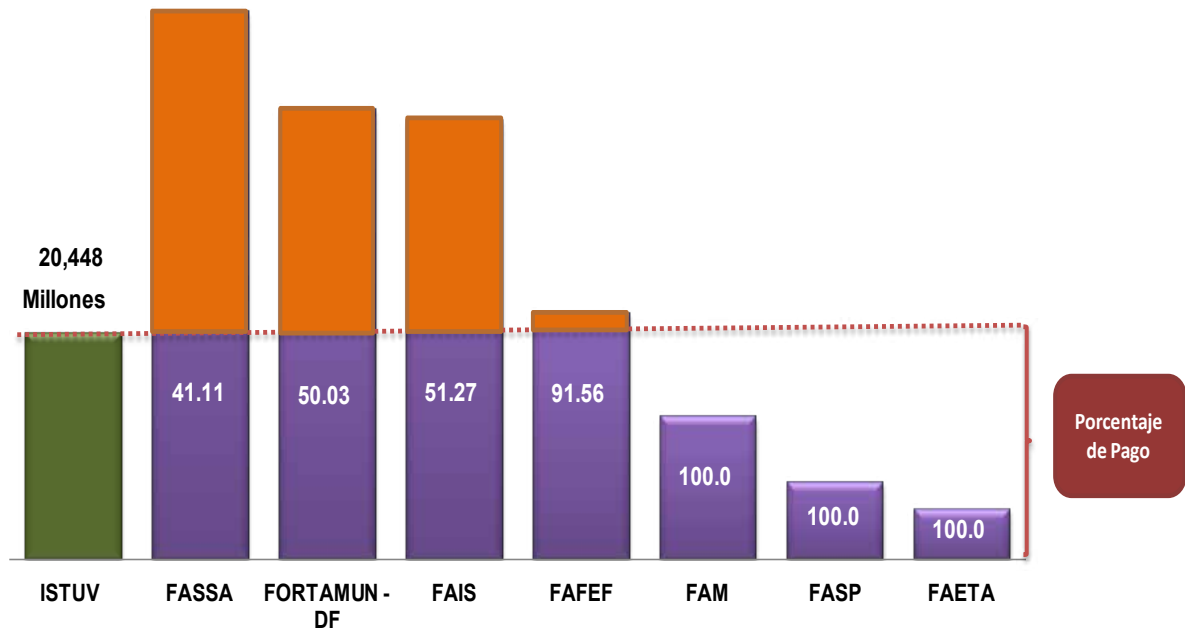
Valor Recaudatorio Nacional del ISTUV respecto de Diversos Ingresos Propios de las Entidades Federativas



Fuente: elaboración propia con datos de cuentas públicas de las entidades y datos de SCHP

Nota: las variables expresadas corresponden a la suma del total de las entidades federativas para 2009.

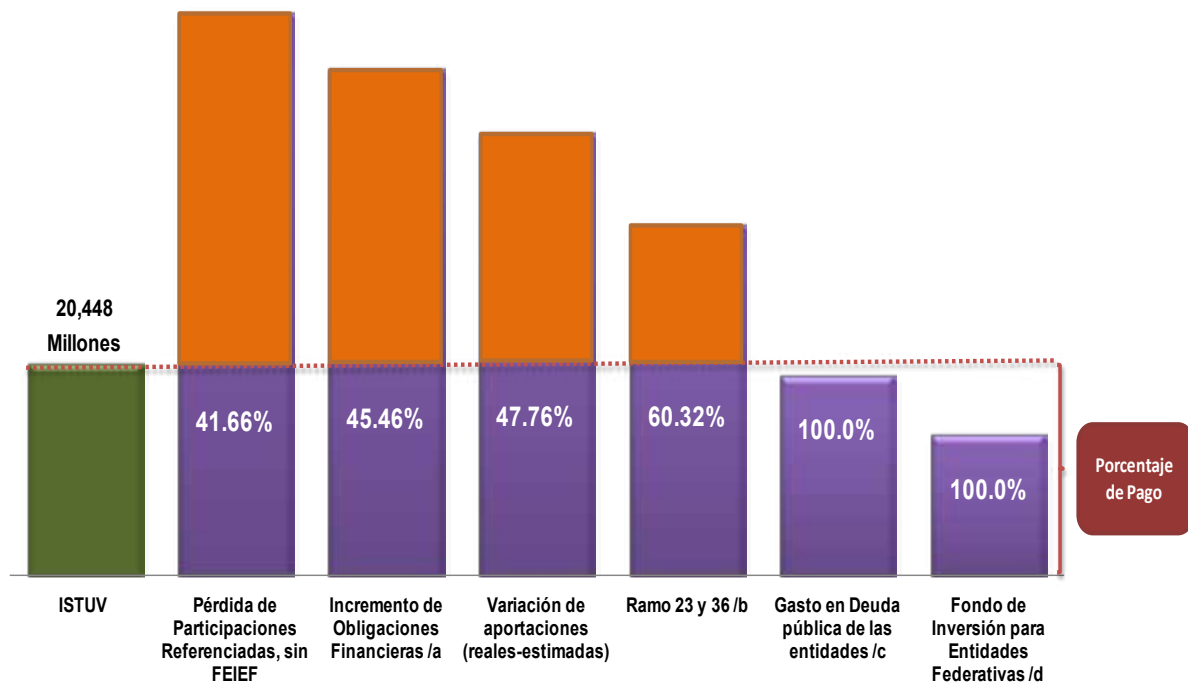
Valor Recaudatorio Nacional del ISTUV respecto del monto de Aportaciones Federales



Fuente: elaboración propia con datos de cuentas públicas de las entidades y datos de SCHP

Nota: las variables expresadas corresponden a la suma del total de las entidades federativas para 2009.

Valor Recaudatorio Nacional del ISTUV respecto de Diversas Variables Financieras



Fuente: elaboración propia con datos de cuentas públicas de las entidades y datos de SCHP

Nota: las variables aquí expresadas corresponden a la suma del total de las entidades federativas para 2009. a/ incremento de obligaciones de 2008 a 2009; b/ incluye FIES, FEIEF, programa para la fiscalización del Gasto Federalizado y otros apoyos; c/ dato para 27 entidades federativas; d/ Ley de ingresos 2010.

LA TENENCIA VEHICULAR LOCAL ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA RECOMENDABLE

Técnicamente un impuesto vehicular presenta más beneficios que desventajas como potestad tributaria en las entidades federativas, lo que hace que sea recomendable una política fiscal para su instrumentación por las siguientes razones:

- Evita la pérdida de importantes recursos directos para las entidades federativas

En la mayoría de las entidades federativas el monto de los recursos obtenidos por el impuesto federal equivale al 100% de la inversión pública propia, incluso permite el financiamiento de rubros importantes de gasto considerados como ineludibles por sus impactos y efectos en

la población. Cabe advertir que en seis entidades no contar con estos recursos representaría un pérdida de cercana o mayor a los 1000 millones de pesos, lo que prácticamente haría inviable la sustentabilidad financiera de tales entidades federativas, en otras 8 entidades federativas más el impacto de no contar con este impuesto sería de más de 600 millones de pesos.

- Resulta una alternativa útil para evitar la pérdida de recursos indirectos por participaciones.

Como se sabe las reformas al sistema de participaciones hacen que el monto y crecimiento de los ingresos locales se vuelvan cada vez más importante para algunas entidades federativas en el esquema de distribución de participaciones, ya que de implementarse el ISTUV como un impuesto local en las entidades federativas, el monto que se recaude suma a los conceptos



*C.P.C. Tirso Agustín R. De la Gala Gómez
Secretario de Finanzas del Estado de Campeche,
y representante del Grupo Zonal 8 de la CPFF*

ya existentes de impuestos locales, por lo que dicho incremento en la variable impuestos propios (IE) utilizada en la distribución de participaciones, incrementaría los recursos que la entidad federativa recibe por concepto del Fondo General de Participaciones (FGP), esto es así porque la fórmula de distribución de dicho fondo incluye la variable IE, en los coeficientes 2, y 3 de la distribución de los excedentes del FGP superiores a los reportados en 2007.

De tal forma que, al incrementar la recaudación del concepto de impuestos locales como consecuencia de la implementación del ISTUV como impuesto local, automáticamente la variable IE se verá incrementada y asimismo el monto de recursos que correspondan por concepto del FGP para los siguientes años.

- *Se trata de un Impuesto progresivo (paga más quien tiene un vehículo de más valor)*

34

Dadas sus características, la imposición a la tenencia vehicular es altamente progresiva, lo que implica que paga más quien tiene una manifestación de riqueza mayor (valor del vehículo). Por tanto, dicha contribución abona en favor de la

redistribución del ingreso y del principio constitucional de equidad.

- *Permite el diseño de una política fiscal propia*

La potestad tributaria en materia vehicular permite a las entidades federativas decidir sobre el diseño de una política fiscal integral propia, lo que les permite o introducir libremente aspectos diversos como pueden ser los criterios ecológicos en la tributación, políticas sociales desgravando sectores vulnerables, o bien otorgar facilidades para el cumplimiento de las obligaciones, etc.

- *Fortalece la autonomía financiera de las entidades federativas*

El establecer una potestad como ésta en las entidades federativas contribuirá al fortalecimiento de los ingresos propios que, como se indicó, constituye en promedio cerca del 20% de los mismos, lo que contribuye significativamente a ampliar la autonomía financiera de los gobiernos locales, mejorar su calificación crediticia, ampliar el gasto para financiar programas de desarrollo y garantizar una mejor provisión de ser-

“El establecimiento del impuesto a nivel local no supone mayores cargas administrativas y, por el contrario, su no establecimiento implica perder la infraestructura que actualmente poseen”

vicios que contribuyan a elevar el nivel de vida de la población.

- *Hasta antes del 2012 presenta una carga fiscal neutra para los contribuyentes*

Como se trata de un impuesto que viene pagando los contribuyentes, el asumirlo como local puede implicar que este no signifique una carga adicional para el contribuyente e incluso se puede buscar tener una menor presión fiscal o estímulos fiscales adicionales a los que actualmente presenta.

- *Aprovecha la infraestructura instalada*

Las entidades federativas tienen una amplia experiencia en la administración del ISTUV a lo largo de más de 30 años, y cuentan con toda una infraestructura humana y de recursos materiales especializada en la administración de este gravamen. Por tanto, el establecimiento del impuesto a nivel local no supone mayores cargas administrativas y, por el contrario, su no establecimiento

implica perder la infraestructura que actualmente poseen. Esto significa que no genera costos de administración y mucho menos cumplimiento para los contribuyentes, existe personal administrativo así como los espacios necesarios para la recaudación del impuesto (capacidad instalada).

- *Apoya el registro vehicular y la seguridad pública*

La imposición a la tenencia constituye una excelente herramienta de apoyo para la integración y mantenimiento de los registros vehiculares y contribuyen a fortalecer las tareas de seguridad pública, entre otros beneficios.

- *Evita pérdidas financieras a los Municipios*

Actualmente, la Ley impone la obligación de participar a los municipios con al menos el 20% de la recaudación de tenencia, con la abrogación del impuesto los municipios perderán los importantes recursos que deberán ser subsanados por los gobiernos de las entidades federativas implicándoles un compromiso financiero mayor al de la sola pérdida directa.

- *Fortalece el federalismo hacendario*

Ya que los congresos locales tendrían más poder de decisión sobre de sus recursos, habría un mayor equilibrio financiero entre quien genera los recursos. Asimismo, habría un mayor aprovechamiento de las potestades tributarias existentes, se vincularía más el ingreso con el gasto público de las Entidades Federativas y, en contrapartida, no hacerlo también significa una renuncia de aspiración federalista que, dicho sea de paso, durante muchos años las Entidades federativas han promovido: el fortalecer las potestades tributarias propias y el federalismo hacendario.

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