

# EVALUACION DEL DESARROLLO REGIONAL DE LOS INGRESOS FISCALES Y DE SU CAPACIDAD PARA REACTIVAR LAS ECONOMIAS ESTATALES: 1980-2006

*Dr. Genaro Sánchez Barajas<sup>1</sup>.*

## **Introducción**

La crisis financiera iniciada internacionalmente en octubre de 2008, ha incidido negativamente en la economía mundial; prácticamente todos los países han sido afectados y la economía mexicana por consiguiente, no es la excepción.

Con el fin de enfrentarla el gobierno mexicano instrumentó a través del gasto público para 2009 una política anticíclica basada en una mayor asignación de recursos para la infraestructura básica, social y productiva. Lamentablemente no se ha logrado la reactivación deseada con esa estrategia presupuestal. El Banco de México informó el 30 de julio que el PIB experimentó una caída del 5.1% durante el primer semestre y de 10.4% en el segundo trimestre de este año. Ese día la SHCP consideró que lo anterior explicaba el por qué en el mercado laboral se perdieran alrededor de 600 mil plazas de trabajo de junio de 2008 a junio de 2009.

Esta crítica situación económica también se reflejó en la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, que ha reportado una disminución en su recaudación tributaria, dado que al mermar la actividad económica se redujo automáticamente la captación de ingresos fiscales.

Para superar la crisis gradualmente han ganado consenso las ideas de que hay que cambiar de modelo económico, de que debe reducirse el gasto público y de que debemos fortalecer las finanzas públicas con recursos adicionales para frenar el deterioro de la economía y así reactivar la economía en 2010.

En este sentido es que se estima que ante la reducción en el precio de exportación del petróleo y por ende del crecimiento económico que repercutirá en una menor recaudación, se aventura el pronóstico de que el déficit fiscal en 2009 será del orden de los \$ 300 mil millones de manera que para 2010 podría ascender a \$500 mil (Leyva et al, 2009). Ello no es para menos ya que la economía se ha sostenido sin llegar a paralizarse todavía con los subsidios de la federación; en particular en la Secretaría de Energía ellos representan 97% del gasto (Colín, 2009), en tanto que las Participaciones se han reducido en 49,214 millones de pesos (Ojeda, 2009).

Ante la urgencia de equilibrar la relación ingreso-gasto y de visualizar su incremento en 2010 a un nivel que permita reactivar la economía nacional, han surgido propuestas, no todas

---

<sup>1</sup> Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.

ellas bien fundamentadas, pero todas bien intencionadas, sobre cómo reactivar el crecimiento económico; algunos se pronuncian por eficientar la administración tributaria sin modificar la normatividad vigente. Otros recomiendan la bursatilización de las Participaciones Federales, así como el uso de los fondos ociosos como el Fondo Nacional de Infraestructura. En el caso de las Aportaciones Federales, Ramo 33, sugieren que la federación incremente las transferencias federales estipuladas en los ocho fondos que las constituyen actualmente.

Al monitorear la evolución de las finanzas públicas algunos expertos (Colín, 2009) informan que para enfrentar los problemas inmediatos de liquidez, el gobierno federal ya incrementó la deuda pública, que “orillado por la crisis, México recurre al endeudamiento externo”, dado que en nueve meses (de septiembre de 2008 a mayo de 2009, se incrementó 53.6%. En este sentido es que los gobiernos de Querétaro y de Nuevo León ya acudieron al mercado crediticio en busca de financiamiento para solventar sus necesidades presupuestarias apremiantes; éste último al igual que el de Michoacán ya han aplicado medidas de austeridad, el primero reduciendo en 30% los salarios de los funcionarios y, el segundo, despidiendo personal ante la imposibilidad de cubrirles sus emolumentos.

En este contexto conviene agregar que de conformidad con la SHCP (29 de julio de 2009), el Secretario Carstens informó que la inversión extranjera caerá 30% este año, por lo que ya se estima elaborar un plan de emergencia para el futuro inmediato con objeto de contener el derrumbe de la economía mexicana y así tratar de preservar los niveles actuales de empleo, salud, educación, seguridad, etc., en particular en los 2439 municipios del país, que en 2009 han visto disminuidos sus ingresos por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales.

Así, la evidente falta de recursos en la hacienda pública del Estado Mexicano, invita a reflexionar y sugerir ideas sobre qué bases y cómo deben obtenerse más recursos para el ejercicio fiscal de 2010. Con este estudio pretendo coadyuvar en la solución de este problema de finanzas públicas, de crecimiento y desarrollo económico. Luego entonces dada la crítica situación que viven las empresas y los gobiernos, me han fijado la meta de proponer el aumento de los ingresos fiscales para reactivar la economía regionalmente, sin aumentar impuestos ni la deuda pública; simplemente mejorando la administración tributaria: con medidas administrativas y coactivas.

Así, con esta propuesta se persiguen los siguientes objetivos secuenciados:

1. Diagnosticar el desarrollo regional que han tenido las finanzas públicas de las 32 entidades federativas de 1980 a 2006, con base a la estructura porcentual que presentan, en la variación o dinámica que ha tenido la recaudación en el periodo de análisis, en la participación que tienen cada uno de los rubros que las integran con respecto al PIB estatal y finalmente, con base en los índices de evasión y elusión fiscales con el fin de estimar el potencial de recaudación que puedan tener las fuentes o contribuciones actualmente en vigor;

2. Evaluar hasta que punto se han aprovechado las potestades tributarias que la Ley de Coordinación Fiscal les autoriza a ejercer a las autoridades estatales; y

3. Estimar el monto necesario de recursos que debe contener el Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa en 2010 para reactivar su economía por medio del desarrollo empresarial.

Para ello se utilizará la información obtenida de INEGI por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, y que intitula “Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1980-2006”, al igual que otros “datos secundarios” y mi propia experiencia en el tema.

Así, con base en el diagnóstico fiscal regional que se realice, se estará en condiciones de sugerir la capacidad y fuentes de recaudación que tenga cada entidad federativa, con el objetivo de que estas recomendaciones sean consideradas durante la elaboración de su Presupuesto de Ingresos de 2010.

Para ello el estudio se realizará en las siguientes tres etapas:

1. Se hará el análisis estructural de las fuentes de recaudación, de su dinamismo y de su participación con respecto al PIB estatal, así como de los índices de evasión y elusión fiscal para identificar su potencial de aportación a la hacienda pública estatal;

2. Los resultados a que se llegue en el punto anterior servirán de referencia para determinar la factibilidad de que la hacienda pública estatal incremente sus ingresos fiscales en el año fiscal de 2010.

3. Así, para la obtención de los 500 mil millones de pesos, se explorará y recomendará en qué rubros de la tributación estatal se debe incidir con medidas administrativas y coactivas para obtener recursos y superar la crisis que agobia al desarrollo regional.

## **I. Génesis y evolución de los Ingresos Fiscales de las Entidades Federativas: 1980-2006.**

### **Marco Teórico**

Teóricamente la sociedad como fundamento y razón de ser del Estado mexicano, está obligada a sostener con sus recursos la hacienda pública con objeto de que a su vez satisfaga sus necesidades por medio del gasto público anualmente. Legalmente dicha concepción tiene su fundamento en el Artículo 31, fracción IV de la Carta Magna; para llevar a cabo la *captación* de ingresos que requiere la hacienda, ésta se divide en tres haciendas: la federal, la estatal y la municipal, misma que se fundamenta en el *federalismo* que en su acepción fiscal da facultades a los tres órdenes de gobierno para gravar actividades económicas de manera circunstancial, periódica o permanentemente.

*Definición del federalismo:* es un sistema político en que varias entidades federativas con independencia individual, comparten soberanía con una autoridad superior; proviene de la conceptualización del régimen federal que se expresa en una forma de gobierno que se fundamenta en la soberanía e independencia de los estados que integran la federación. Es la piedra de toque para toda la normatividad que rige las actividades de la Nación en virtud de que se constituye en el principio de participación comunitaria equitativa; indica la colaboración de los tres órdenes de gobierno sin menoscabo de su respectiva soberanía y nos hace sentir que nuestro esfuerzo es igualitario o proporcional en la consecución de las metas nacionales: desarrollo económico sustentable y sostenido, regionalmente.

Pretende eliminar la macrocefalia del gobierno federal y la estrechez económica de los estados y municipios; *para ello promueve el desarrollo regional con objeto de eliminar el centralismo con sólidas y progresivas acciones de descentralización y desconcentración, así como reducir*, la dependencia de unos cuantos estados generadores de la riqueza nacional (concentración económica) y, a su vez fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales con finanzas sanas, idealmente con suficientes ingresos propios.

#### *Hacia el combate a la marginación regional*

A partir de 1991 el criterio de resarcimiento fiscal que se utilizaba en la fórmula de distribución de las participaciones, se complementó con el demográfico con el fin de que las entidades densamente pobladas y muchas veces con economías pequeñas, contaran con más recursos para igualar oportunidades de crecimiento con las grandes, de manera que además pudieran atender con atingencia las necesidades básicas de su numerosa población.

Como se indicó previamente, con ello entidades densamente pobladas como el Estado de México empezaron a recibir más recursos federales para atender las necesidades de su población. Ello ocasionó malestar en el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco, entre otros, puesto que en esas entidades es donde se genera la mayor parte de los ingresos fiscales, ya que empezaron a recibir menos de lo que les correspondía por su esfuerzo recaudatorio. La federación explicó que era la única manera de atenuar el desequilibrio económico regional.

Adicionalmente, en 1996 fueron ampliadas las facultades tributarias de las autoridades locales para que captaran más “recursos propios” y dieran una mayor cobertura a sus programas de infraestructura social, básica y productiva.

Otro flujo de recursos lo constituyeron las aportaciones o transferencias federales que se distribuyen a través del Fondo de Desarrollo Municipal entre los gobiernos locales, que se iniciaron a partir de 1995 con las del RAMO 26 que administra SEDESOL para abatir la pobreza, marginación y reducir la concentración, entre estados y municipios, así como las Aportaciones Federales del Ramo 33 que a partir de 1998 empezaron a recibir los estados y municipios por medio de cinco fondos que en la actualidad son los ocho descritos en la Introducción. Como las Participaciones, son reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

En ese contexto de abatir desigualdades también se incrementó el Fondo de Fomento Municipal que a partir de ese año se constituyó con el 1% de la Recaudación Federal Participable, a demás de que se creó una reserva de compensación para las entidades federativas que perdieron con el cambio de la fórmula de distribución de participaciones.

Conviene decir que con ese mismo fin se instrumentó en 1997 de manera complementaria pero no menos importante, el *“Programa para un nuevo federalismo: 1995-2000”*.

## **El Problema**

En la actualidad en que ha disminuido el precio internacional del petróleo crudo y en que la economía nacional ha entrado en un quebranto pronunciado por la crisis financiera internacional, estos órdenes de gobierno enfrentan serios problemas de liquidez, que deben solucionarse a la brevedad; de no hacerse, podría surgir un estallido social (López, 2009).

¿Pero cuáles fuentes de recursos fiscales podrían usarse y cómo obtenerlos?

La respuesta a esa pregunta se derivara de la verificación de las siguientes

## **Hipótesis de Trabajo**

1. Los ingresos fiscales de las entidades federativas y de sus municipios están constituidas principalmente por las Participaciones y Aportaciones Federales;
2. No ejercen la totalidad de sus potestades tributarias para obtener más recursos propios;
3. Existe un gran potencial de recaudación regional de recursos propios de las entidades federativas, derivado del combate que se pueda hacer a la evasión, elusión y fraudes fiscales; y
4. El análisis estructural, dinámico y de la participación porcentual en el PIB estatal de cada una de las contribuciones, así como de la evasión y de la elusión fiscales dará la pauta sobre el potencial de recaudación que pueden tener para superar la crisis y reactivar sus respectivas economías.

La verificación o rechazo de estas hipótesis será importante para saber dónde y cómo obtener más recursos fiscales con medidas administrativas y coactivas, sin aumentar impuestos.

## **Verificación de Hipótesis**

### **II. Diagnóstico de la estructura de ingresos, de la evasión y de la elusión fiscales en las entidades Federativas.**

#### ***II.1. Identificación regional del potencial de recaudación de ingresos propios de las entidades federativas***

El análisis se inicia con la descripción de la *estructura porcentual* de los ingresos de sus haciendas públicas. Solo se presentan de algunas por problemas de espacio; **un estudio detallado se halla en Sánchez (2009), Capítulo II.**

Como puede observarse en el cuadro 1, en 1980 la hacienda pública de Aguascalientes tenía buena presencia fiscal dado que el 62.7 % del total de sus ingresos eran propios, es decir, aunque por deuda captaba el 32.9% de ellos, dependía menos de los ingresos de la federación; en tanto que ya dependía mucho de las participaciones Baja California, Chihuahua, Distrito Federal (también con deuda pública), Jalisco, Estado de México (también con acentuado financiamiento bancario), Michoacán (sin deuda pública), Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

En el año 2006 ya era notoria la dependencia de los ingresos fiscales de las entidades de las participaciones y aportaciones federales; en otras palabras, habían reducido significativamente su presencia fiscal en su demarcación territorial, aunque había ciertas excepciones como el Distrito Federal cuyos ingresos propios rondaban el 36% del total. Sin embargo, en el otro extremo estaban la mayor parte de las entidades analizadas, destacando la dependencia de Zacatecas en un 94.6% de los ingresos federales. Por otra parte, es interesante señalar que la dependencia de recursos crediticios era mínima en aquellas que aun la usaban como fuente de financiamiento.

## **II. 2. Potencial de recaudación**

Para verificar si es cierta o falsa la hipótesis de que la reducción de la evasión, elusión y fraudes fiscales generará un gran potencial de recaudación regionalmente entre las entidades federativas que integran el pacto federal, diremos que el cuadro 2 *indica* que sí hay la posibilidad de aumentar los ingresos de la hacienda pública local con medidas administrativas y coactivas eficientes, sin tener que recurrir a la deuda y al aumento de impuestos; en otras palabras, sin modificar la normatividad vigente actualmente en la materia

El experto en el tema, Alfonso Rodríguez Villaseñor (2007:169), realizó una investigación sobre otras fuentes de ingresos propios en el Distrito Federal: la reducción de la evasión y la elusión fiscales, y halló (**ver cuadro 2**) lo siguiente:

Cabe señalar que estos gravámenes son de los que más ingresos proporcionan al Gobierno del Distrito Federal y, en algunos años del periodo de análisis, sustentaron su gran presencia fiscal y la satisfacción de informar con orgullo al resto de las entidades federativas, que dependía menos que ellas de las participaciones y aportaciones federales. Como puede observarse, independientemente de que sus padrones estén o no depurados, actualizados o modernizados, el abatimiento de estos porcentajes de evasión y elusión fiscales significan ingresos propios adicionales para cualquier hacienda pública.

**Cuadro 1. Estructura porcentual de los ingresos estatales en 1980 - 2006.**

| Fuente de tributación | Aguascalientes |      | Baja California |      | Chihuahua |      | Distrito Federal |      | Jalisco |      | México |      | Michoacán |      | Nuevo León |      | Tamaulipas |      | Veracruz |      | Zacatecas |      |
|-----------------------|----------------|------|-----------------|------|-----------|------|------------------|------|---------|------|--------|------|-----------|------|------------|------|------------|------|----------|------|-----------|------|
|                       | 1980           | 2006 | 1980            | 2006 | 1980      | 2006 | 1980             | 2006 | 1980    | 2006 | 1980   | 2006 | 1980      | 2006 | 1980       | 2006 | 1980       | 2006 | 1980     | 2006 | 1980      | 2006 |
| Ingresos totales      | 100            | 100  | 100             | 100  | 100       | 100  | 100              | 100  | 100     | 100  | 100    | 100  | 100       | 100  | 100        | 100  | 100        | 100  | 100      | 100  | 100       | 100  |
| Impuestos             | 37.4           | 1.8  | 4.2             | 4.9  | 15.4      | 5.2  | 10.7             | 18.8 | 10.3    | 3.2  | 9.3    | 3    | 13.2      | 1.4  | 5.3        | 5.3  | 11.6       | 3.3  | 6.7      | 2.2  | 9.9       | 1.5  |
| Derechos              | 4              | 1.8  | 1.8             | 3.5  | 5.6       | 8.3  | 4.8              | 13.1 | 2.5     | 2    | 1.9    | 2    | 5.8       | 2.1  | 0.7        | 0.9  | 6.3        | 3.2  | 4.2      | 1.3  | 4.9       | 2.1  |
| Productos             | 2.7            | 0.7  | 0.3             | 0.8  | 1         | 0.5  | 0.7              | 1.9  | 1.4     | 0.8  | 0.4    | 0.4  | 0.5       | 0.4  | 0.4        | 0.7  | 0.1        | 0.9  | 0.4      | 6.8  | 2.6       | 0.9  |
| Aprovechamientos      | 18.6           | 0.1  | 30.2            | 2.4  | 5.1       | 2.6  | 5.5              | 4.5  | 2.4     | 1    | 5.8    | 3.4  | 3.7       | 0.8  | 12.1       | 8.1  | 11.7       | 0.6  | 26.5     | 1.1  | 31.5      | 0.7  |
| Participaciones       | 4.4            | 40.1 | 22.4            | 39.3 | 66.3      | 31.2 | 36.9             | 46.3 | 37.9    | 41   | 41     | 36.5 | 54.3      | 31.4 | 23.7       | 40.6 | 71.3       | 31.4 | 52.1     | 32.1 | 47        | 33.5 |
| Transferencias        | -              | 54.4 | -               | 48.4 | -         | 49.3 | -                | 13.5 | -       | 42.7 | -      | 51.3 | -         | 58.7 | -          | 39.9 | -          | 53.6 | -        | 52.2 | -         | 61.1 |
| Deuda pública         | 32.9           | -    | 8.2             | 0.4  | -         | -    | 41.4             | 0.6  | -       | 1.6  | 25.9   | 3.3  | -         | 1.1  | -          | -    | -          | -    | -        | -    | 2.8       | -    |
| Otras fuentes         | -              | 1.1  | 32.9            | 0.3  | 6.6       | 2.9  | -                | 1.3  | 45.5    | 7.7  | 15.7   | 0.1  | 22.5      | 4.1  | 57.8       | 4.5  | -          | 7    | 10.1     | 4.3  | 1.3       | 0.2  |

Fuente: H. Cámara de Diputados 2006.

**Cuadro 2. Importancia de la evasión y elusión fiscales.**

| <b>Gravamen</b>                            | <b>% de Evasión fiscal</b> | <b>% de Elusión fiscal</b> |
|--|----------------------------|----------------------------|
| <b>Impuestos</b>                           |                            |                            |
| Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos | 68                         | 10                         |
| Impuesto predial                           | 50                         | 45                         |
| Impuesto sobre nóminas                     | 35                         | 25                         |
| Impuesto sobre adquisición de inmuebles    | 50                         | 45                         |
| Impuesto por hospedaje                     | 60                         | 55                         |
| <b>Derechos</b>                            |                            |                            |
| Derechos por servicio de agua              | 55                         | 40                         |
| Control vehicular                          | 60                         | 15                         |

Fuente: Alfonso Rodríguez Villaseñor, 2007.

De manera complementaria, en este contexto de continuar constatando el gran potencial de recaudación basado sólo en medidas administrativas y coactivas eficientes, sin violentar la normatividad fiscal en vigor, ahora a continuación se describe para el Distrito Federal, con propósitos meramente ilustrativos, el número de cuentas que tenían los padrones de las principales fuentes de recaudación de recursos propios en 1997, 1998 y en el semestre enero–junio de los años 1999 y 2000 (Sánchez, 2000).

**Cuadro 3. Principales padrones fiscales del Distrito Federal en 2000.**

| <b>Número de cuentas del padrón fiscal en el periodo 1997 - 2000.</b> |                  |                  |                  |                  |                          |                          |                            |                            |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
|   | <b>1997</b>      | <b>1998</b>      | <b>1999</b>      | <b>2000</b>      | <b>Variación % 98/97</b> | <b>Variación % 99/97</b> | <b>Variación % 2000/97</b> | <b>Variación % 2000/99</b> |
| Predial   | 1,634,273        | 1,677,455        | 1,699,586        | 1,734,241        | 2.6                      | 4                        | 6.1                        | 2                          |
| Nóminas   | 121,917          | 136,497          | 140,642          | 186,675          | 12                       | 15.4                     | 53.1                       | 32.7                       |
| Hospedaje   | 602              | 625              | 646              | 754              | 3.8                      | 7.3                      | 25.2                       | 16.7                       |
| Agua  | 1,637,243        | 1,658,819        | 1,676,139        | 1,717,131        | 1.3                      | 2.4                      | 4.9                        | 2.4                        |
| Tenencias   | 2,754,032        | 2,964,095        | 3,071,536        | 3,490,960        | 7.6                      | 11.5                     | 26.8                       | 13.7                       |
| <b>TOTAL</b>  | <b>6,148,067</b> | <b>6,437,491</b> | <b>6,588,549</b> | <b>7,129,761</b> | <b>4.7</b>               | <b>7.2</b>               | <b>16</b>                  | <b>8.2</b>                 |

Fuente: Dirección General de Informática y Comisión de Aguas del Distrito Federal, 2000.

Podemos decir que del análisis de los dos cuadros anteriores se infiere que:

Si en este periodo los ingresos propios del GDF representaban el 51.0% del total, cualquier esfuerzo administrativo y coactivo por reducir la evasión y elusión fiscales pudo y puede en el futuro inmediato redundar en el aumento significativo de estos ingresos; así, por ejemplo si con el padrón existente para cobrar el impuesto predial en el año 2000 se estimaban captar alrededor de 5 mil millones de pesos, es de esperarse que al ser mayor en 2010 el número de contribuyentes y de reducir la evasión y elusión fiscales, razonablemente se obtendría una recaudación sustancialmente mayor a ese monto programado.



La dinámica observada, porcentaje (16.0 % para 2000/1997) de variación del número de cuentas de los padrones de las fuentes principales de ingresos en el periodo de estudio garantiza la consecución del objetivo buscado;

Estas estadísticas *aunadas* al ejercicio de *todas* las potestades tributarias que tiene el resto de las entidades federativas, ponen de manifiesto la posibilidad de que en ellas también exista una situación similar y por consiguiente, de que también incrementen sus fondos propios con las medidas que sugerimos.

### **III. Determinación de los recursos necesarios para reactivar las economías estatales en 2010**

Como se estima hasta el momento (Leyva et al, 2009) que el déficit fiscal será de alrededor de \$ 500 mil millones, éste será el *referente* para localizar las posibles fuentes que permitan recaudar esa cantidad en 2010 y constituirá el total que habrá de obtenerse al sumar el monto estimado en cada una de las entidad federativa.

*¿Cuánto de ese dinero se requiere para el desarrollo empresarial y cuánto para reactivar otras actividades en cada entidad federativa? ¿Cómo calcularlo estatalmente?*

Con respecto al primero: desarrollo empresarial, como podrá intuirse el cálculo no es fácil ya que no se dispone de estadísticas recientes sobre el número de empresas que será necesario reactivar en cada Estado, dado que el último Censo Económico con que se cuenta y que explica el número de empresas, de trabajadores, de activos fijos, de valor agregado censal bruto, etc., es el de 2003; el de 2008 se está realizando en 2009 y se publicará en 2010.

Para entender la magnitud del problema de los datos, tomemos el Censo de 2003 que indica que en ese año estaban registradas alrededor de 3 millones de empresas en los sectores industrial, comercial y de servicios. Rodarte (2009) por su parte estima que en la actualidad pueden ser más de 4 millones de unidades productivas y de servicios; la diferencia es grande, de manera que ante la inexistencia de datos oficiales actualizados y sabiendo que ha desaparecido un gran número de empresas con la crisis actual, se ha optado por un manejo conservador del número de empresas que se deberán de apoyar crediticiamente en 2010 y cuyo esfuerzo común habrá de cristalizar en la reactivación económica en cada entidad federativa. Se trabajará con el supuesto de que existen alrededor de 3 millones de empresas en los tres sectores económicos mencionados.

Conviene señalar que para estimar el crédito promedio que requerirá cada empresa, se ha utilizado el informe reciente de Nacional Financiera (2009) que indica que en plena crisis de 2009 se han apoyado 20,324 pequeñas y medianas empresas con 9 mil 448 millones de pesos. Al relacionar estos datos se obtiene un crédito promedio de 451 mil pesos por empresa en plena crisis económica de 2009. Así, al conocerse el número de empresas que operaban en cada entidad federativa en 2003, se multiplicará por el crédito promedio para estimar el recurso fiscal que debe captar mediante su Ley de Ingresos de 2010.

**Cuadro 4. Ingresos necesarios para reactivar las economías estatales.**

|    | Entidad             | Empresas del sector industrial | Empresas del sector comercial | Empresas del sector servicios | Total de empresas en 2003 | Empresas a apoyar en 2010 | Recursos necesarios para reactivar la economía |
|----|---------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|--|
| 1  | AGUASCALIENTES      | 3387                           | 12,206                        | 17,038                        | 32,631                    | 2023                      | \$912,254,034                                  |
| 2  | BAJA CALIFORNIA     | 4518                           | 25,735                        | 29,488                        | 59,741                    | 3704                      | \$1,670,159,303                                |
| 3  | BAJA CALIFORNIA SUR | 1320                           | 5,964                         | 7,864                         | 15,148                    | 939                       | \$423,487,607                                  |
| 4  | CAMPECHE            | 2169                           | 7,459                         | 11,626                        | 21,254                    | 1318                      | \$594,191,022                                  |
| 5  | CHIAPAS             | 9596                           | 29,446                        | 52,785                        | 82,231                    | 5098                      | \$2,298,904,766                                |
| 6  | CHIHUAHUA           | 7007                           | 28,662                        | 41,954                        | 70,616                    | 4378                      | \$1,974,188,067                                |
| 7  | COAHUILA            | 6149                           | 22,841                        | 35,705                        | 64,695                    | 4011                      | \$1,808,656,636                                |
| 8  | COLIMA              | 2002                           | 7,811                         | 9,990                         | 19,803                    | 1228                      | \$553,625,896                                  |
| 9  | DISTRITO FEDERAL    | 27727                          | 129,105                       | 181,053                       | 337,885                   | 20949                     | \$9,446,138,767                                |
| 10 | DURANGO             | 4018                           | 13,348                        | 19,163                        | 36,529                    | 2265                      | \$1,021,229,125                                |
| 11 | EDO. DE MÉXICO      | 35343                          | 115,556                       | 210,897                       | 361,796                   | 22431                     | \$10,114,610,656                               |
| 12 | GUANAJUATO          | 17813                          | 46,820                        | 82,596                        | 147,229                   | 9128                      | \$4,116,032,273                                |
| 13 | GUERRERO            | 15003                          | 26,653                        | 50,910                        | 92,566                    | 5739                      | \$2,587,836,930                                |
| 14 | HIDALGO             | 6793                           | 19,570                        | 33,510                        | 59,873                    | 3712                      | \$1,673,849,583                                |
| 15 | JALISCO             | 24742                          | 73,145                        | 112,413                       | 210,300                   | 13039                     | \$5,879,287,280                                |
| 16 | MICHOACÁN           | 31403                          | 43,605                        | 72,882                        | 147,890                   | 9169                      | \$4,134,511,631                                |
| 17 | MORELOS             | 6292                           | 21,042                        | 35,238                        | 62,572                    | 3879                      | \$1,749,304,630                                |
| 18 | NAYARIT             | 2730                           | 10,787                        | 14,527                        | 28,044                    | 1739                      | \$784,016,797                                  |
| 19 | NUEVO LEÓN          | 10823                          | 39,048                        | 57,227                        | 107,098                   | 6640                      | \$2,994,103,229                                |
| 20 | OAXACA              | 16833                          | 29,278                        | 57,177                        | 103,288                   | 6404                      | \$2,887,588,324                                |
| 21 | PUEBLA              | 26806                          | 48,606                        | 86,458                        | 161,870                   | 10036                     | \$4,525,345,849                                |
| 22 | QUERÉTARO           | 4157                           | 14,719                        | 21,966                        | 40,842                    | 2532                      | \$1,141,806,234                                |
| 23 | QUINTANA ROO        | 2016                           | 11,246                        | 14,903                        | 28,165                    | 1746                      | \$787,399,554                                  |
| 24 | SAN LUIS POTOSÍ     | 6319                           | 21,990                        | 33,077                        | 61,386                    | 3806                      | \$1,716,148,022                                |
| 25 | SINALOA             | 5972                           | 24,929                        | 30,580                        | 61,481                    | 3812                      | \$1,718,803,905                                |
| 26 | SONORA              | 6775                           | 25,200                        | 31,136                        | 63,111                    | 3913                      | \$1,764,373,274                                |
| 27 | TABASCO             | 4009                           | 15,429                        | 20,942                        | 40,380                    | 2504                      | \$1,128,890,254                                |
| 28 | TAMAULIPAS          | 6744                           | 33,424                        | 42345                         | 82,513                    | 5116                      | \$2,306,788,547                                |
| 29 | TLAXCALA            | 5525                           | 10,640                        | 21,307                        | 37,472                    | 2323                      | \$1,047,592,263                                |
| 30 | VERACRUZ            | 19300                          | 66,961                        | 91,455                        | 177,716                   | 11018                     | \$4,968,347,210                                |
| 31 | YUCATÁN             | 11514                          | 19,093                        | 29,948                        | 60,555                    | 3754                      | \$1,692,916,031                                |
| 32 | ZACATECAS           | 3865                           | 13,142                        | 22,427                        | 39,434                    | 2445                      | \$1,102,443,246                                |
|    | <b>TOTALES</b>      | <b>322,067</b>                 | <b>1,013,460</b>              | <b>1,580,587</b>              | <b>2,916,114</b>          | <b>180,799</b>            | <b>\$81,524,830,948</b>                        |

Fuente: Investigación directa con datos de INEGI y NAFIN.

#### **IV. Fuentes de tributación que pueden usarse para aumentar la recaudación en 2010 con medidas administrativas y coactivas sin aumentar impuestos ni la deuda pública.**

Es importante señalar que las fuentes de tributación que se recomendarán para obtener los \$ 500 mil millones que se requieren en 2010 para balancear la relación ingreso-gasto, corresponden y se agrupan en el concepto conocido como “ingresos propios”, los que

pueden usarse para grabar actividades económicas que no ocasionan la concurrencia impositiva, es decir, las que no duplican la tributación, las que están coordinadas en la Ley de Coordinación Fiscal según su Artículo 10. Por consiguiente, son las que aparecen en la Ley de Ingresos de cada entidad federativa; tradicionalmente han sido: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Al respecto, con el análisis e interpretación que hicimos en el Capítulo II de las mismas en términos de su estructura porcentual, del número de cuentas de los principales padrones fiscales y de los porcentajes estimados de evasión y elusión fiscal del Distrito Federal, fue posible:

1. Aceptar las hipótesis de trabajo, que a la vez dan la pauta para sugerir las fuentes apropiadas de tributación ;
2. Identificar las que son susceptibles de usarse para recaudar los \$500 mil millones a nivel nacional y
3. Por consiguiente, sugerir en cada entidad federativa el tipo de ordenamiento a utilizar para aplicarle las medidas administrativas y coactivas que permitan aumentar sus ingresos fiscales propios.

Así, en principio, conviene agregar que las seis entidades que generan el 53.3% del PIB nacional son las indicadas para buscar inicialmente en ellas los *ingresos fiscales propios*, dado que al ser sus economía las más importantes, éstas son las que “aportan los mayores ingresos a la hacienda pública” (Martínez, 2009). En consecuencia se cree pertinente tomarlas como punto de partida para la consecución del objetivo buscado. Ellas son: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Veracruz.

Así, con las referencias del Capítulo II ahora se describe la evolución que han tenido los ingresos fiscales estatales expresados en porcentajes con respecto al PIB de las siguientes entidades federativas:

**Cuadro 5: Ingresos fiscales como por ciento del PIB estatal.**

| Entidad          | 1980 | 1991 | 1996 | 2006 |
|------------------|------|------|------|------|
| Chihuahua        | 3.3  | 12.3 | 6.1  | 8    |
| Distrito Federal | 6.3  | 5.6  | 5.1  | 5.4  |
| Estado de México | 6.1  | 4.6  | 7.7  | 13.2 |
| Jalisco          | 6.1  | 4.2  | 10.9 | 10   |
| Nuevo León       | 9.1  | 9    | 7.3  | 6.5  |
| Veracruz         | 4.9  | 6.3  | 9.4  | 16.3 |

Fuente: H. Cámara de diputados: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

En principio se observa que es baja la recaudación con respecto a la capacidad económica de las entidades federativas, ya que en ninguno de los años clave para la coordinación hacendaria que se estableció, los porcentajes nunca fueron superiores al 23.0% que la OCDE señala para sus países miembros, con la connotación de que fue de un dígito en la mayoría de las economías más grandes.

Ello induce a pensar que se puede recabar más, de manera que si el reto inmediato es “elevar la recaudación a 18% del PIB” (Leyva et al, 2009:1), entonces como en las seis entidades anteriores, los porcentajes son muy inferiores a esa meta, diremos por consiguiente que dicha meta puede alcanzarse en 2010 sin hacer grandes cambios estructurales en la legislación y en los programas operacionales (porque no hay tiempo y porque la nueva Cámara de Diputados entre en funciones hasta septiembre próximo), con base en:

1. La capacidad que tengan las economías de estos seis estados para soportar el incremento en ingresos fiscales;
2. El uso de *todas* las potestades tributarias que tienen las haciendas públicas locales para aumentar sus ingresos propios y federales coordinados; y
3. En la aplicación inmediata y eficiente de medidas administrativas y coactivas.

Ahora, con el fin de incluir otras entidades, Rocío Martínez (2009:3A) comenta que “de información del Grupo Financiero Banamex y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se desprende que a pesar del acotado aumento que mostraron los estados que encabezan la producción nacional, las sinergias que generaron fueron suficientes para impulsar el *crecimiento de la economía* a un ritmo de de 1.16 por ciento anual, ligeramente superior al de este grupo de entidades”.

Dicho informe induce a pensar que en otras entidades federativas también es posible incrementar los ingresos fiscales porque sus economías también crecieron.

Así, del análisis de los cuadros anteriores diremos que es posible recaudar más durante 2010 en todas las entidades que integran el pacto federal. Sin embargo, por motivos prácticos y tratando de que sea factible cumplir con la meta del 18.0% del PIB, se propone que además de priorizar acciones en las seis entidades que producen el 53.3% del PIB, también poner énfasis en las que a continuación se describen puesto que registran indicadores que aseguran aumentos en la recaudación estatal.

En esas entidades se observa una dinámica de crecimiento aceptable de los ingresos públicos como porcentaje con respecto al PIB e inferiores al 18.0% establecido como meta; esta situación hace factible el aumento de la recaudación en estas entidades federativas, sobre todo si se impulsa el número significativo de sus empresas en operación con el financiamiento antes sugerido.

Dicho en otras palabras, también se proponen estas entidades con carácter prioritario porque en ellas es significativa la variación porcentual en el tiempo de sus *ingresos*

públicos, y porque la participación de los mismos en el PIB estatal aun es menor al valor del parámetro que estamos utilizando para trabajar selectivamente, dado que ambos invitan a pensar que aun hay un margen considerable de recaudación en el gran número de empresas que operan en esas entidades.

**Cuadro 6. Entidades con indicadores del 2006 que sustentan mayor recaudación fiscal.**

| Entidad                | Variación porcentual real anual de los ingresos | Ingresos como % del PIB estatal | Número de empresas de los sectores industrial, comercial y de servicios en 2003 |
|------------------------|---|---------------------------------|---|
| <b>Aguascalientes</b>  | 12.7  | 9.5                             | 32631   |
| <b>Hidalgo</b>         | 7.8   | 12.4                            | 59873   |
| <b>Guanajuato</b>      | 4.7   | 10                              | 147229  |
| <b>Michoacán</b>       | 5.8   | 17.3                            | 147890  |
| <b>Morelos</b>         | 8.8   | 12.1                            | 62572   |
| <b>Puebla</b>          | 8.2   | 11.8                            | 161870  |
| <b>Querétaro</b>       | 6.8   | 9.3                             | 40842   |
| <b>Quintana Roo</b>    | 11.2  | 9.1                             | 28165   |
| <b>San Luis Potosí</b> | 10  | 12.9                            | 61386   |
| <b>Sinaloa</b>         | 21.8  | 14.9                            | 61481   |
| <b>Sonora</b>          | 17.3  | 10.7                            | 63111   |
| <b>Tamaulipas</b>      | 17.3  | 10.7                            | 82513   |
| <b>Yucatán</b>         | 13  | 10.7                            | 60555   |

Fuente: H. Cámara de Diputados e INEGI: Censos Económicos de 2003 y Genaro Sánchez Barajas (2007).

## PROPUESTA

Sugerimos que se base en:

1. Uso de todas las potestades tributarias que tienen las entidades para incrementar sus ingresos propios y, concomitantemente en los federales coordinados; y
2. El combate a la evasión y elusión fiscales, con una administración tributaria eficiente.

**Aplicación de medidas administrativas y coactivas para incrementar los ingresos propios de las entidades federativas sin aumentar impuestos.**

### *Medidas administrativas*

1. Ampliar y administrar mejor las bases de tributación sobre las cuales descansa la tributación. Ello reducirá la dependencia de las finanzas locales de la deuda pública, así como de las participaciones y aportaciones federales.
2. Transparentar el uso del dinero en la promoción del desarrollo regional para hacer competitiva a la entidad.
3. Transparentar el costo que representa administrar “los causantes cautivos”, al igual que reducir la evasión, frenar la elusión y evitar los fraudes, con el fin de sensibilizar y lograr el pago oportuno de las contribuciones de cada entidad federativa.
4. Poner a disposición de la ciudadanía las estadísticas de ingreso y gasto para que monitoree y evalúe la evolución de las finanzas públicas, así como impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.
5. Difundir permanentemente la rendición de cuentas por parte de la autoridad fiscal a las autoridades legislativas y de auditoría, para la sanción y aprobación de sus operaciones recaudatorias.
6. Actualizar, depurar y modernizar el uso de los padrones fiscales, de los registros de la propiedad y de otros que requieran de valorizaciones periódicas. En este sentido destaca la actualización del catastro, de los usuarios del agua, de las personas que pagan el impuesto sobre nóminas, de hospedaje, de tenencia o uso de vehículos, por ser los más importantes como fuentes de ingresos públicos.
7. Establecer criterios para evaluar a las autoridades fiscales no sólo en función de su esfuerzo rutinario de recaudación, sino también de su esfuerzo para disminuirla evasión y evasión fiscales. En muchas entidades federativas no ha existido o es tímido el intento por hacer seguimiento o medición permanente de los niveles de evasión fiscal.
8. Otro renglón que no se debe descuidar para el incremento de ingresos propios de las entidades federativas, es el que comprende los ingresos provenientes de los Convenios de Colaboración Administrativa, principalmente en los siguientes rubros:
  - Por la participación en la recaudación de impuestos sobre tenencia o uso de vehículos;
  - En el Impuesto sobre Automóviles Nuevos;
  - Por incentivos de fiscalización y gestión de obros; y
  - Por multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales;
9. En general aumentar las facilidades para el pago oportuno de obligaciones a través de las ventanillas y portales de los bancos comerciales, de internet y de tiendas de autoservicio, al igual que aumentar las oficinas móviles de recaudación en lugares de alta concentración de contribuyentes del fisco.

### ***Medidas Coactivas***

1. Aumentar la revisión del pago de contribuciones y el número de requerimientos fiscales para el cumplimiento del pago de contribuyentes omisos;
2. Depuración de las bases de datos y uso de mejores estrategias de focalización de los requerimientos;
3. Derivado de lo anterior, establecer módulos especializados para atender a los contribuyentes que reciban requerimientos fiscales;
4. Supervisar mejor la evolución de las contribuciones de personas físicas y morales, que por su monto de pagos constituyen una proporción considerable de la recaudación total de impuestos y derechos;
5. Profundizar en la programación de auditorías directas y visitas domiciliarias en materia de contribuciones locales y federales coordinadas;
6. Eficientar el control y registro de infracciones de tránsito levantadas en cada entidad federativa;
7. Reforzar los mecanismos de análisis y control de emisión de requerimientos fiscales, con objeto de focalizar de manera certera a los deudores del fisco;
8. Mejorar, como sucede en el Distrito Federal, los programas que permitan detectar cuentas importantes con créditos omisos o diferencias en el pago, por ejemplo, del impuesto predial, para lo cual se revisa la situación fiscal de los inmuebles que muestran modificaciones importantes en sus características catastrales (inmuebles en condominio) y ampliaciones importantes en zonas de alto valor catastral;
9. Intensificar el envío de cartas a los contribuyentes que presentan inconsistencias en los datos vehiculares necesarios para calcular el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, para que efectúen la declaración correspondiente;
10. Coadyuvar en el aumento de la presencia fiscal haciendo efectivos los cobros por adeudos excesivos de diferentes rubros tributarios derivados de torpes procesos de ejecución fiscal y del mal monitoreo de los trámites de recursos administrativos presentados en la Procuraduría Fiscal;
11. Preparar mejor a los Abogados que defienden los intereses de la hacienda pública local en los tribunales fiscales, con el fin de reducir el alto porcentaje de los juicios contenciosos en materia fiscal por parte de la autoridad fiscal local (Rodríguez, 2007: 74);
12. Coadyuvar con la Oficina de Administración Tributaria en la actualización de las bases de tributación dado que suelen mostrar serios rezagos en lo que se refiere, por ejemplo, al valor de los bienes raíz, que suele ser muy inferior al valor comercial de los inmuebles;

13. Evaluar permanentemente y hacer los ajustes coyunturales que sean necesarios para mejorar la *relación* que tienen en materia de presencia fiscal, las Procuradurías Fiscales con las Oficina de Administración Tributaria y Oficina de Fiscalización de cada entidad federativa, ya que en la medida que se eficiente su colaboración, se reducirán los adeudos, créditos, fiscales y recursos interpuestos en contra de la acción de la autoridad fiscal;

14. Otra de las ventajas que surgirá de la colaboración institucional será la participación del Área de Fiscalización en la desregulación y simplificación administrativas, ya que se deben de establecer bases jurídicas que garanticen una actuación ágil, sustentada en procedimientos expeditos que eliminen o reduzcan complejidades, discrecionalidades y trámites innecesarios;

15. En general se sugiere que las Oficinas de Fiscalización procuren aplicar programas de fiscalización que definan, establezcan y operen los procedimientos de control y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes responsables solidarias y demás obligadas en materia de las contribuciones previstas en las leyes fiscales ( Reglamento Interior de la Administración Pública del GDF,2000)

16. En consonancia con lo anterior, es fundamental que las autoridades de fiscalización ordenen y practiquen todos los actos inherentes al ejercicio de las facultades de comprobación, por medio de sistemas y procedimientos de carácter administrativo que incidan en la reducción de la evasión fiscal;

17. Ello conlleva a que la Oficina de Fiscalización ejerza la facultad “*económica coactiva*” a través del procedimiento administrativo de ejecución para captar los ingresos de contribuyentes morosos u omisos;

18. En este sentido, dado que la Oficina de Fiscalización tiene facultades inclusive para detectar hechos y omisiones que se pueden constituir en delitos fiscales, es importante que para evitar que se cometan, la autoridad fiscalizadora de a conocer a los contribuyentes los castigos o penalizaciones de que serían objeto en caso de que incumplan con sus obligaciones fiscales.

## **BIBLIOGRAFIA**

Cámara de Diputados: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con base en “Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980-2006”, INEGI.

INEGI, Encuesta Nacional de Micronegocios, de 1992, 1998 y 2002.

INEGI, Censos Económicos de 2003.

Leyva, Jeanette y Rueda, Rivelino, “Perderá el gobierno 500 mil mdp en ingresos en 2010”, Periódico el Financiero, 21 de mayo de 2009, p.6. y 21 de mayo, 2009, p.1



López, Aguilar Cruz, "Lo peor está por llegar", Periódico el Financiero, Sección de Economía, 27 de julio de 2009.

Martínez, Rocío, "Análisis Económico", Concentración de la actividad productiva limita el crecimiento, Periódico el Financiero, 21 de mayo, página 3ª, 2009.

Nacional Financiera, Página inserta en el Periódico el Financiero, 27 de julio de 2009.

Colín, Marvella, "Evitan los subsidios la paralización económica;.....", Periódico el Financiero, "Análisis Económico": 19 de mayo, 2009, p. 3A

\_\_\_\_\_, "Resurge el endeudamiento público externo por la escasez de divisas", Periódico el Financiero, "Mercados": 7 de Julio, 2009, p. 3A,

Ojeda, Castilla Marcela "Participaciones a los estados se desploman 49 mil 214 mdp" Periódico el Financiero, "Finanzas, 27 de Julio, 2009, p.4,

Rodarte, Mario E., "Desde el Pupitre", Periódico el Financiero, Finanzas, 30 de julio, 2009, p. 12.

Rodríguez, Villaseñor Alfonso, "Hacia una política tributaria eficiente, equitativa y promotora del desarrollo en el Distrito Federal", Tesis, Facultad de Economía/UNAM, 2007.

Sánchez, Barajas Genaro, "Memoria de Gestión 1998 -2000", Secretaría de Finanzas, Tesorería del Distrito Federal, 2000.

\_\_\_\_\_, "Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano", Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, 2002.

\_\_\_\_\_, "Las micro y pequeñas empresas como factores del desarrollo económico de México, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_, "Las micro y pequeñas empresas ante la crisis del paradigma económico en 2009", EUMED.NET, 2009.

\_\_\_\_\_, "Desarrollo regional de los ingresos fiscales en México. Su incidencia en la capacidad institucional para reactivar la economía en la crisis actual", en preparación, agosto, 2009.

Secretaría de hacienda y Crédito Público, "Inversión extranjera caerá 30% en 2009, dice Carstens", Periódico el Financiero, 29 de julio, 2009, p. 9

Zepeda, Hurtado Clara, "Peligro de una recaída en la economía", Finanzas, Periódico el Financiero, 21 de mayo de 2009, p. 3