



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Efectos fiscales de la abrogación del
Impuesto federal sobre Tenencia o
Uso de Vehículos en el periodo
2007-2015: Un enfoque desde el
federalismo fiscal óptimo.**

TESIS

**Que para obtener el título de
Licenciada en Economía**

P R E S E N T A

Carolina Elizabeth García Resendiz

DIRECTOR DE TESIS

Alberto Velázquez García



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi querida UNAM.

Por permitirme ser parte de la comunidad universitaria, porque en ella viví los cinco años más maravillosos de mi formación académica, por permitirme expandir mi mente y mis conocimientos, pero sobre todo por permitirme disfrutar de sus aulas, de su biblioteca y de cada uno de sus espacios.

¡Gracias UNAM!

A la Facultad de Economía.

Por el conocimiento adquirido durante mi formación universitaria, por la gracia de conocer a personas extraordinarias, que fueron profesores, compañeros y amigos que hicieron de la carrera universitaria una etapa feliz; pero principalmente por prepararme en la ciencia económica con sentido social.

¡Gracias Facultad de Economía!

A mi director de tesis.

Por su paciencia ante mi inconsistencia, por su presencia incondicional, sus apreciados y relevantes aportes, críticas, comentarios y sugerencias para llegar a la conclusión de este proyecto de investigación, ya que, sin su orientación, no hubiera sido posible la conclusión de este proyecto.

¡Gracias Profesor Alberto!

A los miembros del Jurado

Por el tiempo y la dedicación que me ofrecieron, asimismo, por sus valorables críticas y sugerencias, que contribuyeron al mejoramiento y ordenamiento del presente trabajo.

A mis profesores.

Quienes han tomado el arduo trabajo de transmitirme sus diversos conocimientos, especialmente del campo y de los temas que corresponden a la profesión.

A mis padres.

Por el amor y el apoyo incondicional que siempre me han demostrado, por la educación, por la instrucción académica, porque sin escatimar esfuerzos me han brindado más allá de lo que estuvo a su alcance, e indudablemente lo que hoy soy es el reflejo de la confianza que han depositado en mí, no tengo las palabras suficientes para expresarles mi más grande amor y agradecimiento.

A mis hermanas y hermano.

Porque han sido un ejemplo de vida; por su cariño, confianza y apoyo durante mi educación universitaria.

A mis sobrinas y sobrino.

Porque a través de su cariño y apoyo me han exhortado a lograr mis metas.

A mis amigos.

Porque me han demostrado el verdadero valor de la amistad; porque a lo largo de la vida me han enseñado que caminar por el mundo del saber se convierte en una experiencia maravillosa cuando tienes la compañía de personas extraordinarias; principalmente, extendiendo mi más sincero agradecimiento a mi estimado amigo, José Antonio García López, porque durante la realización de este proyecto me brindó su apoyo y fortaleza; sin olvidar a mis queridos amigos Miguel Ángel Vite, Martín Vargas, Roberto Durán, Angélica Maldonado, Xhail Balam, Itzel Tapia, Clarisa Durán, Alejandro Javier, Belén Cortés y Minely Martínez, que me han expresado su apoyo y entusiasmo para lograr la culminación de este proyecto de investigación, asimismo, por la confianza y el apoyo que me han brindado a lo largo de la carrera universitaria.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS EN UN MARCO DE FEDERALISMO FISCAL ÓPTIMO.....	5
1.1. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	6
1.1.1. Modelos de organización estatal: federalismo y centralización	6
1.2. PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL ÓPTIMO	9
1.3. FEDERALISMO FISCAL ÓPTIMO EN MATERIA DE INGRESOS	18
1.3.1. Potestades tributarias por nivel de gobierno	18
1.3.2. Instrumentos fiscales de los niveles de gobiernos.....	19
1.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	23
CAPÍTULO 2. FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO	25
2.1. FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO	25
2.1.1. Marco legal del federalismo fiscal en México	26
2.1.2. Las potestades tributarias de la federación, las entidades federativas y los municipios en la Constitución	27
2.2. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF)	30
2.2.1. Ley de Coordinación Fiscal.....	30
2.2.2. Reformas recientes.....	34
2.3. LA COORDINACIÓN FISCAL.....	34
2.4. EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS EN UN MARCO FEDERALISTA	37
2.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	38
CAPÍTULO 3. ORIGEN E HISTORIA DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS.....	40
3.1. EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS (ISTUV)	40
3.1.1. Su origen	40
3.1.2. Objeto, base y tasas del ISTUV	41
3.1.3. Procedimiento de recaudación, entero y registro del ISTUV.....	46
3.2. PROCESO DE ABROGACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO VEHICULAR.....	47
3.2.1. Los argumentos del gobierno federal para abrogar la ley del ISTUV	49
3.2.2. Implicaciones de la abrogación de la Ley del ISTUV	50
3.3. EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS COMO IMPUESTO ESTATAL.....	52
3.3.1. Atribuciones que tienen los gobiernos de las entidades federativas para gravar el Impuesto a la Tenencia y Uso de Vehículos	53
3.3.2. Reglas de carácter general por las que se otorgan beneficios fiscales.....	53
3.3.3. Derechos y obligaciones de los contribuyentes en el pago del Impuesto Tenencia y Uso de Vehículos.....	55
3.4. PROCESOS DE DEROGACIÓN DEL IMPUESTO Y/O INTRODUCCIÓN DE BENEFICIOS FISCALES EN LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS	55
3.3.4. Las entidades federativas que han derogado el impuesto.....	56

3.3.5. <i>Las entidades federativas que han introducido beneficios fiscales al Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos</i>	59
3.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	65

CAPÍTULO 4. COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA..... 67

4.1. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA)	67
4.1.1. <i>Evolución de los ingresos propios</i>	67
4.1.2. <i>Evolución de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos en las entidades federativas</i>	70
4.1.3 <i>El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)</i>	78
4.1.4. <i>El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje de los ingresos totales</i> 81	
4.1.5. <i>El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje de los ingresos propios</i> 83	
4.2. ANÁLISIS COMPARADO DEL COSTO FISCAL DE LA ELIMINACIÓN DEL ISTUV COMO UN IMPUESTO FEDERAL	86
4.2.4. <i>Estimación de la disminución de la recaudación del impuesto sobre tenencia a nivel nacional</i>	87
4.2.5. <i>Estimación del costo fiscal en términos del PIB nacional y por PIB Estatal</i>	90
4.2.6. <i>Otros costos sociales por la eliminación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos</i> ..	104
4.2.7. <i>Impacto de otros ingresos tributarios estatales para cubrir la caída de la recaudación por tenencia</i> 104	
4.3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	105

CONCLUSIONES..... 107

BIBLIOGRAFÍA..... 111

ANEXOS

INTRODUCCIÓN.

El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) desde su surgimiento ha sido un gravamen demasiado controversial; puesto que, por una parte, se considera que es un impuesto que no debería existir y que México es uno de los pocos países que lo gravan; y, por otro lado, el impuesto a la tenencia, por lo menos hasta 2007, había sido un impuesto importante para las arcas de los gobiernos locales, ya que era una entrada de dinero relevante para financiar parte del gasto público.

No obstante, la abrogación del ISTUV en 2012, conlleva a que las haciendas locales perciban menores ingresos, ya que éste era un impuesto federal 100 por ciento participable, es decir, los ingresos provenientes de dicho gravamen formaban parte de los ingresos públicos de las entidades federativas; sin embargo, en la Reforma de 2012 se estipuló que los gobiernos subnacionales podían disponer del impuesto a la tenencia vehicular, como imposición estatal, con lo que se esperaba que se fortalecieran los ingresos propios de las entidades federativas, sin embargo, las autoridades locales en su mayoría han otorgado beneficios fiscales y en algunos casos, han derogado la contribución estatal.

Es importante señalar que las entidades federativas no son sólidas para aprobar una eliminación de un impuesto de esta magnitud, ya que si bien a nadie le gusta pagar impuestos, la recaudación de este tributo por parte de los gobiernos estatales permitiría una menor dependencia respecto a las transferencias federales y al financiamiento, ingresos que podrían ser destinados a proyectos de infraestructura, en educación, en bienes públicos que beneficien a toda la población; sin embargo, al no considerar al ISTUV como un impuesto local, los sistemas tributarios estatales se debilitan aún más, debido a que las entidades federativas percibirían menores ingresos, dado que, además de tener una recaudación ineficiente, eliminan un impuesto que generaría un crecimiento en los ingresos propios estatales que tanto requieren las haciendas locales para lograr una menor dependencia del gobierno federal.

En este sentido, en el presente trabajo de investigación se brinda un análisis de eficiencia bajo el enfoque del federalismo fiscal óptimo de los efectos y repercusiones que enfrentan las 32 entidades federativas en la recaudación tributaria a partir de la abrogación del ISTUV en 2012, ya que los ingresos públicos sufrieron cambios, dado que se esperaba que ante la oportunidad que tenían los estados de gravar la tenencia vehicular, las haciendas locales se fortalecerían en cuanto a la captación de este gravamen, sin embargo se ha observado que en los últimos años, la mayoría de las entidades federativas han otorgado beneficios fiscales, de esta manera se contempla un periodo de estudio de 2007 a 2015, ya que en 2007 fue el año en el que se decretó la reforma de 2012, en la que quedaba abrogado el ISTUV, no obstante, los resultados de esta reforma se reflejarían hasta después del año 2012.

Con lo anterior, se formuló la hipótesis siguiente:

La decisión de abrogar el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos como impuesto federal y convertirlo en un impuesto estatal es una decisión ineficiente desde la óptica del federalismo fiscal, ya que al brindarles esta potestad a los estados y no existir una homologación del cobro de este impuesto, la base gravable emigra hacia gobiernos donde se ofrezcan tasas impositivas más bajas, generando incentivos para que los gobiernos locales disminuyan su carga fiscal, con lo cual, en el agregado como país se tiene un resultado inferior en términos de recaudación al nivel que existía previo a la reforma.

De la misma manera, se estableció como objetivo general:

- Analizar los efectos fiscales que ha tenido entre las entidades federativas la decisión de abrogar el Impuesto a la Tenencia y Uso de Vehículos como un impuesto federal, para contar con elementos que nos permitan evaluar si dicha política pública fue correcta y eficiente en términos económicos.

Asimismo, se establecieron los siguientes objetivos particulares:

- Conocer los fundamentos básicos del federalismo fiscal óptimo en materia de ingresos, para contar con un marco de referencia para el análisis particular de las potestades tributarias por nivel de gobierno.
- Revisar el proceso de abrogación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso Vehicular como impuesto federal y la opción de convertirlo en impuesto estatal, para conocer el comportamiento adoptado por las 32 entidades federativas.
- Analizar el comportamiento de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso Vehicular antes y después de la reforma, para contar con información estadística que permita evaluar los efectos de dicha política económica.

Con base en dicho marco metodológico, se desarrollaron cuatro capítulos. En el capítulo primero se retoman los fundamentos básicos del federalismo fiscal óptimo en materia de ingresos, considerando algunas teorías que dan sustento a la descentralización fiscal, entre las que se destacan: El Teorema de Charles Tiebout y el Teorema de la descentralización de Oates; de la misma manera se considera como parte del principio económico las funciones fiscales del sector público (Asignación, Distribución y Estabilización). Asimismo, se circunscriben los instrumentos fiscales con que cuentan los niveles de gobierno (ingresos propios, transferencias y endeudamiento público) y las potestades que puede ejercer dentro del federalismo fiscal para lograr una plena eficiencia de los recursos, retomando el principio de la movilidad de los factores de producción; y finalmente, se hace mención de las implicaciones económicas en la recaudación tributaria, dado que se pueden suscitar desplazamientos de los ciudadanos a otras jurisdicciones donde se maximicen sus beneficios y los costos sean inferiores.

Por su parte, en el capítulo segundo se analiza el marco legal del federalismo fiscal en México, que tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo se retoman lineamientos jurídicos en cuanto a las potestades tributarias de cada nivel de gobierno; asimismo, se hace referencia al Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), la Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas recientes, además de la coordinación fiscal que existe en el país a partir del SNCF; y por último, se considera al impuesto sobre tenencia en el marco federalista.

En el capítulo tercero se describe el origen e historia del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como impuesto federal, asimismo, el objeto, la base y las tasas que se estipularon para cobrar el gravamen; además del proceso de recaudación, el entero y registro de éste. Posteriormente se relata el proceso de abrogación de la Ley Federal del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de vehículos, dentro de lo que destacan los argumentos del gobierno federal para abrogar la ley del ISTUV, así como las implicaciones de la abrogación de la Ley del ISTUV. Por otra parte, se describe al impuesto a la tenencia como impuesto estatal, considerando las atribuciones que tienen los gobiernos de las entidades federativas para gravar dicha contribución, asimismo, las reglas de carácter general por las que se otorgan beneficios fiscales, además de describir los derechos y obligaciones de los contribuyentes en el pago del ISTUV. Por consiguiente, se plantean los procesos de derogación del impuesto a la tenencia y/o introducción de beneficios fiscales en las 32 entidades federativas, dividiendo a las entidades en dos grupos, el primero con las entidades que han derogado el impuesto, y el segundo con las entidades federativas que han introducido beneficios fiscales al impuesto a la tenencia.

Finalmente, en el capítulo cuarto se aborda el comportamiento de la recaudación del impuesto a la tenencia vehicular mediante el análisis de la evolución de los ingresos públicos de las entidades federativas, la propia evolución de la recaudación del gravamen; asimismo, como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), de los ingresos totales y de los ingresos propios; posteriormente, se presenta un análisis comparado del costo fiscal de la eliminación del ISTUV como un impuesto federal, de la misma manera se expresa la estimación de la disminución de la recaudación del impuesto sobre tenencia a nivel nacional y la estimación del costo fiscal en términos del PIB nacional y por PIB Estatal. Por último, se describen otros costos sociales por la eliminación del impuesto a la tenencia vehicular y el impacto de otros ingresos tributarios estatales para cubrir la caída de la recaudación por tenencia. Al final se presentan las conclusiones generales del proyecto de investigación.

CAPÍTULO 1. EL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS EN UN MARCO DE FEDERALISMO FISCAL ÓPTIMO

En el presente capítulo se describirá la teoría del federalismo fiscal óptimo, como una variante del modelo de organización estatal descentralizada, haciendo hincapié en las relaciones intergubernamentales sustentadas en el principio económico (eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos); en primer lugar, se retomarán algunos conceptos y fundamentos teóricos del federalismo fiscal, asimismo, algunas teorías que dan sustento a la descentralización fiscal, entre las que se destacan: El Teorema de Charles Tiebout y el Teorema de la descentralización de Oates; de la misma manera, se considera como parte del principio económico las funciones fiscales del sector público (Asignación, Distribución y Estabilización),

Posteriormente, se abordará al federalismo fiscal en materia de ingresos, haciendo referencia a la participación que tienen los diferentes niveles de gobierno en los ingresos públicos; de la misma forma, se circunscriben los instrumentos fiscales con que cuentan los niveles de gobierno (ingresos propios, transferencias y endeudamiento público), de esta manera, se retoma el principio de la movilidad de los factores de producción, mediante el cual se considera que el gobierno federal es el nivel de gobierno más adecuado para ejercer las potestades respecto a los impuestos que gravan los factores de alta movilidad, tal es el caso del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), ya que debido a las características de dichos factores, se podría gravar la misma fuente de ingresos con diversos tributos.

Por último, se hace mención de las implicaciones económicas en la recaudación tributaria, puesto que, pese a que el federalismo fiscal óptimo se desprende de la teoría económica, existen discrepancias en cuanto a la relación entre eficiencia y equidad, dado que se pueden suscitar desplazamientos de los ciudadanos a otras jurisdicciones donde maximicen sus beneficios y los costos sean inferiores.

1.1. Concepto y fundamentos teóricos

El federalismo fiscal se puede considerar como una forma de organización entre los niveles de gobierno, sin embargo, existen diversas definiciones y fundamentos teóricos que dan sustento a la teoría del federalismo fiscal óptimo, en el que destaca el principio económico, con el cual se pretende la asignación eficiente de los recursos públicos; asimismo el Teorema de Charles Tiebout, de la movilidad de los factores de producción, el cual enfatiza que los factores de alta movilidad deben ser atribuidos al gobierno federal, y por el contrario, los factores de baja movilidad pueden estar resguardados por los gobiernos locales.

1.1.1. Modelos de organización estatal: federalismo y centralización

El concepto del federalismo está relacionado con las formas en las que se organiza administrativamente un gobierno, es decir, es la organización institucional de la administración pública. Estas formas de organización tienen dos esquemas extremos: una descentralizada en la que el federalismo es la variante más común, y una centralizada representada generalmente por las administraciones de tipo unitaria. Es importante señalar que como lo plantea Trujillo Salazar, los estados unitarios no se articulan de manera excluyente con formas de gobierno centralizadas y que los estados federales se caractericen por una organización totalmente descentralizada (Trujillo, 2008, p. 187)

En el caso del modelo unitario, tenemos ejemplos de países que han adoptado este sistema de gobierno: Chile, Ecuador, Perú, Portugal, Reino Unido, entre otros países.

El federalismo o sistema federal es la organización política más cercana a la descentralización, puesto que pretende una diversificación de las funciones del sector público entre los niveles de gobierno, los ejemplos más representativos de esta forma de gobierno son los casos de Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, Brasil, Alemania, España, entre otros países.

Bajo este sistema los estados y municipios, como poderes menores tienen la oportunidad de destacarse en ámbitos económicos, políticos, sociales, fiscales y hasta

contables, ya que cuentan con la autonomía suficiente para regir sus jurisdicciones de acuerdo con las necesidades de sus sociedades.

Existen ciertas restricciones en cuanto a ejercer los poderes que son únicamente potestad del gobierno central (federal), sin embargo, es importante destacar que éstos tienen ciertas potestades que les permite el control de sus jurisdicciones sin la autorización de un gobierno superior, siempre y cuando no se antepongan a las facultades de gobiernos superiores; asimismo, éstos redactan su propia Constitución que tiene validez en el territorio que fue asignado como estado, departamento, provincias o distrito. En tal sentido (...) *en un sistema federal se podría en principio, establecer transferencias entre estados, mediante la movilización de recursos de los estados más beneficiados hacia los más perjudicados, reduciendo de esta forma el riesgo económico nacional (...)* (Sempere & Sobarzo, 1996, p. 159)

Por su parte, el sistema unitario de gobierno se refiere (...) *a la igualdad de las leyes y derechos de los ciudadanos de un mismo Estado, permitiendo una desconcentración de funciones y competencias (...)* (Trujillo, 2008, p. 187)

El concepto del federalismo fiscal

El federalismo fiscal es una rama del federalismo que hace alusión a las relaciones intergubernamentales en materia de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que existen en un sistema federal; asimismo involucra aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros.

De la misma manera el federalismo fiscal puede ser determinado como un arreglo u organización entre la federación y las haciendas locales en el que se establece una coordinación en la ejecución eficiente de las funciones de cada nivel de gobierno con el objetivo de reducir costos y mejorar el bienestar.

Para Stiglitz:

(...) El Federalismo Fiscal puede verse como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regiones y las localidades (...) (Stiglitz, 2000, p. 651)

Mientras que Ramírez considera que:

(...) Cuando se establece una relación entre federalismo y finanzas públicas, teóricamente es factible pensar en lo que se conoce como Federalismo Fiscal, que tendrá que ver con la distribución de los recursos y la captación de los mismos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno (...) (Ramírez, 2011, p. 15).

De la misma manera Mandujano,

(...) define al federalismo fiscal como el arreglo espacial del poder expresado por medio de las finanzas públicas y como una función pública representativa del poder político, reconocido y garantizado por la Constitución Política de la Federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación (...) (Mandujano, 2010, pp. 31-32)

El concepto del federalismo fiscal óptimo

El federalismo fiscal óptimo se rige por un principio económico, es decir se pretende que las competencias intergubernamentales en la provisión de bienes y servicios públicos, así como la distribución del ingreso se suscite de manera eficiente y bajo criterios de equidad, buscando con ello que el suministro de bienes y servicios públicos surja a partir de los gustos y preferencias de los ciudadanos, y por lo tanto la provisión de bienes y servicios y la

recaudación de gravámenes se logró en condiciones óptimas en el sentido de Pareto¹, asimismo que los costos sean decrecientes y los beneficios crecientes.

Bajo esta noción, se reconocen las interrelaciones económicas entre las haciendas de los niveles de gobierno para lograr una asignación eficiente de los recursos, así como la minimización de los costos en el reparto de las responsabilidades y la maximización de los beneficios; asimismo se está haciendo alusión a una forma de organización entre los diferentes niveles de gobierno, en donde éstos cuentan con cierta autonomía, por lo que para evitar concurrencias se requiere de una coordinación basada en los principios económicos de eficiencia y eficacia.

Existen diversas teorías que dan fundamento a las relaciones intergubernamentales bajo el enfoque del federalismo fiscal óptimo, entre ellas se encuentran: el teorema de Tiebout, la teoría de la descentralización de Oates; así como el enfoque positivo de la elección pública (Public Choice), considerándose parte del enfoque positivo del federalismo fiscal; y por otro lado el enfoque de votante mediano,² el enfoque del burócrata maximizador del presupuesto, además del neoinstitucionalismo y el modelo principal-agente, formando parte del enfoque normativo del federalismo fiscal.

1.2. Principios del federalismo fiscal óptimo

El federalismo fiscal óptimo tiene como objetivo la asignación eficiente, o el uso óptimo de los recursos y la minimización de los costos en el reparto de las responsabilidades económicas entre los diferentes niveles de gobierno, y por ello se rige por principios, entre lo que destacan: la provisión de los bienes nacionales y locales; asimismo la competencia y

¹ La mayoría de los economistas defiende un criterio llamado eficiencia en el sentido de Pareto en honor al gran economista y sociólogo italiano Wilfredo Pareto (1848-1923). Las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra se dice que son eficientes en el sentido de Pareto u óptimas en el sentido de Pareto (Stiglitz, 2002, p. 69)

² La teoría del enfoque del votante mediano parte del efecto flypaper, que se refiere al efecto que surge a partir de un incremento en las transferencias intergubernamentales en la expansión del gasto público, es decir el papel matamoscas hace referencia a que ante un incremento en las transferencias, el gasto público es mayor cuando surge un incremento en los ingresos públicos, de igual manera este fenómeno se le denomina efecto de adherencia porque el dinero se adhiere al sector de inicio (Rosen, 2008, p. 540).

el suministro eficiente de los bienes públicos locales; además de considerar los fallos de mercado, como las externalidades y la competencia imperfecta que existen en las comunidades en cuanto a beneficios y costos; y la redistribución del ingreso (Stiglitz, 2000, p. 663);

En la provisión de los bienes públicos o sociales, como también se les denomina, se suscita un conflicto, puesto que existen bienes públicos que son de carácter nacional, es decir bienes públicos que benefician a todos los ciudadanos de un país; y por otro lado bienes públicos que sólo benefician a los residentes de una determinada comunidad, denominados bienes públicos locales.

La disyuntiva surge a medida de que no se puede definir qué nivel de gobierno es el más adecuado para la provisión de bienes y servicios públicos nacionales y locales, sin embargo, se considera que el gobierno central es el correcto para proveer los bienes públicos nacionales, ya que su suministro no afectará la calidad de los servicios en las diversas jurisdicciones, pues el simple hecho de que una persona se beneficie de dicho bien, no perjudica el beneficio de alguien más, además de que si las comunidades suministrarán estos bienes no sería eficiente, porque la provisión podría ser insuficiente o excesiva en las comunidades.

Por su parte, los bienes públicos locales deben estar bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, dado que a medida que sólo benefician a una parte de los ciudadanos, el suministro por parte del gobierno central sería ineficiente, puesto que no podría cubrir las demandas de los ciudadanos debido a la lejanía entre ellos, y por el contrario los gobiernos subnacionales serían óptimos para realizar dicha provisión, ya que conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos.

En cuanto, el principio de suministro de bienes públicos locales debe ser eficiente, dado que se genera una competencia entre las jurisdicciones para proveer de manera eficiente los bienes públicos, es decir lograr menores costos (tributos) y mayores beneficios (servicios públicos).

Uno de los teóricos fundamentales en este tema es Charles Tiebout, quien consideraba que las comunidades locales funcionaban como las empresas privadas, es decir, que, ante mayor competencia, ésta las llevaba a proveer bienes públicos locales eficientemente (Tiebout, 1956)

De manera específica el planteamiento de Tiebout al analizar la forma de proveer bienes públicos locales, concluyó que los individuos que tuvieran la posibilidad de movilidad total migran o se mueven hacia las jurisdicciones cuyos gobiernos ofrecen la mejor canasta de bienes y/o servicios públicos con los impuestos que más satisfacen sus preferencias individuales (Tiebout, 1956)

A este planteamiento se le conoce como la situación de “votar con los pies”, y constituye uno de los pilares sobre los que se construyó la teoría del federalismo fiscal óptimo.

Así, en la competencia entre las comunidades para el suministro de bienes públicos locales existen dos tipos de competencia, la competencia basada en la maximización de los beneficios y la competencia basada en la impuestos, la primera hace hincapié en que los ciudadanos se establecen en una determinada comunidad de acuerdo a los beneficios que pueden obtener en ella, a mayores servicios públicos habrá una inmigración de ciudadanos y esto conlleva a que los gobiernos locales suministren bienes de manera eficiente, ya que de esta manera habría mayor recaudación tributaria.

Sin embargo, Stiglitz considera que las autoridades municipales al momento de tomar sus decisiones no lo hacen en función de la mera maximización del valor del suelo urbano, sino a través de un proceso político (Stiglitz, 2000, p. 658); mientras que el modelo de Tiebout sugiere que la competencia basada en los impuestos entre las comunidades es necesaria para lograr la optimización en el sentido de Pareto (Stiglitz, 2000, p. 659), no obstante, esta competencia genera que los gobiernos locales ante el deseo de atraer empresas y ciudadanos para una mayor recaudación tributaria y un mayor desarrollo regional, solo logren beneficiar a las empresas, ya que con el fin de atraer empresas disminuirán o en su

caso eliminarán gravámenes, o brindarán subsidios de los cuales las empresas serán beneficiadas y la base tributaria en lugar de aumentar disminuirá.

Asimismo, los ciudadanos emigrarán de una comunidad que tenga altos impuestos, ya que el costo de vivir ahí es superior a sus beneficios, es por ello, que algunas comunidades disminuyen sus gravámenes para evitar una disminución en la base gravable llevándolos a una competencia ineficiente de la provisión de bienes públicos locales, ya que no sólo se benefician los ciudadanos de una comunidad, sino incluso de comunidades vecinas.

Por otra parte, el principio de fallos de mercado es un principio de gran relevancia. Puesto que así como en el mercado existen situaciones que no puede resolver éste, en la provisión de los bienes públicos ocurre algo similar, ya que existen externalidades tanto positivas como negativas que afectan a las comunidades; de manera positiva ante mayores beneficios y de manera negativa se presentan costos que vuelven al sistema tributario ineficiente, puesto que, cuando los ciudadanos deciden vivir en un lugar determinado, aporta beneficios y costos; ya que por una parte puede hacer crecer la base tributaria, pero también puede provocar un incremento de la demanda de servicios públicos.

Un ejemplo de ello son las carreteras y los parques, pues diversas personas los utilizan, pero en muchos casos la gente ni paga estos costos ni es compensada por los beneficios que genera, y esto conlleva a que la elección del lugar de residencia provoque una ineficiencia (Stiglitz, 2000, p. 658).

Otro fallo de mercado muy común es la información imperfecta con la que cuentan los ciudadanos entre las jurisdicciones respecto a beneficios y costos. Puesto que éstos no conocen realmente cuales son los beneficios y costos puramente en otras jurisdicciones y lo que conlleva el simple hecho de desplazarse de un lugar a otro. No puede conocerse con total seguridad que al llegar a cierta comunidad pueda recibir los beneficios que reciben otros o pueda sufrir costos por la provisión de bienes públicos, es decir, pueden existir comunidades en las que los ciudadanos a medida que reciben mayores beneficios sus costos se incrementan que se ven reflejados en mayores gravámenes.

En el principio de redistribución del ingreso se plantea el interrogante de ¿quién debe ser el responsable de esta función, si el gobierno federal o los gobiernos subnacionales? Sin embargo debido a que la redistribución está sumamente relacionada con el gasto público, se sospecha que si los gobiernos locales tuvieran la responsabilidad de esta función el sistema federal sería ineficiente, ya que los gobiernos locales tendrían diversas prioridades y por ende se establecería una distribución del ingreso diferenciada tanto en los individuos como en las regiones; y aunado a esto, si existe libre movilidad de los ciudadanos la redistribución de los ingresos es reducida, porque a medida que una jurisdicción genere mayores beneficios a sus ciudadanos percibirá una fuerte inmigración de ciudadanos que no siempre responden a los costos por recibir beneficios.

Por el contrario el gobierno central al tener bajo su responsabilidad la redistribución del ingreso, puede gravar los factores que son altamente movibles (como el capital, el ingreso e incluso bienes movibles), sin considerar la región en la que se establezcan, ya que de esta manera la movilidad de los ciudadanos de una comunidad a otra no se verá reflejada en una diferente redistribución del ingreso, ya que la redistribución se suscita a nivel nacional (Stiglitz, 2000, p. 659).

Por último, se considera que en el reparto de responsabilidades económicas entre los diferentes niveles de gobierno, los gobiernos locales tienden a tener una mayor eficiencia en cuanto a la asignación de los recursos, ya que su cercanía les permite conocer las demandas y preferencias de sus ciudadanos y que a su vez éstos participen activamente para lograr bienes y servicios públicos de mayor calidad; reflejando de esta manera que los costos (pago de impuestos) sean compensados con mayores beneficios.

No obstante, para *Oates* (1977, p. 54) el gobierno central debería asumir la responsabilidad primaria de la resolución de los problemas de estabilización y distribución, y de la provisión eficiente de ciertos bienes públicos que afectan significativamente al bienestar de los individuos en todas las jurisdicciones, puesto que:

(...) una jurisdicción aislada puede pagar un coste alto al intentar redistribuir la renta entre los individuos que están dentro de su demarcación. Incluso aunque los miembros de todas las jurisdicciones puedan desear una distribución más igualitaria de la renta para la sociedad en conjunto, se necesita una acción concertada para conseguir el resultado deseado; cualquier gobierno local aislado está seriamente restringido en su capacidad para alterar sustancialmente la distribución existente de la renta (...) (Oates, 1977, p. 55)

El teorema de la descentralización o Teorema de Oates, no presenta un juicio de valor de la descentralización, ya que no es relevante si se establece una descentralización de funciones o responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, así como tampoco tiene relevancia qué nivel de gobierno concentra el mayor número de funciones; sino más bien lo que realmente interesa es conocer cuál es el nivel de gobierno más óptimo para llevar a cabo las funciones económicas del sector público; no obstante, cabe destacar que no existe una fórmula para la descentralización sino que el éxito o fracaso de ésta dependerá del grado de demandas ciudadanas que sean atendidas por los diferentes gobiernos.

El teorema de Oates, hace principal hincapié en los postulados del teorema de Tiebout de 1956, denominado “votación con los pies”, considerando que éste es óptimo en el sentido de Pareto y con ello desarrolla su teorema de la descentralización:

(...) En ausencia de ahorro de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionalmente, el nivel de bienestar será al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones (Oates, 1977, p. 81).

Por su parte, la teoría de las finanzas públicas establece que los gobiernos deben afrontar tres funciones (asignación, distribución y estabilización); como respuesta a las fallas que el mercado despliega; en cuanto a la provisión de bienes puros y bienes meritorios;

asimismo, respecto a la redistribución del ingreso y la estabilidad económica; la función asignación hace hincapié al ámbito microeconómico y las funciones distribución y estabilización hacen referencia a la macroeconomía

Paul Samuelson fue quién desde los años cincuenta planteó la idea de las funciones fiscales que ejercía el sector público para lograr una política fiscal eficiente, no obstante, Richard Musgrave (Musgrave, 1995, p. 3) fue quién en su obra denominada “Public Finance in Theory and Practice” (Hacienda pública teórica y aplicada) en 1976, les dio nombre a estas funciones, denominándolas funciones fiscales, y logró desarrollarlas de manera más amplia.

Las funciones fiscales no son únicas del sistema federal, sin embargo, adquieren mayor importancia en éste, puesto que a partir del federalismo fiscal se desprenden las funciones o responsabilidades de cada nivel de gobierno, asimismo la manera en que estos pueden ejecutarlas. De esta manera se considera que para lograr que dichas funciones se puedan llevar a cabo de manera eficiente es recomendable que la función de estabilización sea ejercida por el gobierno central (federal), asimismo la distribución del ingreso, ya que es considerado que el gobierno federal es el más eficiente para tales funciones; por su parte la asignación de bienes y servicios debe ser potestad de los gobiernos locales, debido a que estos están más cercanos a los ciudadanos, y dado que conocen sus necesidades pueden proveerles bienes y servicios, de manera que puedan cubrir de manera eficaz sus demandas.

En los siguientes párrafos revisamos brevemente las tres funciones que plantea Musgrave.

Función asignación

La función de asignación parte de la idea de que el Estado es necesario para resolver los problemas que no puede solucionar el mercado. Asimismo es una función que está estrechamente ligada con el gasto público, ya que se encarga de la provisión de los bienes que no son preferentes de los particulares para proveerlos, puesto que su característica principal es que son bienes puros, es decir, bienes y servicios que no tienen rivalidad y no

son excluyentes; por tanto no resultan atractivos para el mercado sin embargo estos bienes deben de llegar a la sociedad, es por ello que el Estado se convierte en el benefactor de la provisión de dichos bienes y servicios, convirtiéndose en bienes y servicios públicos o sociales; por lo que se puede denominar que la función de asignación es la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se dividen entre bienes privados y sociales y por el cual se elige la combinación de bienes sociales (Musgrave, 1995, p. 7)

Del mismo modo, Ramírez (2011, pp. 17-18) considera que:

(...) La función de asignación tiene que ver con la idea de la existencia de bienes públicos que por sus características económicas no son sujetos del deseo de los particulares de suministrarlos a la sociedad y en este sentido el Estado se constituye como el garante de su existencia en mercado, la función de asignación está ampliamente relacionada con la presupuestación y aplicación del gasto (...)

Una vez comprendido que el gobierno debe ser partícipe en la provisión de bienes y servicios sociales, dado que el mercado dejaría fuera de dicha provisión a una gran cantidad de población, debido a los costos, el nivel de gobierno más óptimo para llevar a cabo esta función es el nivel de gobierno local (municipal), ya que son los más cercanos a los ciudadanos y conocen sus necesidades, y por ende cubrirlas de manera más equitativa y eficiente.

Función distribución

La función distribución es una función de carácter macroeconómico en un Estado federal y es (...) *el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución (...)* (Musgrave, 1995, p. 7), y que está ligada más al ámbito social que a lo que respecta al ámbito económico, puesto que pretende un reparto equitativo de la renta, función que resulta más eficiente cuando es de carácter federal, ya que cuando son responsabilidad de los gobiernos subnacionales esta función puede generar distorsiones económicas entre jurisdicciones, pues

el problema principal en esta función gubernamental es la alta movilidad de los factores al interior de un país; y si cada gobierno local estableciera una política impositiva diferente a la existente en las comunidades vecinas, existirían incentivos de algún sector de la población para mudarse hacia la localidad donde sus beneficios sean mayores (Ramírez, 2011, pp. 14-15)

Existen distorsiones económicas que no permiten que la función distribución sea ejecutada por los gobiernos subnacionales, ya que surge un desplazamiento de los factores productivos gravados a otras jurisdicciones con gravámenes menos altos. Lo anterior conlleva a que no se logre el objetivo de distribución y se propicien efectos redistributivos perjudiciales al estimular los desplazamientos de las rentas altas hacia afuera y de las rentas bajas hacia adentro de la jurisdicción (Ramírez, 2012:263). Es por ello, que no es conveniente que la función de la distribución del ingreso pueda estar bajo el dominio de los gobiernos subnacionales, dado que en lugar de lograr equidad y eficiencia en la distribución se estaría haciendo más fraccionaria ésta dado que existen jurisdicciones con características heterogéneas.

Función estabilización

La función de estabilización es la función que se encarga de la política macroeconómica, principalmente la conjugación de la política fiscal y la política monetaria, además de la participación de la política comercial como complemento. Lo anterior, para lograr la estabilización de la economía, es decir mantener un nivel de empleo alto, una tasa de crecimiento sostenible y además de la estabilidad de precios que repercutan de manera positiva en el comercio internacional y en la balanza de pagos. De este modo, esta función es meramente responsabilidad del gobierno central, ya que no es viable que los gobiernos subnacionales sean partícipes en esta función, principalmente porque los gobiernos locales no tienen autonomía en cuanto a la política monetaria y tienen restricciones en la política comercial.

1.3. Federalismo fiscal óptimo en materia de ingresos

El federalismo fiscal establece criterios para establecer potestades y responsabilidades a los niveles de gobierno en materia de gasto e ingreso público. Por lo que respecta a los ingresos públicos, el federalismo fiscal establece diversos criterios para instaurar las potestades tributarias por nivel de gobierno. Para ello, primero definamos los ingresos del sector público como:

(...) los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del Gobierno General, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política. (CEFP, 2014)

Existen diversas clasificaciones de los ingresos, sin embargo, el federalismo fiscal retoma la clasificación de ingresos tributarios y no tributarios; los ingresos no tributarios contemplan a los derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejora y productos, mientras que los ingresos tributarios son los ingresos recaudados mediante la aplicación de una tasa gravable a un concepto, entre los más conocidos se encuentran el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

1.3.1. Potestades tributarias por nivel de gobierno

En un sistema federal existe más de un nivel de gobierno, y cada uno tiene que cumplir funciones y responsabilidades específicas tanto en materia de gasto, como en materia de ingresos, por lo que están facultados para percibir potestades tributarias, que son consideradas como facultades jurídicas en que el Estado exige contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se realicen en su jurisdicción (CEFP, 2005)

Asimismo, se puede reconocer que los gobiernos tienen cierto grado de autonomía para la ejecución de su propio sistema tributario, sin embargo, el federalismo fiscal en materia de ingresos pretende que el sistema tributario se rija por principios de eficiencia y equidad,

es decir, al momento de ceder potestades a los diferentes niveles de gobierno se considere el grado de eficiencia que ese gobierno estaría logrando en la ejecución de la función asignada.

Por su parte, como ya se ha planteado, la teoría del federalismo fiscal óptimo establece que en un sistema federal, los niveles de gobierno deben acatar tres funciones básicas (asignación, distribución y estabilización) dadas las fallas del mercado, por tanto las responsabilidades tributarias deben recaer en el nivel de gobierno en que mejor incurren los principios de eficiencia y equidad, puesto que existen diversos gravámenes que por su modalidad podrían ser doblemente gravados, es por ello que se considera que los impuestos con alta movilidad, como el capital, el trabajo y bienes muebles, como el automóvil deben ser potestad del gobierno central. Autores como Rabell nos plantea que:

(...) las directrices principales que podemos obtener de estos principios sugieren que un sistema fiscal óptimo es aquel en el cual el gobierno central se apoya en impuestos progresivos y redistributivos como los impuestos sobre ingresos. Mientras que los gobiernos locales (municipales) deben apoyarse de impuestos sobre bases fiscales inmóviles como el impuesto sobre la propiedad, derechos, contribuciones o aprovechamientos (...) (Rabell G., 2010, p. 22)

Asimismo, el gobierno central debe administrar los ingresos tributarios provenientes de las economías de escala y de carácter de redistribución; mientras que factores o riqueza de baja movilidad, como lo es la propiedad inmobiliaria, pueden ser gravados por los gobiernos locales.

1.3.2. Instrumentos fiscales de los niveles de gobiernos

Los gobiernos subnacionales para lograr el cumplimiento de las funciones económicas tienen que percibir ingresos que les permitan cubrir las necesidades de sus jurisdicciones, teniendo como fuentes de financiamiento los ingresos propios y las transferencias intergubernamentales, y en su caso la deuda pública, como ingresos extraordinarios; por su parte, las transferencias intergubernamentales se pueden considerar como entregas de recursos monetarias que realiza un gobierno federal a otros gobiernos subnacionales, para

que de esta manera puedan solventar el gasto público que su jurisdicción les demanda, teniendo tres objetivos principales, el primero se refiere a tomar en cuenta las externalidades que se generan en una región; el segundo, impulsar el consumo de bienes preferentes, y el tercero, corregir desequilibrios verticales y horizontales (fines de nivelación) (Cabrera & Lozano, 2010, p. 28)

No obstante, el objetivo que se persigue principalmente es el de corregir los desequilibrios fiscales horizontales y verticales con fines de nivelación. Entendiéndose como desequilibrio fiscal horizontal a la desigualdad entre jurisdicciones en el mismo nivel de gobierno; y como desequilibrio fiscal vertical, la dependencia que tienen los estados respecto de las transferencias de fondos que reciben por parte del gobierno federal.

Giugale nos da una interpretación al respecto:

(...) las transferencias intergubernamentales cumplen diversas funciones, en primer lugar, equilibran la interacción entre las necesidades de gasto y el ingreso de los gobiernos subnacionales; segundo, integran el federalismo fiscal y las dimensiones social y política de las federaciones; y también son un método para que se logren los objetivos del pacto fiscal y una mayor igualdad de oportunidades para los ciudadanos de diferentes regiones geográficas (...) (Giugale, 2000, p. 60)

Por su parte, las transferencias intergubernamentales son básicamente de dos tipos (Oates, 1977), las transferencias generales (incondicionadas) y las transferencias específicas (condicionadas); las primeras son contribuciones no condicionadas de libre asignación por parte del receptor, asimismo son transferencias de nivelación o igualación, dirigidas a las jurisdicciones más pobres que presentan grandes carencias en los servicios sociales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad (Trujillo, 2008, p. 195)

Las transferencias condicionadas son transferencias en las cuales el emisor decide el destino de los recursos monetarios; es decir, se establece un condicionante al destino de los

recursos, asimismo estas transferencias se dividen en compensatorias (matching grants) y no compensatorias (Cabrera & Lozano, 2010, pp. 37-38); las primeras consideran que tanto el receptor, como el emisor deben aportar una cantidad monetaria para el gasto total que se ejercerá en la provisión de bienes y servicios públicos que son destinados a un gasto etiquetado; por su parte, las transferencias condicionadas no compensatorias son realizadas mediante un monto fijo en el que el receptor no interviene en los aportes de ésta, dado que sólo el emisor asigna los recursos y establece específicamente su destino.

Los recursos tributarios propios

Los ingresos tributarios propios (...) *son recursos que obtienen los gobiernos por imposiciones en forma unilateral y obligatoria, que fija el Estado a personas físicas y morales, conforme a la Ley para el financiamiento del gasto público (...)* (CEFP, 2014).

Los gobiernos tienen diversas fuentes de ingresos, no obstante, los ingresos que predominan son los ingresos tributarios (impuestos), que se pueden considerar como contribuciones que gravan a las personas, propiedades u actividades con la finalidad de proveer recursos económicos para lograr el desarrollo económico.

Los impuestos tienen una serie de normas para su administración, es por ello que, (...) *los impuestos pueden clasificarse como «directos» o «indirectos», de acuerdo con las normas administrativas para su recaudación (...)* (Charles, 1974, p. 31), mediante esta clasificación se observa el origen económico de la recaudación de los ingresos, es decir, los impuestos directos, se pagan directamente por el contribuyente a las autoridades, mientras que los impuestos indirectos se abonan al Estado mediante una agencia recaudadora.

Sin embargo, los impuestos también se clasifican de acuerdo con la base tributaria, es decir, los ingresos tributarios se dividen en impuestos ad valorem e impuestos específicos, los primeros se perciben en función al valor de la base tributaria, mientras que los impuestos específicos se recaudan mediante una cantidad fija por cada unidad que se vende del producto.

Ahora bien, retomando los criterios del federalismo fiscal óptimo, para lograr la eficiente asignación de los recursos, las potestades tributarias deben estar distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), Es por ello que bajo el principio de la movilidad de los factores de producción se cree que el gobierno federal es el gobierno más adecuado para ejercer las potestades de los impuestos de alta movilidad.

Mientras que los gobiernos estatales sólo pueden considerar impuestos que no son exclusivos del gobierno central, por lo que en general los gobiernos estatales recaudan ingresos provenientes de impuestos como: el Impuesto Sobre Nóminas, Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos con apuesta, Impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.

Por lo que respecta a las potestades tributarias de los gobiernos municipales, nuestra Constitución Federal prevé en su artículo 115, que éstas serán las de gravar la propiedad inmobiliaria. Concretamente son dos los impuestos a nivel municipal, el Impuesto Predial, y el Impuesto Sobre Traslado de Dominio (de una propiedad inmobiliaria).

En el caso que nos ocupa, el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), es un impuesto que grava la propiedad o uso de los vehículos, la cual posee una característica de alta movilidad. Así, desde una perspectiva de federalismo óptimo la ejecución del cobro de este gravamen no sería recomendable que deba ser realizada por los gobiernos estatales o locales, dado que dicha situación provocaría distorsiones en la recaudación. Lo anterior considerando un supuesto de heterogeneidad en las tasas del impuesto entre municipios, así como entre estados, los ciudadanos migrarían de una jurisdicción a otra que les proporcionara mayores beneficios.

Implicaciones económicas en la recaudación tributaria

La asignación eficiente de los recursos en un sistema federal parte de los principios de la teoría económica que surgen a partir de los fallos de mercado; sin embargo existen discrepancias en cuanto al logro de un sistema tributario que permita la eficiencia y la

equidad, ya que, puede darse el desplazamiento de los factores productivos que son gravados a otras jurisdicciones con gravámenes menos altos, por lo tanto el objetivo de distribución no se obtiene debido a la movilidad de los factores y de los individuos (Ramírez, 2011, p. 20), de la misma manera los costos administrativos de recaudación y fiscalización provocan que existan distorsiones en el sistema tributario que conllevan a incentivar la evasión y la elusión fiscal.

1.4. Conclusiones del capítulo.

El federalismo fiscal es una forma de organización que hace alusión a las relaciones intergubernamentales en materia de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en un sistema federal, sin embargo, el federalismo fiscal no solo debe ser la división de potestades entre los diferentes niveles de gobierno, sino también debe cumplir con el principio económico, que se refiere a la eficiencia y equidad en el suministro de bienes y servicios públicos a partir de los gustos y preferencias de los ciudadanos, denominándolo como federalismo fiscal óptimo.

El federalismo fiscal establece criterios para instaurar potestades y responsabilidades a los niveles de gobierno en materia de gasto e ingreso público, de la misma manera se puede reconocer que los gobiernos tienen cierto grado de autonomía para la ejecución de su propio sistema tributario, sin embargo el federalismo fiscal en materia de ingresos pretende que el sistema tributario se rija por principios de eficiencia y equidad, es decir, que al momento de ceder potestades a los diferentes niveles de gobierno se considere el grado de eficiencia que ese gobierno estaría logrando en la ejecución de la función asignada; puesto que, existen diversos gravámenes que por su modalidad podrían ser doblemente gravados, es por ello que se considera que los impuestos con alta movilidad, como el capital, el trabajo y bienes muebles, como el automóvil deben ser potestad del gobierno central, mientras que factores o riqueza de baja movilidad, como lo es la propiedad inmobiliaria, pueden ser gravados por los gobiernos locales.

Para lograr la eficiente asignación de los recursos, bajo los criterios del federalismo fiscal óptimo, las potestades tributarias deben estar distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y mediante el principio de la movilidad de los factores de producción, por lo que el gobierno federal es el gobierno más adecuado para ejercer las potestades de los impuestos de alta movilidad, ya que de ser así, los ciudadanos buscarían la jurisdicción más adecuada para vivir, como lo describe la hipótesis de Tiebout; es por ello que, para el caso del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), impuesto que grava la propiedad o uso de los vehículos, posee una característica de alta movilidad, por lo que, desde una perspectiva del federalismo fiscal óptimo la ejecución del cobro de este gravamen es recomendable que sea realizada por el gobierno central, dado que si ésta fuera realizada por los gobiernos estatales o municipales provocaría distorsiones en la recaudación tributaria.

CAPÍTULO 2. FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

2.1. Federalismo Fiscal en México

En México existe una alta concentración de las funciones fiscales en el gobierno central; si bien es cierto que como nación independiente adoptamos un modelo federalista, en los hechos éramos un país con fuertes elementos de un modelo centralista, fue hasta la década de 1980 del siglo pasado cuando se toman decisiones que impulsaron el federalismo fiscal, proceso que se verá intensificado a lo largo de la década de 1990 con los procesos de descentralización del gasto en materia de salud y educación.

Cabe señalar que el sistema federal en México tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inicialmente en la Carta Magna promulgada el 30 de julio de 1824, asimismo, actualmente tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, por lo que, de manera particular, en su artículo 41 se establece que:

(...) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (...) (CPEUM, 2017, artículo 41).

Así, México está constituido por 32 entidades federativas con autonomía para ejercer libremente sus facultades gubernamentales, contando cada una con una Constitución Política de carácter interno, en donde se establecen los derechos y obligaciones que tiene la sociedad residente de una entidad federativa, así como las responsabilidades de los niveles de gobierno para la ejecución de las responsabilidades en materia económica, social, política y fiscal.

2.1.1. Marco legal del federalismo fiscal en México

El federalismo fiscal en México está plenamente respaldado por diversas normas jurídicas, los cuales regulan y coordinan las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno. Como se comentó en párrafos anteriores, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordenamiento jurídico que establece los lineamientos generales en cuanto a las responsabilidades de gasto e ingreso público en los diferentes niveles de gobierno.

De manera complementaria a los preceptos constitucionales, se tiene la Ley de Coordinación Fiscal que define al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual tiene como objeto: coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los estados y municipios; asimismo, establecer la participación correspondiente a las haciendas locales en los ingresos federales; además de distribuir entre ellas dichas participaciones; igualmente, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal se integra de cinco capítulos, el primero hace alusión a la distribución de las participaciones de los estados y municipios; el segundo capítulo se centra en la adhesión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para ser partícipe de las participaciones federales; por su parte el capítulo tercero se refiere a la colaboración administrativa de los ingresos federales entre las entidades federativas; asimismo, el capítulo cuarto, se concentra en los organismos en materia de coordinación fiscal que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gobierno federal y el órgano hacendario de las entidades federativas participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y por último, en el capítulo quinto se establecen las aportaciones federales, recursos federales que el gobierno federal trasfiere a las haciendas locales, condicionando su gasto y cumplimiento para el objetivo asignado en dicha Ley.

Asimismo, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establecen algunos ordenamientos que regulan el gasto federalizado que se ejerce en las

entidades federativas y los municipios del país. Finalmente, de manera reciente se agrega un nuevo ordenamiento legal en el ámbito del federalismo fiscal de nuestro país, se trata de la Ley de Disciplina Financiera y de las Entidades Federativas y los Municipios que tiene como objeto establecer criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de las finanzas públicas de los estados y municipios, sin embargo, cabe señalar que esta ley en cierta forma contiene elementos de carácter centralista, pues constituye un ordenamiento que impone el Congreso Federal a iniciativa del gobierno federal.

2.1.2. Las potestades tributarias de la federación, las entidades federativas y los municipios en la Constitución

El federalismo fiscal en México está plenamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde se constituyen tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) los cuales tienen potestades tanto en materia de gasto público, como en materia de ingresos públicos.

De manera particular, en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal se establece que los ciudadanos tienen la obligación de participar activamente en el financiamiento del gasto público, puesto que a partir de los gravámenes que se les son asignados por diversos conceptos (como el ingreso, el consumo, la propiedad, entre otros), los niveles de gobierno pueden proveer bienes y servicios que las comunidades demandan. Del mismo modo, las entidades federativas y los municipios tienen derechos y obligaciones que los hacen partícipes de las facultades para incidir en el gasto e ingresos de la República Mexicana.

En su artículo 73, fracción XXIX, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las potestades tributarias del gobierno federal, cediendo a éste el gravar al comercio exterior, los aprovechamientos y explotación de los recursos naturales, las instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y contribuciones especiales como la energía eléctrica, la producción y consumo de tabacos labrados; gasolinas y otros productos derivados del petróleo; y la producción y consumo de cerveza (CPEUM, 2017)

Por otra parte, existen restricciones, limitaciones y especificidades en cuanto a gravar impuestos por nivel de gobierno, para el caso de los gobiernos estatales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*CPEUM, 2017*), en su artículo 117 instituye que, las entidades federativas no pueden, en ningún caso, celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro Estado o con las potencias extranjeras; asimismo está prohibido que los estados acuñen o emitan papel moneda; además tiene prohibido gravar el libre tránsito de personas y mercancías nacionales o extranjeras que atraviesen un estado; tampoco puede expedir o mantener leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos de producción semejante a la de la localidad; de tal manera los estados también tiene como restricción contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, a pesar de que dicho financiamiento sea para inversiones públicas productivas; e incluso no pueden asignar gravámenes sobre la producción de bebidas alcohólicas y tabacos labrados superior a lo establecido por el Congreso de la Unión.

Para el caso de los gobiernos municipales, una vez reconocido que (...) los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...) (*CPEUM, Artículo 115, 2017*); la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*CPEUM, 2017*) establece en su artículo 115, fracción III, que, los municipios tiene a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastreo, calles y seguridad pública (*CPEUM, 2017*). Así también, los ayuntamientos tienen bajo su cargo establecer cuotas y tarifas aplicables en cuanto impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (*CPEUM, 2017, artículo 115*).

Asimismo, en el artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*CPEUM, 2017*), se declara que, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, los estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, de igual

manera tienen prohibido instaurar impuestos al comercio internacional, y tampoco es permisible que los estados tengan bajo su mando tropas o buques de guerra; e incluso no pueden declarar la guerra a las potencias extranjeras.

Finalmente, en su artículo 124 establece que:

(...) Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias (...) (CPEUM, 2017).

Tabla 1 Potestades tributarias por nivel de gobierno

NIVEL DE GOBIERNO	POTESTADES TRIBUTARIAS
<i>Federal</i>	Artículo 31-IV. Obligación del ciudadano de contribuir al gasto público federal.
	Artículo 73-VII. Facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
	Artículo 73-XXIX. Rubros tributarios reservados de forma expresa a la Federación.
	Artículo 131. Materia tributaria reservada en forma expresa a la federación (Comercio Exterior).
<i>Entidades Federativas</i>	Artículo 31-IV. Obligación del ciudadano de contribuir al gasto público federal.
	Artículo 117 y 118. Restricción expresa a la potestad tributaria
	Artículo 124. Restricción a las entidades de no gravar las fuentes exclusivas de la Federación.
<i>Municipios</i>	Artículo 31-IV. Obligación del ciudadano de contribuir al gasto público federal.
	Artículo 115-IV. Conformación de la Hacienda Pública Municipal.
	Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los municipios.
	Contribuciones que establezcan los Estados sobre: funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastreo, calles, seguridad pública y propiedad inmobiliaria.
Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	

Por otra parte, es importante mencionar que la Carta Magna no prohíbe a los gobiernos subnacionales gravar la riqueza y el consumo, por lo que, si así lo requieren pueden gravar tributos como el impuesto sobre la renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo, al estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas renuncian a gravar estos impuestos, a cambio de ser partícipes de las transferencias federales; puesto que, se considera que (...) En el proceso de descentralización fiscal, las responsabilidades en la captación de los recursos financieros, la distribución y el acopio de impuestos de base amplia generalmente se conceden al gobierno central para dar cumplimiento a las funciones de distribución y estabilización (...) (Mandujano, 2010, p. 43)

2.2. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es un mecanismo que se creó con la finalidad de establecer un sistema capaz de coordinar, organizar y delimitar las potestades tributarias de los niveles de gobierno, y con ello evitar la concurrencia tributaria, puesto que los niveles de gobierno cobraban impuestos por el mismo concepto, logrando con ello un sistema tributario ineficiente.

Cabe señalar que la principal función del SNCF es dar forma al acuerdo de coordinación que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, que en esencia es la cesión de las potestades tributarias de las entidades federativas y los municipios a favor de la federación, recibiendo a cambio estas últimas, una participación de los ingresos federales. Dicha cesión de potestades se da bajo un acuerdo de adhesión a este pacto federal, de manera voluntaria y durante una vigencia indefinida. En la sección siguiente se abunda en el tema.

2.2.1. Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es un orden jurídico que rige al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y desde sus orígenes tiene como objeto:

(...) coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la

participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (...) (LCF, 2016)

La participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) no es obligatorio para las entidades federativas, sino más bien es la oportunidad de adherirse a un convenio fiscal entre el gobierno estatal y el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el que los gobiernos subnacionales deciden ceder sus potestades tributarias principalmente de gravámenes de base amplia (ISR e IVA) al gobierno federal para recibir transferencias intergubernamentales, no obstante, las 32 entidades federativas actualmente están adheridas a este sistema de coordinación, bajo la firma de convenios de adhesión administrativa a través de la SHCP.

La coordinación fiscal entre los niveles de gobierno tuvo en sus inicios como finalidad definir las potestades tributarias para cada nivel de gobierno, ya que la Carta Magna en su artículo 73, fracción VII, solamente establecía los gravámenes que son exclusivos de la Federación.

No obstante, los gobiernos subnacionales no tenían un orden jurídico que respaldará sus potestades en cuanto a la recaudación de gravámenes, por lo que provocaban la concurrencia de éstos, es decir, gravaban al sujeto por el mismo objeto, sin incurrir a un acto anticonstitucional, puesto que no había un organismo que juzgara por dicha acción; por lo que el pacto de coordinación fiscal permitía revertir tal situación, ya que los gobiernos estatales podrían adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) para recibir ingresos participables por parte de la Federación, sin embargo, debían renunciar a sus potestades tributarias respecto a los gravámenes que fueran partícipes del Fondo General de Participaciones.

Los convenios entre los niveles de gobierno en materia de ingresos tuvieron su origen en las Convenciones Nacionales Fiscales, ya que éstas fueron el preámbulo para desarrollar el federalismo fiscal mexicano, después de la Constitución, puesto que en ellas se pretendía fortalecer las finanzas públicas federales, así como brindarles mayores potestades a los gobiernos locales, principalmente en materia de ingresos. La primera convención se llevó a cabo en 1925, la segunda en 1933, y la tercera en 1947.

La Primera Convención Nacional de 1925 tenía como finalidad delimitar las potestades tributarias entre la Federación y las entidades federativas, asimismo pretendía unificar el sistema fiscal mexicano; puesto que,

(...) se consideró que el sistema fiscal vigente era el principal obstáculo para la unidad económica nacional, debido a que no había acuerdo entre la federación y los estados en la materia, provocando un aumento en la carga fiscal para los contribuyentes, el crecimiento en la carga improductiva para el fisco, multiplicidad e inestabilidad en las leyes fiscales, complejidad de disposiciones, oficinas y autoridades lo que provocó la anarquía fiscal (...) (INDETEC, 2004, p. 3)

No obstante, los esfuerzos para lograr un sistema fiscal unificado, éstos fueron insuficientes, ya que si bien se tuvieron conclusiones importantes en la primera convención, éstas no fueron llevadas a cabo, por lo que, en 1933, se realizó la segunda convención fiscal, la cual retomó los objetivos de la primera convención, teniendo como resultado algunas modificaciones al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), además de que por primera vez se logró que los gobiernos subnacionales participarán en los ingresos que eran considerados de carácter federal (Martínez, 2010, pp. 329-330)

Por su parte, la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, tuvo como finalidad crear un Plan Nacional de Arbitrios, que tenía como objetivos; distribuir las potestades de los gastos públicos entre todos los contribuyentes, distribuir las facultades tributarias entre los

diferentes niveles de gobierno, y determinar las bases de colaboración entre las autoridades fiscales (Martínez, 2010, p. 330)

Sin embargo, dichos propósitos nunca se llevaron a cabo, pero esta convención sirvió como base para que el gobierno federal implementará el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que era un impuesto general sobre las ventas que pretendía sustituir los impuestos de los diferentes niveles de gobierno que gravaban al comercio y la industria; de la misma manera dicha convención permitió la creación de la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953 entre el gobierno federal y los gobiernos estatales que pretendía unificar los tributos sobre el comercio y la industria; igualmente se creó la Comisión Nacional de Arbitrios que era presidida por el SHCP e integrada por cinco representantes de las entidades federativas (Martínez, 2010, p. 331)

A la reunión fiscal del año 1979, que dio origen a la Ley de Coordinación Fiscal se le considera como la Cuarta Convención Nacional Fiscal (Tello, 2004, p. 11), considerándose la más importante, puesto que por primera vez la coordinación fiscal tuvo un mecanismo que regulará, coordinará y colaborará para la asignación de las potestades tributarias entre los niveles de gobierno; en el cual, las entidades federativas renuncian a ejercer sus facultades en materia tributaria y, a cambio de ello, recibir un porcentaje de la recaudación tributaria federal; asimismo, aceptaban al gobierno federal como principal promotor de las modificaciones a las leyes tributarias, y reconocían que la federación tendría la mayor participación en el gasto público, y a su vez, comprendían que las entidades federativas tendrían las mismas consecuencias que la federación en cuanto a la recaudación tributaria y a las participaciones federales (Tello, 2004, p. 11)

El pacto fiscal creado a finales de 1970, hoy en día pieza angular de la coordinación fiscal, es el eje rector del pacto fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales creándose el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que (...) *permite que los estados reciban participaciones en el total de la recaudación federal a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario concedidas mediante convenios aprobados por sus legislaturas (...)* (Martínez, 2010, p. 332).

2.2.2. Reformas recientes

La Ley de Coordinación Fiscal a lo largo del tiempo ha tenido una serie de modificaciones que buscan hacer de la coordinación fiscal en México una distribución más justa y eficiente de los ingresos provenientes de la tributación, por lo que, durante la existencia de dicha Ley, ésta ha tenido una serie de modificaciones que han contribuido al federalismo fiscal, con la finalidad de brindarle mayores atribuciones a las entidades federativas y los municipios, es decir, se busca fortalecer el federalismo fiscal en México.

Así, la Ley de Coordinación Fiscal actual ha tenido una serie de modificaciones desde su creación, entre sus más significativas reformas se encuentra la reforma de 1997, en la que se incorporan fondos denominados aportaciones, que son transferencias intergubernamentales etiquetadas; otra reforma característica fue la de 2000, en la que se incorporara al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; asimismo las reformas de 2007 y 2013 son modificaciones a la Ley que han permitido fortalecer al federalismo fiscal mexicano.

2.3. La coordinación fiscal

La coordinación fiscal en México se entiende como el pacto fiscal que delimita las potestades tributarias de los niveles de gobierno, y que tiene como eje al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que se rige por la Ley de Coordinación Fiscal. De tal forma que para que las entidades federativas puedan ser partícipes de los ingresos federales, éstas tienen que firmar un convenio de colaboración administrativa con la Federación, en este caso con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quién es la dependencia encargada de los recursos de la Nación.

A través de dicho convenio las entidades federativas renuncian a la potestad de gravar impuestos de base amplia y la ceden al gobierno central y a cambio de ello recibirán transferencias monetarias que contrarresten los efectos de los desequilibrios fiscales verticales (entre niveles de gobierno), que estarán en función del crecimiento económico, el crecimiento poblacional y la eficiencia recaudatoria.

Las transferencias intergubernamentales se dividen principalmente en dos tipos; las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33). Las primeras son transferencias no condicionadas, también son conocidas como Ramo 28, siendo los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y de acuerdo a la firma de Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y los convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos (SHCP)

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9o. hace mención que, son recursos monetarios que no están condicionados en su entrega, ni en su ejercicio, por el contrario, son recursos en donde el poder Legislativo local es el órgano que designa el manejo, aplicación y determinación de las participaciones federales (LCF, 2016)

Las participaciones federales se dividen en fondos, los cuales son: Fondo General de Participaciones que se constituye con el 20 por ciento de la recaudación federal participable (RFP), el Fondo de Fomento Municipal, integrado por el 1 por ciento de la RFP; Fondo que se deriva del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) con lo que las entidades federativas participaran con el 20 por ciento de la recaudación por venta de cerveza, bebidas refrescantes alcohol y bebidas alcohólicas; mientras que reciben el 8 por ciento de la recaudación de gravámenes por la venta de tabacos labrados; de la misma manera, existe el Fondo de Compensación:

(...) mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diésel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio

de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (...) (LCF, 2016)

Asimismo, entre las Participaciones Federales existe el Fondo de Fiscalización, que está integrado por el 1.25 por ciento de la RFP, que reconoce la fiscalización que realizan las entidades federativas, además del Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex; otro fondo es el Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), que tiene como finalidad resarcir a las entidades federativas por la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto; del mismo modo se entrega como fondo el 0.136 por ciento de la RFP a los municipios fronterizos y marítimos por los que se realizan la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.

A lo que respecta a las Aportaciones Federales (Ramo 33), éstas son un mecanismo presupuestario diseñado por la Federación para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer sus presupuestos y poder atender las demandas de la población en ámbitos como la educación, salud, infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; alimentación y asistencia social, e infraestructura educativa (SHCP).

Al igual que las participaciones federales, las aportaciones federales también se clasifican en fondos, éstos son ocho fondos que son destinados a las entidades federativas y municipios con una finalidad definida y se registran contablemente como el Ramo 33 Aportaciones Federales. Son recursos monetarios que son destinados a los gobiernos subnacionales y están orientados a un concepto o actividad en concreto, es decir son recursos etiquetados para un fin específico que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Actualmente, son ocho los fondos que integran el Ramo 33:

- I.** Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Por otra lado, es importante mencionar que las participaciones y aportaciones federales que reciben las entidades federativas, mediante el pacto de coordinación fiscal, no son los únicos recursos públicos que reciben, ya que a través de convenios de descentralización y reasignación; y de subsidios, provenientes del gasto federalizado, obtienen otra fuente importante de ingresos; no obstante, los convenios de descentralización y reasignación son acuerdos establecidos entre las dependencias del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, mientras que los ingresos derivados de los subsidios provienen de los ramos de la Administración centralizada, canalizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada año (SHCP); de esta manera, es de señalar que tan solo para el ejercicio fiscal 2016, las entidades recibieron 223,881.6 millones de pesos por convenios de descentralización y 7,285.5 millones de pesos por convenios de reasignación; asimismo, obtuvieron recursos a través de subsidios de 608,613.2 millones de pesos.

2.4. El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos en un marco federalista

Dentro de los acuerdos que establece el SNCF están los casos de la administración de algunos impuestos federales por parte de las entidades federativas. Es decir, son impuestos de origen federal que son gestionados, cobrados y enterados a la Federación por las haciendas locales de cada entidad federativa, aplicando la normatividad federal.

A cambio de esta administración, el gobierno federal participa a la entidad federativa con parte de la recaudación que logre cada estado, de allí la denominación de un impuesto federal que es participable. Bajo este mecanismo funcionaba el Impuesto Sobre Tenencia o

Uso de Vehículos, que gravaba a los vehículos con hasta nueve años de antigüedad, el cual, siendo un impuesto federal era cobrado por las haciendas locales y 100 por ciento participable, es decir, todo el monto que era recaudado por un estado pasaba a formar parte de sus ingresos propios, existiendo solo la obligación de reportar a la federación, los montos recaudados mensualmente por este impuesto.

Bajo este mismo esquema por ejemplo nació el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y en su momento lo que constituyó el esquema del Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) que recaudaba el ISR e IVA de cuota fija para pequeños establecimientos comerciales y que igualmente era 100 por ciento participable a las entidades federativas.

En el caso concreto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos era un buen arreglo institucional en el marco federalista. Pues la normatividad era federal, atendiendo los criterios de eficiencia sobre un factor de alta movilidad, pero que, dado el alto nivel de contribuyentes y complejos procesos de administración, permitía la colaboración de las haciendas estatales en su administración.

Es decir, era un arreglo institucional que funcionaba correctamente y permitía captar ingresos sumamente relevantes para las entidades federativas del país. En el capítulo siguiente, nos centraremos en el análisis del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos a partir del cambio institucional que registra a partir de las reformas fiscales del año 2007.

2.5. Conclusiones del capítulo.

El federalismo fiscal en México es un tema complejo, ya que en el país existe una alta concentración de las funciones fiscales en el gobierno central; si bien es cierto que como nación independiente adoptamos un modelo federalista, las potestades tributarias aún están concentradas en el gobierno federal, pese a que, a lo largo de la década de 1990, se intensificaron los procesos de descentralización del gasto en materia de salud y educación.

El federalismo fiscal en México está plenamente respaldado por diversas normas jurídicas, los cuales regulan y coordinan las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno, no obstante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico que establece los lineamientos generales en cuanto a las responsabilidades de gasto e ingreso público en los diferentes niveles de gobierno; y de manera complementaria se tiene la Ley de Coordinación Fiscal que define al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en el cual se establecen los fundamentos para los principales rubros del gasto federalizado vía las participaciones y aportaciones federales. Aunado a ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece algunos ordenamientos que regulan el gasto federalizado que se ejerce en las entidades federativas y los municipios del país; y de manera reciente se agrega un nuevo ordenamiento legal en el ámbito del federalismo fiscal, se trata de la Ley de Disciplina Financiera y de las Entidades Federativas y los Municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) es un mecanismo que se creó con la finalidad de establecer un sistema capaz de coordinar, organizar y delimitar las potestades tributarias de los niveles de gobierno; cabe señalar que la principal función del SNCF es dar forma al acuerdo de coordinación que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, que en esencia es la cesión de potestades tributarias bajo un acuerdo de adhesión, que surge de manera voluntaria y de vigencia indefinida.

CAPÍTULO 3. ORIGEN E HISTORIA DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS

3.1. El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV)

3.1.1. Su origen

El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), también conocido como “Impuesto a la Tenencia” o simplemente “Tenencia” es un gravamen que representa un concepto tributario tradicional en México, principalmente de carácter federal, que data su origen a partir del año 1962. Apareció por primera vez en la Ley de Ingresos de la Federación que entraría en vigor el 1 de enero de 1962, siendo hasta 1963 cuando entró en vigor la Ley del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto que se atribuye al financiamiento de los juegos olímpicos realizados en México en 1968, teniendo como argumento que la experiencia positiva que presentó el impuesto a la tenencia en el ejercicio fiscal de 1962, conlleva a adoptar el impuesto a la tenencia, como un impuesto permanente a partir de 1963 mediante la amplia regulación de las bases indispensables para su cobro, por lo que en 1962 surge la iniciativa de Ley del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, en la cual se determina el sujeto, objeto y las cuotas aplicables para su pago (Ejecutivo Federal, 1962)

El Impuesto a la Tenencia ha tenido modificaciones a lo largo de su existencia como tributo en México, sin embargo, éste ha mantenido su esencia al pasar de los años, dado que ha gravado la propiedad o uso de automóviles. No obstante, entre sus modificaciones, la más destacada ha sido la descentralización de su administración, puesto que a partir de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de 1980 se permitió que el impuesto sobre tenencia fuera gestionado por los gobiernos estatales, siendo un impuesto federal, en donde los estados solo recibían el 80 por ciento de la participación del gravamen, sin embargo, a partir de 1990 los gobiernos subnacionales recibieron el 100 por ciento de la recaudación del impuesto sobre tenencia, lo que significaba que todo el dinero recaudado por concepto del Impuesto a la Tenencia llegaba a las arcas de los gobiernos subnacionales, es decir, era un

impuesto federal 100 por ciento participable para las entidades federativas y municipios del país.

Fue hasta 2007 cuando se aprobó la reforma que le daría fin al Impuesto sobre Tenencia como impuesto de carácter federal. En la Iniciativa de Decreto enviada al Congreso Federal, se estableció la abrogación de la Ley del ISTUV a partir del primer día del año 2012. En dicho decreto se previó que fueran los gobiernos locales, quienes tomarán la decisión de retomar el Impuesto a la Tenencia como un impuesto de carácter estatal, o bien, acatar el Decreto de abrogación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, tomando a consideración que con ello dejaban de percibir recursos por concepto de tal impuesto.

Por el contrario, retomar el impuesto como un impuesto estatal reflejaba autonomía en cuanto a la tasa, los sujetos y los objetos gravables, por lo que la decisión de abrogación fue una decisión dividida, dado que algunos estados, decidieron acatar el decreto federal de abrogación del impuesto sobre tenencia, mientras que otros gobiernos retomaron el impuesto como estatal, sin embargo, estas entidades establecieron incentivos fiscales a sus contribuyentes respecto al pago del impuesto sobre tenencia, que en algunos casos llegan a ser hasta del 100 por ciento.

3.1.2. Objeto, base y tasas del ISTUV

El Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos tenía por objeto gravar la propiedad y/o uso de los automóviles y vehículos, por lo que estaban obligadas a pagar dicho impuesto las personas físicas y morales tenedoras o usuarias de los vehículos, no obstante, el impuesto no tenía una tasa gravable única, puesto que ésta dependía del tipo de automóvil o vehículo, considerando el peso máximo y los años de antigüedad del automóvil o vehículo.

En la primera Ley del ISTUV, que entró en vigor en 1963, se gravaba la tenencia de automóviles y camiones nacionales y nacionalizados a personas físicas y morales, y el periodo de pago era durante los dos primeros meses del año; sin embargo, no existía un monto único a pagar, ya que el pago del gravamen dependía del valor del automóvil o vehículo, así

como del año modelo de éste. En la tabla siguiente se muestran los valores con los cuales inició la tarifa de este impuesto.

Tabla 2 Lineamientos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos de 1963

SUJETO	Personas físicas o morales tenedoras o usuarias de automóviles y camiones. nacionales o nacionalizados.			
OBJETO	Tenencia o uso de automóviles y camiones nacionales o nacionalizados.			
TASA	Modelos	Categorías		
		A	B	C
		<i>Automóviles cuyo precio oficial sea hasta de \$28,000.00 por unidad.</i>	<i>Automóviles cuyo precio oficial este comprendido entre \$28,001.00 y \$40,000.00 por unidad.</i>	<i>Automóviles cuyo precio oficial sea superior a \$40,001.00 por unidad.</i>
	<i>Del año de aplicación de la Ley y de los dos años anteriores</i>	\$250.00	\$300.00	\$500.00
	<i>De tres a seis años anteriores a la aplicación de esta Ley</i>	\$200.00	\$200.00	\$200.00
<i>De siete a once años anteriores</i>	\$150.00	\$150.00	\$150.00	
PERIODICIDAD DE PAGO	El impuesto se causará anualmente y deberá quedar cubierto dentro de los dos primeros meses de cada año.			
Fuente: Ley de Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 1962.				

Por su parte, en la última reforma de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de 2008, se conserva la esencia de la Ley de 1962, en cuanto al sujeto, objeto y periodo de pago; sin embargo, la tasa gravable se ha modificado conforme al tipo de automóvil o vehículo de transporte, dado que en la última Ley que estuvo vigente además de autos y camiones incluía como sujeto del impuesto la tenencia de aeronaves y embarcaciones, por lo que se realizan ciertos cálculos para determinar el monto del tributo, dependiendo si son automóviles nuevos o usados, o bien, vehículos como aeronaves, helicópteros, entre otros.

La tasa gravable para los automóviles nuevos de máximo 15 pasajeros, se rige a través de una delimitación del valor del automóvil, llegando a aplicarse una tasa máxima de 19.1 por ciento, respecto a los automóviles nuevos con más de 15 pasajeros. El monto por pagar se definirá a través de multiplicar el valor del automóvil por el 0.245 por ciento; mientras que los automóviles nuevos con más de diez años pagaban el gravamen a una tasa del cero por ciento.

Tabla 3 Lineamientos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para automóviles nuevos, 2008

CONCEPTO		CÁLCULO			
		Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
		\$	\$	\$	%
Automóviles nuevos máximo 15 pasajeros	Aplicarle al valor total del automóvil:	0.01	428,768.31	0	3
		428,768.32	825,140.79	12,863.05	8.7
		825,140.80	1,109,080.70	47,347.45	13.3
		1,109,080.71	1,393,020.60	85,111.46	16.8
		1,393,020.61	En adelante	132,813.36	19.1
		Automóviles nuevos más de 15 pasajeros	Valor total del automóvil	*	0.245%
Automóviles con más de 10 años	El impuesto se pagaba a tasa cero				
Fuente: Ley de Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, 2008.					

Para otros vehículos nuevos, como aeronaves, aeronaves de pistón, turbo hélice, helicópteros y naves de reacción, el pago del impuesto a la tenencia se calculaba a través de multiplicar el peso máximo del vehículo por una cantidad fija; de la misma manera, el Impuesto a la Tenencia de motocicletas nuevas se gravaba mediante una delimitación, teniendo una tasa gravable máxima de 16.8 por ciento; en contraste, para los vehículos de más de diez años se establecía una cantidad fija; y para las motocicletas de más de diez años, se instauraba una tasa del cero por ciento.

Tabla 4 Lineamientos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para otros vehículos nuevos, 2008

CONCEPTO		CÁLCULO			
Aeronaves nuevas					
Aeronaves de pistón					
Tubo hélice		Peso máximo	*	\$7,313	
Helicópteros					
Aeronaves de reacción		Peso máximo	*	\$7,877	
Motocicletas nuevas		Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
	Aplicando el valor total de la motocicleta	\$	\$	\$	%
		0.01	200,000.00	0	3
		200,000.01	275,046.93	6,000.00	8.7
		275,046.94	369,693.57	12,529.08	13.3
		369,693.58	en adelante	25,117.08	16.8
Vehículos más de 10 años					
Aeronaves:					
Hélice				N\$	448.00
Turbohélice					2480
Reacción					3583
Helicópteros					551
Motocicletas más de 10 años	El impuesto se pagaba a tasa cero				
Fuente: Ley de Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 2008.					

El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos para vehículos usados se calculaba mediante el importe del año anterior y el factor de antigüedad; asimismo para los autos hasta nueve años modelo se considera el valor total del vehículo y el factor de depreciación. En la tabla siguiente se muestran los valores.

Tabla 5 Lineamientos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para vehículos usados, 2008

CONCEPTO		CÁLCULO	
Vehículos nacionales o importados más de 15 pasajeros		Años de antigüedad	Factor de antigüedad
Automóviles eléctricos Aeronaves	Importe causado del año anterior * Factor de depreciación	1	0.9
		2	0.889
		3	0.875
		4	0.857
		5	0.833
		6	0.8
		7	0.75
		8	0.667
		9	0.5
Autos hasta 9 años		Años de antigüedad	Factor de depreciación
	Valor total del automóvil * Factor de antigüedad	1	0.85
		2	0.725
		3	0.6
		4	0.5
		5	0.4
		6	0.3
		7	0.225
		8	0.15
		9	0.075
Fuente: Ley de Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 2008.			

Respecto de los vehículos usados, como embarcaciones, valeros, esquís acuáticos motorizados y tablas de oleaje, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos se gravaba a través del valor del vehículo y el factor de depreciación, mientras que el pago del impuesto para motocicletas usadas resultaba del producto del valor de la motocicleta por el factor de antigüedad. En la tabla siguientes se muestran los valores de referencia del impuesto.

Tabla 6 Lineamientos de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos para otros vehículos usados, 2008

CONCEPTO		CÁLCULO	
		Años de Antigüedad	Factor de depreciación
Embarcaciones Veleros Esquí acuáticos motorizados Motocicletas acuáticas Tablas de oleaje	Valor del vehículo * Factor de depreciación	1	0.925
		2	0.85
		3	0.7875
		4	0.725
		5	0.6625
		6	0.6
		7	0.55
		8	0.5
		9	0.45
		10	0.4
		11	0.35
		12	0.3
		13	0.2625
		14	0.225
		15	0.1875
		16	0.15
		17	0.1125
		18	0.075
		19 y siguientes	0.0375
		Años de Antigüedad	Factor de depreciación
Motocicletas	Valor de la motocicleta * Factor de depreciación	1	0.9
		2	0.8
		3	0.7
		4	0.6
		5	0.5
		6	0.4
		7	0.3
		8	0.2
		9	0.1

Fuente: Ley de Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 2008.

3.1.3. Procedimiento de recaudación, entero y registro del ISTUV

La Ley del ISTUV en su última actualización en 2008, estipulaba que el pago del impuesto debía ser abonado por los contribuyentes en los primeros tres meses del año en oficinas federales, estatales o municipales que aceptaran el registro, y de la misma manera el desembolso del impuesto debía ser realizado en el domicilio en el que estuviera adscrito el propietario o usuario del automóvil o vehículo, es decir, la retribución del impuesto debía ser

efectuado en la entidad federativa en la cual se había inscrito en el Registro Federal de Vehículos.

3.2. Proceso de abrogación de la Ley Federal del Impuesto Sobre Tenencia o Uso Vehicular

La Ley del ISTUV fue abrogada el primero de enero de 2012 por Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007 y su última reforma fue el 31 de diciembre de 2008.

El proceso legislativo para la abrogación al Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos a nivel federal se suscitó a partir de que el entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión de la LV Legislatura en la sesión de la comisión permanente del 20 de junio de 2007, la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal. Dicha iniciativa tenía como objetivo adaptar y replantear el pacto federal a la modernidad, además de que cuente con una mejor división de responsabilidades, asimismo una mayor independencia financiera y mejores incentivos para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno (*Ejecutivo Federal, 2007*)

La iniciativa presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, además de considerar modificaciones a la Ley de Coordinación fiscal, considera la abrogación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, por lo que expresa que:

(...) en virtud de que en la actualidad dicho impuesto, a pesar de ser federal, es administrado en su totalidad por las entidades federativas y el 100% de su recaudación pertenece a las mismas. Ello, sin perjuicio de que las entidades federativas que así lo estimen conveniente podrán establecer este tipo de contribución con la plena libertad de determinar sus características esenciales y demás requisitos y condiciones que consideren pertinentes, tal y como actualmente acontece (...) (*Ejecutivo Federal, 2007, pp. 5-6*)

Por consiguiente, el 13 de septiembre de 2007 se llevó a cabo el Dictamen de la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal, en donde la discusión y votación fue a favor de la iniciativa con 313 votos a favor, 154 en contra y 2 abstenciones; de este modo la Comisión que dictaminó señaló que:

(...) la iniciativa del Ejecutivo Federal derivará en un pacto hacendario que además de atender a la realidad política, económica y social vigente, contribuirá al crecimiento económico y desarrollo social y disminuirá la pobreza y desigualdades regionales. Lo anterior, sin necesidad de replantear en su totalidad el pacto fiscal vigente que ha tenido grandes virtudes como son la homologación y disminución de gravámenes, armonización de las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno y simplificación del cumplimiento de obligaciones para los contribuyentes (...) (Cámara de Diputados, 2007)

Por parte de la Cámara de Senadores, se tuvo como resultado de la discusión, la aprobación del proyecto de Decreto que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal; de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos; y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con 77 votos a favor, 27 en contra y 1 abstención; asimismo, adicionaron que el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos terminaría como impuesto federal a partir del 31 de diciembre del 2011 y quedó bajo potestad de los gobiernos estatales dicho gravamen, con la opción de seguir cobrando el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, o por el contrario dejar de cobrar este impuesto después de un período aproximado de 4 años, que les permitirá a los gobernadores buscar nuevas alternativas (Cámara de Senadores, 2007, p. 6).

Con base en la discusión en el H. Congreso de la Unión finalmente se aprobó la abrogación de la Ley del ISTUV, y se turnó al ejecutivo para publicar el respectivo Decreto que abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a partir del 1o. de enero de 2012, aunado a ello se manifestó que:

(...) en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, antes de la fecha señalada en el párrafo anterior las entidades federativas establezcan impuestos locales sobre tenencia o uso de vehículos respecto de vehículos por los que se deba cubrir el impuesto federal contemplado en la ley que se abroga, se suspenderá el cobro del impuesto federal correspondiente en la entidad federativa de que se trate (Cámara de Diputados, 2007)

3.2.1. Los argumentos del gobierno federal para abrogar la ley del ISTUV

Los argumentos que brindó el gobierno federal para la abrogación de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) se basaron principalmente en la nueva realidad política y la creciente descentralización del gasto público; asimismo, se tomó como un argumento central la desigualdad regional que existe en el país, además de los problemas en las finanzas públicas que se verían debilitadas en los próximos años, dada la baja en los precios del petróleo (Ejecutivo Federal, 2007, pp. 1-2); no obstante, la premisa más importante de la iniciativa se refiere a que:

(...) México requiere avanzar a una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de contar con una política fiscal moderna y responsable que además de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto (Ejecutivo Federal, 2007, p. 3)

En la iniciativa de abrogación del impuesto sobre tenencia se ha presentado como argumento que la eliminación del gravamen federal contribuye a fortalecer el federalismo fiscal, sin embargo, es evidente que la abrogación del impuesto sobre tenencia fue más una acción política que una política pública, dado que la eliminación de la tenencia vehicular fue una promesa de campaña del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, asimismo, se puede señalar que dicha decisión no presentó un análisis profundo de las consecuencias que traería

consigo el hecho de abrogar dicho gravamen, puesto que, tratándose de un impuesto sobre factores de elevada movilidad, éste debiera estar bajo la esfera jurídica de un gobierno federal, de lo contrario se presentarían situaciones de arbitraje entre jurisdicciones que terminarían afectando los niveles de recaudación óptimos para el país.

3.2.2. Implicaciones de la abrogación de la Ley del ISTUV

La abrogación del impuesto a la tenencia vehicular genera un importante debate, ya que, por un lado, se piensa que fue correcta la eliminación de ésta, y, por otra parte, se considera que fue una decisión sin premeditación e incluso perjudicial para las finanzas de las entidades federativas.

Por una parte, la abrogación del impuesto a la tenencia se expresa como una buena noticia para los contribuyentes, dado que se consideraba que este impuesto era injusto, ya que el automóvil no es un bien de lujo, sino más bien un medio de transporte necesario, es por ello que en su mayoría los ciudadanos celebraron la idea de no pagar más el gravamen, asimismo, se argumenta que los ciudadanos no están dispuestos a contribuir con el pago del impuesto a la tenencia, ya que dichos ingresos no se muestran reflejados en mayores y mejores bienes y servicios públicos, por lo que la eliminación de dicho tributo les permite proveerse de mayores ingresos e incluso tener la posibilidad de adquirir un automóvil.

De la misma manera la abrogación del impuesto a la tenencia se consideró como positiva a medida, que la iniciativa de Ley proponía su eliminación como gravamen estatal con la finalidad de otorgar mayor autonomía a las haciendas locales, es decir, ante la abolición como gravamen federal, los gobiernos subnacionales tenían la decisión de adquirir dicho impuesto como estatal o reconocer la abolición del gravamen.

Por otro lado, existen argumentos en contra de la abrogación del impuesto a la tenencia debido a que se considera que la tenencia era un impuesto importante para incrementar los ingresos públicos, ya que en primera instancia es un impuesto progresivo, es decir, es un impuesto que pagan más los que tienen más; asimismo, es un impuesto con

correspondencia, dado que los recursos asignados para obra pública, en su mayoría son utilizados para creación, ampliación o mantenimiento de la infraestructura vial o de transporte; además, es un gravamen que reduce las externalidades, puesto que promueve el cuidado del medio ambiente; y contribuye a reducir la evasión fiscal, ya que, los vehículos están sujetos a normas estrictas, por lo que su incumplimiento se detecta fácilmente, puesto que circulan por la infraestructura vial.

Por lo anterior, es evidente que la abrogación del impuesto federal a la tenencia debilitó a las finanzas estatales e hizo que aumentarían impuestos más distorsionantes como la nómina, por tanto, la razón de subsidiar la tenencia es meramente política y prolonga el clima de irresponsabilidad fiscal en las entidades federativas (IMCO, 2014)

Asimismo, si bien es cierto que el gravamen genera una serie de reclamos y demandas por parte de la población, dado que dichos ingresos no se ven reflejados en mayores servicios, por lo que en su mayoría aplauden la eliminación del impuesto a la tenencia; sin embargo, la abrogación de éste ha dejado estragos en las finanzas públicas, puesto que la eliminación no se realizó bajo un análisis de costo-beneficio, por ello que la abrogación del gravamen fue incorrecta, dado que se suscitó más como una propuesta de campaña para ganar votos, que una política pública que brindará bienestar en la economía familiar, como se argumenta en su abolición, dado que la población mexicana más pobre no cuenta con vehículos por lo que la abrogación no contribuye al bienestar de los que menos tienen, ya que estos no cuentan con los recursos para adquirir un vehículo.

De la misma manera, la situación de abrogación del impuesto a la tenencia y la adopción del gravamen como estatal genera una serie de confrontaciones entre los gobiernos de jurisdicciones vecinas, ya que si alguna de éstas considerará al ISTUV como impuesto estatal, y la otra no, dada la alta movilidad de los factores, los sujetos se trasladarían a la jurisdicción en la que sus costos fueran menores, es decir el pago de impuestos sea menor, por lo que el ISTUV como gravamen estatal provocaría una controversia entre jurisdicciones, o bien sería partícipe de choques políticos.

3.3. El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos como impuesto estatal

En la mayoría de las entidades federativas se adoptó un gravamen similar al del ISTUV federal una vez abrogado el impuesto federal a la tenencia, para disponer de los recursos derivados de la recaudación del impuesto. No obstante, en el Decreto de abrogación del impuesto a la tenencia se especificó que los gobiernos estatales podían disponer o en su caso implementar un impuesto que gravará la propiedad del vehículo antes del año 2012 si así lo deseaban, quedando abrogado el ISTUV federal para evitar la concurrencia tributaria, tal fue el caso del estado de Aguascalientes y Guerrero (2009); Campeche, Colima, Nayarit, Querétaro y Yucatán (2010); Baja California, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala (2011).

Por lo que para el año 2012, 26 estados fueron los que gravaban el impuesto a la propiedad de vehículos, siendo los estados de Chihuahua, Guanajuato Jalisco y Morelos las entidades federativas que no adoptaron el impuesto sobre Tenencia, mientras que el estado de Chiapas adquirió el gravamen hasta el año 2013; por su parte, el estado de Sonora representa un caso particular, debido a que este estado implementó un impuesto denominado “Impuesto Especial para el Fortalecimiento de la Infraestructura Municipal” y que tenía como objeto gravar la propiedad o tenencia de vehículos, sin embargo, desapareció a un año de su existencia.

Respecto a los gobiernos locales que adoptaron como propio el impuesto a la propiedad de los vehículos, mostraron similitud en cuanto a la estructura y características técnicas del impuesto en cada entidad federativa, por lo que se ha mantenido cierta analogía entre las entidades federativas respecto al objeto y al momento de causación. Sin embargo, muestran algunas modificaciones en cuanto a la denominación:

Tabla 7 Denominación del impuesto que grava la propiedad de vehículos en las entidades federativas, 2010-2016

IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	IMPUESTO ESTATAL SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	IMPUESTO ESTATAL VEHICULAR	IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO VEHICULAR	IMPUESTO SOBRE TENENCIA VEHICULAR
Campeche Coahuila Colima Ciudad de México Durango Estado de México Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Sinaloa Sonora Yucatán	Baja California Baja California Sur Chiapas San Luis Potosí Tlaxcala Veracruz	Tabasco	Aguascalientes	Quintana Roo	Tamaulipas
Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Hacienda de las entidades federativas.					

3.3.1. Atribuciones que tienen los gobiernos de las entidades federativas para gravar el Impuesto a la Tenencia y Uso de Vehículos

Con la eliminación de la tenencia se pretendía que los gobiernos de las entidades federativas lograrán establecer características específicas al impuesto de acuerdo a sus preferencias, condiciones, además de atender las características de la región, asimismo sus particulares y las necesidades locales (INDETEC, 2013); y por otra parte, permite a las entidades federativas tener mayor autonomía en cuanto a la forma de establecer tasas, bases y sujetos que se adecuen a las peculiaridades de cada una de las entidades federativas.

3.3.2. Reglas de carácter general por las que se otorgan beneficios fiscales

Los gobiernos de las entidades federativas dentro de sus atribuciones otorgan beneficios fiscales que favorecen a la población de su jurisdicción y, por otra parte, propician el pago de otros gravámenes, además de contribuir a la economía familiar de los residentes de la entidad.

Sin embargo, se tiene que cumplir con ciertos requisitos establecidos en el marco jurídico de cada entidad, algunos de ellos son: ser personas físicas y/o morales propietarias de vehículos con un valor máximo de factura o personas físicas y/o morales propietarias de vehículos con un valor máximo incluyendo la depreciación. De igual manera algunos estados solicitan que los propietarios de vehículos no presenten adeudos de ejercicios anteriores por el ISTUV federal, así como del impuesto estatal sobre tenencia, o bien adeudos en otras contribuciones federales, estatales o municipales.

Asimismo, algunos gobiernos exigen que las personas no se dediquen a actividades empresariales, industrial o comercial; en contraste, existen estados que son más accesibles, puesto que únicamente requieren que los beneficiarios sean propietarios de vehículos, o bien, que paguen el gravamen en una sola exhibición. En el cuadro siguiente se presenta el resumen de los requisitos para ser beneficiario de un incentivo fiscal.

Tabla 8 Requisitos para los beneficiarios fiscales en las entidades federativas, 2016

PERSONAS FÍSICAS Y/O MORALES PROPIETARIAS DE VEHÍCULOS CON UN VALOR MÁXIMO DE FACTURA.	Campeche, Coahuila, México, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.
PERSONAS FÍSICAS Y/O MORALES PROPIETARIAS DE VEHÍCULOS.	Chiapas, Nuevo León, Michoacán, Puebla, Quintana Roo y Veracruz.
PERSONAS FÍSICAS Y/O MORALES PROPIETARIAS DE VEHÍCULOS QUE NO PRESENTEN ADEUDOS.	Colima, Durango e Hidalgo.
PENSIONADOS, JUBILADOS Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD.	Aguascalientes y Baja California.
PERSONAS NO DEDICADAS A ACTIVIDADES EMPRESARIALES, COMERCIAL, INDUSTRIAL O COMERCIAL.	Baja California.
PERSONAS FÍSICAS PROPIETARIAS DE VEHÍCULOS CON UN VALOR MÁXIMO DE DEPRECIACIÓN.	Oaxaca
PERSONAS FÍSICAS PROPIETARIAS DE VEHÍCULOS QUE PAGUEN EN UNA SOLA EXHIBICIÓN.	Yucatán
Fuente: Elaboración propia con información oficial de las entidades federativas.	

3.3.3. Derechos y obligaciones de los contribuyentes en el pago del Impuesto Tenencia y Uso de Vehículos

Las obligaciones que tienen las personas físicas y morales tenedoras o propietarias de vehículos, consiste principalmente en el pago del gravamen estatal de acuerdo con la Ley de Hacienda o el Código Financiero de la entidad federativa que se trate; por su parte, aquellas personas físicas y morales que sean acreedoras a un beneficio fiscal, ya sea subsidio o estímulo fiscal deberán cumplir con ciertos requisitos para poder recibir el beneficio, especialmente deben cubrir el pago de derechos de control vehicular, asimismo, los impuestos y derechos federales, estatales y municipales, en los tres primeros meses calendario del año, aún más importante el sujeto debe ser residente de la entidad federativa, con seis meses de antigüedad.

Los derechos que adquieren los propietarios o tenedores de vehículos son subsidios y descuentos por cubrir el pago de dicho gravamen de ejercicios anteriores, de la misma manera se les conceden beneficios de acuerdo con el valor de facturación o de depreciación según sea el marco jurídico de cada entidad.

3.4. Procesos de derogación del impuesto y/o introducción de beneficios fiscales en las 32 entidades federativas

Los gobiernos locales que decidieron adoptar como impuesto estatal al Impuesto Sobre Tenencia o uso de Vehículos en 2012 han ido condonando e incluso derogando tal gravamen, utilizando como discurso el apoyo a la economía familiar. La heterogeneidad que existe entre los estados que son vecinos en cuanto al impuesto sobre tenencia, no les permite lograr una recaudación eficiente, dado que los sujetos obligados a cumplir con el pago del impuesto a la tenencia en su respectivo estado prefieren emigrar fiscalmente a una entidad federativa en la cual no graven la propiedad o tenencia de vehículos, provocando con ello una competencia imperfecta entre las haciendas de las entidades federativas.

Lo anterior ha llevado a que los gobiernos estatales concedan beneficios fiscales, a través de una serie de requisitos a cumplir por parte de los contribuyentes, o bien, han optado

por derogar este impuesto e incluso en algunos estados han condonado los adeudos por ejercicios fiscales anteriores con el objeto de que los contribuyentes no emigren hacia entidades federativas aledañas.

3.3.4. Las entidades federativas que han derogado el impuesto

Los estados que han eliminado el impuesto a la tenencia son Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán. A estas entidades federativas se le adiciona el estado de Nuevo León, dado que, bajo decreto el gobierno estatal ha establecido que, a partir del año 2018, el impuesto a la tenencia será eliminado de la recaudación tributaria estatal. Nuevo León estableció una eliminación gradual, presentando como argumento que mantener este impuesto estatal representa un golpe a las finanzas personales de los ciudadanos propietarios de vehículos, por lo que la eliminación del impuesto a la tenencia reflejaría un apoyo a la economía de los sujetos del impuesto a la tenencia residentes del estado de Nuevo León; por tanto el gobierno del estado estableció que la eliminación del gravamen fuera de manera gradual, es decir, para 2016 estableció una disminución del 20 por ciento, asimismo para 2017 un descuento del 50 por ciento y para 2018 del 100 por ciento, por lo que para este último, el impuesto a la tenencia en el estado de Nuevo León dejaría de afectar a la economía familiar de la entidad federativa (Gobierno del estado de Nuevo León, 2015).

Los estados que a partir de 2015 han eliminado el impuesto a la tenencia, han establecido como argumento principal en las iniciativas de derogación del impuesto a la tenencia, el respaldo de la economía familiar, dado que consideran que un vehículo no puede ser percibido como un bien de lujo, sino como una necesidad para procurar el sustento y bienestar de las familias, como lo manifestó el gobierno de Baja California Sur (Congreso del estado de Baja California Sur, 2014). Asimismo, el gobierno del estado de San Luis Potosí expresó que la eliminación del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos está basada en la credibilidad que deseaba obtener el poder Ejecutivo del estado, dadas las demandas populares (Congreso del estado de San Luis Potosí, 2012).

Por su parte, el gobierno del estado de Michoacán optó por dejar de gravar el impuesto a la tenencia, debido a que éste, cerca de representar un ingreso para las arcas locales, representaba un egreso, ya que de 2012 a 2014 subsidiaron el impuesto a la tenencia en un 100 por ciento (Congreso del estado de Michoacán, 2014). Con respecto al estado de Tabasco el argumento principal de abrogación del impuesto a la tenencia vehicular fue evitar los manejos inapropiados de los recursos públicos (Congreso del estado de Tabasco, 2014).

En contraste, las entidades federativas que en 2016 optaron por la abrogación del impuesto a la tenencia en sus jurisdicciones, establecieron como argumento primordial el apoyo a la economía familiar. Para el caso del estado de Aguascalientes, el gobierno expresa que la eliminación del impuesto a la tenencia es indispensable, a pesar de que las haciendas locales requieren de ingresos propios, dado que la crisis económica ha afectado significativamente los ingresos de la ciudadanía, principalmente por el incremento en los niveles de desempleo y la inflación; se argumentó que aunado a ello este impuesto afecta de manera directa al sector automotriz, sector que es representativo para la economía nacional y estatal, debido a su derrama económica y su integración con ramas industriales, por lo que la derogación del impuesto a la tenencia en el estado de Aguascalientes permitiría un incremento en el dinamismo de la economía regional (Congreso del estado de Aguascalientes, 2015).

Asimismo el gobierno del estado de Campeche hizo mención que la abrogación del impuesto a la tenencia en el estado era necesario, ya que de esta manera se beneficiaba la economía de las familias campechanas, sobre todo de aquellas a las que más esfuerzo les cuesta la adquisición de un vehículo, ya que la propiedad y uso de esos bienes, hoy en día tienen el carácter de un medio de transporte indispensable en la vida cotidiana de los ciudadanos, el cual no debe encontrarse gravado si se toma en cuenta el fin por el que se adquiere (Congreso del estado de Campeche, 2015).

El gobierno del estado de Chiapas consideró que el impacto negativo en la economía familiar representaba un argumento formidable para la revocación del impuesto a la tenencia (Gobierno del estado de Chiapas, 2015). De la misma manera, el gobierno del estado de

Nayarit, otorgó la eliminación del impuesto a la tenencia como parte del cumplimiento al compromiso adquirido con la ciudadanía de disminuir la carga tributaria de los contribuyentes propietarios de vehículos automotores en el estado; cabe destacar que en el estado de Nayarit durante la existencia del impuesto a la tenencia, no se otorgó algún tipo de beneficio fiscal, por lo que la abrogación del impuesto a la tenencia, significaba una disminución en la carga tributaria (Gobierno del estado de Nayarit, 2016).

En cuanto a la eliminación del impuesto a la tenencia en el estado de Yucatán, el gobierno del estado argumentó que la eliminación del impuesto a la tenencia en la entidad permitirá a los ciudadanos ahorrar, representándose como un desahogo del gasto familiar, y a su vez un dinamismo de la economía del estado; asimismo, el gobierno local considera que existe otro factor positivo mediante la derogación del impuesto a la tenencia, ya que se propiciará un registro vehicular más real de los vehículos que circulan por la entidad, y de esta manera brindar una mayor seguridad pública, puesto que, muchos habitantes yucatecos habían optado por emplacar en otros estados sus vehículos, debido a que estos no gravaban el impuesto a la tenencia vehicular (Gobierno del estado de Yucatán, 2015).

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los argumentos utilizados por las entidades federativas para la abrogación del Impuesto Sobre la Tenencia.

Tabla 9 Argumentos de la Abrogación del impuesto a la tenencia

ENTIDAD	ARGUMENTO
<i>Aguascalientes</i>	La crisis económica ha afectado significativamente los ingresos de la ciudadanía, principalmente por el incremento en los niveles de desempleo y la inflación; aunado a ello este impuesto afecta de manera directa al sector automotriz, sector que es representativo para la economía nacional y estatal, debido a su derrama económica y su integración con ramas industriales, por lo que la derogación del impuesto a la tenencia en el estado de Aguascalientes permitiría un incremento en el dinamismo de la economía regional.
<i>Baja California Sur</i>	Necesidad para procurar el sustento y bienestar de las familias.
<i>Campeche</i>	Beneficiar la economía de las familias campechanas, sobre todo de aquellas a las que más esfuerzo les cuesta la adquisición de un vehículo, ya que la propiedad y uso de esos bienes, hoy en día tienen el carácter de un medio de transporte indispensable en la vida cotidiana de los ciudadanos, el cual no debe encontrarse gravado si se toma en cuenta el fin por el que se adquiere.
Fuente: Elaboración propia con información de las iniciativas de abrogación y/o derogación del impuesto a la tenencia.	

Tabla 10.1 Argumentos de la Abrogación del impuesto a la tenencia (Continuación)

ENTIDAD	ARGUMENTO
<i>Chiapas</i>	impacto negativo en la economía familiar
<i>Michoacán</i>	El impuesto a la tenencia representaba un egreso, ya que de 2012 a 2015 subsidiaron el impuesto a la tenencia en un 100%
<i>Nayarit</i>	Parte del cumplimiento al compromiso adquirido con la ciudadanía de disminuir la carga tributaria de los contribuyentes propietarios de vehículos automotores en el estado
<i>Nuevo León</i>	El impuesto a la tenencia estatal representa un golpe a las finanzas personales de los ciudadanos propietarios de vehículos, por lo que la expulsión del impuesto a la tenencia reflejaría un apoyo a la economía del estado de Nuevo León
<i>San Luis Potosí</i>	Lograr credibilidad del poder Ejecutivo del estado, dadas las demandas populares.
<i>Tabasco</i>	La abrogación del impuesto a la tenencia vehicular evitaría los manejos inapropiados de los recursos públicos.
<i>Yucatán</i>	El desahogó del gasto familiar, y a su vez un dinamismo de la economía del estado; asimismo, se propiciará un registro vehicular más real de los vehículos que circulan por la entidad, y de esta manera brindar una mayor seguridad pública.
Fuente: Elaboración propia con información de las iniciativas de abrogación y/o derogación del impuesto a la tenencia.	

Con lo anterior, es evidente que los gobiernos de los estados llevaron a cabo la eliminación del impuesto a la tenencia en su respectivo estado, bajo el argumento de que la derogación tiene como objetivo principal mejorar el bienestar de las familias de estas entidades federativas, sin embargo, no explicaron a la población que la eliminación de esta importante fuente de ingresos iba a repercutir ya sea en una baja en el gasto público –y con ello afectando a la población- o en un incremento de la deuda pública para subsanar la caída en sus ingresos propios, pues en ningún caso se planteó sustituir este impuesto con una nueva contribución.

3.3.5. Las entidades federativas que han introducido beneficios fiscales al Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Los gobiernos de las entidades federativas tienen autonomía para gravar el impuesto a la tenencia de vehículos, mediante su marco jurídico, por lo que han establecido tasas diferenciadas, objeto y periodo de pago del gravamen; sin embargo éstas resultan ser

similares a los lineamientos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos federal, pero existen diferencias respecto al sujeto y los beneficios fiscales que los gobiernos subnacionales otorgan a sus contribuyentes para cumplir con sus obligaciones en el pago del impuesto sobre tenencia, lo que conlleva a que los gobiernos subnacionales establezcan una competencia al otorgar beneficios fiscales con la finalidad de fortalecer su base gravable.

Así, a lo largo de la existencia del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, los gobiernos estatales han implementado beneficios fiscales que van desde el 5 por ciento hasta el 100 por ciento. Por lo que cada entidad establece el tipo de beneficio y los sujetos que serán beneficiados, en algunos casos se otorgan a personas físicas propietarias de vehículos que no estén involucrados en una actividad empresarial, comercial, industrial y/o de servicios; o bien, se exime del pago del impuesto a las personas con discapacidad, pensionados, jubilados y de la tercera edad. De la misma manera, se confieren beneficios fiscales a las personas físicas y morales propietarias y/o tenedoras de vehículos que estén inscritos en el Registro Vehicular de la entidad y que tengan un valor máximo de factura o de depreciación; e incluso se conceden beneficios fiscales a las personas físicas o morales propietarias de vehículos que estén al corriente en el pago del impuesto a la tenencia en los ejercicios anteriores, ya sea estatal o federal, así como estar al corriente en el pago de derechos e impuestos previstos en la Ley de Hacienda de la entidad federativa de la que se trate.

Los gobiernos subnacionales que durante el ejercicio fiscal de 2016 mantuvieron vigente el impuesto a la tenencia, en su mayoría han brindado subsidios o estímulos de hasta el 100 por ciento, situación que los estados como: Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, México, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz han implementado desde el momento que adoptaron al impuesto a la tenencia, sin embargo, existen diferencias en cuanto a las condiciones para conceder el beneficio fiscal, ya que en algunos casos únicamente se establece que no existan adeudos del impuesto a la tenencia y otras contribuciones estatales, federales y municipales de ejercicios anteriores, mientras que en otros se establece como requisito principal un valor máximo del vehículo considerando la depreciación o el IVA.

Tabla 11 Beneficios fiscales que otorgaron los gobiernos estatales respecto al impuesto a la tenencia durante el ejercicio fiscal 2016

ENTIDAD	BENEFICIO FISCAL	BENEFICIARIOS	PORCENTAJE
<i>Baja California</i>	Condona y Exime	Personas físicas propietarias de vehículos denominados PickUps's que no estén afectos a una actividad empresarial, como lo es la comercial, industrial y/o de servicios.	70%
<i>Ciudad de México</i>	Subsidio	Personas físicas y morales sin fines de lucro tenedoras o usuarias de vehículos, cuyo valor incluyendo el Impuesto al Valor Agregado una vez aplicado el factor de depreciación sea de hasta \$250,000.00.	100%
<i>Coahuila</i>	Estímulo fiscal	Personas físicas y morales que adquieran automóviles nuevos o usados de hasta diez años de antigüedad para el transporte de personas hasta de quince pasajeros, cuyo valor total no exceda de los 350 mil pesos.	50%
<i>Colima</i>	Estímulo fiscal	Personas físicas y morales, tenedoras o usuarias de los vehículos	100%
<i>Durango</i>	Subsidio	Personas físicas o morales propietarias que estén al corriente en el pago del ISTUV, estatal o federal, así como estar al corriente en el pago de derechos e impuestos previstos en la Ley de Hacienda del estado de Durango	100%
<i>Guerrero</i>	Estímulo fiscal	Sectores de la población que cuenten con unidades nuevas cuyo valor ascienda a la cantidad de hasta \$250,000.00; servicio particular y de hasta \$340,000.00; servicio público; así como a los propietarios de vehículos usados del servicio particular con valor de hasta \$200,000.00), y de vehículos usados que cuentan con placas del servicio público de transporte con valor de hasta \$300,000.00	De hasta el 100%
<i>Hidalgo</i>	Beneficio	Personas físicas y personas morales residentes en el Estado de Hidalgo que se encuentren al corriente de sus obligaciones en materia de impuestos y derechos relacionados con movimientos en el Registro Vehicular Estatal	100%
<i>México</i>	Subsidio	Personas Físicas residentes en el Estado de México, que sean propietarias de vehículos automotores inscritos en el Registro Estatal de Vehículos, cuyo valor factura no exceda de \$350,000.00	100%
<i>Nuevo León</i>	Apoyo	Personas físicas propietarias de vehículos año modelo 2006 a 2010	20%
<i>Oaxaca</i>	Estímulo Fiscal	Propietarios y/o tenedores de vehículos de hasta nueve años modelo anterior, por los cuales deban pagar el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, considerando el valor total del vehículo con el factor de depreciación que se establece en la Ley Estatal de Hacienda por tipo y servicio del vehículo. Asimismo, los propietarios destinados al servicio privado de diez años modelo anterior.	Vehículos de hasta 9 años 30% 20% 10% Vehículos de 10 años \$1
<i>Puebla</i>	Apoyo	Personas físicas y morales propietarias, tenedoras o usuarias de vehículos	100%
Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Hacienda de las entidades federativas			

Tabla 12.1 Beneficios fiscales que otorgaron los gobiernos estatales respecto al impuesto a la tenencia durante el ejercicio fiscal 2016 (Continuación)

ENTIDAD	BENEFICIO FISCAL	BENEFICIARIOS	PORCENTAJE
<i>Querétaro</i>	Apoyo	Personas físicas residentes en el Estado de Querétaro, que cumplan con los siguientes criterios de elegibilidad: Propietarias de vehículos inscritos en el Padrón Vehicular Estatal cuyo valor factura no exceda los \$400,000.00 (Cuatrocientos mil pesos 00/100 Moneda Nacional), sin considerar el Impuesto al Valor Agregado; las personas morales con fines no lucrativos, de conformidad con lo previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y las personas que no se encuentren inscritas en los padrones de contribuyentes del Estado.	Hasta el 100%
<i>Quintana Roo</i>	Estímulo fiscal	Sujetos obligados al pago del Impuesto Sobre Uso o Tenencia Vehicular en términos del Capítulo XV de esta Ley que cubran el pago correspondiente por concepto de derechos de control vehicular	100%
<i>Sinaloa</i>	Beneficio	personas físicas sujetas a dicho impuesto, que no se encuentren registradas en el Servicio de Administración Tributaria bajo ningún Régimen de Actividades Empresariales o Profesionales y que hayan sido emplacados en el Estado de Sinaloa con fecha anterior a la entrada en vigor del presente Decreto, siempre y cuando el valor de factura original del vehículo no exceda de hasta \$250,000.00	100%
<i>Tamaulipas</i>	Subsidio	Personas físicas o morales tenedoras o usuarias de vehículos nuevos o usados cuyo valor factura sea de hasta \$250,000.00 para el Ejercicio Fiscal 2016	100%
<i>Tlaxcala</i>	Tasa cero	Los propietarios, tenedores o usuarios de vehículos automotores, cuyo valor total del vehículo sea hasta por un monto de \$ 550,000 pesos.	100%
<i>Veracruz</i>	Subsidio	Personas físicas y morales propietarias de vehículos nacionales o de procedencia extranjera, dados de alta en el Registro, de los servicios público y privado.	100%
<i>Zacatecas</i>	Subsidio	Los propietarios de unidades automotrices que tienen obligación de cubrir el ISTUV, cuyo valor de adquisición en factura primordial sea igual o menor a \$200,000.00, que se encuentren inscritos o se inscriban en el padrón vehicular estatal.	100% Enero 50% Febrero 25% Marzo
Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de Hacienda de las entidades federativas			

Cabe destacar que los gobiernos estatales que derogaron el impuesto a la tenencia en su entidad también otorgaban beneficios fiscales a sus contribuyentes, a excepción del estado de Nayarit, ya que éste fue el único estado que no otorgó beneficios fiscales a sus ciudadanos durante la vigencia del gravamen.

Por su parte, los estados que para 2015 dejaron de gravar el impuesto a la tenencia otorgaron subsidios fiscales del 100 por ciento durante la vigencia del gravamen estatal, tal es el caso del estado de Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco, mientras que, en el estado de Baja California Sur, el gobierno subnacional condonó el 50 por ciento del pago del impuesto a la tenencia vehicular a adultos mayores, pensionados y jubilados.

Respecto a las entidades que dejaron de gravar el impuesto a la tenencia en 2016, el gobierno del estado de Aguascalientes otorgó exención y descuento en el pago del impuesto a la tenencia; en el primer caso brindó una exención del 100 por ciento en el pago del impuesto a personas con discapacidad, jubilados, pensionados y personas de la tercera edad, mientras que el descuento consistió en una disminución del pago del impuesto cuando se causará entre enero y febrero.

Para el caso de Campeche, el gobierno concedió un estímulo fiscal del 100 por ciento para los propietarios de vehículos con hasta un valor de \$200,000.00; en el estado de Chiapas, se otorgó un subsidio fiscal que iba desde el 5 por ciento hasta el 20 por ciento, durante enero y marzo; asimismo en el estado de Yucatán se condonó el pago del impuesto a la tenencia a los propietarios que cubrieran en una sola exhibición dicho pago y de acuerdo con el mes en que causará éste. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los beneficios fiscales otorgados por las entidades federativas.

Tabla 13 Beneficios fiscales que otorgaron los gobiernos estatales por el impuesto a la tenencia antes de la derogación estatal

ENTIDAD	TIPO DE BENEFICIO	BENEFICIARIOS	PORCENTAJE
<i>Aguascalientes</i>	Exención/ Descuento	Personas con discapacidad, pensionados, jubilados y de la tercera edad Propietarios de vehículos modelos hasta nueve años anterior que causen el impuesto a la tenencia en enero y febrero.	100% 10% Enero 5% Enero
<i>Baja California Sur</i>	Condona	Personas afiliadas al Instituto Nacional de Adultos en Plenitud o que tengan el carácter de pensionados o jubilados por las diversas instituciones sociales.	50%

Fuente: Elaboración propia con información oficial de los gobiernos de las entidades federativas.

Tabla 14.1 Beneficios fiscales que otorgaron los gobiernos estatales por el impuesto a la tenencia antes de la derogación estatal (Continuación)

ENTIDAD	TIPO DE BENEFICIO	BENEFICIARIOS	PORCENTAJE
<i>Chiapas</i>	Subsidio	Personas físicas, sujetas al pago del Impuesto Estatal sobre Tenencia o Uso de Vehículos	20% Enero 10% Febrero 5% Marzo
<i>Michoacán</i>	Subsidio	Personas físicas o morales sujetas al pago del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	100%
<i>San Luis Potosí</i>	Subsidio	Propietarios de vehículos con valor factura de origen hasta de \$150,000.00, siempre que se encuentren al corriente en el pago del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos federal, Derechos de Control Vehicular y demás obligaciones fiscales, tanto de carácter federal coordinado, como estatal a que se encontraren sujetos.	50%
<i>Tabasco</i>	Subsidio	Personas físicas y jurídicas colectivas sujetas al IVE establecido en la Ley de Hacienda del estado, consiste en la cantidad que resulte de aplicar el impuesto antes citado a un vehículo con valor antes de impuestos de hasta \$100, 000 del año/ modelo que corresponda	100%
<i>Yucatán</i>	Condonación	Los contribuyentes que paguen en una sola exhibición el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	20% Enero 10% Febrero 5% Marzo
Fuente: Elaboración propia con información oficial de los gobiernos de las entidades federativas.			

A pesar de que los beneficios fiscales que otorgan los gobiernos subnacionales son similares, el marco jurídico no es homogéneo, dado que cada entidad define el medio por el cual se establecen los beneficios fiscales, puesto que algunos gobiernos estatales otorgan beneficios fiscales a través de la Ley de Hacienda Estatal, la Ley de Ingresos, o bien, por medio de Acuerdos gubernamentales o programas presupuestales; y en el caso del estado de Baja California Sur, hasta 2014 a través de su Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos mantenía la condonación del pago del impuesto a la tenencia.

Por su parte, para el ejercicio fiscal 2016, los gobiernos estatales otorgaron beneficios fiscales mediante acuerdos gubernamentales, tal es el caso de la Ciudad de México, el estado de México, Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas; mientras que los estados de Hidalgo, Puebla y Querétaro otorgaron beneficios fiscales a través de programas

presupuestales; por el contrario, los estados de Colima, Durango y Nuevo León estipularon el otorgamiento de beneficios fiscales a través de la Ley de Hacienda; y por medio de la Ley de ingresos, los estados de Oaxaca y Tlaxcala establecieron los subsidios y estímulos fiscales, y por último bajo Decreto, los estados de Baja California, Coahuila, Veracruz y Zacatecas concedieron beneficios fiscales a sus contribuyentes.

Tabla 15 Marco jurídico por el cual se otorgaron beneficios fiscales por el impuesto a la tenencia en el ejercicio 2016

ACUERDO	PROGRAMA	LEY DE HACIENDA	LEY DE INGRESOS	DECRETO
Ciudad de México México Guerrero Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas	Hidalgo Puebla Querétaro	Colima Durango Nuevo León	Oaxaca Tlaxcala	Baja California Coahuila Veracruz Zacatecas
Fuente: Elaboración propia con información oficial de las entidades federativas				

Es evidente que la presencia de los beneficios fiscales en las entidades federativas genera cierta distorsión, pues a pesar de que existen similitud en cuanto a los porcentajes asignados, el problema radica en la diversidad que existe en cuanto a los requerimientos para ser acreedor de dichos beneficios, asimismo, la competencia que incurre entre los gobiernos estatales por atraer un número mayor de contribuyentes conlleva a que proporcionen beneficios fiscales más atractivos.

3.5. Conclusiones del capítulo.

El impuesto a la tenencia se presentó por primera vez en México, en Ley de Ingresos de 1962, no obstante, quedó abrogado en 2012, siendo la última modificación de la Ley sobre el Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos en el año 2008; cabe señalar que el impuesto gravaba a los automóviles nuevos o usados hasta nueve años modelo, asimismo, no tenía una tasa gravable fija, sino más bien dependía del vehículo y los años de antigüedad; sin embargo,

cabe aclarar que en algunas entidades federativas existía el cobro del impuesto sobre tenencia vehicular de automóviles con diez o más años de antigüedad.

La abrogación del impuesto federal a la tenencia tiene argumentos tanto a favor como en contra, puesto que por una parte la eliminación del gravamen resulta ser una noticia favorable para los contribuyentes, y se consideraba que dicha eliminación permitiría un mayor bienestar a las familias, ya que de esta manera se fortalecería el federalismo fiscal y, por ende, los gobiernos subnacionales podrían adaptar dicho gravamen de acuerdo a las condiciones que registrará su jurisdicción.

Sin embargo, la abolición de la tenencia no experimentó en el país un resultado positivo, puesto que, en su mayoría las entidades no le tomaron la importancia necesaria a dicho gravamen y ya sea que lo eliminaron o decidieron otorgar beneficios fiscales, por lo que las finanzas de las entidades resultaron afectadas, dado que se presentó una disminución de los recursos, además de que se eliminó un gravamen que resultaba ser eficiente en cuanto a su recaudación, ya que dadas sus condiciones físicas del objeto gravable la evasión sería casi nula, asimismo, este tipo de impuesto contribuía a una justa distribución del ingreso, pues pagaba más quien más tenía, y de igual manera contribuía de manera indirecta a reducir las externalidades, tal es el caso de la contaminación ambiental.

Por último, cabe señalar que las haciendas locales resultaron fuertemente afectadas, ya que no sólo se perdió un gravamen de carácter federal, sino que el impuesto estatal a la tenencia creado a partir de 2012, se ha ido eliminado en las entidades federativas de manera gradual, y los estados que han logrado mantener la tenencia se ven obligados a otorgar beneficios fiscales, ya sea por la cercanía con entidades que invalidaron el gravamen o por las promesas de campaña que han adquirido los políticos en los últimos años para obtener votos en las urnas.

CAPÍTULO 4. COMPORTAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA

4.1. Evolución de los ingresos públicos de las entidades federativas (antes y después de la Reforma)

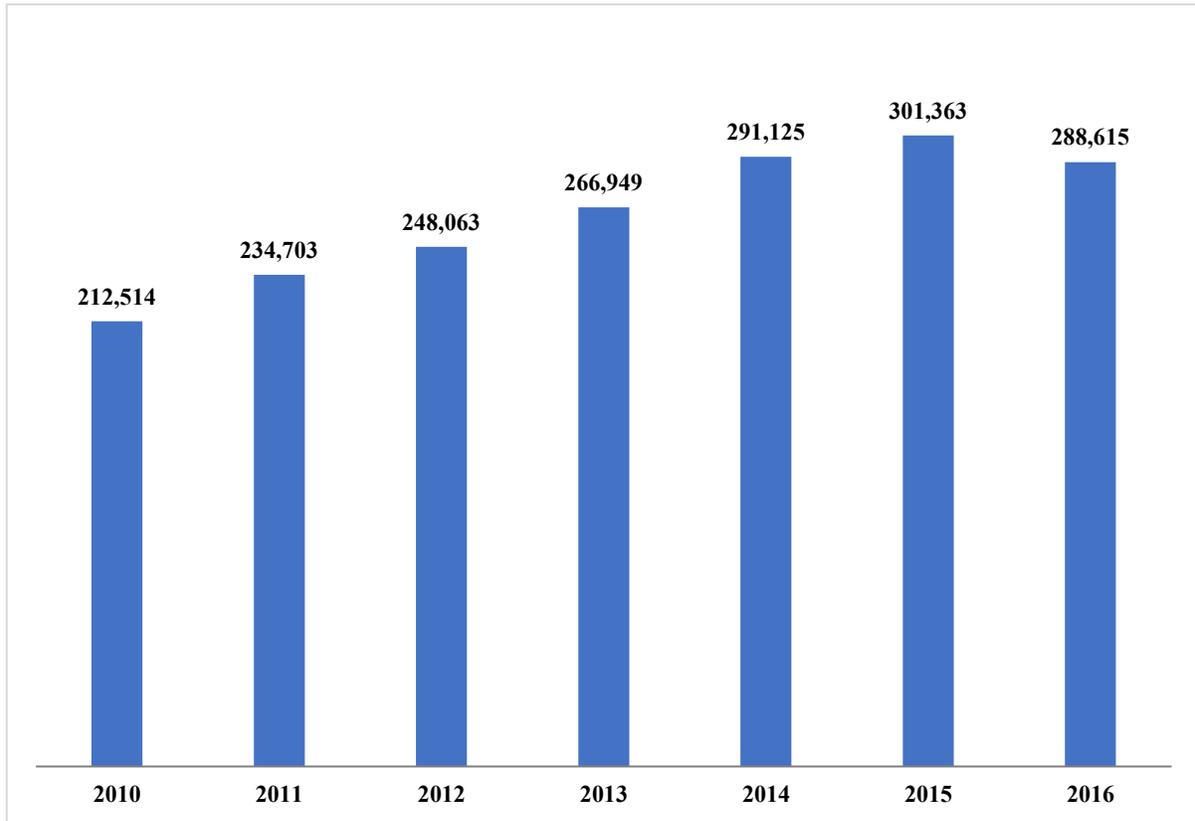
La decisión del Gobierno Federal de abrogar la Ley del ISTUV generó un costo fiscal para el país. De entrada, de las 32 entidades solo 27 decidieron retomar al impuesto como gravamen estatal, por ello desde un inicio la recaudación tributaria sufrió las consecuencias de la decisión tomada por los gobiernos estatales; posteriormente, conforme iba desapareciendo el impuesto estatal o se establecían estímulos fiscales en el resto de las entidades federativas se iba incrementando el costo fiscal para el país.

Cabe señalar que se suscitaron diferentes comportamientos en cuanto a la recaudación del gravamen, ya que los beneficios fiscales que otorgaron los gobiernos locales provocaron una competencia por retener a sus contribuyentes, situación que conlleva diversos escenarios, puesto que en algunos estados por su posición geográfica y/o por los beneficios fiscales brindados han generado mayores ingresos con respecto al impuesto a la tenencia, y por el contrario existen estados que dada su posición geográfica y la inconformidad de los contribuyentes a pagar una carga tributaria por su patrimonio han generado bajas en la recaudación, llevando con ello que algunos gobiernos hayan optado por derogar el impuesto a la tenencia y en algunos casos condonar los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

4.1.1. Evolución de los ingresos propios

La evolución de los ingresos propios en las entidades federativas ha presentado una tendencia positiva durante el periodo 2010-2016, teniendo un incremento de cuatro puntos porcentuales; no obstante, en el año 2016 se observa una disminución de 12,748 millones de pesos, respecto al año anterior.

*Gráfica 1 Evolución de los ingresos propios en las entidades federativas.
(Millones de pesos, a precios de 2016)*



Fuente: elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En el agregado los ingresos propios se han incrementado durante el periodo 2010-2016, sin embargo, dicho crecimiento ha sido desigual entre las entidades, ya que no todas han incrementado sus ingresos de igual manera, pues existen entidades en las que los ingresos incrementaron considerablemente, como es el caso de los estados de Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Puebla y Jalisco; mientras que en algunos estados se han mantenido estables, tal es el caso de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Chiapas, México y Guanajuato; y en estados como Nayarit, Sonora, Michoacán y Baja California han decrecido notablemente.

Tabla 16 Evolución de los ingresos propios de las entidades federativas, 2010-2016
(Millones de pesos a precios de 2016)

ENTIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aguascalientes	1,054	1,246	1,792	1,587	1,821	1,573	1,576
Baja California	7,259	8,171	6,213	6,028	6,105	6,472	4,495
Baja California Sur	1,255	1,138	831	888	796	866	1,640
Campeche	1,971	2,351	2,598	2,796	3,378	4,757	3,030
Chiapas	5,416	5,800	5,386	6,193	6,086	5,958	6,909
Chihuahua	8,660	7,377	7,796	17,871	12,613	18,405	13,886
Ciudad de México	69,963	73,252	75,938	77,023	87,282	94,509	99,593
Coahuila	2,859	2,876	6,201	6,392	5,292	6,512	8,266
Colima	872	1,484	1,263	1,344	1,352	1,250	1,650
Durango	1,457	1,664	1,961	2,052	2,094	2,206	2,526
Guanajuato	6,244	8,900	7,600	10,140	11,835	17,411	6,654
Guerrero	2,447	2,316	2,851	3,060	2,686	2,608	3,981
Hidalgo	3,053	3,213	3,480	3,681	3,869	4,960	3,981
Jalisco	5,871	7,066	10,967	11,267	11,119	13,140	16,062
México	31,920	29,416	28,486	29,210	32,910	29,154	34,335
Michoacán	6,502	12,949	9,445	4,492	4,401	4,214	3,567
Morelos	1,135	1,057	1,177	1,357	1,800	1,522	1,813
Nayarit	3,220	3,700	6,092	1,824	5,266	1,014	1,267
Nuevo León	5,368	13,125	15,167	19,465	21,100	16,306	17,695
Oaxaca	2,103	2,452	3,128	4,322	4,482	4,600	4,651
Puebla	3,076	4,102	5,159	8,608	8,008	7,658	8,218
Querétaro	2,896	3,795	4,257	4,397	4,045	4,368	4,968
Quintana Roo	2,701	2,963	2,574	3,028	4,449	5,580	5,482
San Luis Potosí	3,509	3,684	3,621	3,855	4,316	4,625	5,281
Sinaloa	812	1,347	1,457	1,485	1,607	1,711	4,267
Sonora	15,044	6,250	5,543	6,575	13,798	12,391	6,295
Tabasco	1,839	3,717	3,704	3,914	4,083	3,859	4,119
Tamaulipas	3,932	4,427	5,940	7,190	6,808	6,035	6,291
Tlaxcala	614	595	616	570	700	826	939
Veracruz	6,577	10,105	12,025	11,854	11,723	11,361	0
Yucatán	1,647	2,348	2,460	2,285	3,292	3,276	3,438
Zacatecas	1,239	1,817	2,336	2,197	2,011	2,236	1,742
Total	212,514	234,703	248,063	266,949	291,125	301,363	288,615

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El estado de Sinaloa es la entidad que muestra el mayor incremento durante el periodo 2010-2016, con el 27 por ciento, ya que los ingresos propios se han mantenido alrededor de 1,500 millones de pesos entre 2011 y 2015, siendo hasta el año 2016 cuando estos se incrementaron en 2,556 millones de pesos.

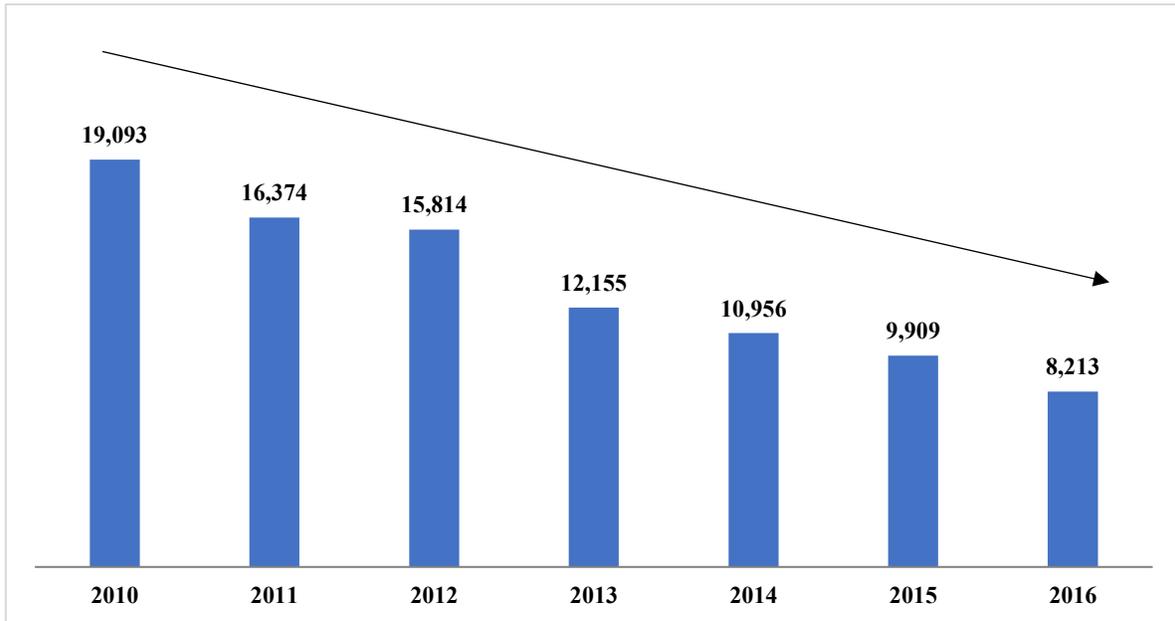
Por el contrario, el estado de Nayarit es la entidad que presenta un decremento, puesto que durante el periodo 2010-2016, sus ingresos propios disminuyeron en 12 puntos porcentuales, a pesar de que en los años 2012 y 2014 se presentan incrementos significativos, la situación no se revertió, en contraste, se agudizó, presentando en el año 2015 los menores ingresos propios del periodo.

Por su parte, el estado de México es la entidad que refleja estancamiento en la evolución de los ingresos propios, ya que durante el periodo 2010-2016 únicamente se observa un crecimiento del 1 por ciento.

4.1.2. Evolución de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos en las entidades federativas

La recaudación del Impuesto Sobre Tenencia ha mostrado un comportamiento diferente entre las entidades federativas, ya que cada entidad ha reaccionado de manera distinta, debido al tratamiento que los gobiernos locales han brindado a este gravamen; sin embargo, en el agregado se observa que la recaudación del impuesto estatal a la tenencia ha mostrado una tendencia a la baja, dado que ha presentado un decremento del 58 por ciento, teniendo así una pérdida de 10,880 millones de pesos, entre los años 2010 y 2016, lo cual no resulta sorprendente, ya que como se ha comentado, 15 de las 32 entidades federativas han derogado el gravamen y el resto ha otorgado beneficios fiscales, por lo que la captación se ha visto afectada.

Gráfica 2. Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas. (Millones de pesos a precios de 2016)



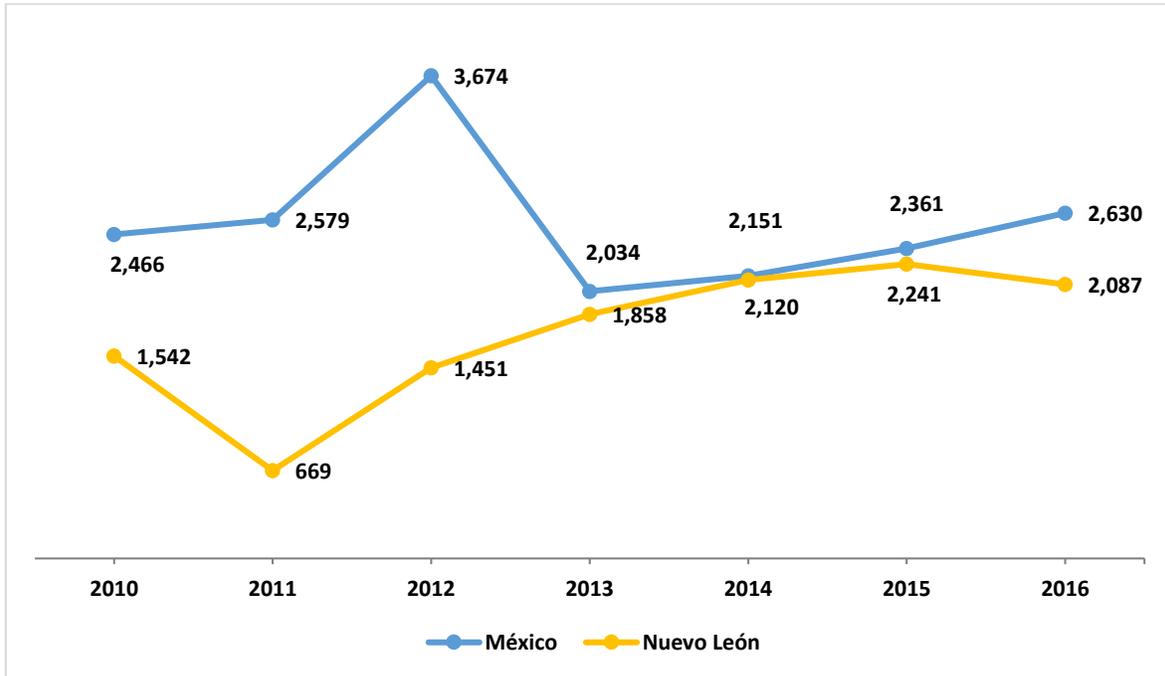
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En su mayoría las entidades federativas han mostrado pérdidas en cuanto a la recaudación del impuesto a la tenencia vehicular, sin embargo, cada una de las entidades reflejan una situación particular, es por ello que, dividimos el análisis en tres grupos, los cuales se muestran a continuación, no sin antes aclarar que las cifras de recaudación de tenencia que se presentan en las secciones siguientes corresponden a ingresos netos, es decir, son ingresos una vez restando subsidios, incentivos fiscales o descuentos, con relación a la información que se pudo recabar de cada entidad federativa.

a) Los estados que después de 2012 continuaron con el impuesto sobre tenencia y han incrementado su recaudación hasta 2016.

En este grupo se sitúan los estados que adoptaron al impuesto a la tenencia como impuesto estatal, y que, además, muestran un crecimiento en la recaudación del impuesto a la tenencia en sus haciendas locales, por lo que en este rubro se localizan los estados de: México y Nuevo León.

Gráfica 3 Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas que adoptaron el impuesto y han logrado crecimiento (Millones de pesos a precios de 2016)



El estado de Nuevo León es la entidad que experimentó un crecimiento importante en la recaudación del impuesto a la tenencia durante el periodo 2010-2016, puesto que presenta un incremento del 4 por ciento en la captación de los ingresos por concepto del gravamen sobre la tenencia vehicular; mostrando un comportamiento positivo, no obstante, se puede observar que en el año 2011, cuando el impuesto a la tenencia se convierte en impuesto estatal, los ingresos por este concepto sufren una caída considerable, pues en este año se presentó la mayor pérdida en la recaudación del impuesto a la tenencia, ya que se dejaron de percibir 873 millones de pesos, sin embargo, a partir de 2012, la captación del gravamen presentó una tendencia a la alza hasta el año 2015, llegando a registrar 2,241 millones de pesos por este concepto, y ya para el año 2016 la tendencia se revirtió, recaudando únicamente 2,087 millones de pesos, por lo que se puede señalar que en el estado de Nuevo León el cambio en la administración del impuesto a la tenencia no se mostró afectado por esta decisión.

El estado de México es otra de las entidades que ha mostrado un crecimiento en sus ingresos por la recaudación del impuesto a la tenencia durante el periodo 2010-2016, cabe señalar que dicha entidad adoptó como gravamen estatal al impuesto a la tenencia en el año 2012, siendo éste, el año con mayor captación por concepto del impuesto sobre tenencia vehicular, con 3, 674 millones de pesos, cifra superior a los dos últimos años como impuesto federal, no obstante, a partir de 2013 se muestra una tendencia a la baja en cuanto a la recaudación, ya que para 2016 únicamente se recaudaron 2, 630 millones de pesos, con ello se puede señalar que aunque el estado de México, es uno de los estados que muestra un incremento en la recaudación del impuesto a la tenencia, sus ingresos son inferiores a los registrados como gravamen federal.

b) Los estados que después de 2012 continuaron con el impuesto sobre tenencia y han reflejado un decremento en la recaudación del impuesto a la tenencia.

En este rubro se agrupan los estados que continúan gravando al impuesto a la tenencia, como impuesto estatal, pero que han presentado un decremento en la recaudación del impuesto a la tenencia, teniendo entre ellos a las siguientes entidades: Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. No obstante, los estados de Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas y Sinaloa son las entidades que han mostrado un mayor decremento durante el periodo 2010-2016.

Tabla 17 Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas que adoptaron el impuesto, pero que ha decrecido (Millones de pesos a precios de 2016)

ENTIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baja California	472	31	123	116	118	130	136
Ciudad de México	4,818	4,710	4,913	2,740	2,842	2,964	2,745
Coahuila	571	592	216	122	9	3	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

*Tabla 18.1 Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas que adoptaron el impuesto, pero que ha decrecido (Millones de pesos a precios de 2016)
(Continuación)*

ENTIDAD	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Colima	14	23	183	201	210	2	3
Durango	148	52	2	3	3	4	0
Hidalgo	232	227	300	328	61	36	35
Nayarit	40	22	117	113	94	97.06	27.13
Oaxaca	197	41	189	198	185	169	58
Puebla	689	191	1,108	1,205	120	117	108
Quintana Roo	323	421	2	0.722	0.748	0.517	0.534
Sinaloa	492	99	5	6	6	7	7
Tamaulipas	614	541	1	4	4	4	4
Tlaxcala	65	57	16	17	8	4	0.36
Veracruz	877	1,134	815	739	721	158	153
Zacatecas	146	163	231	231	126	15	28

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Por su parte, el estado de Quintana Roo ha presentado un decremento del 60 por ciento, durante el periodo 2010-2016, dado que a partir de 2012 la recaudación se vio fuertemente disminuida, puesto que, a partir de que el impuesto a la tenencia se transformó en impuesto estatal, y aunado a los beneficios fiscales otorgados por el gobierno estatal, la recaudación del impuesto a la tenencia se ha debilitado fuertemente, llegando a recaudar únicamente 530 mil pesos en 2016, cifra inferior a la registrada en 2010, la cual era de 323 millones de pesos, e incluso en 2011 se puede observar una recaudación de 421 millones de pesos.

De la misma manera el estado de Tlaxcala presenta un decremento importante en la recaudación del impuesto a la tenencia, puesto que durante el periodo 2010-2016 los ingresos percibidos por el impuesto a la tenencia se muestran debilitados en un 52 por ciento; sin embargo el decremento más notable se presentó en 2012, puesto que se observa una disminución de 41 millones de pesos respecto al año anterior, situación que no se logró revertir, ya que como impuesto estatal, la recaudación del impuesto a la tenencia no ha

registrado una recaudación similar a la captación como impuesto federal, sino por el contrario ha mostrado un comportamiento negativo.

En el estado de Tamaulipas, también se presenta un decremento significativo, pues durante el periodo 2010-2016 expresa una disminución del 51 por ciento en la recaudación del impuesto a la tenencia, creando una diferencia de 610 millones de pesos entre 2010 y 2016; no obstante se puede observar que a partir de que el impuesto a la tenencia formó parte de la recaudación estatal en 2012 los ingresos por este concepto se debilitaron, recaudando únicamente un millón de pesos, cifra muy inferior a la recaudación del año 2010, el cual fue de 610 millones de pesos, asimismo, entre los años 2013-2016 se registró una recaudación constante de 4 millones de pesos, situación que se atribuye a los beneficios fiscales que otorga el gobierno estatal a los contribuyentes obligados a pagar el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

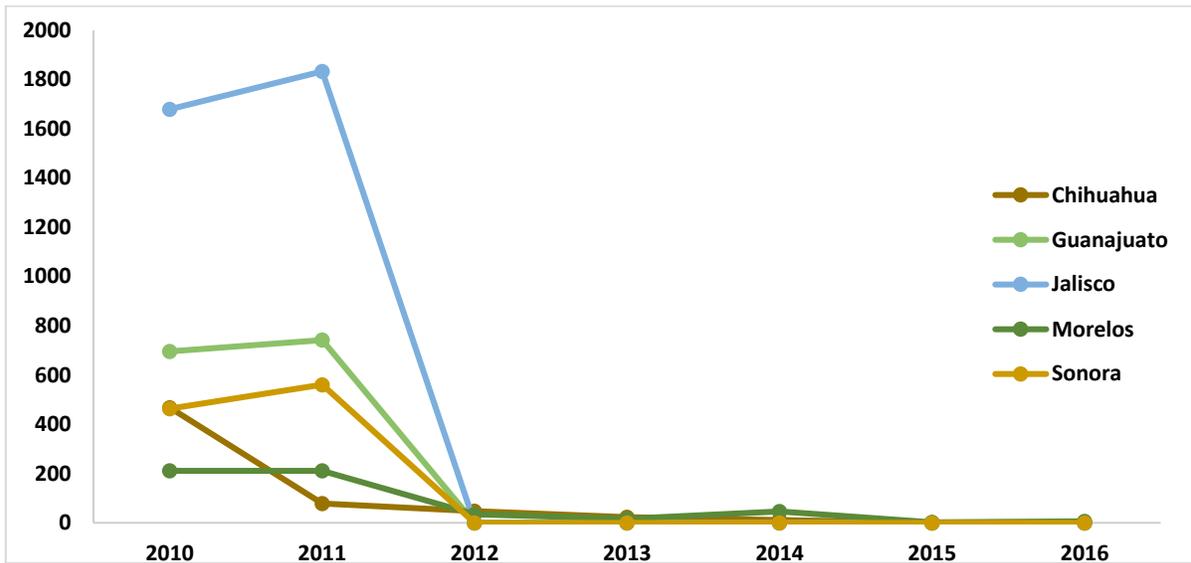
El estado de Sinaloa es otro de los estados en los que la recaudación del impuesto a la tenencia ha disminuido notablemente, pues entre 2010 y 2016, la captación del impuesto a la tenencia en esta entidad ha decrecido en 45 puntos porcentuales, sin embargo, la reducción en la recaudación del gravamen se observa a partir de 2011, cuando el impuesto a la tenencia pasó a formar parte de los ingresos estatales, puesto que, en 2011 se percibieron 393 millones de pesos menos que el año inmediato anterior, pero la situación se agudizó a partir de 2012 cuando la percepción del gravamen fue únicamente de 5 millones, y aunque la recaudación ha incrementado en los últimos años, ésta es inferior a la recaudación reportada durante la vigencia del impuesto federal.

c) Los estados que después de 2012 no tomaron el impuesto o fue abrogado en algún momento, es decir, el grupo de estados para los cuales se ha caído la recaudación en el periodo 2010-2016.

En este grupo se encuentran las entidades en las que los gobiernos decidieron no adoptar el impuesto a la tenencia como impuesto estatal, tal es el caso de los estados de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Sonora; asimismo, lo integran estados en los cuales los gobiernos subnacionales decidieron derogar el gravamen años posteriores a su reasignación

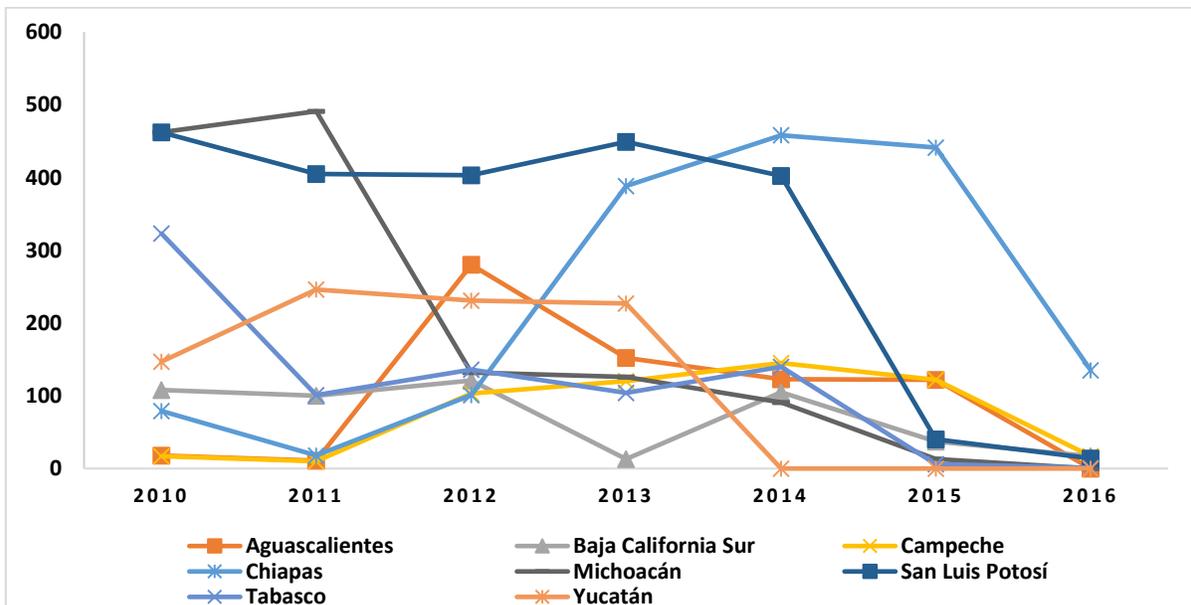
como impuesto estatal, por lo que se incluyen los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

Gráfica 4 Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas que no adoptaron el gravamen (Millones de pesos a precios de 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Gráfica 5 Evolución de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en las entidades federativas que derogaron el gravamen estatal (Millones de pesos a precios de 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El estado de Tabasco muestra una pérdida del 55 por ciento en la recaudación del impuesto a la tenencia, durante el periodo 2010-2016, sin embargo, cabe destacar que el estado de Tabasco eliminó este gravamen en el año 2015, es por ello que durante los años 2015 y 2016 únicamente se reconocieron los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, no obstante, se puede observar que hubo una fuerte disminución en la recaudación del impuesto a la tenencia a partir de que dicho gravamen formó parte de los ingresos estatales, puesto que en 2011 únicamente se registró una recaudación de 101 millones de pesos, cifra inferior a la registrada en 2010, la cual fue de 323 millones de pesos, y pese a que en 2014 se presentó la mayor recaudación del gravamen como impuesto estatal, ésta fue inferior a lo asentado como impuesto federal.

Por el contrario, el estado de Chiapas es uno de los estados que logró incrementar la captación de los ingresos por concepto del impuesto a la tenencia, ya que a partir del año 2013 cuando el impuesto a la tenencia se convirtió en impuesto estatal, la recaudación por concepto del impuesto a la tenencia registró 388 millones de pesos, cifra superior a la reflejada en 2012, año en el que el gobierno del estado de Chiapas no recaudó ingresos por el impuesto a la tenencia de carácter estatal, sin embargo, a partir del año 2013 los ingresos por concepto del impuesto a la tenencia mostraron una tendencia al alza, siendo hasta 2015 cuando se mostró un debilitamiento en la captación del impuesto a la tenencia, registrando 441 millones de pesos, no obstante, en 2016 el gobierno del estado de Chiapas decidió derogar el gravamen, por lo que únicamente se asentaron 135 millones de pesos, por tanto, es de señalar que la recaudación del impuesto a la tenencia en el estado de Chiapas resultaba ser un ingresos tributario positivo para la hacienda local durante los años de vigencia del gravamen.

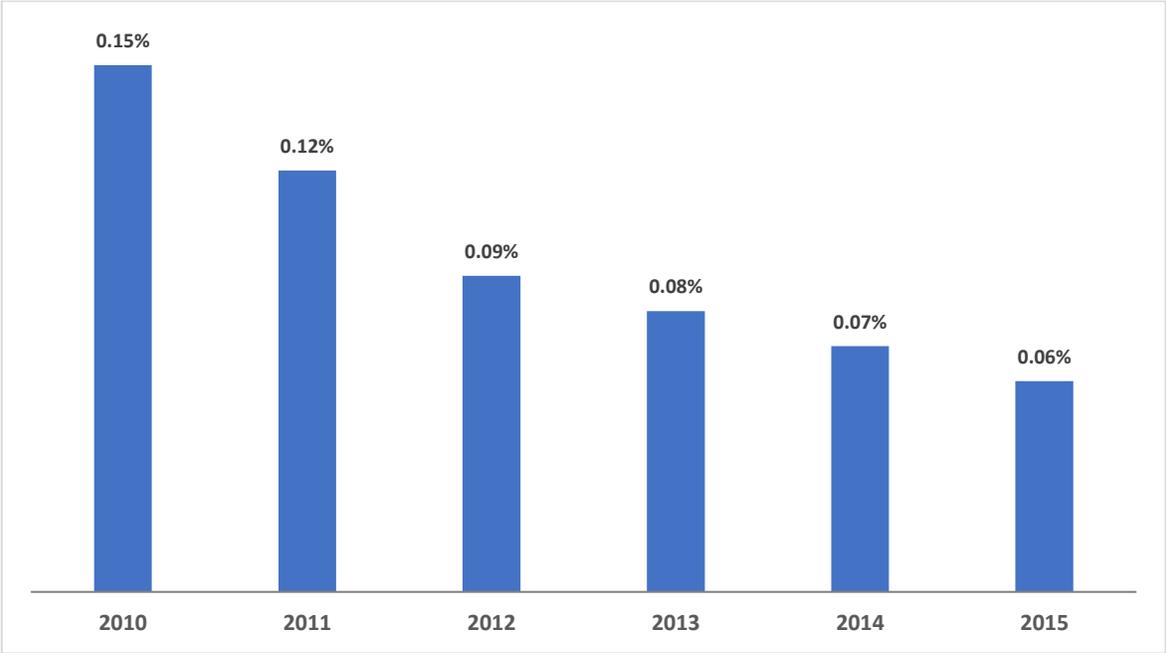
Por último, el estado de Campeche es el estado que ha logrado mantener la recaudación del impuesto a la tenencia, puesto que si bien no mostró un crecimiento durante el periodo 2010-2016, tampoco presentó pérdidas en su recaudación, puesto que en los años 2010 y 2016 se registró una recaudación de 17 millones de pesos, sin embargo, es importante aclarar que en el estado de Campeche el impuesto a la tenencia se adoptó en el año 2009, por lo que se puede observar que durante los dos primeros años como gravamen estatal, la

recaudación fue baja, pero, a partir de 2012 cuando el impuesto federal había quedado abrogado se registró una captación de 103 millones de pesos, incentivando una tendencia al alza, no obstante en 2015 la recaudación del impuesto a la tenencia disminuyó, captando únicamente 122 millones de pesos, principalmente se debe a que en 2015 fue el año en que se anunció la eliminación del gravamen a la tenencia en el estado de Campeche a partir del año 2016, y por consiguiente, en 2016 únicamente se recaudaron 17 millones de pesos por adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

4.1.3 El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)

La participación del impuesto a la tenencia en el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), en el agregado ha mostrado un comportamiento negativo, puesto que de representar el 0.15 por ciento en 2010, para 2015 únicamente se registra una participación de 0.06 por ciento.

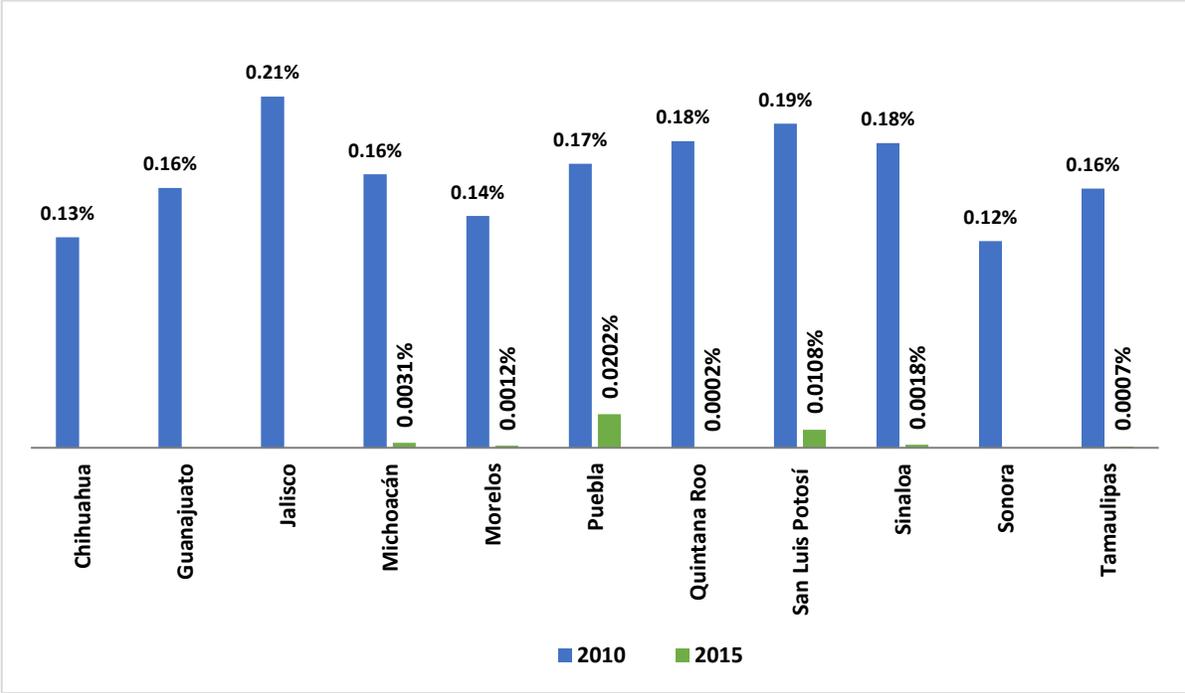
Gráfica 6 Participación del impuesto a la tenencia en el Producto Interno Bruto Estatal en las entidades federativas, 2010-2015. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Las entidades que contribuyen a que la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE haya disminuido son los estados de Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Michoacán, Guanajuato, Tamaulipas, Puebla, Morelos, Coahuila, Chihuahua y Sonora; sin embargo, para el caso de los estados de Jalisco, Guanajuato, Morelos, Chihuahua y Sonora se debe a que éstos no adoptaron al impuesto a la tenencia como gravamen estatal, es por ello que de participar con más del 0.10 por ciento en 2010, para 2015 es nula; por su parte, en los estados de Michoacán y San Luis Potosí la baja participación se debe principalmente a que en estas entidades quedó derogado el impuesto a la tenencia a partir de 2015, y en este último año sólo se registraron los adeudos de ejercicios fiscales anteriores; no obstante, en los estados de Puebla, Tamaulipas, Quintana Roo y Sinaloa la situación se agudiza, ya que el impuesto a la tenencia presenta una participación casi nula en el año 2015, cuando en el año 2010 representaba por arriba del 0.13 por ciento.

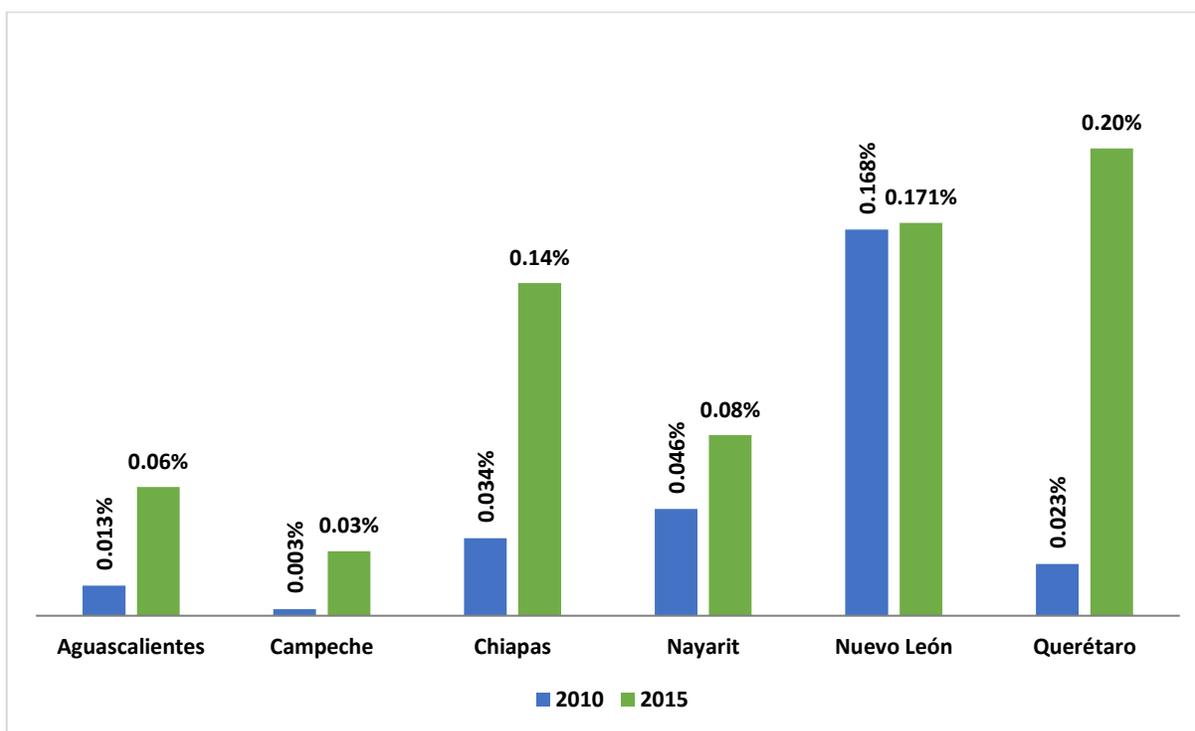
Gráfica 7 Entidades federativas en las que más decreció la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

A pesar de que en el agregado la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE presenta un comportamiento negativo, existen entidades federativas en donde dicha participación se incrementó, tal es el caso de los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León y Querétaro, siendo este último, el estado que presenta un mayor dinamismo, ya que de representar únicamente el 0.02 por ciento en 2010, para 2015 figuró en el 0.20 por ciento, situación similar sucedió en el estado de Chiapas, pues de registrar una participación del 0.03 por ciento en 2010, en 2015 ésta fue de 0.14 puntos porcentuales; a lo que respecta a los estados de Aguascalientes, Campeche y Nayarit, mostraron un ligero incremento en la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE, siendo ésta de 0.06, 0.03 y 0.08 por ciento, respectivamente; por su parte, el estado de Nuevo León tuvo un incremento menor, pues solo se incrementó la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE en 0.03 por ciento, sin embargo, se podría considerar una participación más estable, debido a que en 2010 la participación fue de 0.168 por ciento y para 2015 fue de 0.17 por ciento.

Gráfica 8 Entidades federativas en las que se incrementó la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE. (Porcentaje)

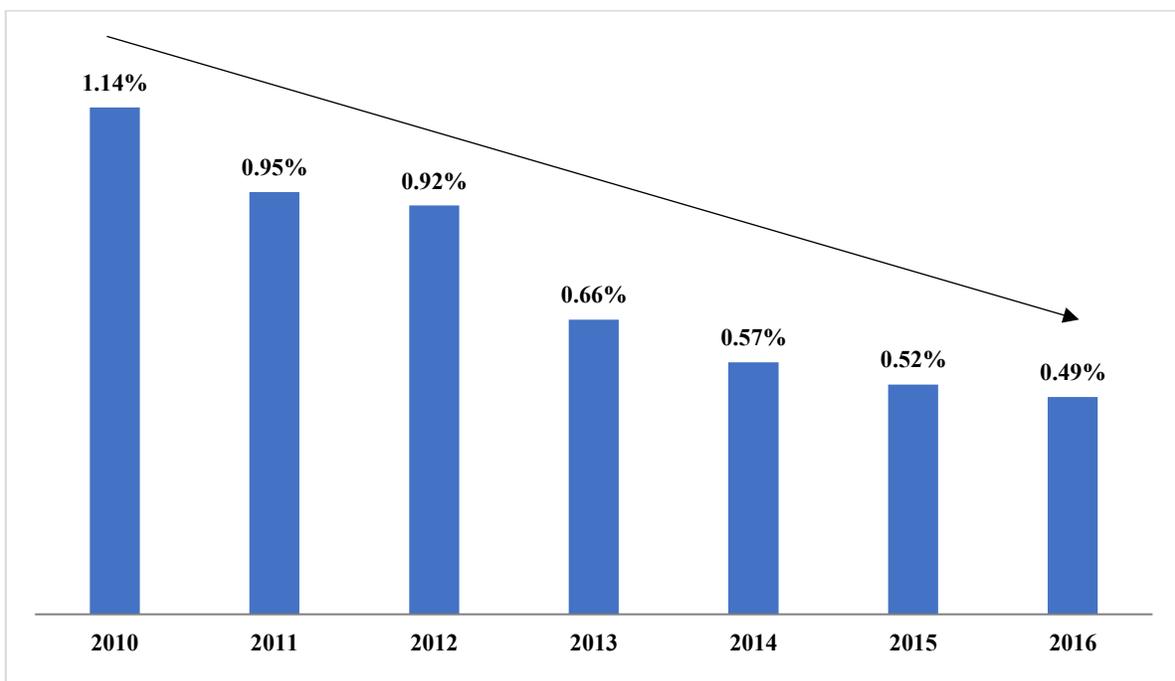


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

4.1.4. El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje de los ingresos totales

La participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales en el agregado expresa una tendencia a la baja, puesto que en el año 2010 dicho gravamen explicaba a los ingresos totales en 1.14 por ciento, sin embargo, para 2016, únicamente representó el 0.49 por ciento.

Gráfica 9 Participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales en las entidades federativas, 2010-2016 (Porcentaje)

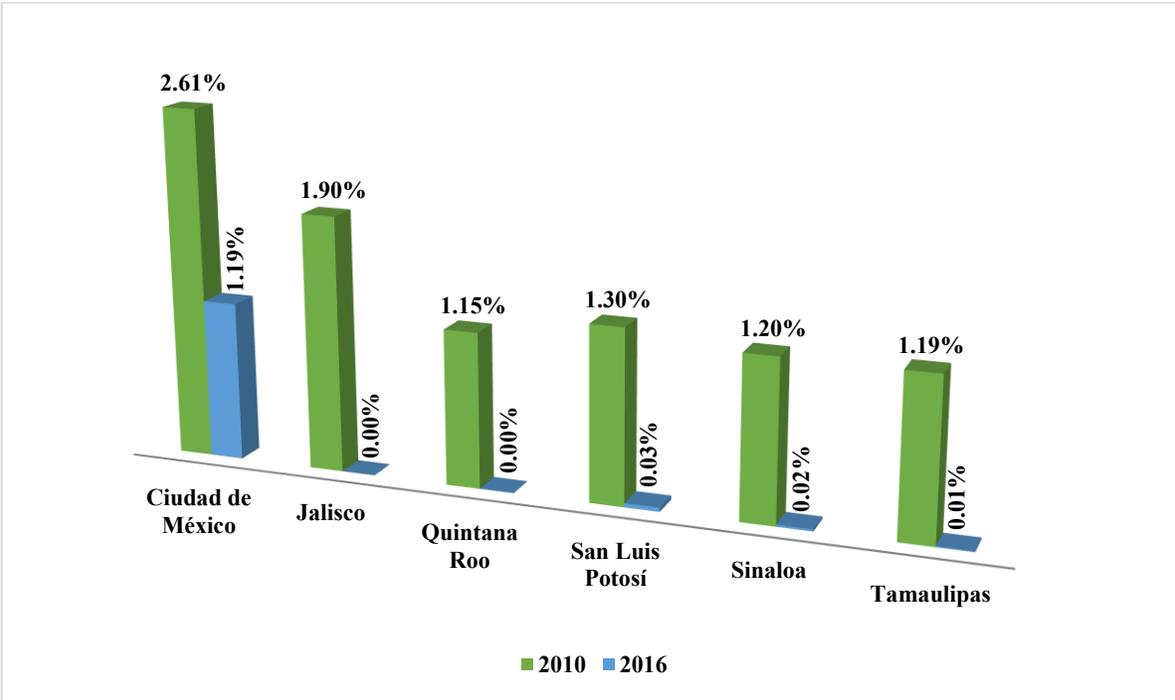


Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

La reducción de la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales, surge a raíz de las pérdidas que se han suscitado en cada una de las entidades federativas, puesto que, en la mayoría de los estados, la participación del gravamen ha disminuido marcadamente, principalmente en: la Ciudad de México, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sinaloa y Quintana Roo, siendo la Ciudad de México la entidad que presenta la situación más radical ya que comparando los años 2010 y 2016, el impuesto a la tenencia perdió una participación de 1.42 puntos porcentuales; asimismo el estado de Jalisco, no obstante, esto se debe a que en esa entidad no se adoptó como impuesto estatal al impuesto a

la tenencia, teniendo una participación de 1.19 por ciento en los ingresos totales; de la misma manera, el estado de San Luis Potosí presenta una fuerte disminución en la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales, reducción que tiene como justificación la derogación del impuesto a la tenencia implementada por el gobierno local a partir de 2015; respecto a los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Quintana Roo, estos estados mantienen vigente el impuesto a la tenencia, sin embargo comparando la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales muestran una considerable disminución, puesto que de representar el 1.19, 1.20 y 1.15 por ciento en 2010, respectivamente, en 2016 reportan una participación casi nula.

Gráfica 10 Entidades federativas en las que más decreció la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales. (Porcentaje)

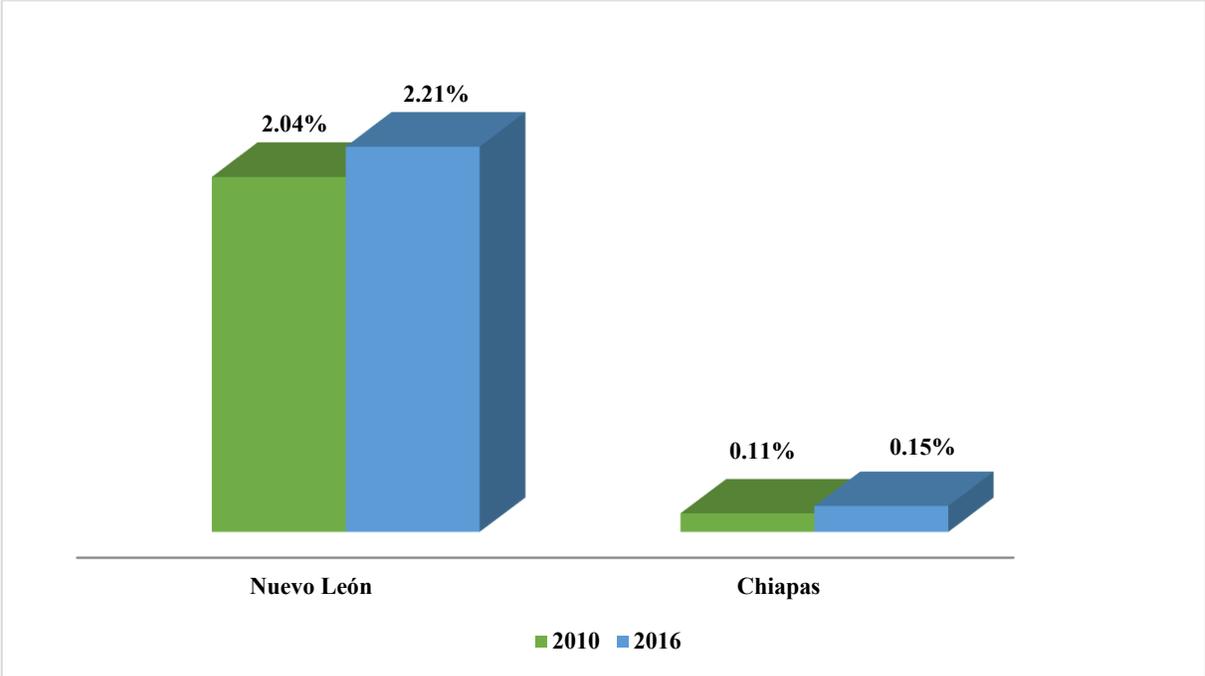


Fuente: elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En contraste, los estados de Nuevo León y Chiapas son los estados que arrojaron una mayor participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales en el año 2016, respecto a 2010, ya que al hacer el comparativo, en el estado de Nuevo León en el año 2016 la participación fue de 2.21 por ciento, superior a la registrada en 2010, la cual fue de 2.04 por

ciento; asimismo, en el estado de Chiapas, la participación del gravamen se incrementó en 0.04 puntos porcentuales, llegando a representar el 0.15 por ciento en los ingresos totales en 2016.

Gráfica 11 Entidades federativas en las que se incrementó la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Al comparar la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales entre los años 2010 y 2016 es claro que la participación del gravamen está en decadencia, lo cual se debe principalmente a la disminución en la recaudación del impuesto a la tenencia, tanto por los beneficios fiscales o bien, porque los gobiernos locales han derogado el impuesto estatal a la tenencia.

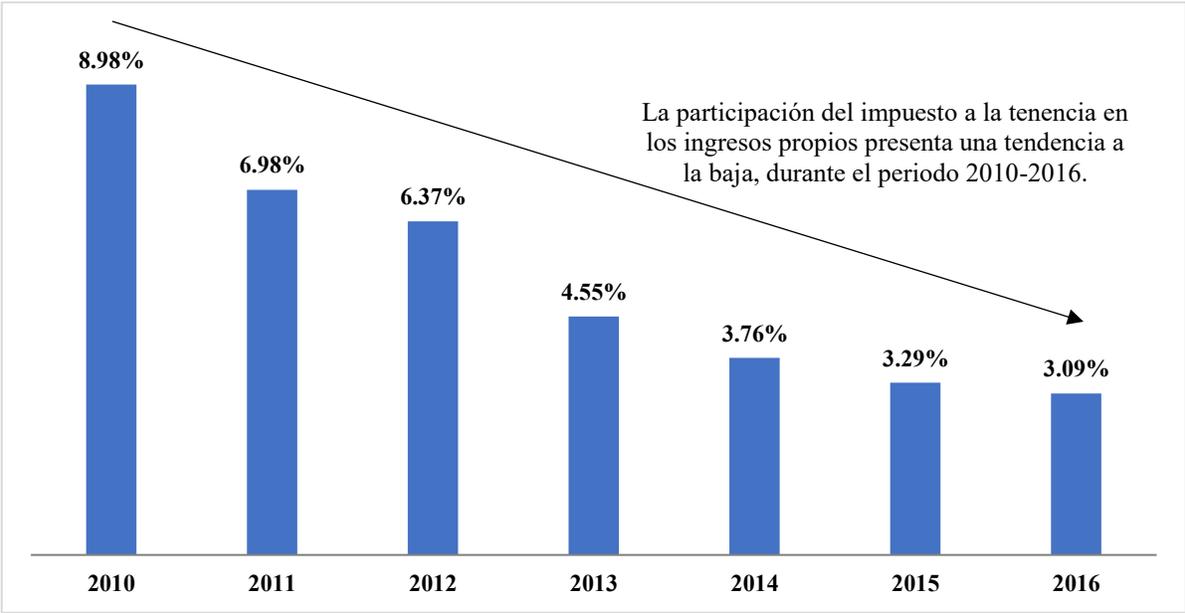
4.1.5. El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) como porcentaje de los ingresos propios

El impuesto a la tenencia a partir de 2012 formó parte de los ingresos propios en las haciendas locales, por lo que es importante analizar el comportamiento que ha presentado el gravamen

en los ingresos propios, reflejando así el impacto que ha mostrado el gravamen como impuesto estatal en cada una de las entidades federativas.

En primera instancia se puede observar que la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios en el agregado ha mostrado un decremento de 5.9 puntos porcentuales, durante el periodo 2010-2016, ya que en 2010 registró una participación del 9.0 por ciento, mientras que para 2016 ésta fue solamente de 3.1 por ciento, sin embargo, lo más sobresaliente es la tendencia a la baja que se marcó a partir de 2012, cuando se esperaba que ésta fuera positiva, debido a que el impuesto a la tenencia se convertía en un impuesto estatal, y con ello la participación del gravamen se incrementaría, pero debido a la derogación del impuesto estatal a la tenencia y a la no adopción del gravamen en algunas entidades, la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios ha tendido a la baja.

Gráfica 12 Participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios en las entidades federativas, 2010-2015. (Porcentaje)



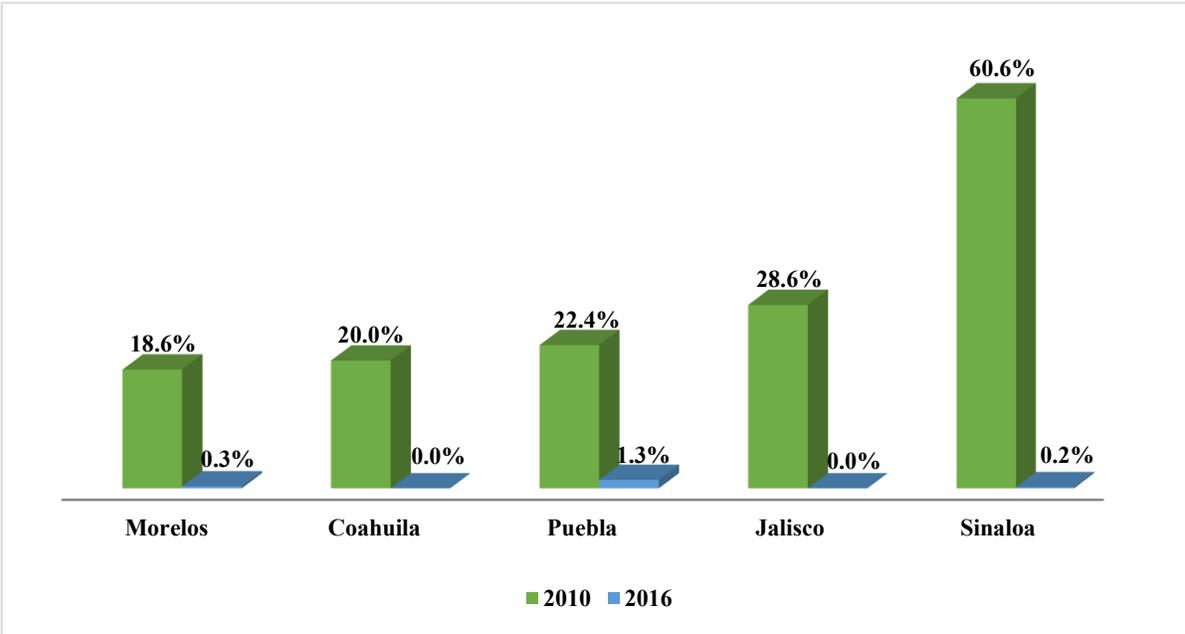
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Al realizar un comparativo entre los años 2010 y 2016 se obtiene como resultado que en la mayoría de las entidades federativas, el impuesto a la tenencia ha perdido participación en los ingresos propios, sin embargo, los estados que presentan una notable disminución en la participación, son los estados de Sinaloa, Jalisco, Puebla, Coahuila y Morelos, siendo el

estado de Sinaloa la entidad que presenta una diferencia significativa, ya que de contribuir con el 60.6 por ciento en los ingresos propios en 2010, para 2016 esa participación fue únicamente de 0.2 por ciento; de la misma manera, en el estado de Puebla, la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios disminuyó de manera importante, dado que para 2016 solo registró una contribución de 1.3 por ciento, 21.07 puntos porcentuales menos que en el año 2010.

Asimismo, en el estado de Coahuila en el año 2016, la participación del gravamen en los ingresos propios fue casi nula, pese a que en 2010 el impuesto a la tenencia representaba el 20.0 por ciento en los ingresos propios; por su parte, en los estados de Jalisco y Morelos, se desprende una caída en la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios, principalmente porque estas entidades federativas no adoptaron el impuesto a la tenencia, como impuesto estatal, perdiendo una participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios del 28.6 y el 18.6 por ciento, respectivamente.

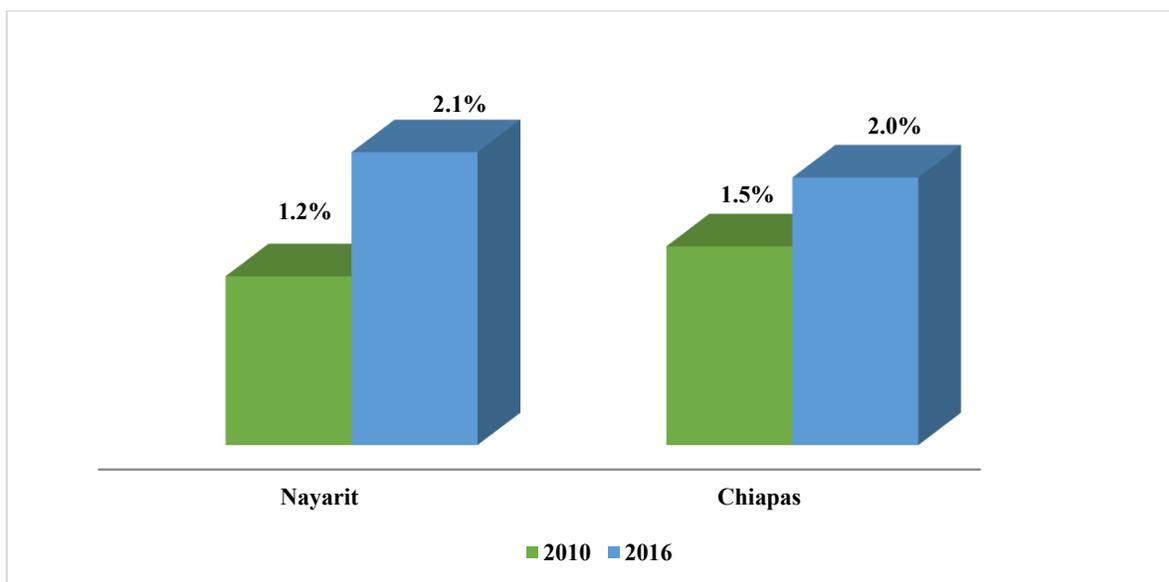
Gráfica 13 Entidades federativas en las que más decreció la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios, entre 2010 y 2016. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Por el contrario, al comparar la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios entre los años 2010 y 2016, los estados de Chiapas y Nayarit fueron los únicos estados que lograron incrementar la contribución del impuesto a la tenencia en los ingresos propios, puesto que el estado de Nayarit pasó de registrar una participación de 1.2 por ciento en 2010 a reportar una participación del 2.1 por ciento en 2016; asimismo, en el estado de Chiapas, la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios se incrementó, dejando de registrar en 2010, el 1.5 por ciento para que en 2016 registrará una aportación del 2.0 por ciento.

Gráfica 14 Entidades federativas en las que se incrementó la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos propios, entre 2010 y 2016. (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

4.2. Análisis comparado del costo fiscal de la eliminación del ISTUV como un impuesto federal

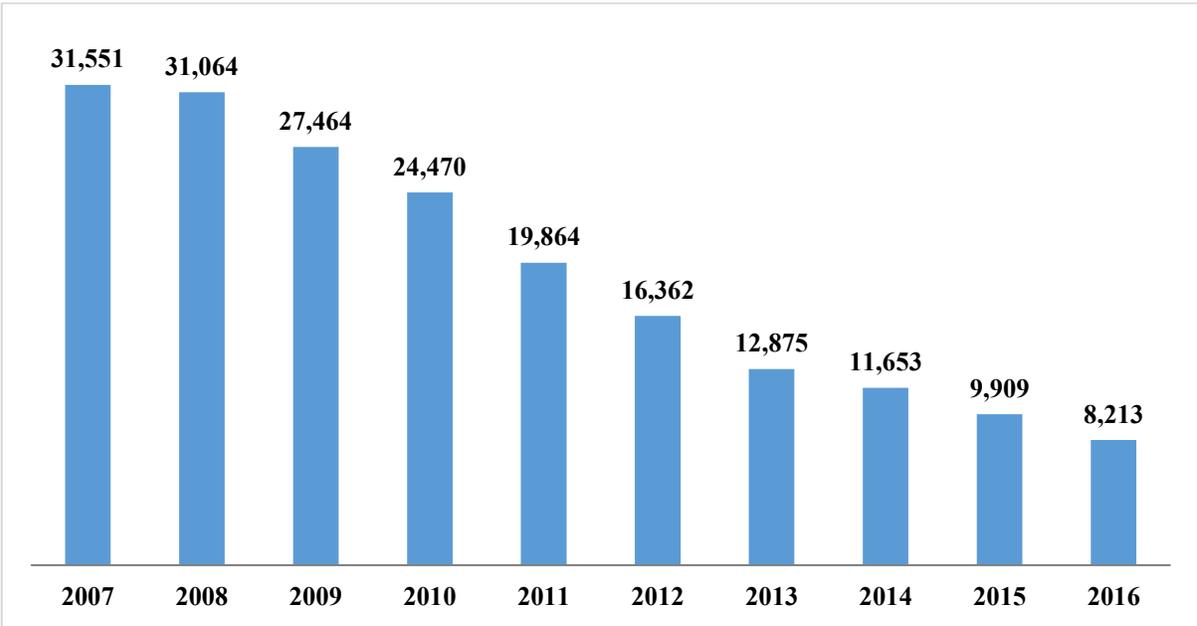
Ante la abrogación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos en 2012, las haciendas locales tuvieron que hacer frente al costo de oportunidad que se presentaba, ya que una vez abrogado el impuesto a la tenencia como impuesto federal, los ingresos se contrarrestarían, y se perdía una fuente importante de ingresos, e incluso aquellos estados que adoptaron el impuesto como gravamen estatal han sufrido la caída en sus ingresos, dado

que en su mayoría han otorgado beneficios fiscales, situación que conlleva a una reducción en los ingresos percibidos por el impuesto a la tenencia.

4.2.4. Estimación de la disminución de la recaudación del impuesto sobre tenencia a nivel nacional

La recaudación del impuesto a la tenencia ha disminuido notablemente a partir de 2008, ya que si bien, la reforma que abrogó al Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos entraba en vigor en 2012, la recaudación comenzó a disminuir a partir de 2008, ya que tan sólo de 2007 a 2008 se observó una baja en la recaudación de 487 millones de pesos, pasando de percibir ingresos de 31,551 millones de pesos a únicamente 31,064 millones de pesos; de la misma manera, para 2012 ya se registraba una pérdida en la recaudación de 15,189 millones de pesos, respecto a 2007, obteniendo un total de ingresos por el impuesto sobre tenencia de 16,362 millones de pesos; y para 2016 se registra una captación de únicamente 8,213 millones de pesos, 23,338 millones de pesos menos que en 2007.

Gráfica 15 Evolución del impuesto sobre tenencia a nivel nacional, 2007-2016. (Millones de pesos a precios de 2016)

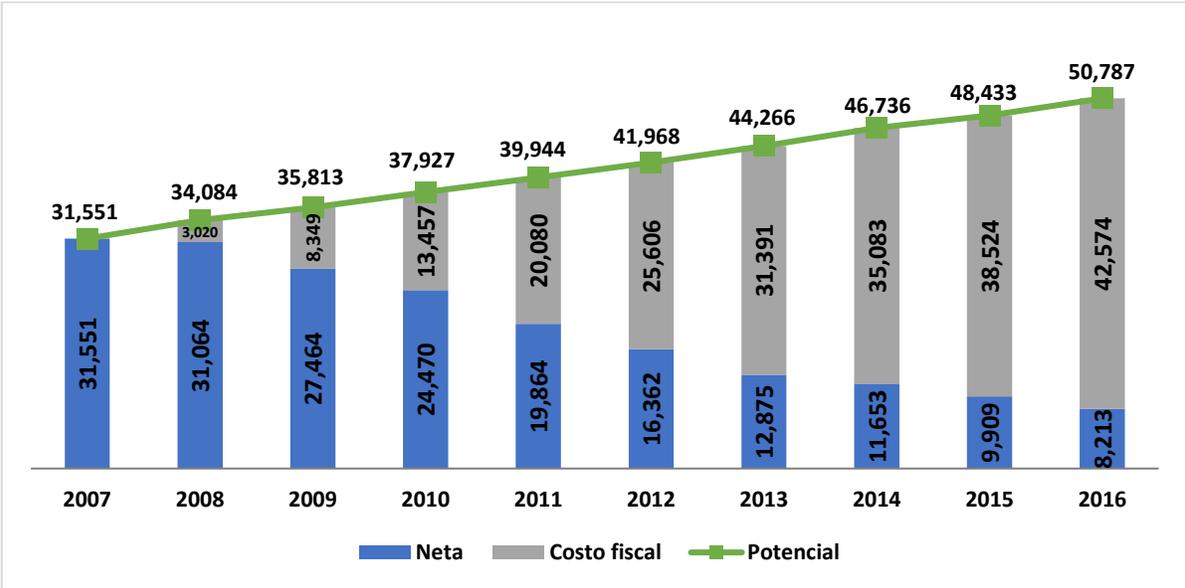


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP y cálculos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El incremento del parque vehicular nacional incentivaba a considerar un aumento en la recaudación del impuesto a la tenencia, es por ello que, considerando un crecimiento real del 1.5 por ciento anual, se estima que para 2012 el impuesto a la tenencia registraría una captación de 41,968 millones de pesos, y para 2016 ésta sería de 50,787 millones de pesos, 19,236 millones de pesos más que en 2007.

Sin embargo, debido a los diferentes tratamientos del impuesto a la tenencia, adoptados en cada una de las entidades federativas, el comportamiento de la recaudación del impuesto a la tenencia a nivel nacional presentó una drástica caída, e incluso en el año 2008, un año después del decreto de abrogación del impuesto a la tenencia, la captación del gravamen fue de 31,064 millones de pesos, 3,020 millones de pesos menos que lo estimado; de la misma manera para 2012 se generó una pérdida de 25,606 millones de pesos, es decir se estima que para 2012 la recaudación sería de 41,968 millones de pesos y únicamente se registraron 16,362 millones de pesos; ya que de esperar una captación de 50,787 millones de pesos sólo se registraron 8,213 millones de pesos.³

Gráfica 16 Recaudación proyectada y neta del impuesto a la tenencia a nivel nacional, 2007-2016

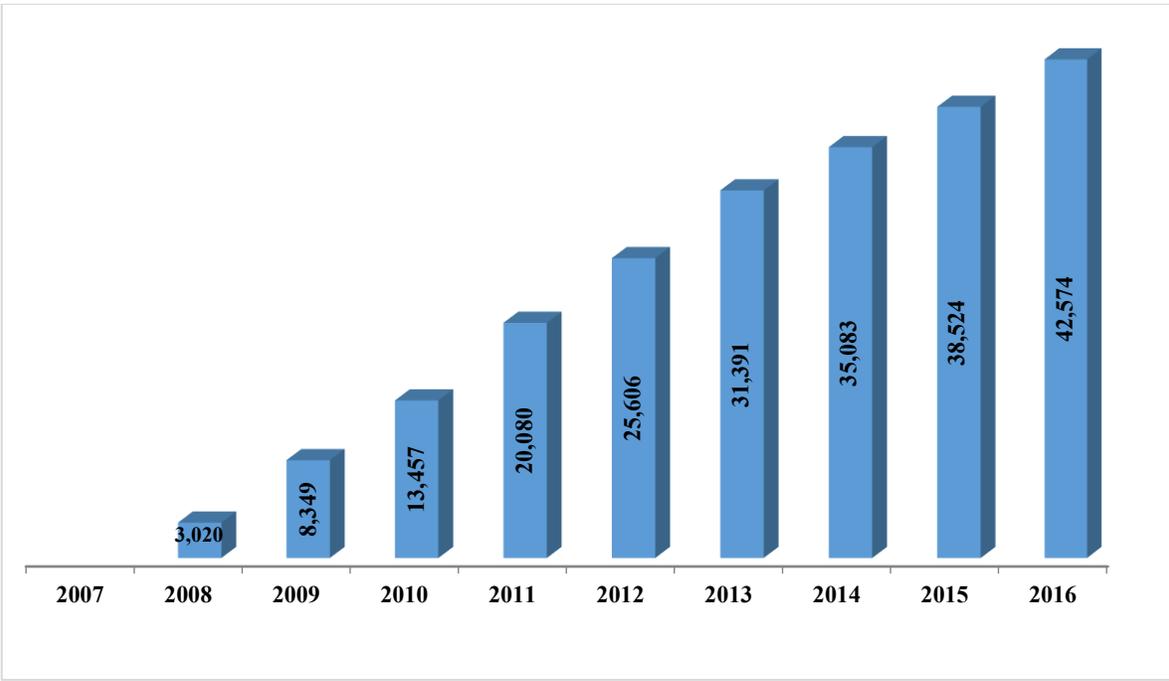


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

³ Para realizar la estimación proyectada de la recaudación del impuesto a la tenencia se considera una tasa de crecimiento real de 1.5 por ciento.

Durante los últimos nueve años la recaudación del impuesto a la tenencia ha decrecido de manera importante generando un costo fiscal⁴ irreversible, puesto que, al año 2016 el saldo de éste ha ascendido a 218,085 millones de pesos, e incluso en 2008, año posterior al Decreto de abrogación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos el costo fiscal registraba un monto de 3,020 millones de pesos, y para el año 2012 cuando el impuesto federal quedó abrogado tuvo un saldo de 70,513 millones de pesos; no obstante, la mayor cifra se presentó en 2016, cuando éste fue de 42,574 millones de pesos.

Gráfica 17 Costo fiscal de la recaudación del impuesto a la tenencia, 2007-2016
(Millones de pesos a precios de 2016)



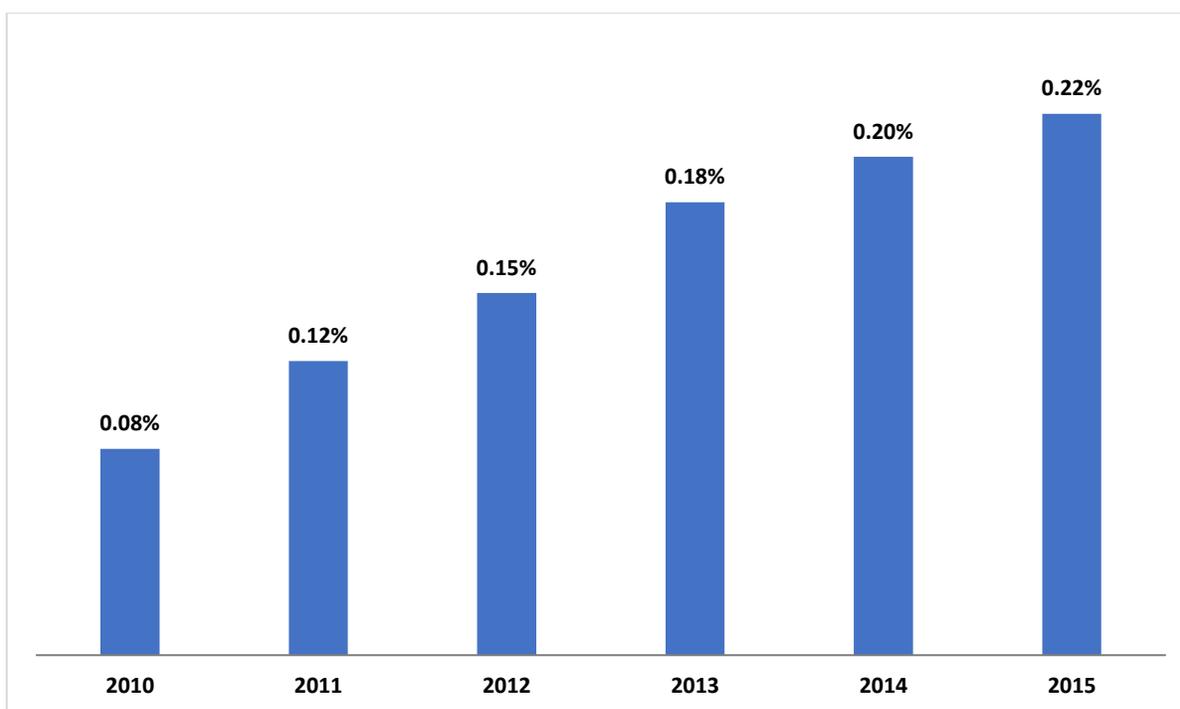
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de la investigación realizada, utilizando datos del INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

⁴ Para efectos de esta investigación consideramos el costo fiscal como la pérdida en la recaudación respecto del nivel potencial, es decir, la diferencia que existe entre la recaudación potencial y la recaudación real.

4.2.5. Estimación del costo fiscal en términos del PIB nacional y por PIB Estatal

En términos del Producto Interno Bruto (PIB) nacional el costo fiscal que ha provocado la disminución de la recaudación del impuesto a la tenencia se ha venido incrementando año con año. Para 2010, este costo fue únicamente de 0.08 puntos porcentuales del PIB; pero para el año 2015 este costo ya representaba el 0.22 por ciento del PIB, pues tan sólo en el año 2012, primer año en el que se abrogó el impuesto a la tenencia, se presentó un costo fiscal de 0.15 por ciento, con ello, se puede observar que ante la abrogación del gravamen de carácter federal, la recaudación decreció, y por ende el costo fiscal se incrementó, debido a que la recaudación del impuesto a la tenencia en términos del PIB fue menor a la recaudación esperada.

Gráfica 18 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto nacional, 2010-2015. (Porcentaje)



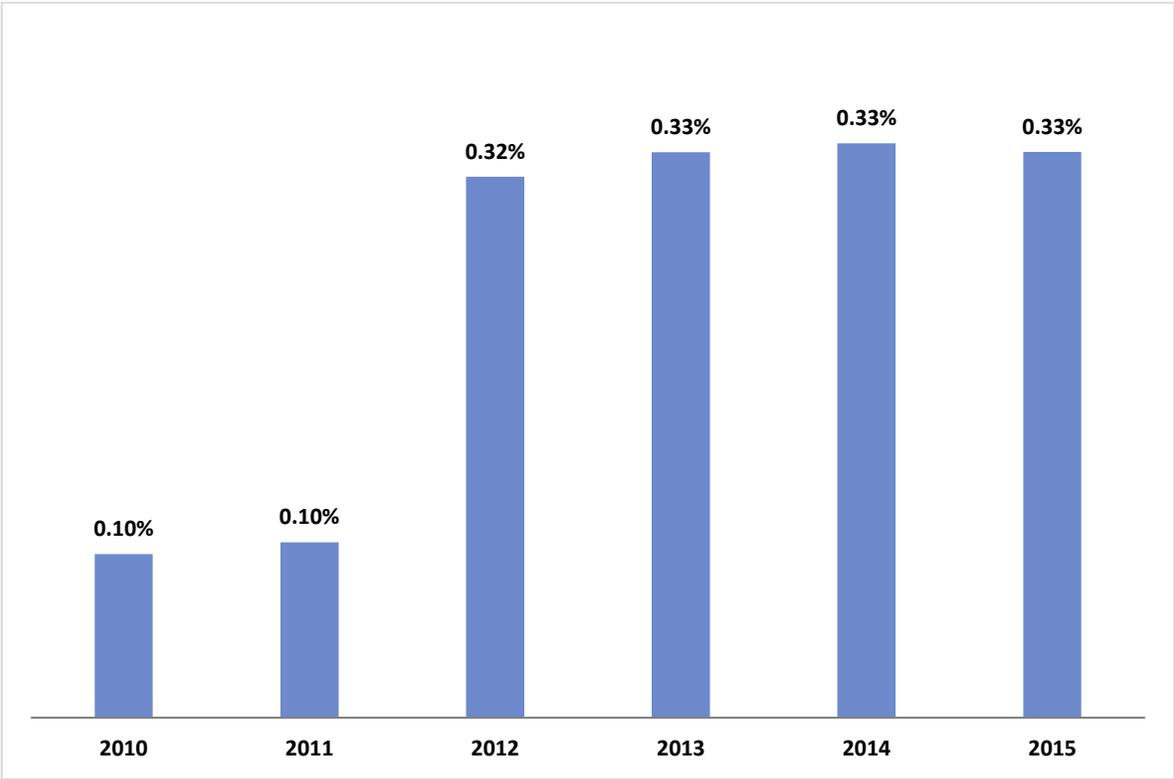
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Para algunas entidades federativas la pérdida de recaudación del impuesto sobre tenencia ha tenido un elevado costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal

(PIBE); principalmente en los estados de: Jalisco, Sinaloa, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Michoacán, Ciudad de México, Morelos y Puebla.

El estado de Jalisco es la entidad que presenta un incremento considerable del costo fiscal en términos del PIBE, ya que el impuesto a la tenencia en esta entidad no fue adquirido como gravamen estatal, por lo que a partir de 2012 el costo fiscal se incrementó, llegando a registrar un costo fiscal superior al 0.32 por ciento del PIBE entre los años 2012 y 2015, lo que refleja que el impuesto a la tenencia resultaba ser un gravamen eficiente para la hacienda local del estado de Jalisco, ya que el costo fiscal resultó ser alto ante la abrogación del impuesto federal.

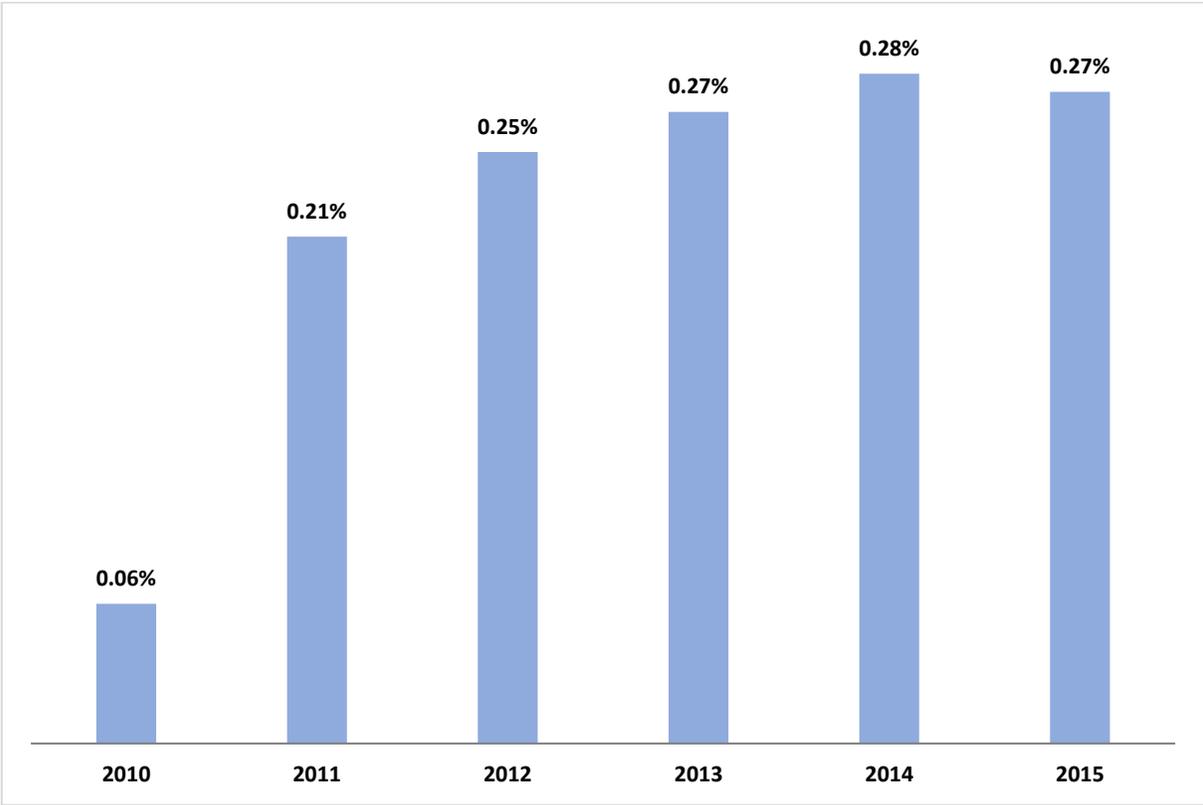
Gráfica 19 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Jalisco, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El segundo estado que expresa un crecimiento trascendental del costo fiscal en términos del PIB es el estado de Sinaloa; situación que se expresa a partir de que el impuesto a la tenencia se convirtió en gravamen estatal, ya que a partir del año 2011 el costo fiscal en términos del PIB se incrementó, registrando en 2012 un costo fiscal de 0.21 por ciento en términos del PIB, como consecuencia de la reducción de la recaudación del impuesto a la tenencia, dado que se esperaba una captación más alta como impuesto estatal, sin embargo la recaudación se vio debilitada y en el año 2015 se registró un costo fiscal de 0.27 por ciento en términos del PIB, por lo tanto se puede señalar que la recaudación del gravamen estatal no presentó los resultados que se esperaban, ya que los ingresos captados por el impuesto a la tenencia fueron menores como impuesto estatal que federal.

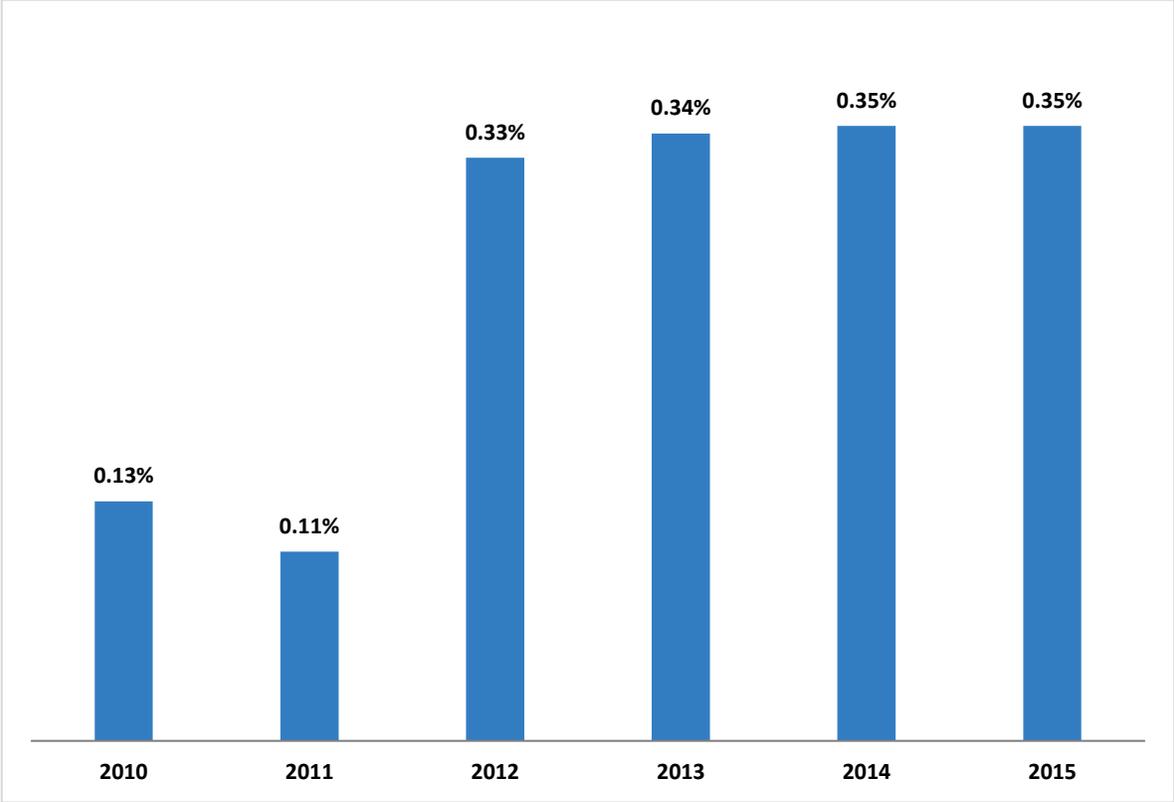
Gráfica 20 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Sinaloa, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En la misma situación se encuentra el estado de Quintana Roo, ya que el costo fiscal de la recaudación del impuesto a la tenencia se mostró fuertemente atenuado, ya que a partir de que el impuesto a la tenencia se transformó en impuesto estatal en 2012, el costo fiscal se incrementó a raíz de que la recaudación del gravamen se redujo considerablemente, registrando un costo fiscal de 0.33 por ciento en términos del PIBE en el año 2012, asimismo, en el año 2015 se asentó un costo fiscal de 0.35 por ciento en términos del PIBE, por lo cual se puede señalar que el impuesto a la tenencia como gravamen estatal no fue positivo para la hacienda local, ya que presentó una disminución notable en los ingresos por este concepto.

Gráfica 21 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Quintana Roo, 2010-2015 (Porcentaje)

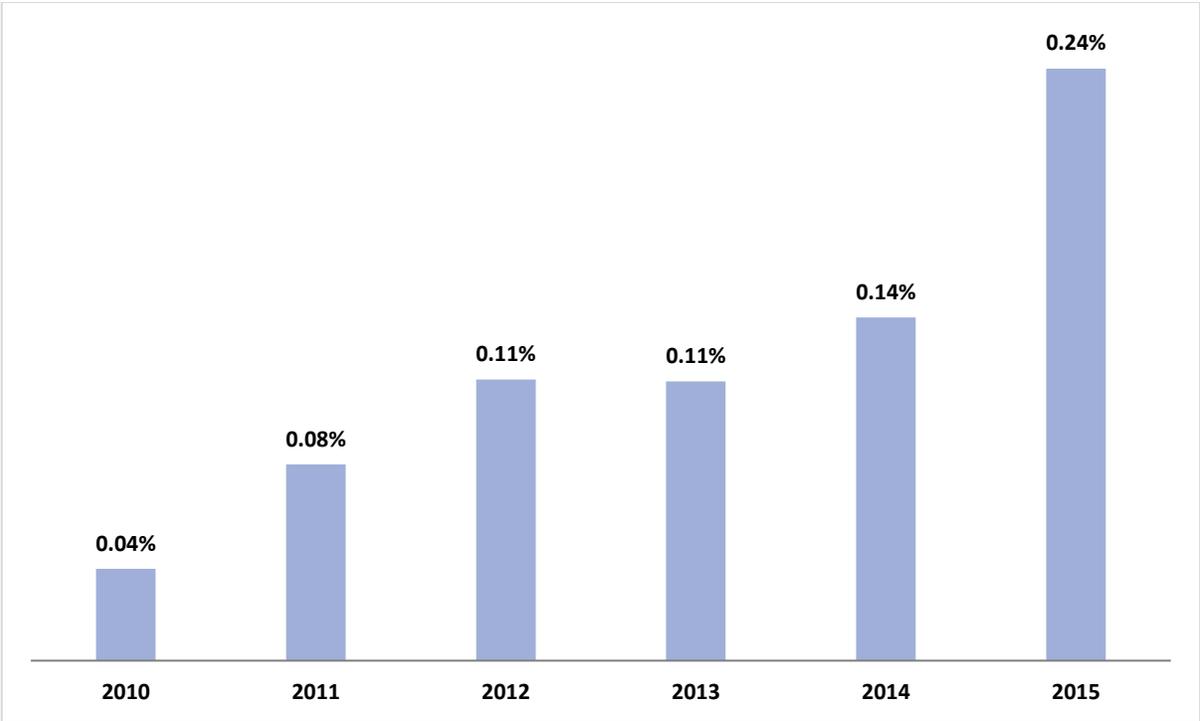


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Por su parte, el estado de San Luis Potosí también presentó un incremento considerable del costo fiscal en términos del PIBE, principalmente en el año 2015, año en

que se derogó el impuesto a la tenencia en esta entidad, reportando un costo del 0.24 por ciento en términos del PIBE, no obstante, en el año 2012 cuando el impuesto a la tenencia fue adoptado como gravamen estatal el coste se registró en 0.11 puntos porcentuales respecto al PIBE, lo cual refleja que la captación por concepto del impuesto a la tenencia en esta entidad mostraba un costo fiscal estable, e incluso antes de la reforma de 2012 éste representa el 0.04 y 0.08 por ciento en términos del PIBE

Gráfica 22 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de San Luis Potosí, 2010-2015 (Porcentaje)

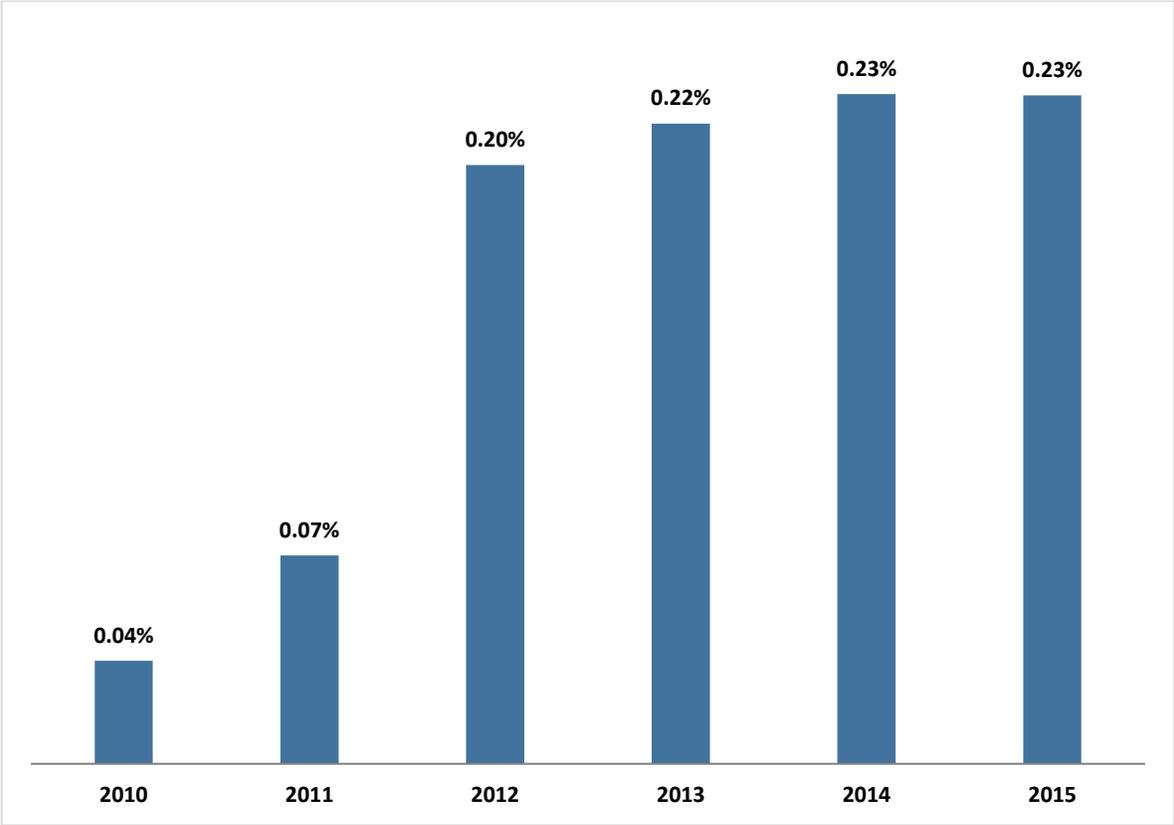


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El estado de Tamaulipas es uno de los estados que ha enfrentado un incremento notable en el costo fiscal en términos del PIBE, puesto que a partir del año 2014 el costo fiscal se registró en 0.23 por ciento, sin embargo, es de señalar que el costo fiscal se incrementó a partir del año 2012 cuando el impuesto a la tenencia se convirtió en un impuesto estatal, reportando un costo fiscal de 0.20 por ciento en términos del PIBE, 0.13 puntos porcentuales más que el año anterior, dado que en el año 2011 el costo fiscal representaba el

0.07 por ciento, por lo que se observa que a partir de que el impuesto sobre tenencia vehicular se convirtió en impuesto estatal, el costo fiscal se incrementó de manera significativa

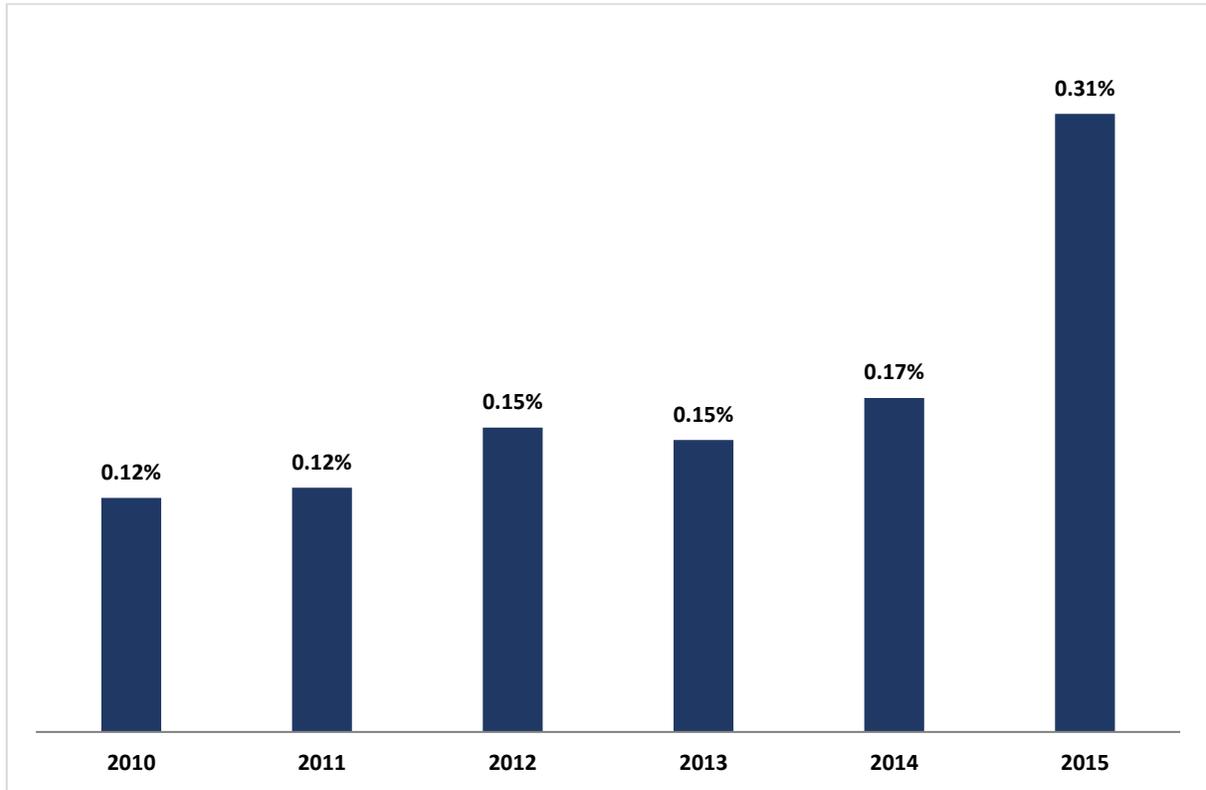
Gráfica 23 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Tamaulipas, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Asimismo, el estado de Michoacán ha mostrado un incremento notable en el costo fiscal en términos del PIB, a partir de que el impuesto a la tenencia fue derogado en la entidad en el año 2015, ya que en ese año sólo se captaron ingresos por concepto de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, por lo que el costo fiscal representaba el 0.31 por ciento del PIB, cifra superior a la registrada en 2014, en donde el costo fiscal asentaba una costo fiscal de 0.17 puntos porcentuales en términos del PIB, e incluso en el año 2012 el costo fiscal únicamente representaba el 0.15 por ciento del PIB, por lo que se puede expresar que el impuesto a la tenencia como gravamen estatal no se redujó a gran magnitud, sin embargo una vez abrogado el tributo los ingresos se verían disminuidos por la derogación del gravamen.

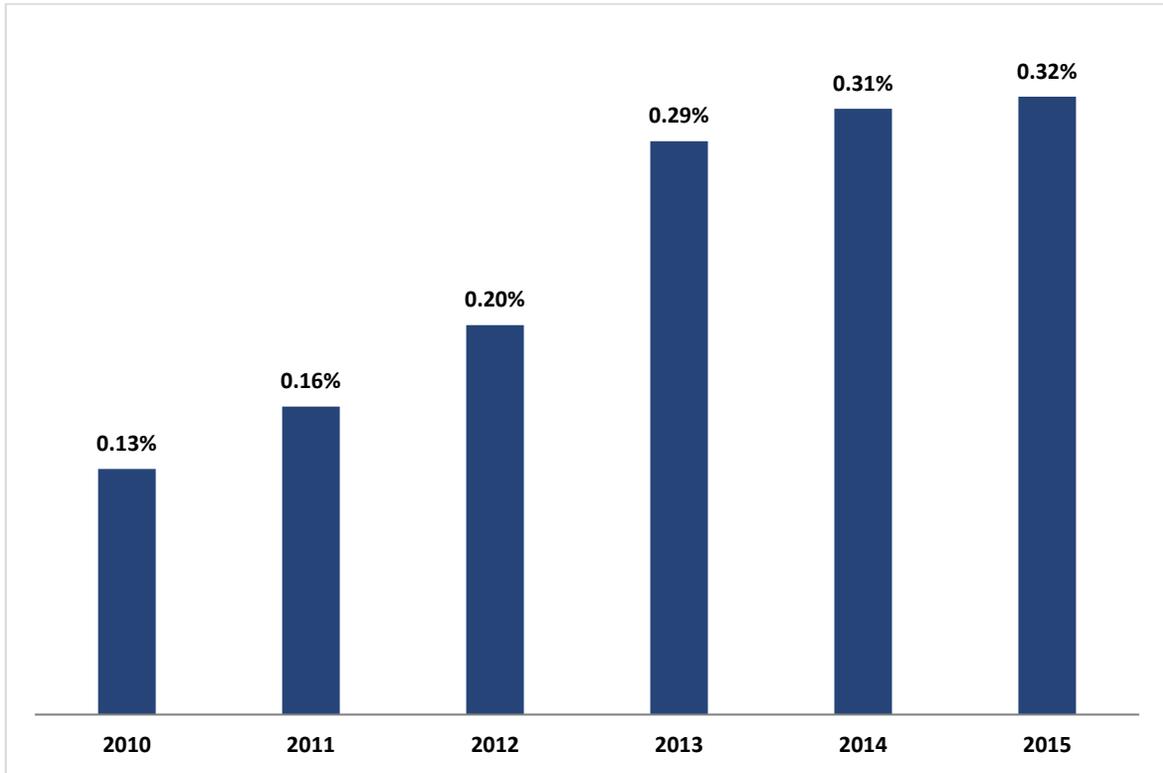
Gráfica 24 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Michoacán, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

La Ciudad de México es la entidad que presenta un incremento considerable del costo fiscal en términos del PIBE a partir del año 2012; puesto que, la recaudación del impuesto a la tenencia se percibió reducido a partir de que éste se convirtió en gravamen estatal, por ende, la participación que expresa el costo fiscal en el PIBE ha incrementado de manera notable, puesto que, en 2012 el costo fiscal ya representaba el 0.20 por ciento, sin embargo, para 2015 dicho costo representaba el 0.32 por ciento en términos del PIBE, por lo que es evidente que la recaudación del impuesto estatal a la tenencia se debilitó a partir de la reforma, y por tanto el costo fiscal se extendió en términos del PIBE.

Gráfica 25 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Ciudad de México, 2008-2015 (Porcentaje)

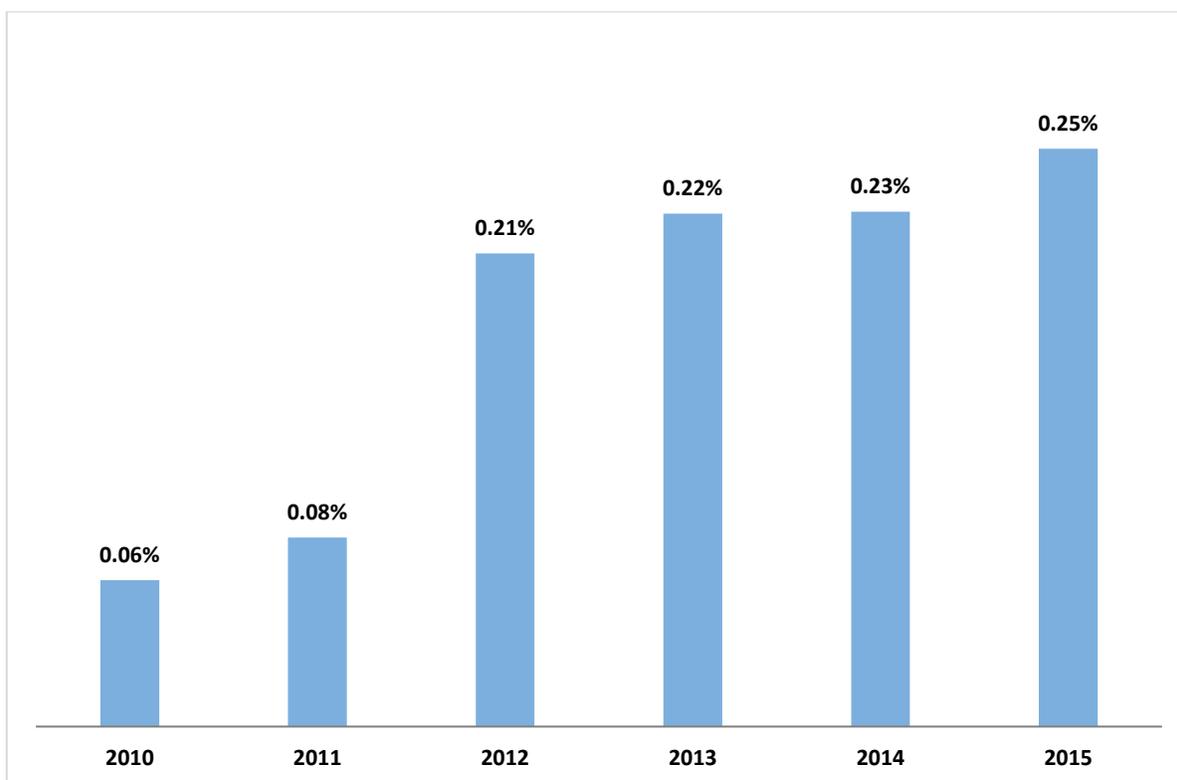


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El estado de Morelos es otra de las entidades que expresa un incremento en el costo fiscal en términos del PIBE, ya que para 2015 refleja un costo fiscal de 0.25 por ciento, lo cual expresa que a medida de que el gobierno del estado de Morelos no adoptó el gravamen, el costo fiscal se incrementó, ya que la recaudación disminuyó a partir de 2012, cuando el impuesto federal sobre tenencia vehicular quedó abrogado, por lo que es inevitable que el costo fiscal incrementará, ya que ante una recaudación del gravamen casi nula conlleva a un mayor incremento en el costo fiscal y por ende, éste representa una mayor participación en el PIBE, por tanto, en esta entidad la abrogación del impuesto federal a la tenencia no mostró un resultado positivo, ya que se reflejó una importante disminución en la recaudación de dicho impuesto, asimismo, el costo fiscal se disparó, puesto que, en el año 2011 el costo fiscal del impuesto a la tenencia como gravamen federal representaba únicamente el 0.08 por ciento

en términos del PIBE, muy inferior al registrado en el año 2012, pues el costo tuvo una participación de 0.21 por ciento del PIBE.

Gráfica 26 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Morelos, 201-2015 (Porcentaje)

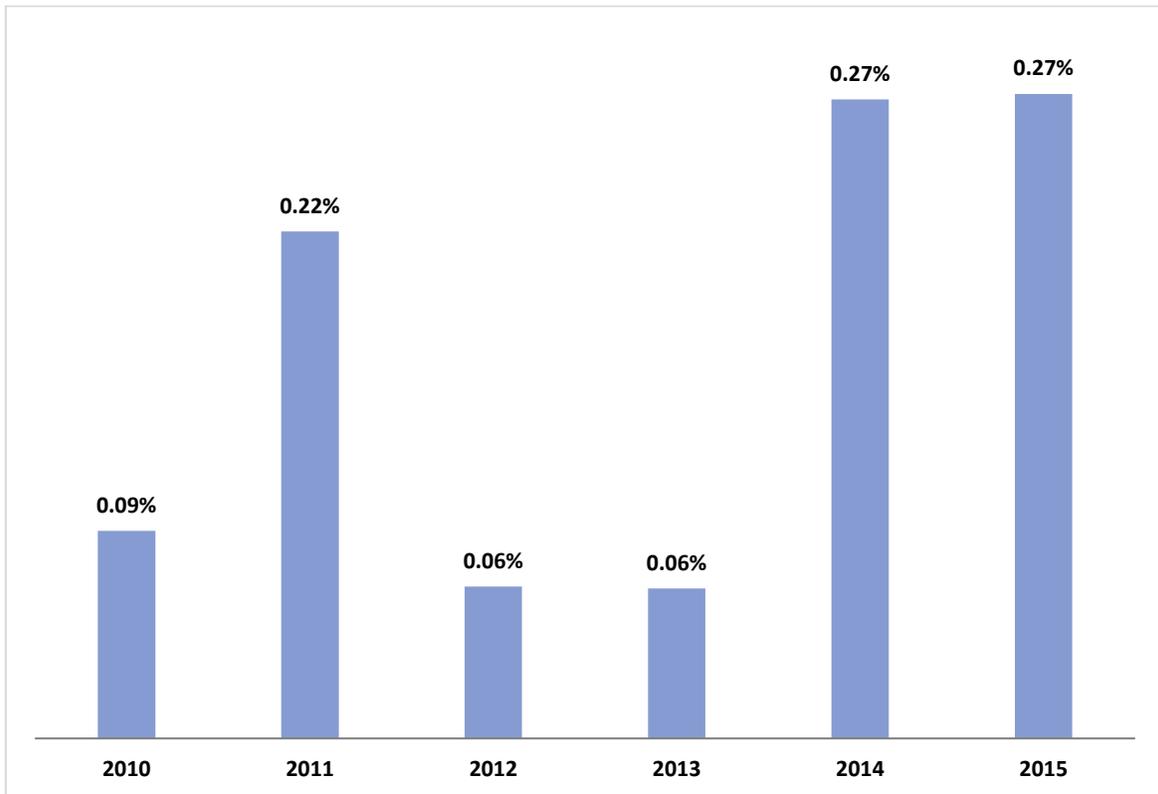


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En el estado de Puebla se presentan altibajos en cuanto al costo fiscal en términos del PIBE, pues tan solo en el año 2011 se incrementó éste, dado que la recaudación del impuesto a la tenencia disminuyó de manera considerable, porqué en ese año el gobierno de la entidad reconoció como gravamen estatal al impuesto a la tenencia, sin embargo, en los años 2012 y 2013 se puede observar un costo fiscal de 0.06 puntos porcentuales del PIBE, una reducción notable respecto el año 2011, pero a partir de 2014 la participación del impuesto a la tenencia en el PIBE se extendió, llegando a registrar un costo fiscal de 0.27 por ciento en términos del PIBE, con ello se puede señalar que el costo fiscal se acrecentó debido a la baja recaudación

del impuesto a la tenencia, ya que ante los beneficios fiscales, la hacienda local se mostró afectada en la captación de dicho gravamen.

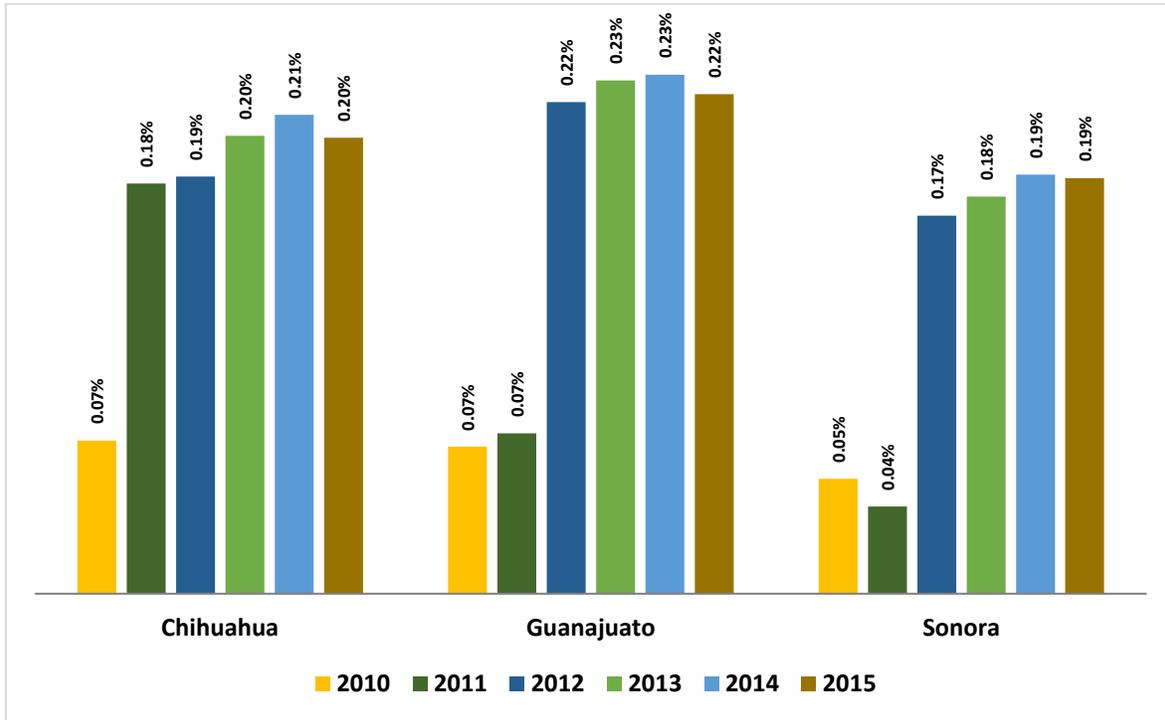
Gráfica 27 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Puebla, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

En cuanto a los otros estados que no adoptaron al impuesto a la tenencia como impuesto estatal, es indiscutible que el costo fiscal se incrementó considerablemente a partir del año 2012, principalmente en el estado de Guanajuato, puesto que, en 2010 se registró un costo fiscal de 0.07 puntos porcentuales; y ya para 2012 se expresó un costo fiscal de 0.22 por ciento en términos del PIBE; situación similar en los estados de Chihuahua y Sonora, por lo que para el año 2015 presentan un costo fiscal de 0.20 y 0.19 puntos porcentuales.

Gráfica 28 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en los estados que adoptaron el impuesto a la tenencia, 2010-2015 (Porcentaje)



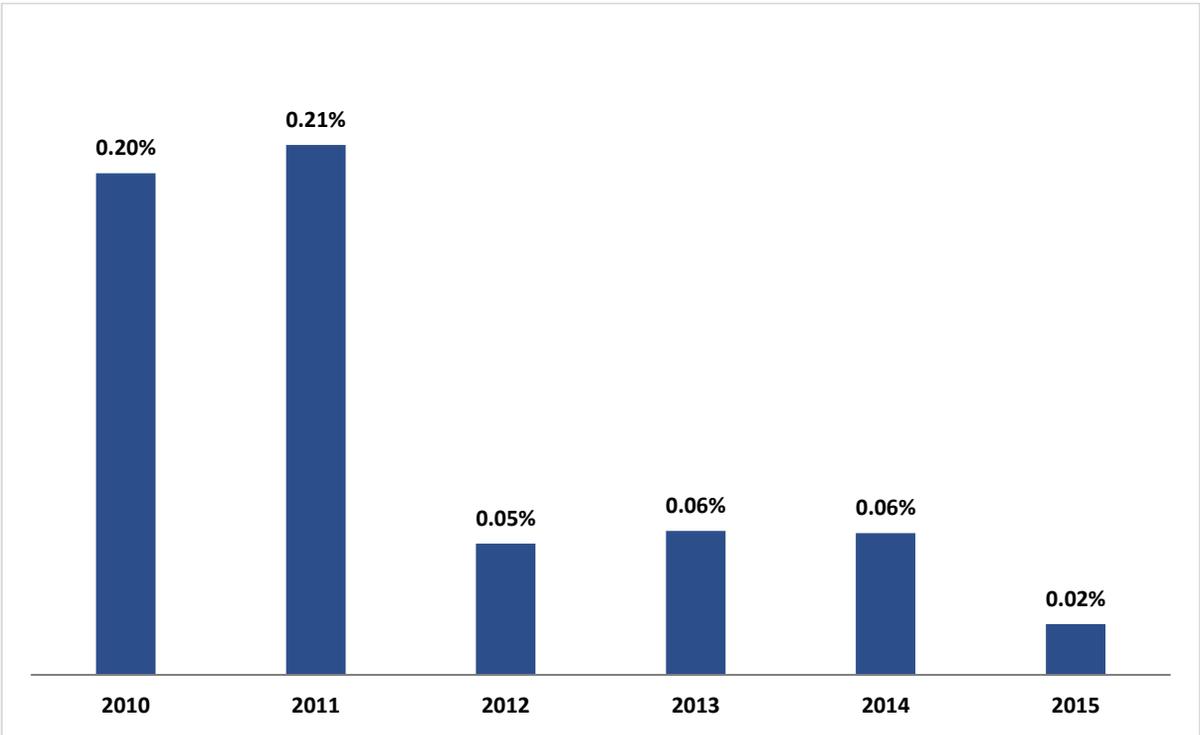
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Por el contrario, existen entidades federativas que presentan un bajo costo fiscal de la recaudación del impuesto a la tenencia, e incluso muestran que en los años del impuesto estatal sobre tenencia el costo fiscal ha disminuido de manera gradual, entre los estados que presentan esta situación se encuentran los estados de: Aguascalientes, Chiapas y Querétaro.

El estado de Querétaro es la entidad que presentó un menor incremento del costo fiscal en términos del PIB, ya que en el año 2008 la recaudación del impuesto a la tenencia fue superior a lo estimado, por lo que no se mostró un costo fiscal, sin embargo, en 2010 se observó un costo fiscal de 0.20 por ciento en términos del PIB, llegando al año 2011 a tener un costo fiscal de 0.21 por ciento; sin embargo, a partir del año 2012 el costo fiscal en términos del PIB comenzó a descender, llegando en 2015 a representar únicamente el 0.02 por ciento, argumentando así que a partir de que el impuesto a la tenencia se convirtió en gravamen estatal, el costo fiscal en términos del PIB ha ido disminuyendo, pese a que como

impuesto federal el costo fiscal resultaba ser casi nulo, por lo que se puede señalar que en esta entidad el gravamen ha resultado positivo como impuesto estatal, ya que si bien, la captación no es superior a la esperada, el costo fiscal en términos del PIBE ha disminuido de manera formidable .

Gráfica 29 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Querétaro, 2010-2015 (Porcentaje)

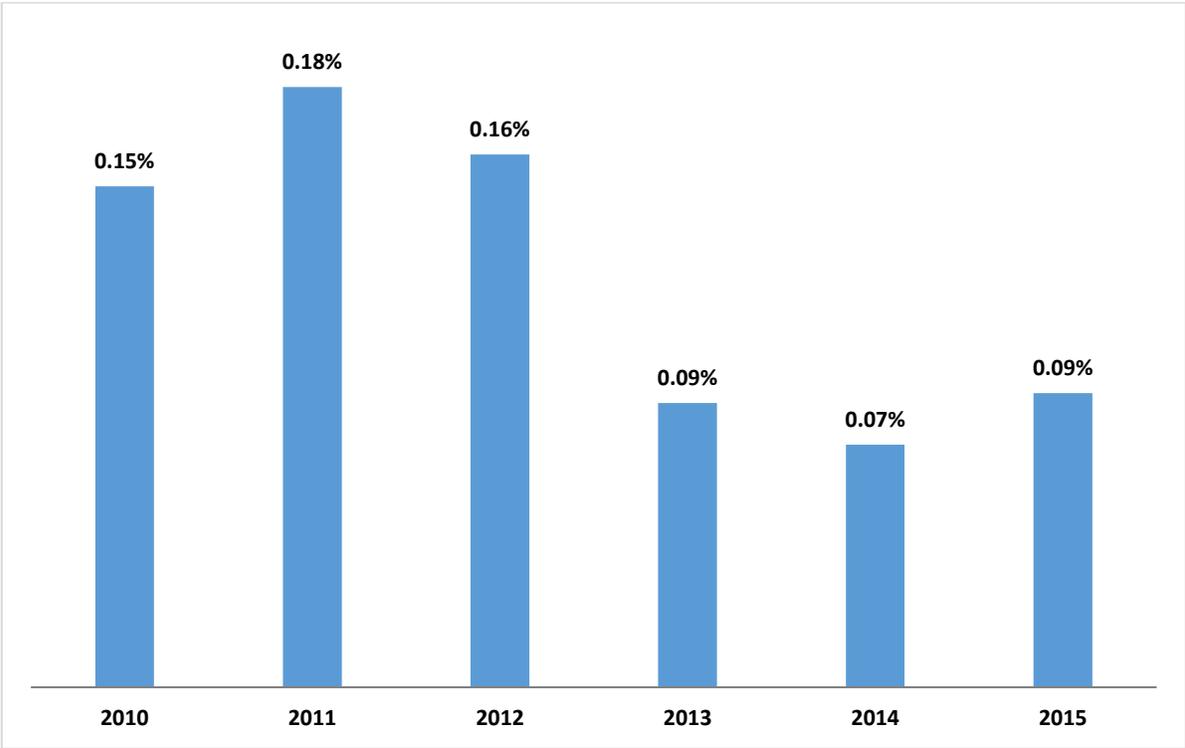


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

El estado de Chiapas es otro de los estados que ha mantenido bajo el costo fiscal en términos del PIBE, pues en 2015 presenta un costo fiscal del 0.09 por ciento, no obstante, cabe destacar que en el año 2011 se presentó el costo fiscal más alto en esta entidad, siendo éste de 0.18 por ciento en términos del PIBE, situación que se le atribuye a la abrogación del impuesto federal a la tenencia, puesto que a partir del 1° de enero del año 2012 dicho gravamen quedaba eliminado y el gobierno subnacional no había pronunciado la adquisición del gravamen de carácter estatal, es por ello que para el año 2012 el costo fiscal fue de 0.16 por ciento en términos del PIBE, sin embargo, a partir de 2013 se cobró el impuesto a la

tenencia de carácter estatal, por lo que el costo fiscal descendió, dado que la captación del gravamen se implementó, por lo que para el año 2013 se registró un costo fiscal de 0.09 por ciento en términos del PIBE, por lo tanto, en esta entidad el impuesto a la tenencia como tributo local fue positivo, ya que se redujó el costo fiscal en términos del PIBE, incluso es inferior al registrado en los años en que el impuesto federal a la tenencia se encontraba vigente.

Gráfica 30 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Chiapas, 2010-2015 (Porcentaje)

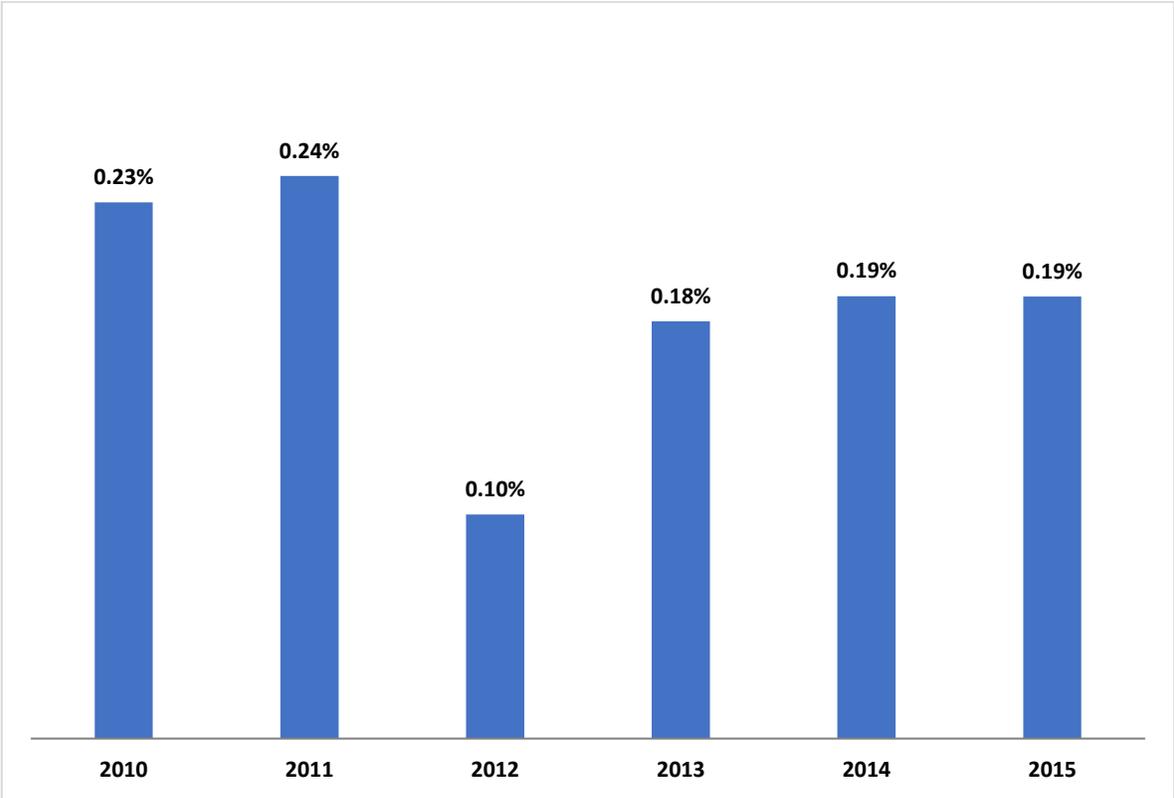


Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

De la misma manera, el estado de Aguascalientes refleja un decremento del costo fiscal en términos del PIBE, ya que para 2015, el costo fiscal representa únicamente 0.19 por ciento, cifra inferior a la reportada en 2010, la cual fue de 0.23 por ciento, no obstante, 2012 es el año que presenta el menor costo fiscal en términos del PIBE, pues éste solo fue de 0.10 por ciento, pero solo fue un punto de inflexión, ya que a partir de 2013 el costo fiscal se registró por arriba de 0.18 por ciento, lo cual refleja que la recaudación del impuesto a la tenencia fue

disminuyendo notablemente en la entidad, y aunque el estado de Aguascalientes muestra un costo fiscal de la recaudación del impuesto estatal a la tenencia menor que como gravamen federal, dicho costo fue incrementándose al pasar de los años.

Gráfica 31 Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Aguascalientes, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, de la SHCP y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

La recaudación del impuesto a la tenencia en las entidades federativas no se ha comportado de igual manera, y por ello el costo fiscal tiene conductas diferentes; sin embargo, la recaudación del impuesto a la tenencia va disminuyendo y el costo fiscal aumenta año con año.

4.2.6. Otros costos sociales por la eliminación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

La abrogación del impuesto a la tenencia no sólo reflejó una disminución en los ingresos percibidos por el gobierno de la entidad, sino que también tuvo repercusiones en otros sectores, tal es el caso del sector social, pues se observa una pérdida en el bienestar de los ciudadanos, ya que, a pesar de los beneficios concedidos por los gobiernos locales, los servicios públicos resultaron afectados ante la disminución de los ingresos por concepto del impuesto a la tenencia.

Y es que la abrogación del impuesto a la tenencia que representó una reducción en los ingresos no fue acompañada por la introducción de un nuevo concepto de ingresos que compensara la pérdida de los ingresos por tenencia.

De tal forma que para las entidades federativas se presentó la disyuntiva de seguir con los niveles de gasto previos a la derogación del impuesto sobre tenencia y generando desequilibrios de sus finanzas estatales, o reducir el gasto de inversión, o ambos; tan solo por poner un ejemplo, para el caso de la Ciudad de México, con los recursos que ha dejado de percibir por el subsidio a la tenencia se habría podido crear una línea de metro con el modelo inicial de la línea 12.

4.2.7. Impacto de otros ingresos tributarios estatales para cubrir la caída de la recaudación por tenencia

La abrogación del impuesto a la tenencia federal ha generado distorsiones debido a que no sólo representa la disminución de los ingresos percibidos por la hacienda local, sino que también genera distorsiones en la competencia entre los gobiernos de las entidades federativas, enfrentándose para lograr una mayor recaudación, ya que, ante la alta oferta de beneficios fiscales los gobiernos locales deben exigir requisitos atractivos para acercar a los contribuyentes, es por ello que los gobiernos locales entre los requisitos que exigen para ser acreedores de los beneficios fiscales establecen, principalmente, el pago oportuno de impuestos municipales, estatales y federales.

4.3. Conclusiones del capítulo

La recaudación tributaria sufrió las consecuencias de la eliminación del impuesto a la tenencia y por el establecimiento de estímulos fiscales otorgados por los gobiernos en algunos estados de la República.

Por su parte, la evolución de los ingresos propios en el agregado presenta un incremento durante el periodo 2010-2016, sin embargo, el crecimiento se suscitó de manera desigual, ya que, mientras en los estados de Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Puebla y Jalisco, los ingresos se incrementaron considerablemente; en los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Chiapas, México y Guanajuato mostraron un comportamiento estable; y por el contrario en los estados de Nayarit, Sonora, Michoacán y Baja California los ingresos propios han disminuido notablemente.

En la mayoría de las entidades federativas se ha presentado un comportamiento negativo en cuanto a la evolución de la recaudación del impuesto a la tenencia, a excepción de los estados de Nuevo León, México y Chiapas que lograron incrementar la captación del impuesto a la tenencia durante el periodo 2010-2016.

La participación del impuesto a la tenencia en el Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), en el agregado ha mostrado un comportamiento negativo, siendo los estados de: Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Michoacán, Guanajuato, Tamaulipas, Puebla, Morelos, Coahuila, Chihuahua y Sonora; por el contrario, en los estados de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León y Querétaro se incrementó esta participación.

La participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales presenta una reducción importante, derivada del decrecimiento de la participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales en entidades como: la Ciudad de México, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sinaloa y Quintana Roo; en contraste en los estados de Nuevo León y

Chiapas se muestra una mayor participación del impuesto a la tenencia en los ingresos totales en el año 2016.

La recaudación del impuesto a la tenencia ha decrecido de manera importante generando un costo fiscal irreversible, puesto que, las entidades federativas reflejan un alto costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), es decir, debido a la disminución de la recaudación del impuesto a la tenencia resulta ser más costosa la captación, ya que la recaudación de dicho gravamen va en decadencia; por lo que el incremento del costo fiscal se percibe principalmente en los estados de Jalisco, Sinaloa, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Michoacán, Ciudad de México, Morelos y Puebla; en contraste, existen entidades que han logrado disminuir el costo fiscal de manera gradual, tal es el caso del estado de Querétaro, Chiapas y Aguascalientes.

La abrogación del impuesto a la tenencia también tuvo repercusiones en el sector social, ya que los servicios públicos resultaron afectados ante la eminente disminución de los ingresos y el incremento del gasto corriente, recursos que fueron destinados para otorgar subsidios o ayudas a los contribuyentes propietarios de vehículos, asimismo, no se incrementó el gasto en capital, dejando de construir obras públicas con ingresos tributarios e incrementando las obligaciones financieras; asimismo, la abrogación del impuesto a la tenencia federal ha generado distorsiones en la competencia entre los gobiernos de las entidades federativas para atraer el mayor número de contribuyentes, viéndose afectados otros ingresos tributarios.

CONCLUSIONES

El federalismo fiscal óptimo es una forma de organización que hace alusión a las relaciones intergubernamentales en materia de las finanzas públicas entre los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, cumpliendo con el principio económico, que se refiere a la eficiencia y equidad en el suministro de bienes y servicios públicos a partir de los gustos y preferencias de los ciudadanos.

De esta manera, la teoría del federalismo fiscal en materia de ingresos pretende que el sistema tributario se rija por principios de eficiencia y equidad, y de esta manera lograr que las potestades tributarias queden distribuidas de manera que el nivel de gobierno que las ejecute sea el óptimo para llevarlas a cabo; es por ello que para lograr la eficiente asignación de los recursos, bajo los criterios del federalismo fiscal óptimo, las potestades tributarias deben estar distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno mediante el principio de la movilidad de los factores de producción, siendo el gobierno federal el gobierno más adecuado para ejercer las potestades de los impuestos de alta movilidad, mientras que los factores de baja movilidad pueden ser gravados por los gobiernos locales, tal es el caso de la propiedad inmobiliaria.

Respecto al caso del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), impuesto que grava la propiedad o uso de los vehículos, posee una característica de alta movilidad, por lo que, desde la perspectiva del federalismo fiscal óptimo la ejecución del cobro de este gravamen es recomendable que sea realizada por el gobierno central, dado que si ésta fuera realizada por los gobiernos estatales o municipales provocaría distorsiones en la recaudación tributaria.

Por su parte, el federalismo fiscal en México, pese a que presenta una situación compleja en el país, dada la alta concentración de potestades tributarias en el gobierno federal, éste está plenamente respaldado por diversas normas jurídicas, los cuales regulan y coordinan las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno, siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el ordenamiento jurídico que

establece los lineamientos generales en cuanto a las responsabilidades de gasto e ingreso público en los diferentes niveles de gobierno; y la Ley de Coordinación Fiscal que define al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en el cual se establecen los fundamentos para los principales rubros del gasto federalizado vía las participaciones y aportaciones federales. Aunado a ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece algunos ordenamientos que regulan el gasto federalizado que se ejerce en las entidades federativas y los municipios del país; y de manera reciente se agregó la Ley de Disciplina Financiera y de las Entidades Federativas y los Municipios.

En cuanto al impuesto a la tenencia, cabe señalar que se presentó por primera vez en México, en Ley de ingresos de 1963, no obstante, quedó abrogado en 2012, siendo la última modificación de la Ley sobre el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el año 2008; tributo que gravaba a los automóviles nuevos o usados hasta nueve años modelo, estableciendo una tasa de acuerdo al modelo del vehículo y los años de antigüedad.

Ante la abrogación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los gobiernos subnacionales tuvieron la oportunidad de decidir adoptar al impuesto a la tenencia o aceptar la abrogación del impuesto federal, por lo que en 2012 sólo 26 de las entidades federativas habían adoptaron al impuesto sobre tenencia como tributo estatal; sin embargo, al año 2016 únicamente 18 entidades mantienen vigente al impuesto a la tenencia, no obstante, en su mayoría las autoridades estatales han otorgado beneficios fiscales a sus contribuyentes, mediante el cumplimiento de algunos requisitos.

En la mayoría de las entidades federativas se ha presentado un comportamiento negativo en la evolución de la recaudación del impuesto a la tenencia, a excepción de los estados de Nuevo León, México y Chiapas que lograron incrementar la captación del impuesto a la tenencia durante el periodo 2010-2016; sin embargo, dicha disminución ha generado un costo fiscal irreversible, puesto que, las entidades federativas reflejan un alto costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), principalmente los estados de: Jalisco, Sinaloa, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Michoacán, Ciudad

de México, Morelos y Puebla; en contraste, existen entidades que han logrado disminuir el costo fiscal de manera gradual, tal es el caso de: Querétaro, Chiapas y Aguascalientes.

La abrogación del impuesto a la tenencia también tuvo repercusiones en el sector social, ya que los servicios públicos resultaron afectados ante la eminente disminución de los ingresos y el incremento del gasto corriente, recursos que fueron destinados para otorgar subsidios o ayudas a los contribuyentes propietarios de vehículos, asimismo, no se incrementó el gasto en capital y de la misma manera, la abrogación del impuesto a la tenencia federal ha generado distorsiones en la competencia entre los gobiernos de las entidades federativas para atraer el mayor número de contribuyentes, viéndose afectados otros ingresos tributarios.

Por tanto, se puede argumentar que la abrogación del Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos tuvo efectos negativos para las haciendas locales, puesto que, es evidente que la abrogación del impuesto sobre tenencia fue más una acción política que una política pública, dado que la eliminación de la tenencia vehicular fue una promesa de campaña del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, asimismo, dicha decisión no presentó un análisis profundo de las consecuencias que traería consigo el hecho de abrogar el gravamen, ya que, en la mayoría de los gobiernos estatales han derogado dicho gravamen, o bien han optado por conceder beneficios fiscales hasta del 100 por ciento, situación que debilita las finanzas públicas de las entidades federativas y conlleva a un irreversible costo fiscal.

Por ello, la situación se agudiza a medida que los gobiernos subnacionales deciden derogar al impuesto estatal sobre tenencia vehicular, puesto que no solo afectan la recaudación del gravamen, sino también obstaculizan la provisión de bienes públicos, por lo que es importante reconocer que, con base en la teoría del federalismo fiscal óptimo, el impuesto a la tenencia vehicular debe estar bajo potestad del gobierno federal, ya que tratándose de un impuesto sobre factores de elevada movilidad, éste debiera estar bajo la esfera jurídica de la Federación, de lo contrario se presentarían distorsiones de competencia económica que terminarían afectando los niveles de recaudación óptimos para el país.

Con lo anterior se puede señalar que tanto el objetivo general como la hipótesis del presente trabajo de investigación se cumplieron, puesto que a través del análisis sobre los efectos fiscales que trajo consigo la abrogación del ISTUV, como impuesto federal, se obtuvo como resultado que la abrogación del ISTUV no fue una política pública eficiente en términos económicos, ya que además de que no logró fortalecer el federalismo fiscal, los ingresos públicos locales se mostraron reducidos en cuanto a la captación del impuesto a la tenencia, puesto que dicho gravamen fue utilizado más para fines políticos que económicos, pues en la mayoría de los estados fueron eliminado el gravamen en años electorales; o bien, los gobiernos subnacionales han otorgado beneficios fiscales en sus jurisdicciones para hacer frente a la competencia por atraer más contribuyentes que se suscita entre las mismas entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA.

Cabrera, F. & Lozano, R., 2010. *Federalismo fiscal en México. Relaciones intergubernamentales*. México: Universidad de Quintana Roo.

Cámara de Diputados, 2007. *DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.*, México: s.n.

Cámara de Diputados, 2007. *Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforman.*, México: s.n.

Cámara de Senadores, 2007. *DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos.*, México: s.n.

CEFP, 2005. *El ingreso tributario en México*, México: Cámara de Diputados.

CEFP, 2014. *Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas*, México: Cámara de Diputados.

Charles, A., 1974. Definición, Clasificación y Taxonomía de los impuestos. En: *La Teoría de la Tributación*. s.l.:Ed. Alianza, pp. 27-39.

Congreso del estado de Aguascalientes, 2015. *Iniciativa de derogación del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles*, México: Periodico Oficial.

Congreso del estado de Baja California Sur, 2014. *Dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se ABROGA la Ley del Impuesto Estatal Vehicular*, México: s.n.

Congreso del estado de Campeche, 2015. *Dictamen de iniciativa para reformar la fracción I del artículo 1 y derogar el Capítulo VI y los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 46,47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Hacienda del Estado de Campeche, y derogar los artículos transitorios Quinto, Sexto* , México: s.n.

Congreso del estado de Michoacán, 2014. *Dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley de hacienda del estado de michoacán de ocampo, elaborado por las comisiones de programación, presupuesto y cuenta pública; y de hacienda y* , México: Periodico Oficial.

Congreso del estado de San Luis Potosí, 2012. *Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el capítulo VI denominado "Impuesto Estatal sobre tenencia o uso de vehículos"*, México: s.n.

Congreso del estado de Tabasco, 2014. *Iniciativa por la que se propone derogar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Tabasco, para derogar el impuesto Vehicular Estatal*, México: Periodico oficial.

CPEUM, 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Meicanos*, México: Cámara de Diputados.

Ejecutivo Federal, 1962. *Iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles*, s.l.: s.n.

Ejecutivo Federal, 2007. *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal*, México: s.n.

Giugale, M., 2000. *Achivements and challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico*. Estados Unidos: Banco Mundial/BIRD.

Gobierno del estado de Chiapas, 2015. *Iniciativa de Decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código de la acienda Pública para el estado de Chiapas*, México: s.n

Gobierno del estado de Nayarit, 2016. *iniciativa con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona diversos Artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Nayarit*, México: s.n.

Gobierno del estado de Nuevo León, 2015. *Iniciativa de reforma por derogación del capítulo quinto denominado del impuesto sobre tenencias oo uso de vehículos y de todos sus artículos correspondientes al título segundo denominado los impuestos de la Leey de Hacienda del estado.*, México: s.n.

Gobierno del estado de Yucatán, 2015. *iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán*, México: s.n.

IMCO, C. G. y. e. p. d., 2014. Impuestos para crecer y estados que no recaudan. *IMCO*, p. 99.

INDETEC, 2004. *Federalismo y Reforma Fiscal en México. Primera Convención Nacional Hacendaria*, México: CEPAL.

INDETEC, 2010. Tenencia Local: Alternativa al riesgo. *Federalismo Hacendario*, Noviembre-Diciembre. Issue 166.

INDETEC, 2013. El impuesto de Tenencia Local. *Federalismo Hacendario*.

LCF, 2016. *Ley de Coordinación Fiscal*, México: Cámara de Diputados.

Mandujano, N., 2010. *Federalismo Fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal.* México: UNAM-IIEC.

Martínez, I., 2010. Federalismo fiscal. En: *Debate fiscal y financiero. Agenda del cambio estructural*. México: PORRÚA, pp. 329-353.

Musgrave, R. y. P. M., 1995. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. Quinta ed. España: McGraw-Hill.

Oates, W. E., 1977. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Rabell G., E., 2010. *Federalismo Fiscal en México*. Querétaro(Querétaro): CONCYTEQ/UAQ.

Ramírez, E., 2011. Federalismo y Finanzas públicas: Una discusión acotada para México. *Economía UNAM*, Vol. 8(Núm. 22), pp. 15-36.

Sempere, J. & Sobarzo, H., 1996. Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México. *Economía mexicana Nueva Época*, Vol. V(Núm, 2), pp. 151-186.

SHCP, s.f. *Transparencia Presupuestaria*. [En línea] Available at: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Entidades_Federativas/Conoce_recursos/Ramo_28.pdf [Último acceso: 12 Enero 2017].

Stiglitz, J., 2000. *Economía del sector público*. Tercera ed. España: Edit Antoni Bosch.

Tello, C., 2004. Convención Nacional Hacendaria. *Economía informa*, febero.Issue 323.

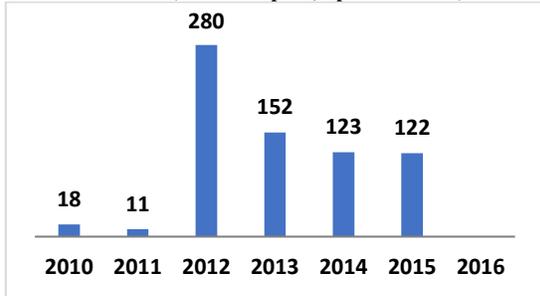
Tiebout, M. C., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Volumen vol. 64, pp. pp. 416-424..

Trujillo, L., 2008. Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Revista Gestión y Política Pública*. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XVII(Núm. 2), pp. pp. 183-217.

ANEXO 1

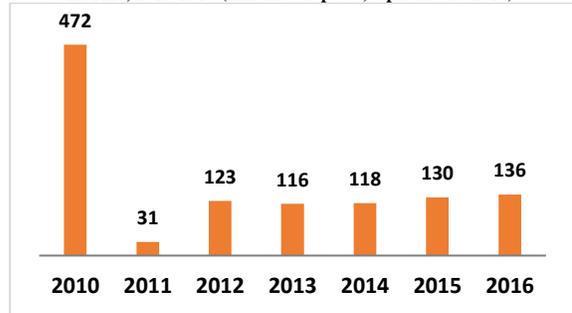
**Comportamiento de la recaudación del impuesto
sobre tenencia en cada entidad federativa,
2010-2016**

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Aguascalientes, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



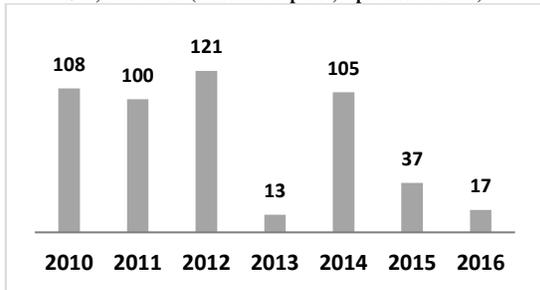
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Baja California, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



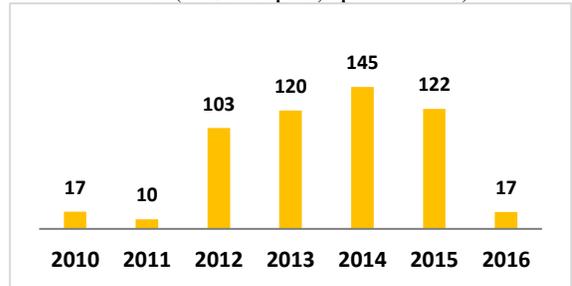
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Baja California Sur, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



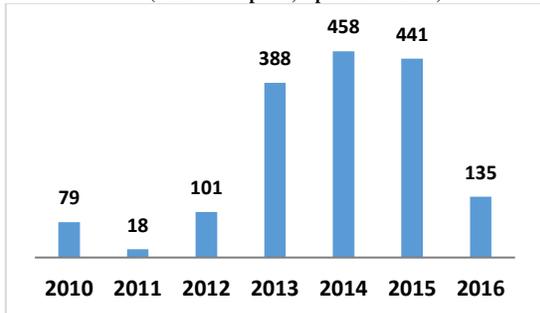
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Campeche, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



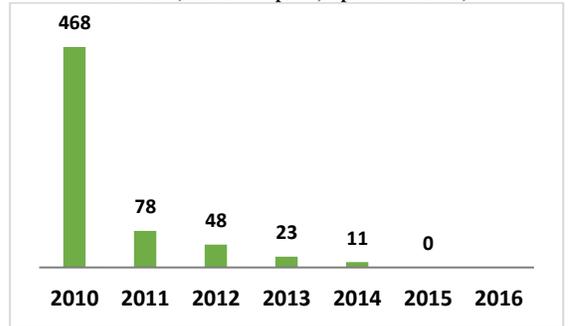
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Chiapas, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



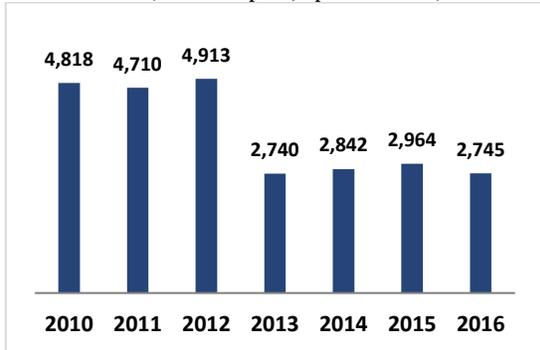
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Chihuahua, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



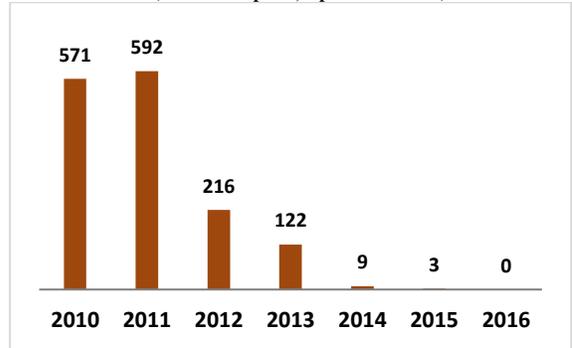
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en la Ciudad de México, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



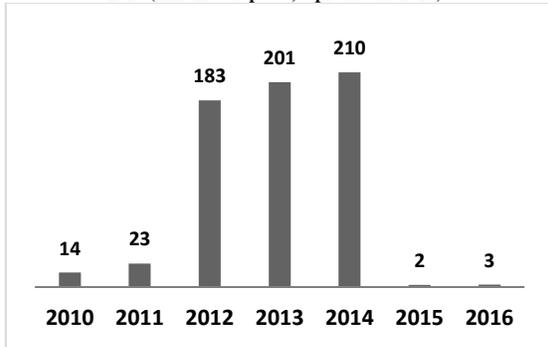
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Coahuila, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



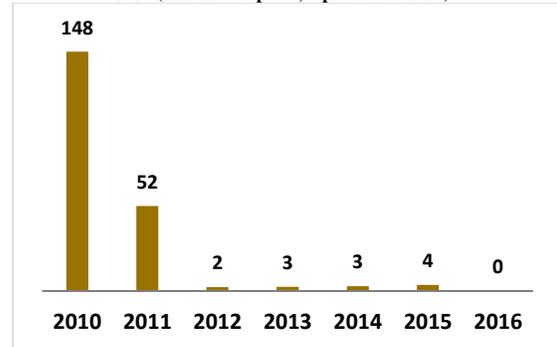
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Colima, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



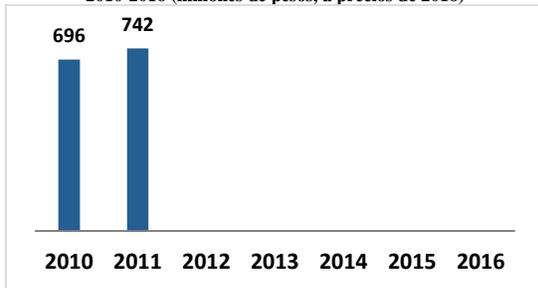
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Coahuila, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



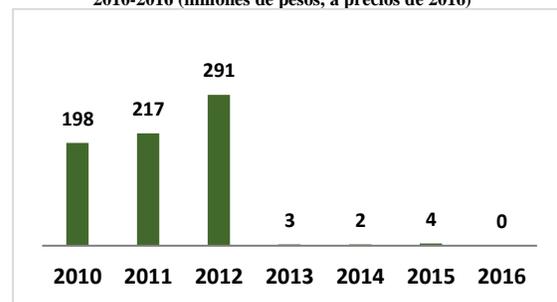
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Guanajuato, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



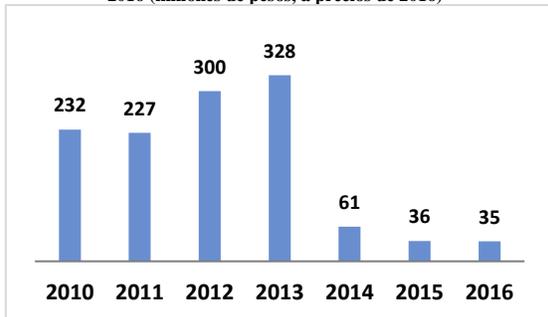
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Guerrero, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



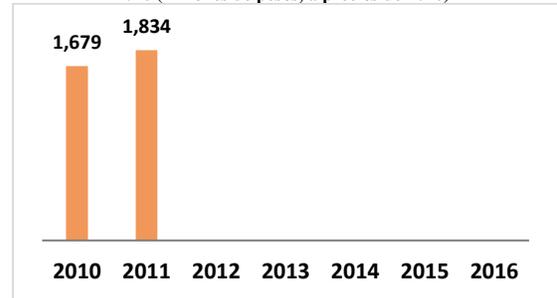
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Hidalgo, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



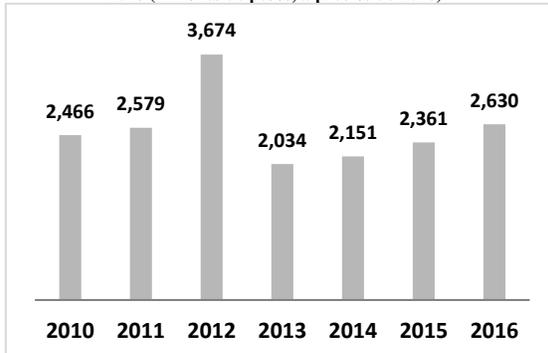
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Jalisco, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



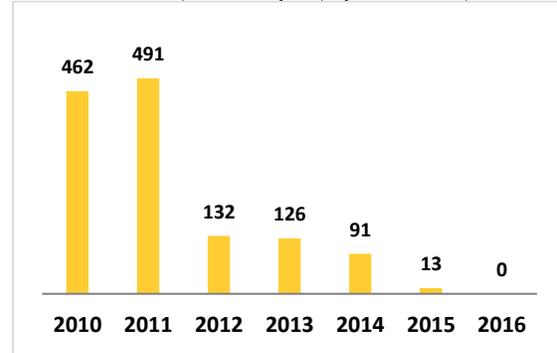
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de México, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



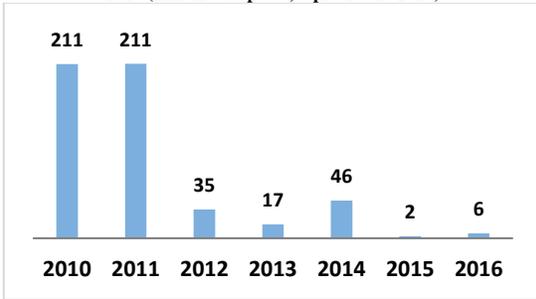
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Michoacán, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



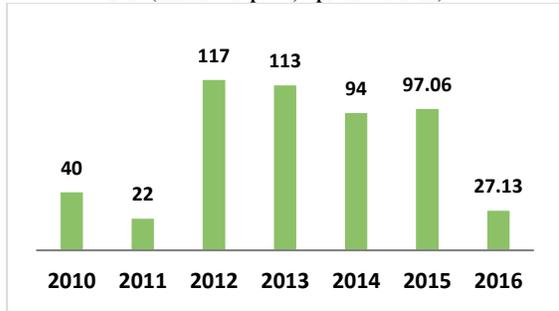
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Morelos, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



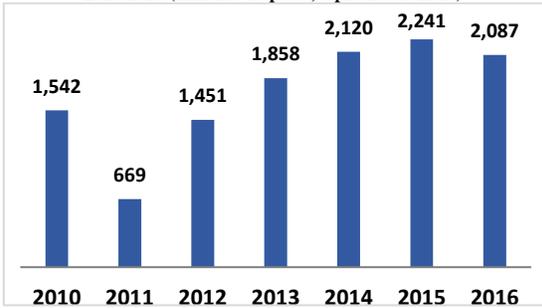
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Nayarit, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



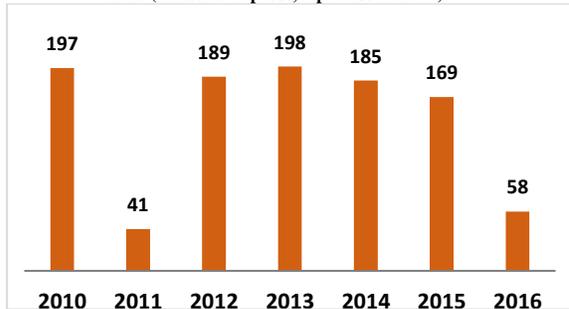
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Nuevo León, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



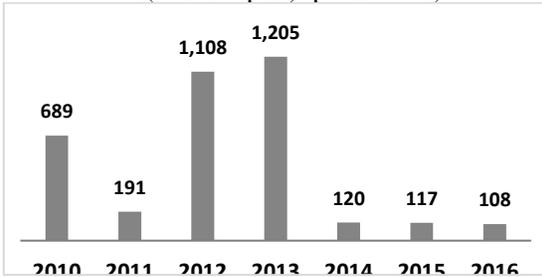
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Oaxaca, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



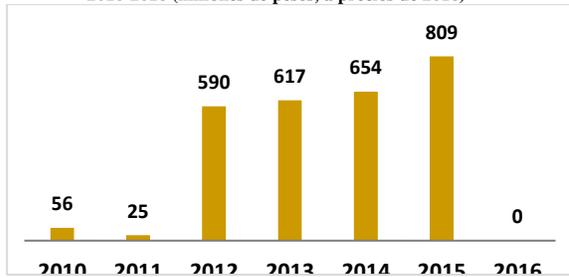
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Puebla, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



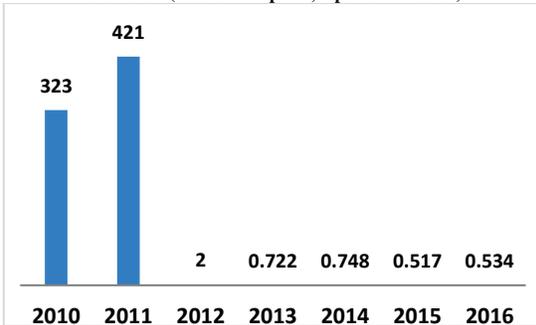
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Querétaro, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



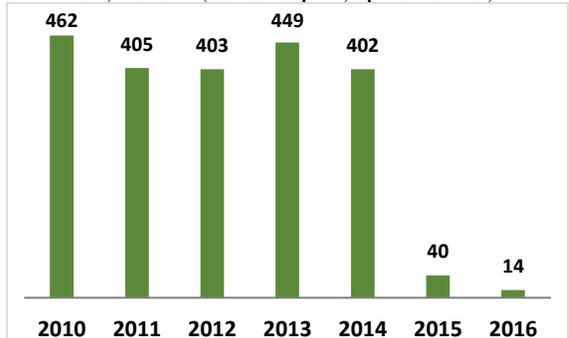
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Quintana Roo, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



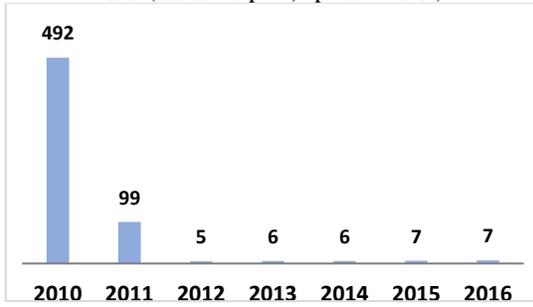
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de San Luis Potosí, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



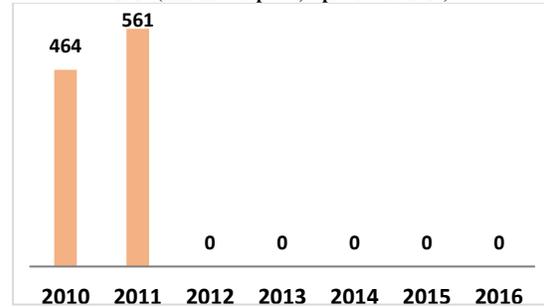
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Sinaloa, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



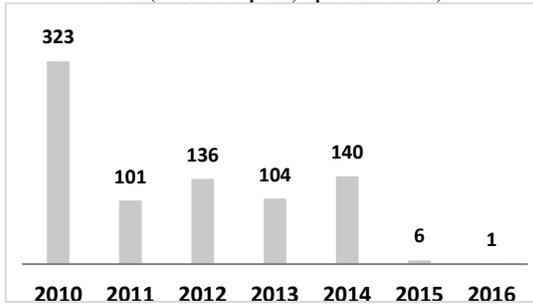
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Sonora, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



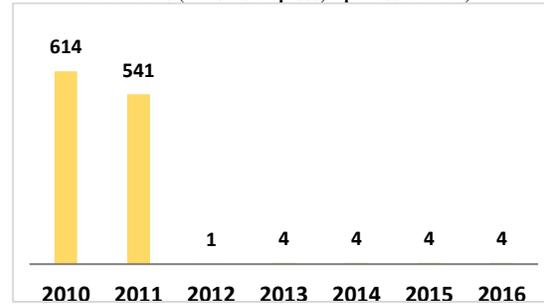
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Tabasco, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



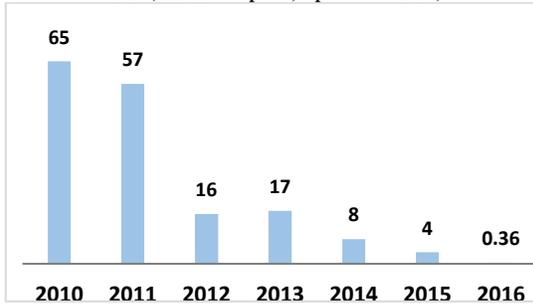
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Tamaulipas, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



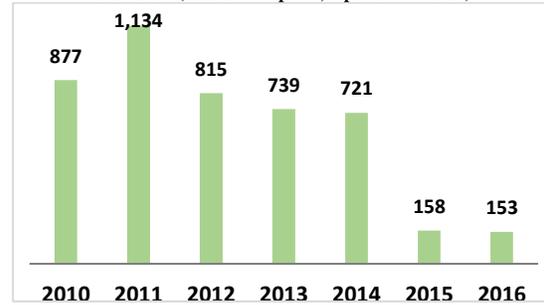
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Tlaxcala, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



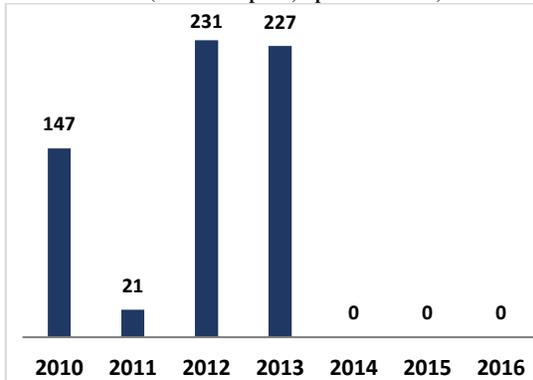
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Veracruz, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



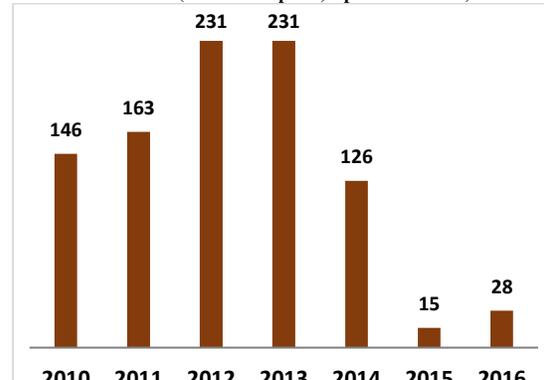
Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Yucatán, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Evolución del impuesto a la tenencia en el estado de Zacatecas, 2010-2016 (millones de pesos, a precios de 2016)

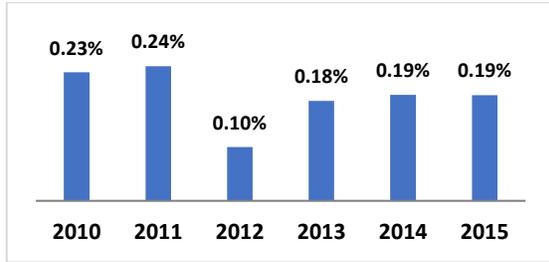


Fuente: Elaboración propia con base en datos de las cuentas públicas de las entidades federativas.

ANEXO 2

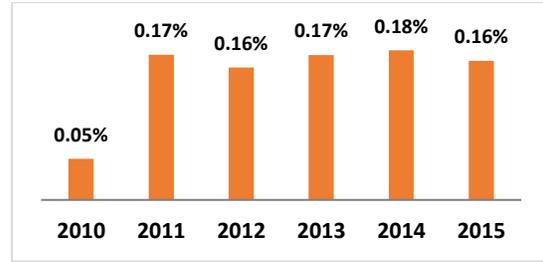
**Costo fiscal en términos del Producto Interno
Bruto Estatal (PIBE), 2008-2015**

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Aguascalientes, 2010-2015 (Porcentaje)



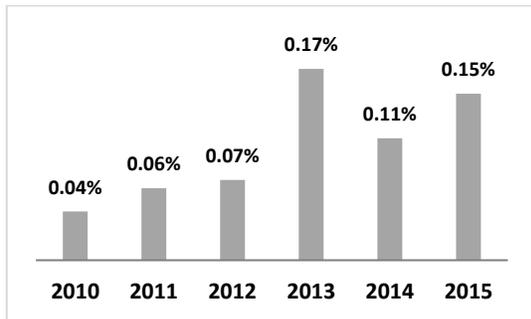
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Baja California, 2010-2015 (Porcentaje)



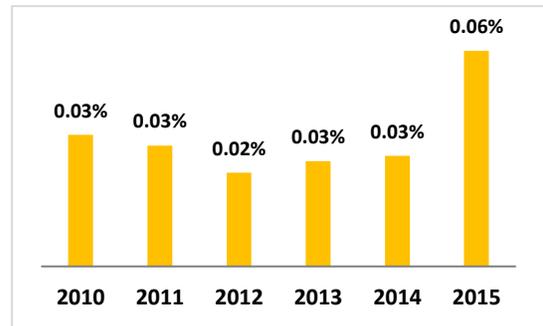
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Baja California Sur, 2010-2015 (Porcentaje)



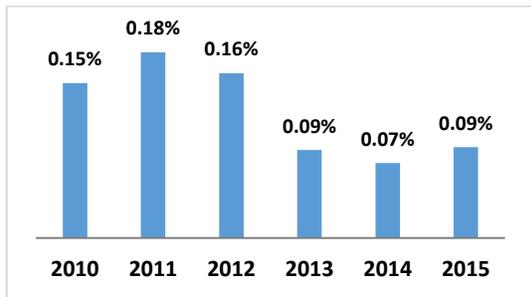
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Campeche, 2010-2015 (Porcentaje)



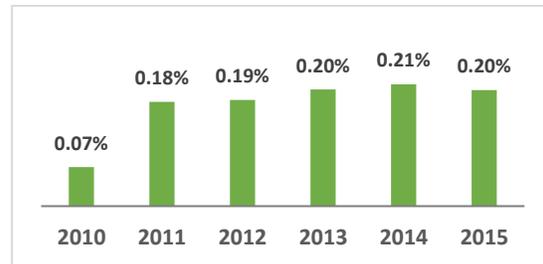
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Chiapas, 2010-2015 (Porcentaje)



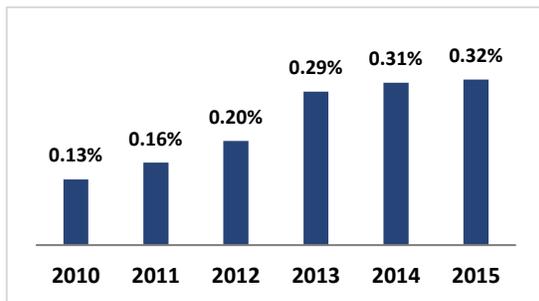
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Chihuahua, 2010-2015 (Porcentaje)



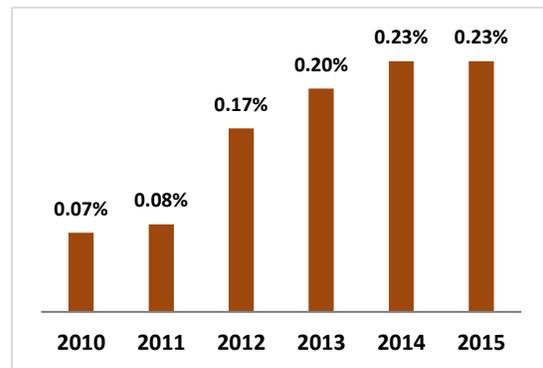
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en la Ciudad de México, 2010-2015 (Porcentaje)



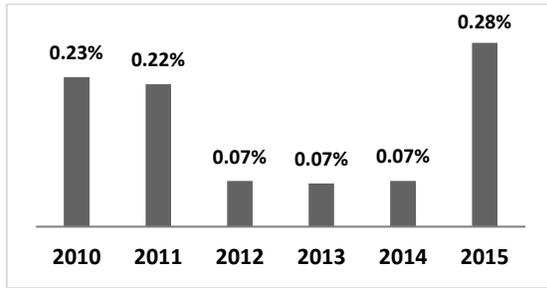
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Coahuila, 2010-2015 (Porcentaje)



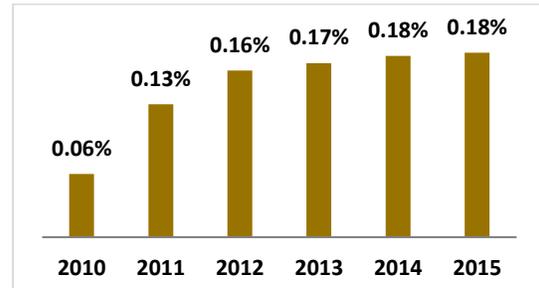
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Colima, 2010-2015 (Porcentaje)



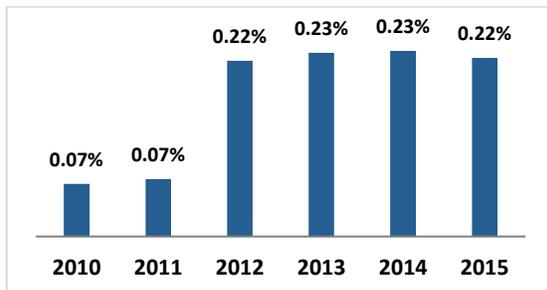
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Durango, 2010-2015 (Porcentaje)



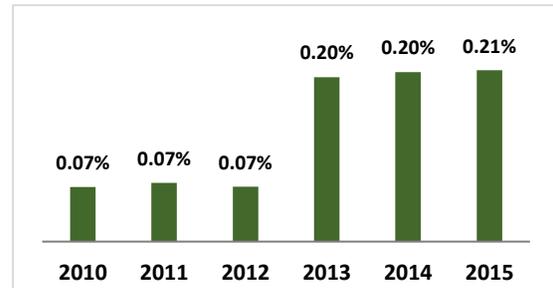
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Guanajuato, 2010-2015 (Porcentaje)



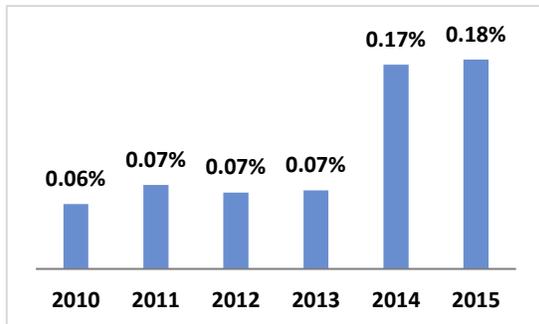
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Guerrero, 2010-2015 (Porcentaje)



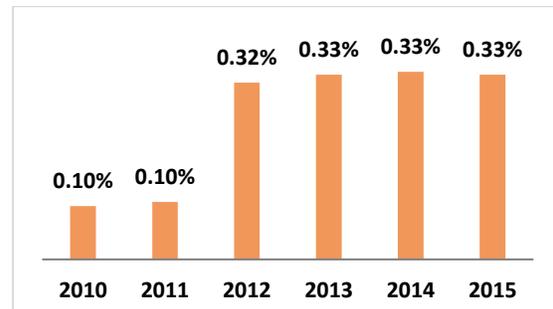
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Hidalgo, 2010-2015 (Porcentaje)



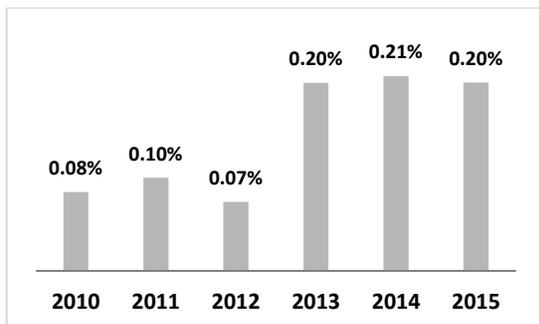
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Jalisco, 2010-2015 (Porcentaje)



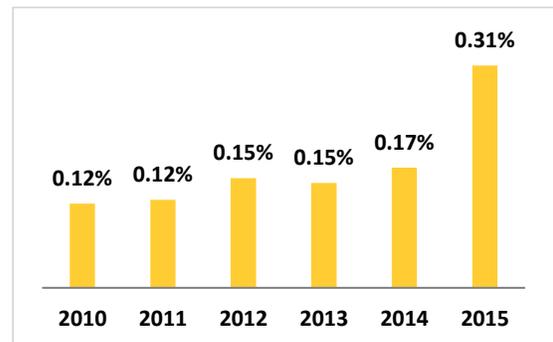
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de México, 2010-2015 (Porcentaje)



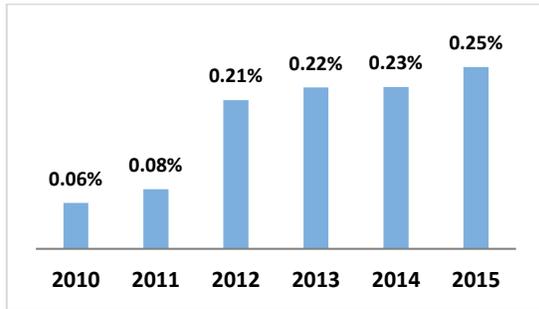
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Michoacán, 2010-2015 (Porcentaje)



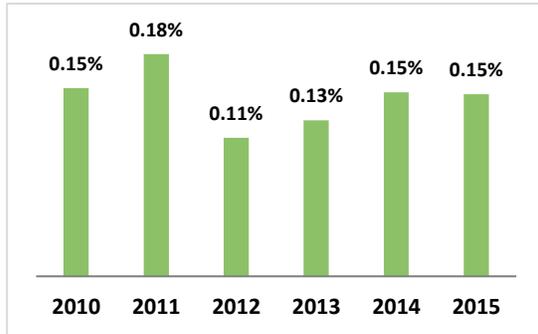
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Morelos, 2010-2015 (Porcentaje)



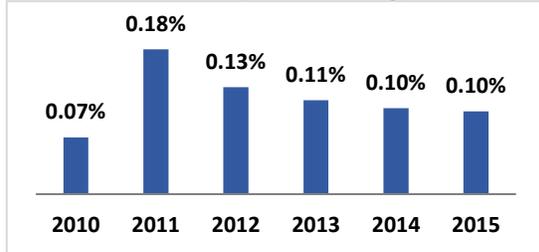
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Nayarit, 2010-2015 (Porcentaje)



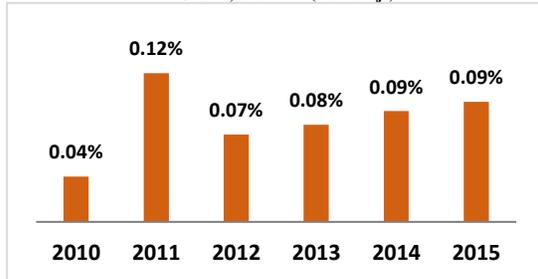
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Nuevo León, 2010-2015 (Porcentaje)



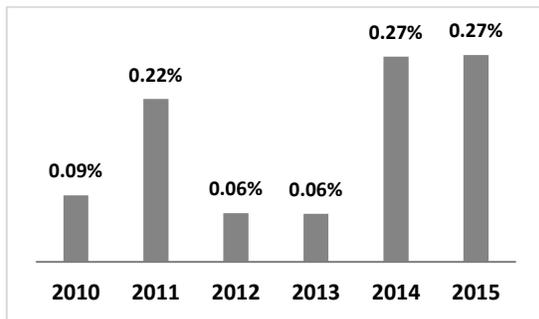
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Oaxaca, 2010-2015 (Porcentaje)



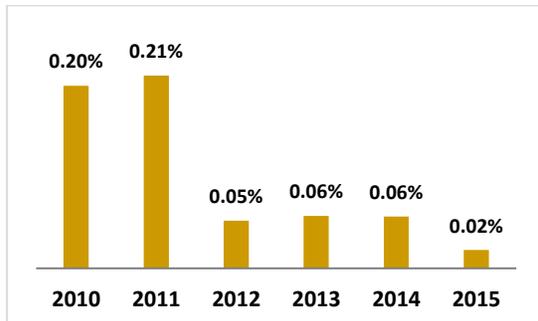
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Puebla, 2010-2015 (Porcentaje)



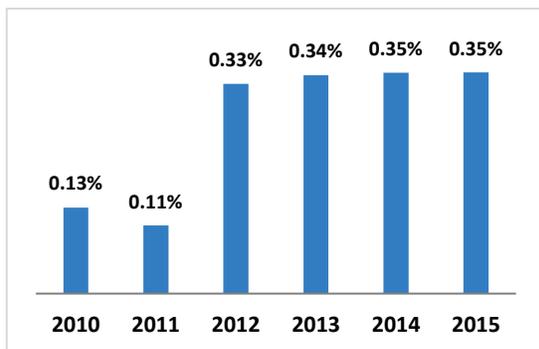
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Querétaro, 2010-2015 (Porcentaje)



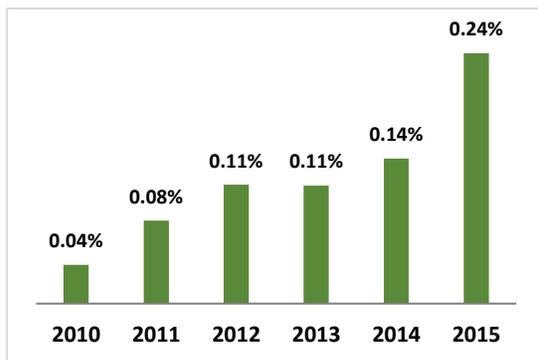
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Quintana Roo, 2010-2015 (Porcentaje)



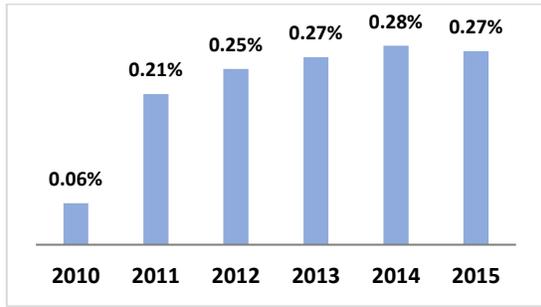
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de San Luis Potosí, 2010-2015 (Porcentaje)



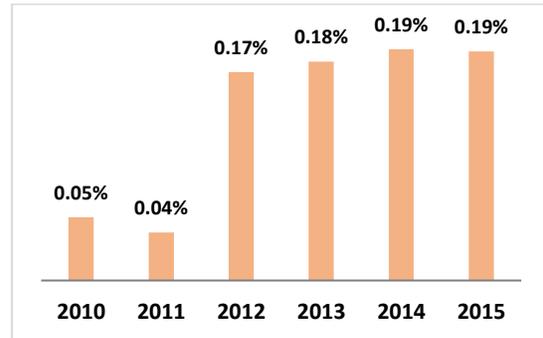
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Sinaloa, 2010-2015 (Porcentaje)



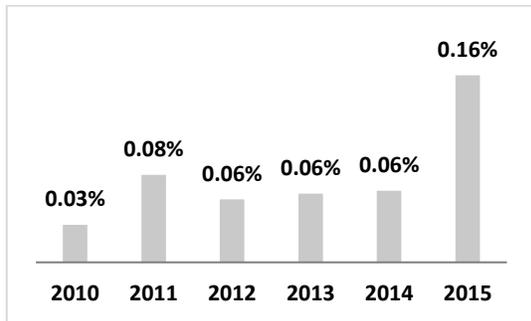
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Sonora, 2010-2015 (Porcentaje)



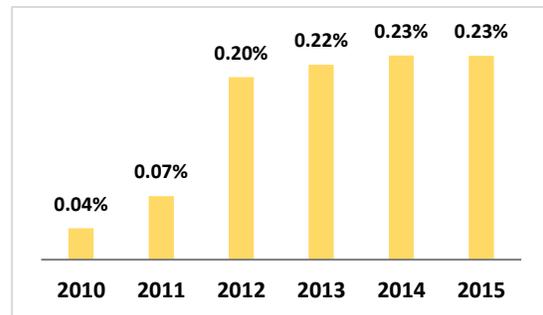
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Tabasco, 2010-2015 (Porcentaje)



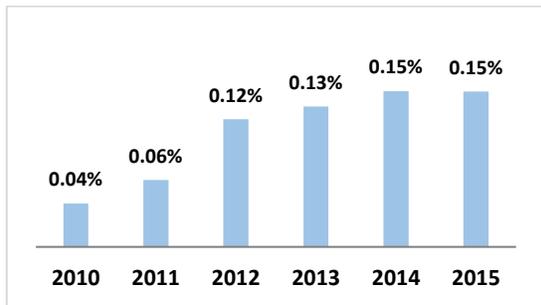
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Tamaulipas, 2010-2015 (Porcentaje)



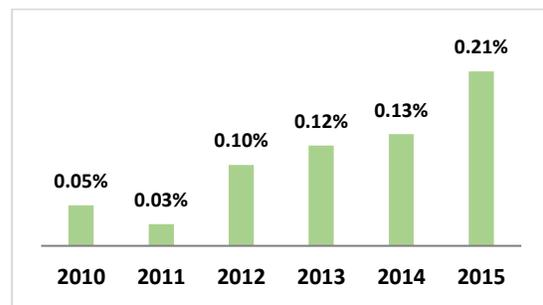
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Tlaxcala, 2010-2015 (Porcentaje)



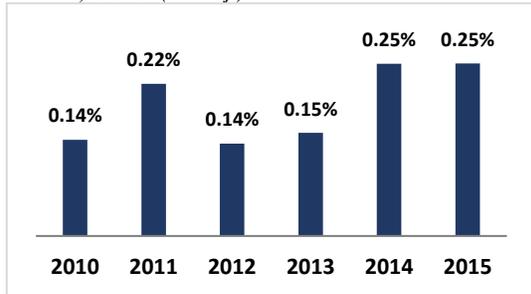
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Veracruz, 2010-2015 (Porcentaje)



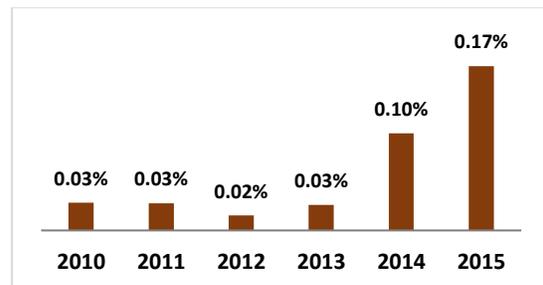
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Yucatán, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.

Costo fiscal en términos del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el estado de Sonora, 2010-2015 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI y de las cuentas públicas de las entidades federativas.