



# MODELO HACENDARIO ESTATAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Diagnóstico para fortalecer las finanzas  
de los gobiernos subnacionales mexicanos

TALD  
in Practice



## TALD in Practice

### Diagnóstico para fortalecer las finanzas de los gobiernos subnacionales mexicanos COOPERACIÓN MÉXICO - UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido publicado por GOPA PACE, con el apoyo financiero de la Unión Europea.

Su realización fue posible gracias al apoyo de la Facilidad TALD (Enfoque Territorial del Desarrollo Local) de la Unidad G2 (Autoridades Locales, Sociedad Civil, Fundaciones) de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) de la Comisión Europea.

Los editores agradecen las contribuciones de las Secretarías de Hacienda, Finanzas y Administración de los Estados mexicanos que participan en el Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal para la Cohesión Social: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas

#### **Coordinación:**

##### **CE DG INTPA-G2:**

Andrea Ferrari-Bravo, Jefe de Sector, Autoridades Locales  
Lisa Bosotti, Gerente del Programa TALD

##### **Delegación de la UE en México:**

Alessandra Frontoni, Encargada de Cooperación en Asuntos Sociales

##### **Facilidad TALD:**

Eugène D. Zapata-Garesché, Jefe de Equipo  
Virginie Wyart, Servicio de Asistencia  
Guadalupe López de Llergo Cornejo, Experta Senior

##### **Modelo Hacendario Estatal:**

Carlos Fabián Muñoz Tejeda, Gobierno del Estado de Guanajuato

##### **Autores:**

Héctor J. Villarreal Páez, Ricardo Cantú Calderón, Emilio Sánchez Salazar  
con la colaboración de Adeline Moret

##### **Diseño gráfico:** Mazy Graphic Design srl

Esta publicación fue realizada en Guanajuato, México en octubre de 2023.

La reproducción total o parcial de sus contenidos está permitida, siempre y cuando se cite la fuente.

#### **GOPA PACE**

Woluwe Gate, Boulevard de la Woluwe 2  
1150 Bruselas, Bélgica





# **MODELO HACENDARIO ESTATAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL**

Diagnóstico para fortalecer las finanzas  
de los gobiernos subnacionales mexicanos

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>6</b>
Finanzas públicas nacionales.....	6
Coordinación fiscal.....	6
Ingreso en los estados federados.....	6
Gasto en los estados federados.....	7
Buenas prácticas subnacionales.....	7
<b>1. Introducción</b> .....	<b>9</b>
1.1 Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social.....	9
1.2 Objetivos.....	9
1.3 Estructura del documento.....	10
<b>2. Finanzas Públicas Nacionales</b> .....	<b>11</b>
2.1 Situación fiscal federal.....	12
2.1.1 Reforma hacendaria.....	13
2.1.2 Reforma energética.....	13
2.2 Prioridades federales.....	13
2.3 Capacidad gravable federal.....	14
2.3.1 Impuestos laborales.....	14
2.3.2 Impuestos al consumo.....	14
2.3.3 Impuestos e ingresos de capital.....	15
2.4 Retos nacionales.....	15
2.4.1 La transición demográfica.....	15
2.4.2 La era post-petróleo.....	16
<b>3. Coordinación fiscal</b> .....	<b>17</b>
3.1 Inicios del Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social.....	17
3.1.1 Principios fiscales.....	17
3.2 De la Federación a estados y municipios.....	18
3.2.1 Recaudación participable.....	18
3.2.2 Participaciones.....	19
3.2.3 Aportaciones.....	20
3.2.4 Convenios.....	22
3.2.5 Subsidios.....	23
3.3 Distribución en el Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social.....	24
<b>4. Ingreso en los estados federados</b> .....	<b>25</b>
4.1 Recaudación local.....	25
4.2 Deuda estatal.....	27

<b>5. Gasto en los estados federados.....</b>	<b>31</b>
5.1 Espacio fiscal estatal.....	31
5.2 La obra pública e infraestructura.....	32
5.2.1 El gasto estatal.....	32
5.3 Las pensiones.....	33
5.3.1 El gasto estatal.....	33
5.4 La seguridad pública.....	34
5.4.1 El gasto estatal.....	34
5.5 La salud pública.....	35
5.5.1 El gasto estatal.....	36
5.6 La educación pública.....	37
5.6.1 El gasto estatal.....	37
<b>6. Buenas prácticas subnacionales (aprendizajes) .....</b>	<b>39</b>
6.1 ¿Por qué un nuevo Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social?.....	39
6.2 ¿Se busca modificar la coordinación fiscal existente?.....	39
6.3 Fortalecer los ingresos de las entidades federativas.....	39
6.4 Prioridades de gasto.....	40
6.5 Buenas prácticas (misceláneas).....	41
<b>7. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>43</b>
7.1 La normatividad fiscal.....	43
7.2 Los recursos estatales.....	43
7.3 El espacio fiscal estatal.....	43
7.4 Las prioridades del gasto.....	44
7.5 Hacia el fortalecimiento de las haciendas locales.....	45
7.6 Implicaciones generales.....	45
<b>Anexo I .....</b>	<b>47</b>
Los casos de estudio para Europa: Alemania y Bélgica.....	47
1 Alemania.....	48
1.1 Descripción general del modelo de financiación Alemán.....	48
1.2 Ejemplo del impuesto predial alemán.....	48
2 Bélgica.....	49
2.1 Descripción general del modelo de financiación belga.....	49
2.2 El ejemplo del impuesto sobre los bienes inmuebles belga.....	50
<b>Acrónimos .....</b>	<b>51</b>



# Resumen ejecutivo

Hablar de finanzas públicas locales implica reconocer que existen características y retos similares en los estados, pero que también cuentan con capacidades, necesidades y realidades únicas. El objetivo del presente documento es cuantificar y analizar los recursos estatales disponibles, tanto los provenientes de la Federación, como los propios derivados de impuestos, derechos y financiamiento local.

- Se incluye la composición en los principales rubros de gasto: educación, seguridad, salud, infraestructura y pensiones.
- Se estima el espacio fiscal estatal promedio y para cada entidad federativa.
- No obstante, se reconoce que, para una mejor evaluación de los resultados, es necesaria una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los estados y, eventualmente, de los municipios.

## Finanzas públicas nacionales

Los gobiernos subnacionales necesitan modernizarse y preparar a sus haciendas públicas y a su ciudadanía para los retos que el país y que cada uno enfrentará por el cambio climático, la baja productividad laboral, la transición energética y el envejecimiento demográfico.

- Aunque el PIB per cápita nacional ha aumentado 0.7% anualmente (en promedio desde 1993), la productividad laboral sigue está por debajo a lo observado en 2005.
- El envejecimiento de la población significará una mayor presencia de adultos mayores y una menor de personas en edades de trabajar que, potencialmente, representaría una menor recaudación por impuestos laborales y una mayor demanda por servicios de salud, pensiones y cuidados.
- La transición energética y el agotamiento de los yacimientos petroleros puede traducirse, en los próximos 11.8 años, en una menor recaudación federal participable.

## Coordinación fiscal

Las finanzas públicas locales, en promedio, dependen en 84.0% de los recursos transferidos por la Federación<sup>1</sup> y el destino del 72.5% de estos recursos son decididos por el mismo gobierno central (i.e. transferencias etiquetadas). Del total de la recaudación federal participable, en términos per cápita:

- la Federación estaría ejerciendo el 39.1% (12,189 MXN por persona),
- las participaciones el 27.5% (8,590 MXN por persona),
- las aportaciones el 26.3% (8,214 MXN por persona),
- los convenios el 4.0% (1,245 MXN por persona) y
- los subsidios el restante 3.1% (961 MXN por persona).

## Ingreso en los estados federados

En promedio nacional, del total de los ingresos estatales, el 13.1% proviene de la recaudación propia, 2.1% de instituciones locales, 4.8% de financiamiento y 80.0% son percibidos y entregados por la Federación. Dentro de la recaudación local:

- el 55.2% son por impuestos (1,518 MXN por persona), donde los impuestos sobre nómina representan el 63.5% de los mismos (1,013 MXN por persona),
- el 27.9% son por derechos (767 MXN por persona),
- el 10.3% son por aprovechamientos (283 MXN por persona),
- el 4.3% son por otro tipo de ingresos (118 MXN por persona) y
- el 2.4% son por productos (66 MXN por persona).

<sup>1</sup> Sin considerar el financiamiento.

La deuda estatal promedio, para el cierre de 2022, representó 5,210 MXN por habitante y equivale a 2.7% de los PIB estatales o a 50.8% de los ingresos de libre disposición. Acorde con el INEGI, se gastó 285 MXN por habitante por comisiones, intereses y otros gastos financieros de la deuda, lo que significaría una tasa de interés promedio de 5.5%.

## Gasto en los estados federados

En 2021, los gobiernos estatales tuvieron 7,385 MXN por persona para implementar políticas públicas de nueva creación. A esto se le conoce como “espacio fiscal” y está delimitado por los ingresos públicos menos los gastos ineludibles (costo financiero de la deuda estatal, transferencias a municipios, pensiones y jubilaciones y servicios personales).

- El espacio fiscal, desde su máximo en 2014 (9,440 MXN por persona), ha disminuido 21.8% en términos reales.
- El gasto en infraestructura, desde su máximo en 2013 (1,148 MXN por persona), ha disminuido 41.2% en términos reales, para terminar en 675 MXN por persona.
- El gasto en pensiones y jubilaciones ha aumentado 35.5% en términos reales desde 2013, pasando de 124 a 168 MXN por persona.
- El gasto en seguridad pública ha disminuido 6.7% en términos reales desde 2018, pasando de 1,652 a 1,542 MXN por persona.
- El gasto en salud pública ha aumentado 4.2% en términos reales desde 2013, pasando de 3,098 a 3,229 MXN por persona.
- El gasto en educación pública ha disminuido 9.2% en términos reales desde 2013, pasando de 6,455 a 5,860 MXN por persona.

## Buenas prácticas subnacionales

Existen oportunidades (y necesidades) dentro de las haciendas públicas para fortalecer sus capacidades relacionadas con el incremento de sus ingresos propios, la mejora de la calidad del gasto, la promoción de la formalidad, así como el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas.

- Dentro de sus líneas rectoras, se tiene el asumir un mayor compromiso en el apoyo a los municipios, a fin de fortalecer sus tesorerías, iniciando así la construcción de los cimientos desde lo local.
- Dado el reducido margen de maniobra (espacio fiscal) del gobierno federal, no es de esperarse mayores transferencias por modificaciones a las fórmulas de coordinación existentes.
- Manteniendo los recursos transferidos actuales, las modificaciones implicarían “suma cero”. Es decir, lo que algunas entidades federativas ganarían, otras lo perderían.
- Es indispensable fortalecer los ingresos locales, entre otras cosas, revisando las innovaciones en otros estados o países.
- Se reconoce el potencial recaudatorio del impuesto predial en un mediano plazo. Para su aprovechamiento es necesario actualizar registros y dar certeza en valuaciones.
- La tenencia es un impuesto con buenas características: difícil evasión, relativamente es poco distorsionante.
- Son heterogéneas las prioridades del gasto público entre las entidades federativas y sí se admite restringir gasto corriente.
- Se reconocen como buenas prácticas el fortalecimiento de las actividades de promoción a la formalidad, la simplificación de trámites y servicios, la difusión de las obligaciones fiscales y capacitación a los contribuyentes, la cooperación entre pares, gobierno federal y organismos internacionales y, por último, un servicio civil de carrera.



El Templo de San Antonio de Padua es una iglesia católica y un monumento en el centro de la ciudad de Aguascalientes, México © Shutterstock



# Introducción

Durante décadas, los sistemas fiscales subnacionales han dependido de la capacidad del gobierno federal para la recaudación de recursos y para el traslado de los mismos hacia programas y proyectos locales. Por ejemplo, en 2021, en promedio, el 84.0% de los recursos estatales (sin contar el endeudamiento) provinieron de las transferencias federales (INEGI 2023c); una parte importante con destino específico y, generalmente, con poca atención a las prioridades locales.

Adicionalmente, la capacidad de la Federación para transferir fondos se ha reducido, debido a una concentración del gasto público en programas nacionales, obras insignia y gastos ineludibles, como las pensiones contributivas y no contributivas, las inversiones en Pemex y en la CFE y el creciente costo financiero de la deuda. En este contexto, es de suma importancia fortalecer las capacidades y los marcos legales de los estados federados para procurar impuestos y avanzar hacia una mayor descentralización financiera y autonomía local.

## 1.1 Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social

Las finanzas públicas locales (o subnacionales) afectan a su población, desde la captación de sus recursos, ya sea provenientes de transferencias federales, recaudación local o financiamiento, hasta el ejercicio del gasto público en sus diferentes formas. Cada entidad federativa tiene capacidades y realidades únicas y sus finanzas deben perseguir y atender sus propias necesidades. Los estados y municipios son los órdenes de gobierno más cercanos a la población, por lo que les resulta más sencillo identificar sus requerimientos y son el primer contacto para proveerles bienes y servicios públicos.

En este sentido, se debe entender la relación de las entidades federativas con la Federación. Los estados decidieron formar parte de una coordinación fiscal que los arropa en un marco legal único, con instituciones sólidas y una visión federal de desarrollo económico. A cambio, estos accedieron a transferir y a financiar a la Federación con facultades recaudatorias y con las consecuencias distributivas, de eficiencia y de responsabilidades que el acuerdo supone.

Los estados cuentan con recursos limitados para atender a su población. La provisión de bienes y servicios depende de la capacidad de gasto de cada estado, la cual está supeditada a su población, su distribución geográfica, a sus recursos y a sus gastos recurrentes como nóminas, pago de pensiones o pago de la deuda.

## 1.2 Objetivos

El presente documento busca discutir las capacidades y marcos legales de las entidades federativas mexicanas para recaudar impuestos, mejorar la calidad y eficiencia del gasto, así como avanzar hacia una mayor descentralización financiera y autonomía local, contribuyendo a los ODS, con los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer el estado actual de las finanzas públicas subnacionales en México, a través de un diagnóstico del gasto y el ingreso, considerando las diferentes fuentes de información disponibles.
2. Robustecer dicho diagnóstico con consultas directas de información a gobiernos estatales y municipales, tanto a los participantes en el Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social, como a otros interesados.
3. Realizar una publicación con la información más relevante del presente diagnóstico, incluyendo un apartado con recomendaciones y buenas prácticas.
4. Dentro de las citadas recomendaciones, contribuir a la preparación de los contenidos de la cooperación bilateral entre México y la Unión Europea en el tema de las finanzas públicas, identificando posibles acciones en cada estado.

### 1.3 Estructura del documento

A lo largo del documento, se analizan diferentes aspectos de las finanzas públicas locales. Cada capítulo identifica las responsabilidades y la normatividad, tanto de los estados como de la Federación, del tema específico que esté tratando. Incluye un anexo en el que se muestran experiencias europeas de utilidad para el caso mexicano. El documento está estructurado de la siguiente manera:

- [Capítulo 2](#): Explora el contexto económico nacional, la situación fiscal y los retos federales y locales futuros.
- [Capítulo 3](#): Explica el origen del federalismo fiscal en México y detalla la configuración del gasto federalizado y la relación entre la Federación y los gobiernos estatales.
- [Capítulo 4](#): Detalla los recursos de los estados, entendidas como los fondos económicos que tienen de libre disposición o los que ya están comprometidos por la Federación.
- [Capítulo 5](#): Explora, con base en sus recursos disponibles, las prioridades de gasto y el espacio fiscal en las entidades federativas.
- [Capítulo 6](#): Aborda, a través de entrevistas a diversos actores estatales, las experiencias y buenas prácticas de estados seleccionados.
- [Capítulo 7](#): Engloba las conclusiones de los capítulos y sus implicaciones de política pública para los gobiernos subnacionales, resaltando sus fortalezas, debilidades y oportunidades para una mejor recaudación y mayor eficiencia en el gasto local.

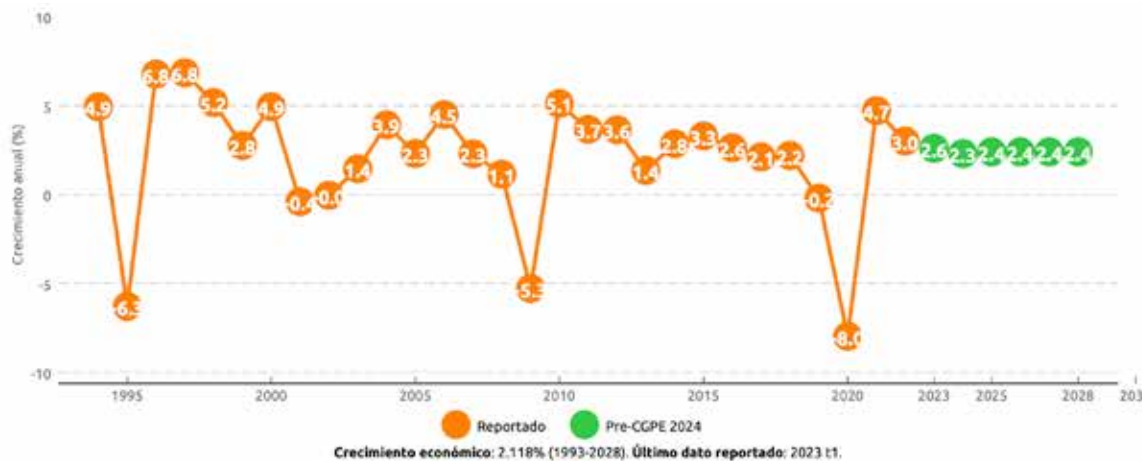


*Gran elefante cardón cactus o cactus Pachycereus pringlei, también conocido como el cardón gigante mexicano en un paisaje desértico, Baja California Sur, México. © Shutterstock*

# Finanzas Públicas Nacionales

# 2

Para 2023, el PIB de México se estima que sea de 30,743,876.4 millones de MXN, acorde con la información de los Pre-CGPE 2024. La Figura 2.1 muestra que, de 1993 a 2022, el **crecimiento económico promedio**, a nivel nacional, ha sido de 2.1% anual (INEGI 2023a). Los Pre-CGPE 2024 estiman que, de 2023 a 2028, el PIB crezca ligeramente por encima, entre 2.3 y 2.6%.



## Crecimiento del PIB

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a). INEGI (2023a).

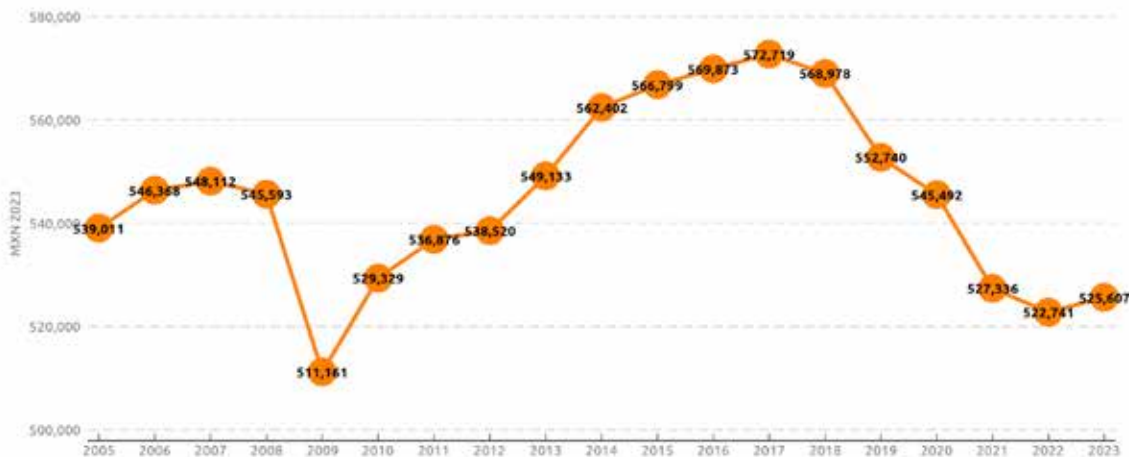
No obstante, con una población nacional en 2023 de 131,230,255 personas, la Figura 2.2 indica que el **PIB per cápita** nacional ha pasado de 186,650 MXN a 230,289 MXN, en términos reales, con un incremento promedio anual de únicamente 0.7% durante el periodo representado (INEGI 2023a; CONAPO 2018). Es significa que la mayor parte del impulso económico (i.e. 2.1%-0.7% = 1.4%) visto ha provenido de una mayor población y de una mayor presencia de personas en edades de trabajar y no de una mayor productividad económica.



## PIB por persona

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a; CONAPO 2018). INEGI (2023a; CONAPO 2018).

Más aún, si se mide la **productividad laboral** como lo que cada persona ocupada aporta a la economía, la Figura 2.3 muestra que, entre 2005 y 2022, esta ha decrecido -0.1%, en promedio, cada año (INEGI 2023a, 2023b). En ese sentido, en 2022, la productividad de los trabajadores fue inferior a lo visto en 2005.

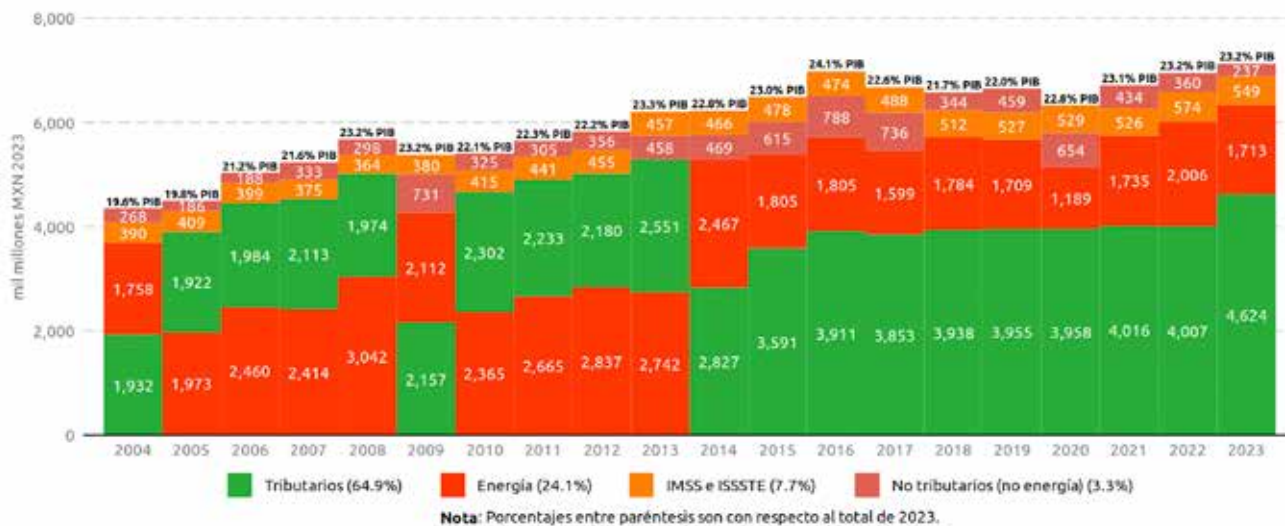


*Productividad por persona ocupada*

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a, 2023b). INEGI (2023a, 2023b).

## 2.1 Situación fiscal federal

Las reformas estructurales de 2014 y 2015 modificaron la composición recaudatoria de la Federación, como lo señala la Figura 2.4. Anteriormente, los **ingresos por energía**<sup>2</sup> representaban la mayor fuente de los recursos públicos<sup>3</sup> y alcanzaron, en 2008, el 53.5% del total. Posteriormente, los **ingresos tributarios** empezaron a fortalecerse y a crecer en importancia al representar el 64.9% en 2023 (SHCP 2023b, 2023d). No obstante, como porcentaje del PIB, los ingresos públicos se han mantenido constante, con cifras de 23.6% en 2013 a 23.2% en 2023. Es decir, relativo al tamaño de la economía, se sigue recaudando prácticamente lo mismo, aunque su composición haya cambiado.



*Ingresos presupuestarios*

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

- Estos son los derechos petroleros, ahora administrados por el FMP, así como los ingresos propios de Pemex y de la CFE (estos últimos son considerados como ingresos pero están comprometidos para las empresas paraestatales).
- Si bien, contablemente, la Federación obtiene ingresos de los organismos y empresas públicas, estos no se traducen necesariamente en una disponibilidad de los mismos para hacer política pública. Para lograr lo anterior, hay que restar el gasto público que reciben para sus operaciones, pensiones, sistemas de salud, entre otros y cuantificar las aportaciones netas (positivas o negativas) al sistema fiscal.



### 2.1.1 Reforma hacendaria

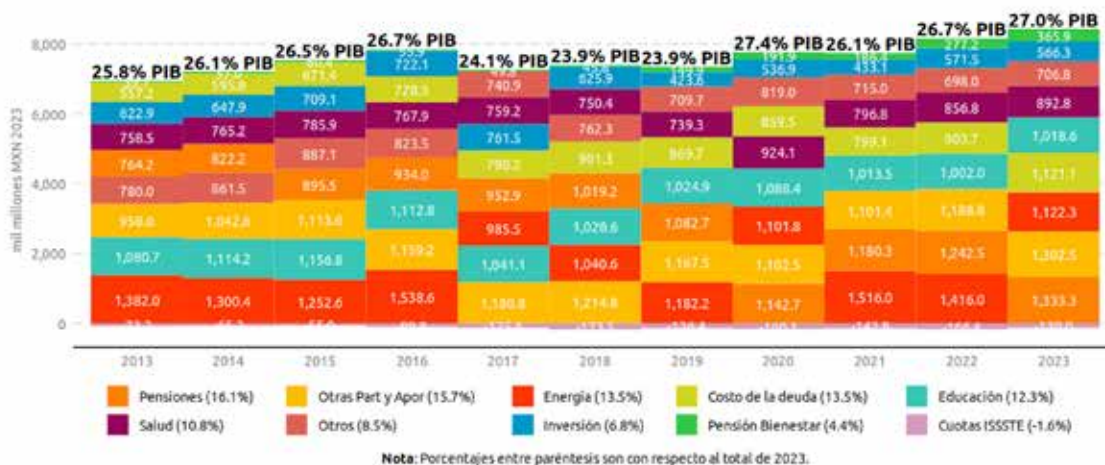
Por un lado, los cambios fiscales en el ISR, el IVA y el IEPS no petrolero<sup>4</sup> fueron los que impulsaron el incremento de 81.9%, acumulado de 2013 a 2023, en términos reales. La eliminación de la *consolidación fiscal*, mayores tasas marginales de ISR para los ingresos más altos y la homologación del 16% del IVA para la zona fronteriza, fueron los principales cambios que aumentaron la base gravable.

### 2.1.2 Reforma energética

Por otro lado, los cambios en la industria petrolera y eléctrica, nacional e internacional, provocaron que Pemex, la CFE y los ingresos petroleros, ahora administrados por el FMP, disminuyeran su participación en -37.3%, acumulado de 2013 a 2023, en términos reales. Después de su aprobación, el precio internacional del barril del petróleo empezó a caer y, por lo tanto, a generar menores recursos.

## 2.2 Prioridades federales

En los últimos años, el gasto destinado a pensiones (incluidas las no contributivas), participaciones, aportaciones (diferentes de educación y salud) y energía (incluyendo Pemex, CFE y la SENER) han venido en aumento y representarían, en 2023, el 63.2% del gasto público total. En este sentido, la Figura 2.5 muestra cómo estos gastos ineludibles y comprometidos han reducido el espacio fiscal para hacer política pública desde la Federación (SHCP 2022a).

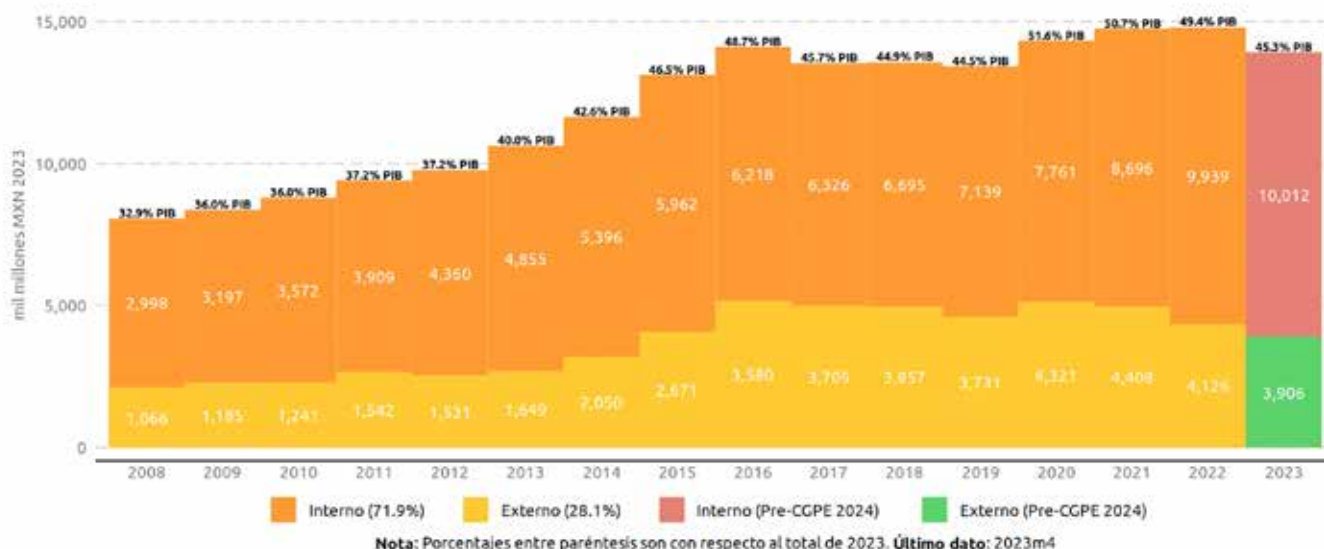


### Gasto público

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2022a). SHCP (2022a).

Ahora bien, aunque la deuda pública como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante desde 2015, como lo muestran la Figura 2.6, aunque su costo financiero ha aumentado en 67.6% (SHCP 2022a, 2023b). Adicionalmente, el gasto en pensiones, tanto de las contributivas como de las no contributivas, ha crecido 78.4%. Estas tendencias comprometen la sostenibilidad del gobierno federal. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales deben buscar nuevas fuentes recaudatorias ante una posible restricción presupuestaria federal aún mayor.

4 Por ejemplo, aumento al gravamen de bebidas alcohólicas de hasta 14° G.L. del 25% al 26.5% y el aumento del 50% al 53% para las bebidas alcohólicas mayores a 20° G.L.



### SHRFSP acumulado

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

## 2.3 Capacidad gravable federal

El PIB representa el **máximo potencial recaudatorio** de cualquier sistema fiscal, tanto federal como de los estados y municipios. A través de la generación de recursos y de su utilización, se gravan las actividades que generan renta (monetaria o en especie) o que representan un consumo (presente o futuro). En este sentido, una **tasa efectiva** de un impuesto o contribución representaría la proporción que *efectivamente* se recaudó del total del potencial gravable, entendido esto último como el PIB en sus diferentes cuentas y subcuentas macroeconómicas.

### 2.3.1 Impuestos laborales

Primero, la tasa efectiva global de los impuestos laborales es de 13.4% (Cuadro 2.1) y significa que, del total de las rentas generadas en la economía por el trabajo laboral remunerado, dicho porcentaje fue retenido por la Federación. El ISR a sueldos y salarios es el que cuenta con una mayor recaudación, con 16.2%, y, en contraste, el ISR al resto de las personas físicas tiene la menor, con una cifra de únicamente 1.9% (INEGI 2023a; SHCP 2023d).

#### Impuestos al ingreso laboral

Generación de recursos	% PIB	Impuestos	% PIB	Tasa efectiva
Compensación de asalariados	23.319	ISR (sueldos y salarios)	3.775	16.2%
Ingreso mixto (laboral)	13.228	ISR (personas físicas)	0.245	1.9%
Comp. de asal. + Aport. Soc.	27.960	Cuotas IMSS	1.532	5.5%
<b>Ingresos laborales</b>	<b>41.52</b>	<b>Impuestos al ingreso laboral</b>	<b>5.552</b>	<b>13.4%</b>

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a; SHCP 2023d). INEGI (2023a; SHCP 2023d).

### 2.3.2 Impuestos al consumo

Segundo, la tasa efectiva global de los impuestos al consumo es de 9.9% (Cuadro 2.2) y significa que, del total del consumo de los hogares en el territorio nacional, dicho porcentaje fue retenido por la Federación. El IVA es el que cuenta con una mayor recaudación, con 10.0%, y, en contraste, el ISAN tiene la menor, con una cifra de únicamente 2.0%<sup>5</sup> (INEGI 2023a; SHCP 2023d).

5 Las tasas efectivas del IEPS y de los aranceles a las importaciones, si bien muestran un resultado, se despliegan para fines ilustrativos, puesto que ninguno de ellos pretende gravar el 100% del consumo de los hogares. Es decir, la tasa efectiva aquí mostrada está subestimada por falta de información macroeconómica más detallada.

## *Impuestos al consumo*

Utilización de recursos	% PIB	Impuestos	% PIB	Tasa efectiva
Consumo hogares*	46.167	IVA	4.617	10.0%
Compra de vehículos	2.478	ISAN	0.050	2.0%
Consumo hogares	66.437	IEPS (no petrolero)	0.676	1.0%
Consumo hogares	66.437	IEPS (petrolero)	0.906	1.4%
Consumo hogares	66.437	Importaciones	0.320	0.5%
<b>Consumo hogares</b>	<b>66.437</b>	<b>Impuestos al consumo</b>	<b>6.569</b>	<b>9.9%</b>

*Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a; SHCP 2023d). INEGI (2023a; SHCP 2023d).*

### 2.3.3 Impuestos e ingresos de capital

Finalmente, la tasa efectiva global de los impuestos y otras contribuciones del capital privado es de 15.7% (Cuadro 2.3) y significa que, del total del excedente neto de operaciones de las sociedades privadas, dicho porcentaje fue retenido por la Federación. La tasa efectiva global de los organismos y empresas públicas es de 14.9% (Cuadro 2.3) y significa que, del total del capital neto en la economía, dicho porcentaje fue generado por la Federación. Pemex es quien tiene una mayor contribución con 6.9% y, en contraste, el IMSS tiene una cifra de únicamente 0.2% (INEGI 2023a; SHCP 2023d).

## *Ingresos propios e impuestos al capital*

Generación de recursos	% PIB	Impuestos	% PIB	Tasa efectiva
Sociedades privadas	29.243	ISR (personas morales)	4.151	14.2%
Sociedades privadas	29.243	Productos, aprov., otros	1.071	3.7%
Ingresos de capital privado*	33.295	Impuestos y otros	5.222	15.7%
Ingresos de capital*	39.123	FMP (petróleo)	1.586	4.1%
Ingresos de capital*	39.123	CFE	1.298	3.3%
Ingresos de capital*	39.123	IMSS	0.093	0.2%
Ingresos de capital*	39.123	ISSSTE	0.163	0.4%
Ingresos de capital*	39.123	Pemex	2.688	6.9%
<b>Ingresos de capital*</b>	<b>39.123</b>	<b>Ingresos propios</b>	<b>5.828</b>	<b>14.9%</b>

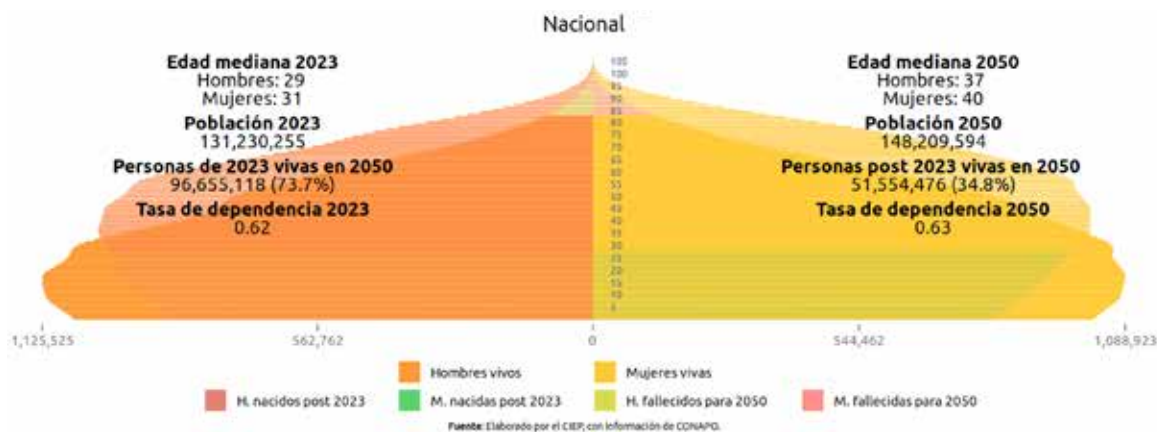
*Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023a; SHCP 2023d). INEGI (2023a; SHCP 2023d).*

## 2.4 Retos nacionales

Muchos retos nacionales son y serán compartidos con los estados y municipios. Por ejemplo, la actual baja productividad laboral y el envejecimiento demográfico ponen en riesgo, para todos los órdenes de gobierno, la generación de recursos locales necesarios para fiscalizarlos en las demandas sociales presentes y futuras. En este sentido, entender las situaciones que enfrenta y enfrentará el país alerta a los gobiernos subnacionales para aumentar su capacidad recaudatoria y así resolver las necesidades de sus poblaciones.

### 2.4.1 La transición demográfica

México está experimentando, al igual que muchos otros países, una transición demográfica, la cual representa un envejecimiento sistemático de la población. Esto significa que, en el futuro próximo, se tendrá una mayor cantidad de adultos mayores demandando servicios de salud y pensiones y, en contraste, una menor cantidad de personas en edades para trabajar contribuyendo impuestos sobre la generación de sus recursos. Actualmente, la edad mediana es de 29 años para los hombres y de 31 años para las mujeres; en 2050, se espera a que cambie a 37 y 40 años, respectivamente (Figura 2.7). Sin embargo, cada estado y municipio también está experimentando su propia transición demográfica, solo que unos más acelerados que otros (ver Anexos). Por esto, es importante apostar al *segundo bono demográfico*: aumentar la productividad laboral (aunque se ha retrocedido actualmente a niveles previos a 2005).



### Pirámide demográfica

Elaborado por los autores, con información de: CONAPO (2018). CONAPO (2018).

## 2.4.2 La era post-petróleo

Con la reforma energética de 2015, se creó el FMP, el cual tiene como objetivo la administración de los ingresos petroleros, de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos y de la creación de la reserva de largo plazo. Sin embargo, con una estimación de 11.8 años de reservas petroleras<sup>6</sup>, al 31 de enero de 2023, el valor de la reserva de largo plazo sería de 1,043 millones USD (equivalente a 8.3 USD por persona<sup>7</sup>). Más aún, los ingresos futuros estimados representarían únicamente el 23.7% de la deuda total de Pemex, por lo que existe un riesgo para cumplir con sus actuales obligaciones laborales y financieras (Pemex 2022). En este contexto, se ponen también en riesgo el 20% de los recursos disponibles de la RFP (SHCP 2023a).



Vista aérea de nueva sala de estar para clase media en Naucalpan, Estado de México © Shutterstock

6 Se considera que las reservas probadas tienen un 90% de probabilidad de ser comercialmente viables; las reservas probables un 50% de probabilidad; y las reservas posibles un 10% de probabilidad.

7 En contraste, el fondo noruego del petróleo dispone de 239,870 USD por persona, al 31 de enero de 2023.



# Coordinación fiscal

Una **Federación** tiene, entre sus objetivos, reducir la desigualdad entre las entidades que la conforman, bajo los principios de “solidaridad” y “resarcitoriedad”. Por lo general, a ésta se le dotan facultades que le permiten garantizar la defensa, unidad y política exterior; mientras que, a los **estados y municipios**, se les asignan las competencias restantes para ejercerlas en sus territorios (Cárdenas 2022). En 1925, se comenzó con la coordinación fiscal mediante la *Convención Nacional Fiscal* (Castañeda 2003). Durante las tres convenciones celebradas entre 1925 y 1947, los siguientes objetivos fueron establecidos (Serna de la Garza 2008):

- determinar las competencias locales y federales,
- sentar las bases de la unificación de los sistemas locales de tributación y su coordinación con el sistema fiscal centralizado, y
- distribuir los impuestos que cobra la Federación.

Para 1972, había sólo 18 entidades federativas coordinadas (Tello 2004). Sin embargo, la falta de consenso se alivió en 1978 con la LCF, con la cual se formalizó el *federalismo fiscal* bajo el SNCF y se sentaron las bases del Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social actual. Así, los estados ceden a la Federación su soberanía fiscal. Las entidades federativas firmaron un convenio de adhesión al SNCF y abandonaron parte de sus derechos para transferírseles al gobierno central que, a cambio, les entrega una participación del monto recaudado. De este modo, los estados se concentran en administrar las transferencias y la Federación recauda y plantea la visión de desarrollo económico desde el PEF.

## 3.1 Inicios del Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social

El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social ha tenido dos grandes reformas desde la promulgación de la LCF en 1980. La primera se llevó a cabo en 1997, donde se crea el ramo 33 con la adición del capítulo V, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a la LCF y se incluye, por primera vez, en el PEF 1998 (CEFP 2006), supliendo a las transferencias federales que se hacían por medio de convenios entre los estados y la Federación. La segunda en 2007, con la introducción del crecimiento del PIB, población y recaudación local para las participaciones; así como con fondos que incentivan a los estados con menor dinamismo (CIEP 2016). La tercera, en 2013, donde los municipios ceden derechos del predial a los estados<sup>8</sup> y algunas aportaciones se renombran (Herrera and Maya 2017). Es importante mencionar que esta última reforma sólo aplicó para algunos estados.

### 3.1.1 Principios fiscales

El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social funciona bajo dos principios: el **resarcitorio**, que otorga mayor participación sobre los ingresos a los estados y municipios que más aportan<sup>9</sup>; y el **compensatorio**, que entrega recursos adicionales a los estados y municipios que tienen menor dinamismo económico y débil recaudación<sup>10</sup>. Bajo estos principios, existen dos tipos de **recursos federalizados**:

**Recursos no etiquetados:** A través de las *participaciones*, los gobiernos subnacionales financian sus operaciones y destinan recursos a sus planes de trabajo estatal.

**Recursos etiquetados:** A través de las *aportaciones*, no solo el gobierno central realiza obras y ejecuta programas sociales, sino que se les transfieren recursos a los estados para el cumplimiento de fines en específico.

8 Por medio del FFM.

9 Para motivar aquéllos con una sólida recaudación local a pertenecer al SNCF, sin los costos administrativos asociados a la recaudación.

10 Para contribuir e incentivar el desarrollo de todos los estados, aun cuando su aportación sea baja.

## 3.2 De la Federación a estados y municipios

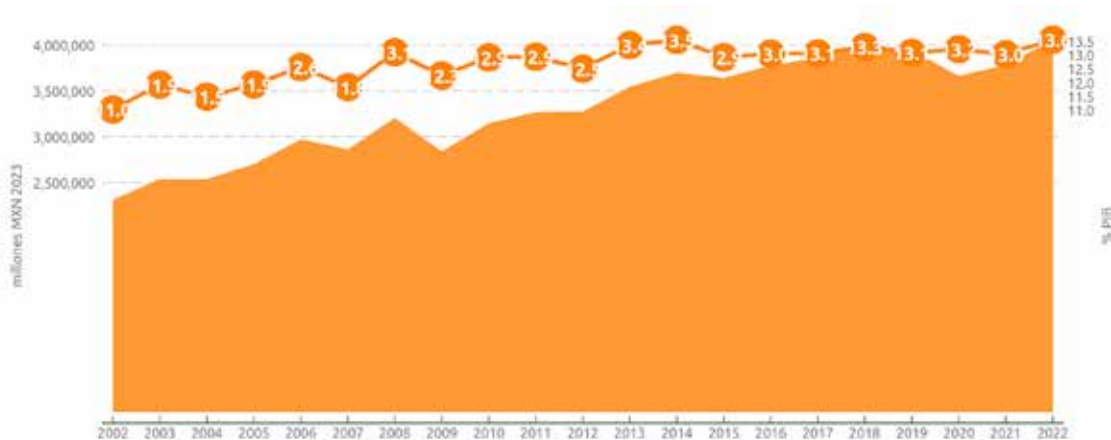
La representación de la coordinación fiscal del Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social actual se refleja en el gasto federalizado. Este compone los recursos inicialmente recaudados por la Federación que son posteriormente transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México (por esto es un gasto, desde el punto de vista de la Federación). La RFP determina el máximo que los estados y la Federación se redistribuyen en cada ejercicio fiscal.

### 3.2.1 Recaudación participable

La RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos<sup>11</sup>, así como por los derechos de minería, exceptuando:

1. El ISR derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
2. El ISR por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
3. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
4. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
5. El ISAN;
6. La parte de la recaudación correspondiente al IEPS en que participen las entidades;
7. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del IEPS;
8. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
9. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del ISR;
10. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

La Figura 3.1 muestra que, en 2022, la RFP ascendió a 3,858,756.0 mdp, el equivalente a 13.6% del PIB, con un crecimiento real de 7.3% respecto al año anterior. Desde 2002, esta recaudación ha tenido un incremento anual promedio de 2.9%.



### Recaudación Federal Participable

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

11 Adicionalmente, la RFP estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la LFPRH, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93.

### 3.2.2 Participaciones

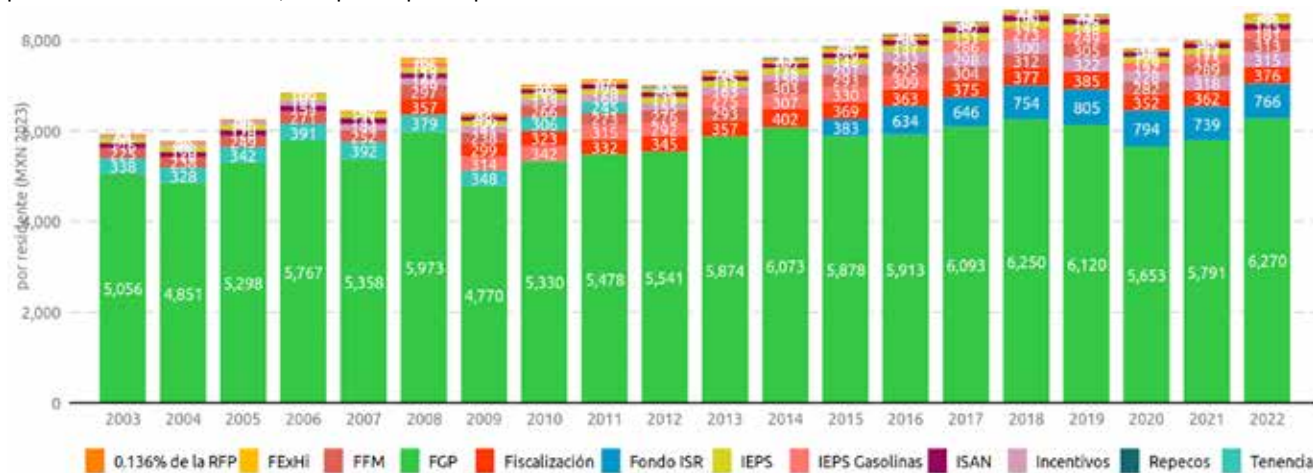
Los estados y municipios reciben **participaciones federales** a través del Ramo 28. Para el ejercicio fiscal 2022, se integran por once fondos, con objetivos y beneficiarios distintos.

1. El Fondo General de Participaciones (**FGP**) tiene como objetivo redistribuir los recursos de la RFP a los estados. Se compone del 20% de la RFP, más el 80% del impuesto recaudado en 1989, por concepto de bases especiales de tributación. La LCF determina que los municipios deberán recibir, como mínimo, 20% de los recursos que se les reparta a las entidades federativas.
2. Las entidades federativas pueden participar con el 20% del **IEPS a cervezas, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas**; y con el 8% del **IEPS al tabaco**. Los recursos se distribuyen en función de la enajenación de los productos en cada entidad federativa con respecto a la nacional. Los municipios de las entidades federativas coordinadas recibirán, como mínimo, el 20% de los recursos que reciba el estado.
3. Los recursos recaudados por el **IEPS a gasolinas y diésel** tienen dos componentes que son distribuidos a las entidades federativas. De los recursos recaudados, van para las entidades federativas donde se haya efectuado el consumo y el restante se destina al **Fondo de Compensación**, el cual se otorga a las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero (SHCP 2020). Los municipios deberán recibir, como mínimo, el 20% de los recursos que reciban las entidades federativas<sup>12</sup>.
4. Las entidades que conforman el SNCF pueden participar con el **100% de la recaudación del ISR** correspondiente al salario del personal que trabaje bajo las dependencias de la entidad federativa o municipio. Los municipios podrán participar con el 100% de la recaudación del ISR del personal subordinado al mismo municipio.
5. El Fondo de Fiscalización y Recaudación (**FOFIR**) sustituyó, en 2014, al FOFIE y brinda recursos para incentivar la capacidad recaudatoria de las entidades federativas y se compone del 1.25% de la RFP. La distribución de recursos a las entidades federativas del FOFIR depende de dos componentes: la participación en el FOFIE en 2013 y el crecimiento del FOFIR entre 2013 y el año de cálculo.
6. El Fondo de Fomento Municipal (**FFM**) otorga recursos a los municipios que tengan un convenio con los estados para la recaudación de sus impuestos. El fondo se compone del 1% de la RFP. Sobre la distribución de los recursos del fondo, 16.8% se entrega a los municipios de todas las entidades federativas y el 83.2% restante solo a las entidades coordinadas en materia de derechos. La distribución a los municipios se da por dos componentes: el primero corresponde a la participación del fondo en 2013 y el segundo considera el crecimiento del fondo entre 2013 y el año del cálculo. La distribución depende de la recaudación local de predial y derechos del agua; además de la población registrada en la entidad federativa.
7. El Fondo de Extracción de Hidrocarburos (**FEXHI**) otorga recursos a los estados donde se extraiga petróleo y gas. Se compone de las transferencias realizadas por el FMP. El monto se obtiene de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la LIF por un factor de 0.0087. La distribución se da como factor del 50% del coeficiente relativo a la extracción de petróleo y gas, más el 50% del coeficiente relativo a la producción de gas asociado y no asociado. Los municipios colindantes con fronteras o litorales por donde se realice la exportación de hidrocarburos podrán recibir participaciones por parte de la Federación.
8. Las entidades pueden participar con el **100% de lo que se recaude por el ISAN** dentro de su territorio. De dichos recursos, al menos 20% deben destinarse a los municipios. En la Ley del ISAN, se estableció la creación del *Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos*, con el que la Federación otorga recursos por el convenio de colaboración administrativa.
9. Los municipios colindantes con fronteras o litorales donde se realicen actividades de comercio exterior, cuando haya convenido con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías, podrán participar con el **0.136% de la RFP**.

<sup>12</sup> Para la distribución de recursos dentro de los municipios, los estados deberán considerar un factor del 70% que corresponda con la población de los municipios.

- Las entidades coordinadas para la administración del Régimen de Incorporación Fiscal (**RIF**) podrán participar en el REPECOS y del *Régimen de Intermedios*. Se compone por el 0.77614 de los recursos recaudados por estos conceptos, multiplicados por un coeficiente para cada año. La distribución de los recursos se da con base en dos componentes: el primero corresponde a la recaudación del *Régimen de Intermedios* en las entidades coordinadas, multiplicado por la participación en la recaudación de la entidad en 2013; el segundo componente es el coeficiente de participación para cada estado en el año t por el valor mínimo entre la recaudación del ISR del Régimen REPECOS e Intermedios y la recaudación del RIF.
- Las entidades federativas reciben participaciones por los **incentivos económicos** por el ISAN y otros relacionados con la fiscalización del ISR, IVA e IEPS. Adicionalmente, las entidades federativas reciben un incentivo derivado del ISR sobre la enajenación de bienes inmuebles.

En la Figura 3.2 se muestra que, desde 2013 hasta 2022, el FGP ha sido el instrumento que ha recibido la mayor cantidad de recursos per cápita. En segundo lugar, se encuentra la distribución del IEPS y del ISR, seguida por el FOFIR y el FFM. Los demás fondos tienen una menor distribución de recursos y menor cobertura en los estados receptores. En términos generales, las participaciones han mostrado una tendencia ascendente, aunque durante 2019 y 2020 se registró un decrecimiento en términos per cápita. Las participaciones representan el componente principal del gasto federalizado, con un estimado promedio nacional de \$8,587 pesos per cápita.



### Participaciones

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

### 3.2.3 Aportaciones

Las **aportaciones federales** son recursos que transfiere la Federación mediante el Ramo 33 y que persiguen un fin específico en temas clave de política pública como educación, salud, fortalecimiento de gobiernos subnacionales, infraestructura y seguridad. Para el ejercicio fiscal 2023, se componen de ocho fondos y, adicionalmente, del Ramo 25.

- El Fondo de la Nómina Educativa (**FONE**) otorga recursos para el pago de los servicios personales del personal educativo de cada estado y para cubrir gastos de operación que permitan brindar educación en los términos de la *Ley General de Educación*. Ofrece recursos para plazas subsidiadas a las entidades federativas e incluye un *Fondo de Compensación* que otorga recursos por la diferencia que recibían las entidades federativas del FAEB comparado con los recursos que reciben por el FONE.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (**FAM**) persigue dos objetivos: al primero, se le destina 46% de los recursos transferidos a los estados y se utiliza para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y asistencia social; al segundo, se le destina 54% de los recursos y se usa para construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física en nivel básico, medio superior y superior.
- El Fondo de Aportaciones de Educación Tecnológica para Adultos (**FAETA**) concede recursos a las entidades federativas para los servicios de educación tecnológica y para adultos se determina con registros de planteles, instalaciones educativas y personal.



4. El **Ramo 25**, *Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos*, es un ramo general e independiente al Ramo 33, pero se integran al total de las aportaciones (ASF 2020). Para el ejercicio fiscal 2023, el Ramo 25 tuvo cuatro componentes: gasto administrativo<sup>13</sup>, becas<sup>14</sup>, provisiones salariales y económicas<sup>15</sup> para distintos fondos de aportaciones y servicios de educación para la Ciudad de México<sup>16</sup> (SHCP 2021b).
5. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**FASSA**) brinda recursos para que las entidades federativas cumplan sus compromisos en materia de *salubridad*. Asimismo, coadyuva al funcionamiento del Sistema Nacional de Salud y de los sistemas estatales y formula y desarrolla programas locales de salud, entre otras establecidas en la Ley General de Salud. Los recursos destinados a la promoción de la equidad en servicios de salud corresponden a la suma de la distribución porcentual de cada entidad federativa por el monto aprobado. La distribución porcentual depende de la participación del déficit de cada entidad federativa con respecto al monto total de estados con un gasto total inferior al mínimo aceptado.
6. El Fondo de Fortalecimiento Municipal (**FORTAMUN**) destina recursos a los municipios para la satisfacción de sus necesidades, de las cuales se les debe dar preferencia a sus obligaciones financieras, a la administración del agua (pago de derechos y aprovechamientos; y descargas de agua residuales), modernización de sistemas de recaudación local, mantenimiento de infraestructura y a la seguridad pública de sus habitantes.
7. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (**FAFEF**) brinda recursos para la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, saneamiento de sus sistemas de pensiones, modernización de los registros públicos de propiedad y de comercios locales, modernización de los sistemas de recaudación local, fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, financiamiento de sistemas de protección civil, apoyo a la educación pública y para fondos de infraestructura concesionada.
8. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (**FAIS**) otorga recursos para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, a localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y a las zonas de atención prioritaria. El monto del FAIS es equivalente al 2.5294% de la RFP<sup>17</sup>. Los municipios pueden utilizar los recursos que reciben del FAIS para obras de infraestructura pública<sup>18</sup>, infraestructura básica del sector salud y educativo; y mejoramiento de vivienda. Adicionalmente, pueden destinar hasta 2% de los recursos que se les transfieran para el *Programa de Desarrollo Institucional Municipal*. Las entidades federativas pueden realizar obras y acciones para la población con los mayores niveles de rezago social y en pobreza extrema.
9. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (**FASP**) destina recursos para la profesionalización del personal de seguridad pública, al otorgamiento de percepciones extraordinarias para diversos agentes<sup>19</sup>, al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública, al establecimiento y operación de bases de datos criminalísticos y de personal; construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones de procuración e impartición de justicia; y al seguimiento y evolución de programas.

La Figura 3.3 muestra que, de 2013 a 2022, el FAEB ha sido el instrumento con mayores recursos, en términos per cápita; en segundo lugar, la distribución del FAFEF; en tercer lugar, el FORTAMUN. Los demás fondos tienen menor distribución de recursos y menor cobertura en los estados receptores. Las aportaciones han mostrado tendencias negativas entre 2016 y 2018, además de 2020 a 2022. Se estima que éstas sean de \$8,214 pesos per cápita, en promedio nacional.

13 El gasto administrativo considera los programas de Actividades de apoyo administrativo y Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno.

14 Los recursos para becas se destinan exclusivamente para la Ciudad de México, como recursos para el gobierno de dicha entidad y como parte del programa de Becas Elisa Acuña.

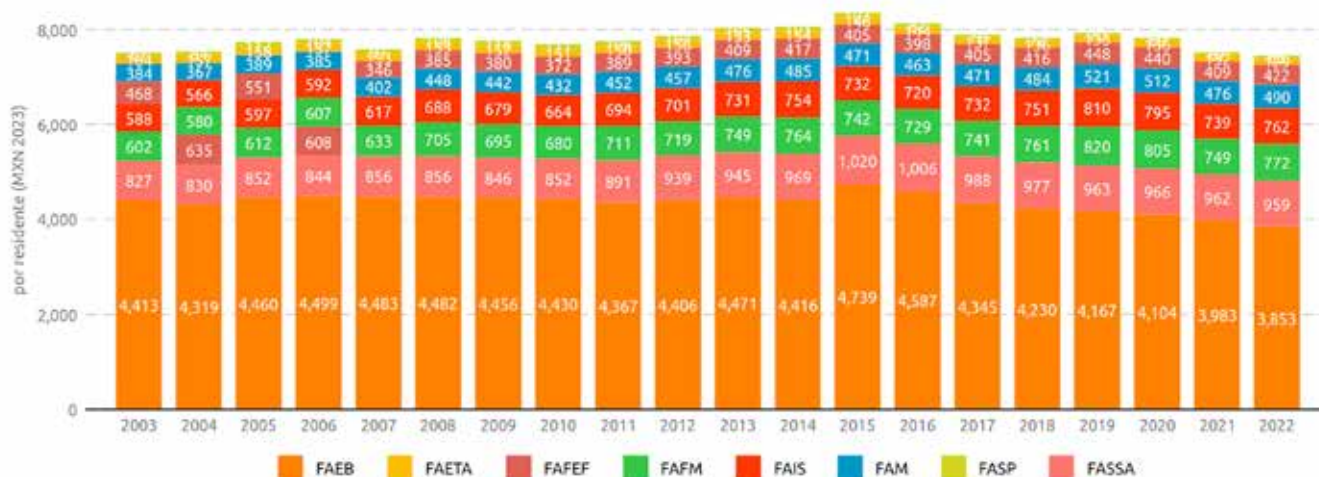
15 Las provisiones salariales y económicas otorgan recursos extraordinarios al FONE y al FAETA cuando no se puedan entregar mediante el Ramo 33, debido a que su destino es en específico la Ciudad de México.

16 Este ramo aporta recursos a la Ciudad de México para servicios de educación básica y normal; además, otorga recursos para el aprendizaje de inglés, para educación especial, inicial, entre otros.

17 De dichos recursos, 0.3066% formarán parte del Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

18 Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas.

19 Agentes del Ministerio Público, peritos, policías ministeriales, policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios.



### Aportaciones

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

#### 3.2.4 Convenios

Estos **convenios** son firmados por cada entidad federativa y una secretaría federal, en aras de lograr que los recursos federales entregados a dichas instituciones sean ejercidos por las entidades federativas.

1. La SEP firma convenios con las entidades federativas para descentralizar funciones y reasignar recursos. **Cada convenio es distinto**, no hay fórmula para la distribución de recursos; además, pueden perseguir objetivos distintos. Por ejemplo, los convenios acordados para 2023 se distribuyen en programas como *Educación Física de Excelencia*, *Educación para Alumnos*, *Expansión de la Educación Inicial*, *Media Superior* y *Superior*, entre otros.
2. La SEMARNAT le transfiere recursos principalmente para labores de la *Comisión Nacional del Agua* en las entidades federativas.
3. La SADER también cuenta con convenios de participación con los estados, pero sus recursos se transfieren al *Fideicomiso de Fomento Agropecuario*.
4. La SEGOB otorga recursos para programas en materia de género, seguridad, así como para cuestiones administrativas.
5. La Secretaría de Cultura establece convenios para el apoyo de la cultura en las entidades federativas.
6. La SS apoya a las entidades con programas de prevención de enfermedades, vacunación y fortalecimiento de las dependencias estatales en materia de salud.
7. La STPS transfiere recursos a los estados con el fin de implementar la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.



### Convenios

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).

Los convenios han disminuido desde 2014 y, para 2021, estos representaron un total de \$1,246 pesos per cápita, principalmente, por los recursos transferidos por la SEP.

### 3.2.5 Subsidios

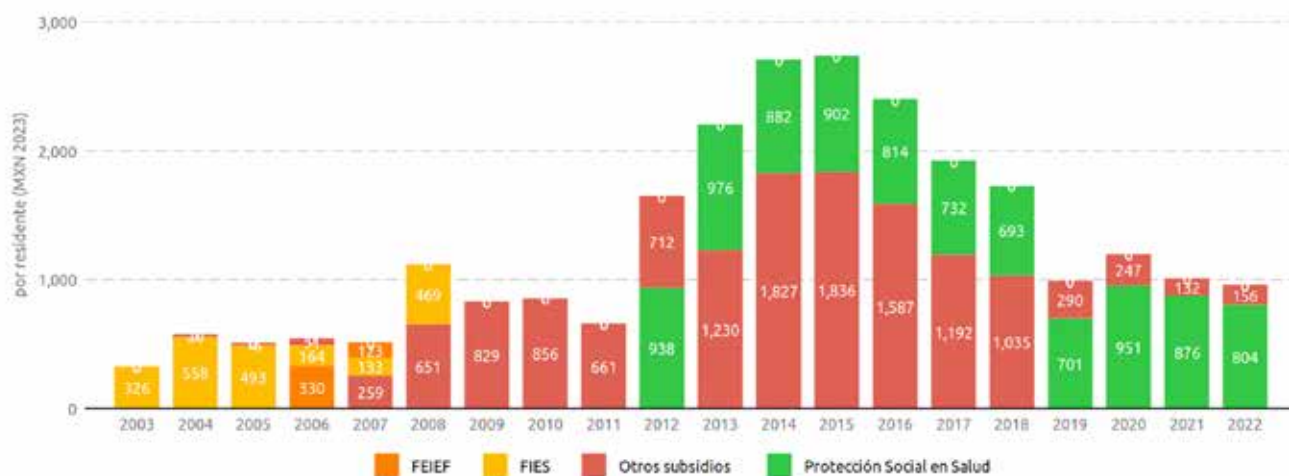
Los **subsidi**os del gasto federalizado son recursos que transfiere la Federación a las entidades federativas a través de partidas especiales. Para el ejercicio fiscal 2023, se contemplan dos fines para los subsidios: a la salud pública y para provisiones salariales y económicas. En ambos casos, son los estados los que ejercen los recursos. La configuración de los subsidios ha cambiado desde 2013 (Figura 3.5).

1. El **Ramo 23**, *Previsiones económicas y salariales*, es el segundo componente de los subsidios del gasto federalizado. Este es un ramo general que forma parte del gasto programable. Es entendido como un **instrumento presupuestario de ajuste**, toda vez que transfiere recursos cuando éste no les corresponde a entidades ni a dependencias (SHCP 2021a). Busca cumplir con cuatro medidas:
  - Cumplimiento de **balance presupuestario**.
  - **Control de ampliaciones y reducciones** del presupuesto, con cargo a modificaciones de ingresos.
  - Operación de **mecanismos de control**.
  - **Provisiones económicas** para fondos específicos.

Para el ejercicio fiscal 2023, los subsidios van dirigidos para el *Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos*, para el FEIEF y para la *Provisión para la Armonización Contable*. Es importante mencionar que, en 2018, el Fondo para el Fortalecimiento Financiero (FORTAFIN) fue eliminado, lo cual tuvo repercusiones negativas en los recursos en materia de inversión pública, como se ve más adelante.

2. Los subsidios del *Sistema de Protección Social en Salud* transfieren recursos de la Secretaría de Salud, **por medio del INSABI**, a las entidades federativas para financiar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos e insumos asociados a las personas sin seguridad social (SSa 2022). Cada entidad federativa tiene que convenir con el INSABI (ahora IMSS-Bienestar) la transferencia de recursos financieros o materiales.

Entre 2013 y 2018, los subsidios contemplados en el Ramo 23 tenían la mayor cantidad de recursos en términos per cápita. A partir de 2019, tras la modificación y posterior eliminación de los fondos (Presidencia 2020), los subsidios del sector salud se convirtieron en el principal origen de las transferencias. Para 2021, este concepto representó, en promedio nacional, \$961 pesos per cápita.



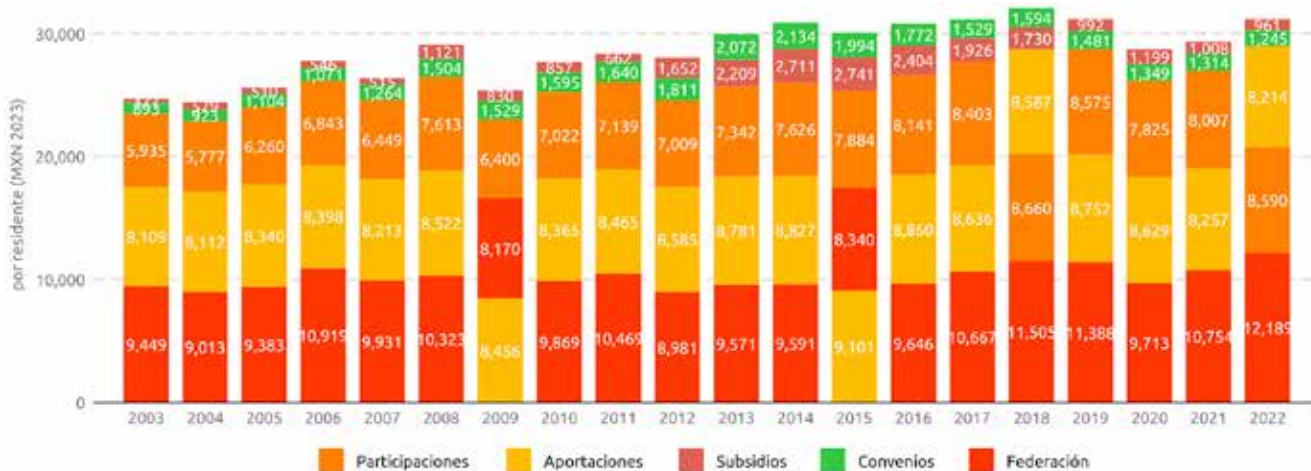
### Subsidios

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).



### 3.3 Distribución en el modelo hacendario

A pesar de que, desde su origen, la LCF ha sido un instrumento para redistribuir recursos a las entidades federativas, la fracción de la RFP que retiene la Federación para sí mismo es el componente más grande, en términos absolutos y per cápita (Figura 3.6). En este sentido, combinando lo retenido con las aportaciones, convenios y subsidios, en 2023, **la Federación estaría decidiendo el destino y los objetivos del 72.5% de los recursos federados**, lo que resalta la centralización del Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social actual. Por lo tanto, la relación actual entre Federación y gobierno estatales es de dependencia, con recursos limitados para atender las prioridades locales.



Distribución de la RFP

Elaborado por los autores, con información de: SHCP (2023b). SHCP (2023b).



Plaza central de San Cristóbal de Las Casas, México © Shutterstock



# Ingreso en los estados federados

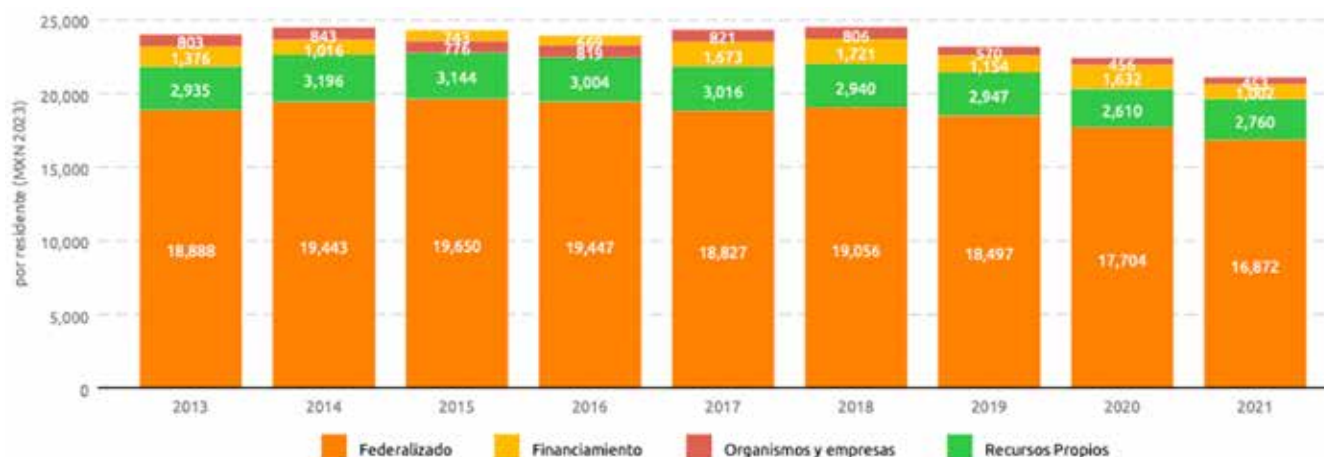
# 4

Los recursos disponibles por las entidades federativas para realizar política pública provienen de **cuatro fuentes de ingresos**: Gasto federalizado: Transferencias federales por medio de participaciones, aportaciones, convenios y subsidios (Capítulo 3). Recursos propios: Recaudación obtenida por las administraciones locales, como aprovechamientos, contribuciones, derechos, impuestos y productos.

Organismos y empresas públicas: Ingresos percibidos por parte de empresas y organismo con participación estatal<sup>20</sup>.

Financiamiento: Endeudamiento por la adquisición de pasivos que crean liquidez pero que conllevan un costo financiero.

La Figura 4.1 muestra que, desde 2018, los recursos estatales promedio por habitante han disminuido, principalmente, por menores transferencias de la Federación y por menores recursos propios recolectados. Particularmente, **el gasto federalizado** ha mantenido una tendencia descendente, en términos per cápita, durante el periodo de observación, dando como resultado, una disminución real de 10.6%, entre 2013 y 2021<sup>21</sup>.



## Recursos estatales, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

### 4.1 Recaudación local

Los ingresos por recursos propios son clasificables entre **ingresos tributarios** y **no tributarios**. Los ingresos no tributarios se componen de cuatro tipos de obligaciones fiscales, con o sin contraprestación (Figura 4.2):

Aprovechamientos: Se componen principalmente por multas, recargos, reintegros, aprovechamientos derivados de obras públicas, entre otros. Derivado de una tendencia a la baja, estarían ubicados en su punto mínimo durante el periodo observado con \$283 pesos per cápita.

Derechos: En promedio, el derecho que más recauda es por cobro de agua (Reyes Tépac 2011) y representan el segundo componente más importante para las entidades federativas, con \$767 pesos per cápita.

Productos: Estos representan el concepto con menor recaudación dentro de los ingresos propios.

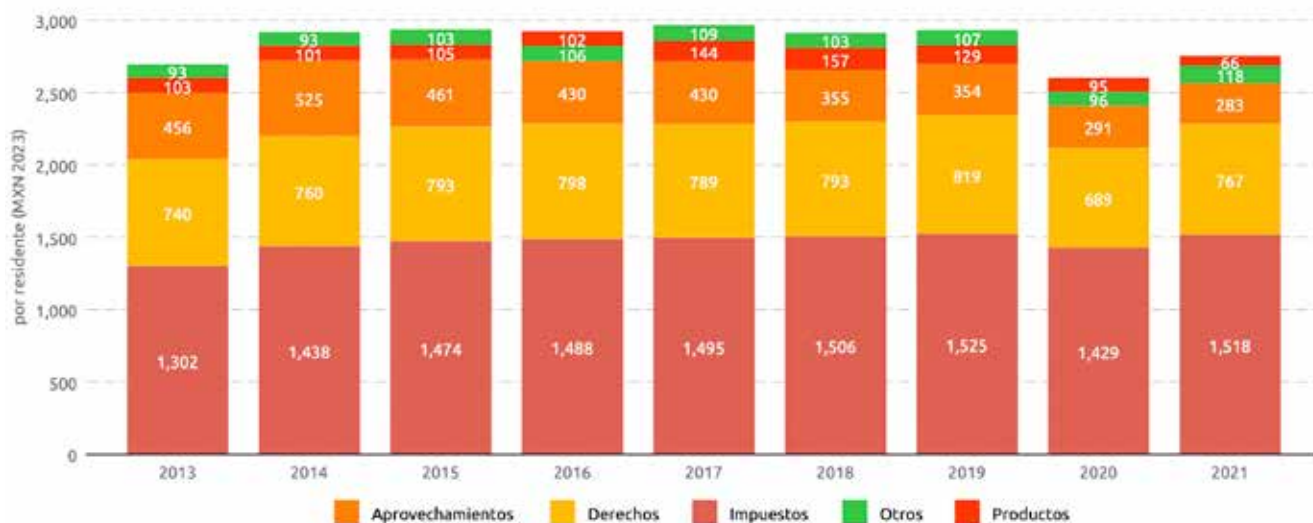
20 Principalmente, se componen por cuotas y aportaciones a la seguridad social y por ingresos por ventas de bienes y servicios. Algunos ejemplos son: IMSS e ISSSTE estatales, universidades públicas y empresas paraestatales. Se estima que, para 2022, estos ingresos representen 4% del total de sus recursos.

21 El año donde hubo mayor dependencia de los ingresos de las entidades con la Federación fue 2020 (85.2%); mientras que el 2014 fue el menor (82.8%).

Otros ingresos propios: Ingresos distintos a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos<sup>22</sup>.

Impuestos locales: Dentro del marco normativo del Sistema de Coordinación Fiscal, las entidades federativas cuentan con la autoridad política de imponer gravámenes a las personas físicas y morales que residen o realizan actividades en sus espacios territoriales o de su competencia (INEGI 2023c). A diferencia de otros ingresos propios, su cobro no es en favor de una contraprestación, permiso de uso o beneficio; sino que tiene carácter coercitivo y correctivo sobre la actividad económica. Estos recursos son el principal componente de los recursos generados por las entidades federativas para asignarse conforme a su propia normatividad. Se componen de cinco tipos de tributos (Figura 4.3):

- Sobre la nómina: Sobre el pago que realicen los patrones a los trabajadores, por **salarios**, primas, bonos y aguinaldos (CIEP 2021).
- Otros al ingreso: Sobre las **remuneraciones** al trabajo no subordinado, ejercicio de profesiones, **honorarios** y otras operaciones contractuales.
- A la producción y consumo: **Gravámenes** sobre estos mismos conceptos<sup>23</sup> e incluyen los siguientes: impuestos sobre el hospedaje, explotación de minas, loterías, rifas y juegos permitidos, transporte público, actividades mercantiles, entre otras actividades relacionadas.
- Al patrimonio: Sobre la propiedad de **bienes muebles e inmuebles**. Se conforma, principalmente, por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, enajenación de bienes muebles o adquisición de vehículos, y adquisición o traslado de dominio sobre bienes inmuebles, entre otros.
- Otros impuestos: Estos llegan a ser endémicos de cada estado, ya que hay estados que dependen de este tipo de impuestos; mientras que, no se cobran en otros estados. Por ejemplo, en este concepto se encuentran **impuestos ecológicos** sobre gases contaminantes, los cuales gravan emisiones de CO<sub>2</sub> por tonelada (CIEP 2022); por lo tanto, pertenecen a otra categoría. Además, también se agrupa dentro de este concepto los **impuestos adicionales** para educación, fomento al turismo e infraestructura urbana, entre otros.



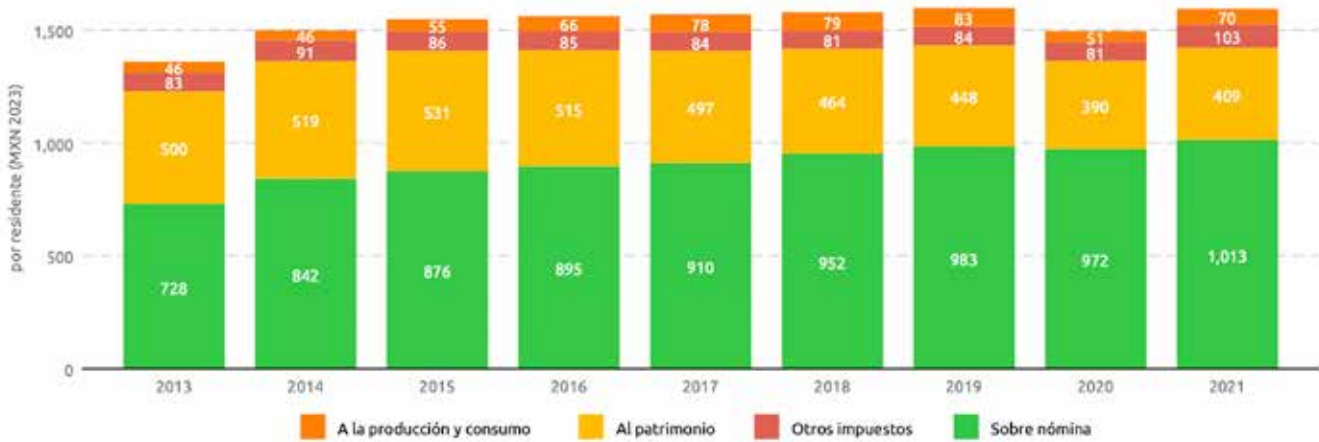
### Recursos propios, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

En términos per cápita, el componente principal de los recursos propios son los *impuestos*, seguido por los *derechos* y *aprovechamientos*. Destaca que su estructura no ha variado durante el periodo de observación. El componente principal de los *impuestos* es la nómina, seguido por aquellos *sobre el patrimonio*. En 2021, representaron \$1,013 pesos per cápita, en promedio nacional.

22 Principalmente, se conforman por recursos captados en diferentes ciclos y pendientes de utilizar.

23 La recaudación de estos impuestos es heterogénea entre los estados debido a las diferencias entre la actividad económica. Por ejemplo, estados caracterizados por su turismo, minería, actividad mercantil y actividad en loterías, rifas y juegos permitidos.



### Impuestos estatales, promedio nacional

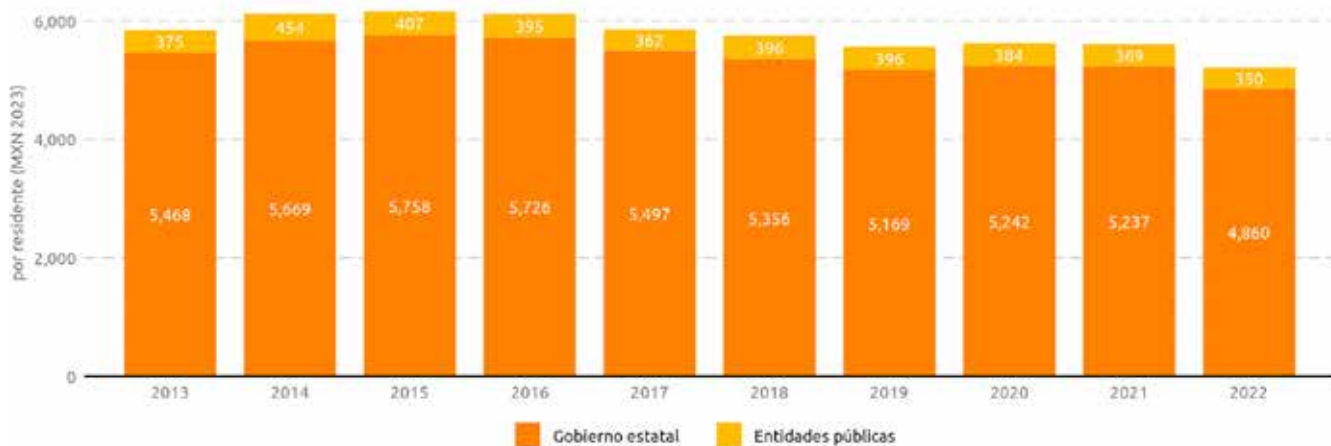
Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

## 4.2 Deuda estatal

Cuando los recursos generados internamente y las transferencias federales de libre disposición sean insuficientes para financiar los programas previstos en planes de trabajo subnacionales, las entidades federativas pueden hacer uso del **financiamiento** (Bonifaz 2001). Éstos no son un ingreso ni es recaudación, sino pasivos que inyectan liquidez y que conllevan un **costo financiero**<sup>24</sup>. La deuda en las entidades federativas se clasifica como *estatal* y *subnacional*; además, el tipo de deuda emitida puede ser *directa* o *indirecta* (Bonifaz 2001).

Deuda estatal: **Pasivos** contraídos por el gobierno del estado.

Deuda de entidades públicas: **Pasivos** contraídos por los organismos y empresas<sup>25</sup>.



### Deuda estatal, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: (SHCP 2023c). (SHCP 2023c).

24 Por un lado, adquirir recursos por medio del financiamiento permite adquirir recursos futuros para invertirlos en el presente y generar ingresos que permitan el pago de la deuda. Por otro lado, la contratación de préstamos conlleva la obligación del pago de intereses durante los plazos establecido. Por lo tanto, el financiamiento es una herramienta cuya utilidad depende de sostenibilidad fiscal y la capacidad recaudatoria.

25 La deuda indirecta es clasificada como contingente cuando su aval son los estados.

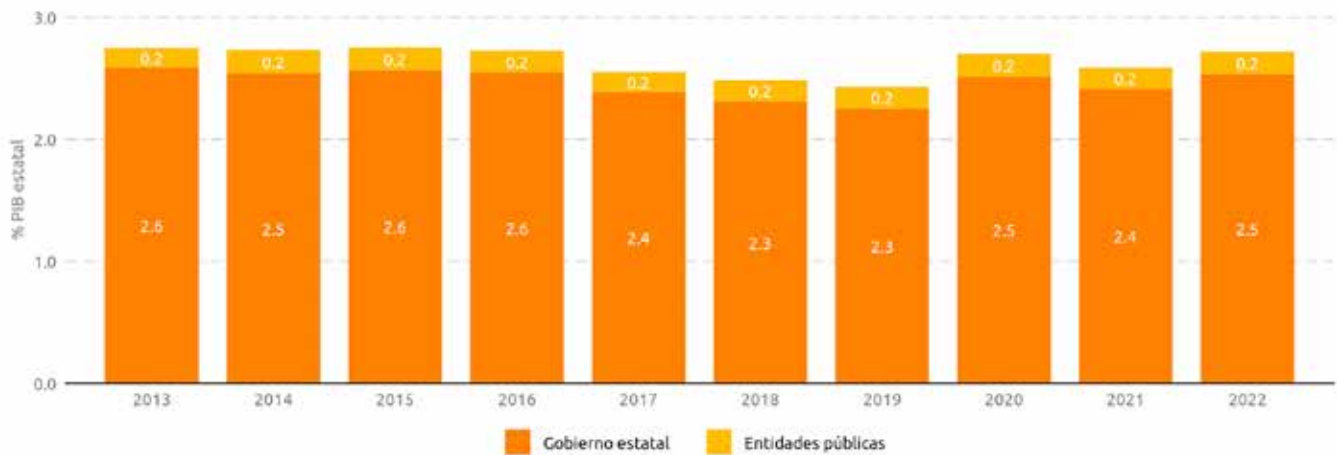
La **adquisición de pasivos** está sujeta a diversas limitantes, destacando:

- La legislatura local debe autorizar<sup>26</sup>, mediante el voto de dos terceras partes, los montos máximos para la contratación de financiamientos<sup>27</sup> y obligaciones.
- En caso de recurrir al mercado bursátil<sup>28</sup>, es necesario documentar porqué este esquema es mejor que los productos bancarios.
- La deuda estatal que cuente con la garantía del Gobierno Federal no puede ser mayor al 3.5% del PIB estatal.

Para analizar la situación de la deuda, se presentan dos indicadores que miden el nivel de deuda y la capacidad de pago.

Deuda como % del PIB estatal:

Permite comparar el nivel de deuda subnacional con la actividad económica (Figura 4.5). En promedio, a diciembre de 2022, las entidades federativas tendrían el 2.7% de su PIB estatal comprometido para el pago de la deuda.



### *Deuda estatal como % del PIB estatal, promedio nacional*

*Deuda como % de los ingresos libres:*

Por último, al comparar los niveles de **deuda estatal** con los ingresos de libre disposición<sup>29</sup>, esta razón de pago representa cuántos recursos para el pago de la deuda habría disponibles, en caso de que los estados decidieran utilizarlos en un año<sup>30</sup> (Figura 4.6). En promedio, a diciembre de 2022, las entidades federativas tendrían el 48.1% de sus ingresos de libre disposición comprometidos para el pago de la deuda.

26 Los financiamientos autorizados deben incluir el monto, plazo máximo, destino de los recursos, fuente de pago o contratación de garantía y vigencia de la autorización.

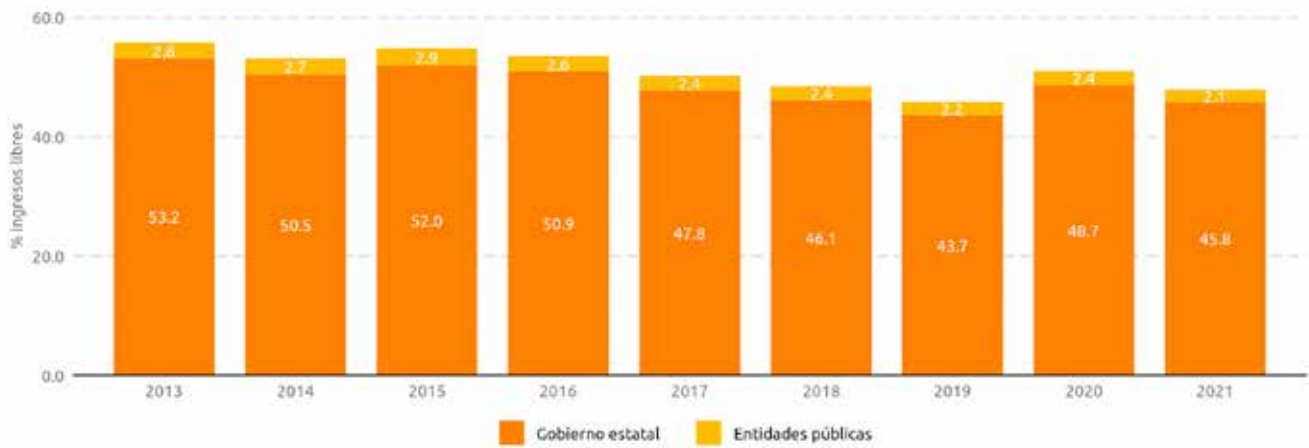
27 El financiamiento debe realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.

28 En caso de que el financiamiento sea mayor a 24 millones de unidades de inversión, exceptuando esquemas en el mercado bursátil, éste debe ser realizado mediante una licitación pública.

29 Los fondos transferidos por participaciones y FEIEF, más los ingresos por recursos propios.

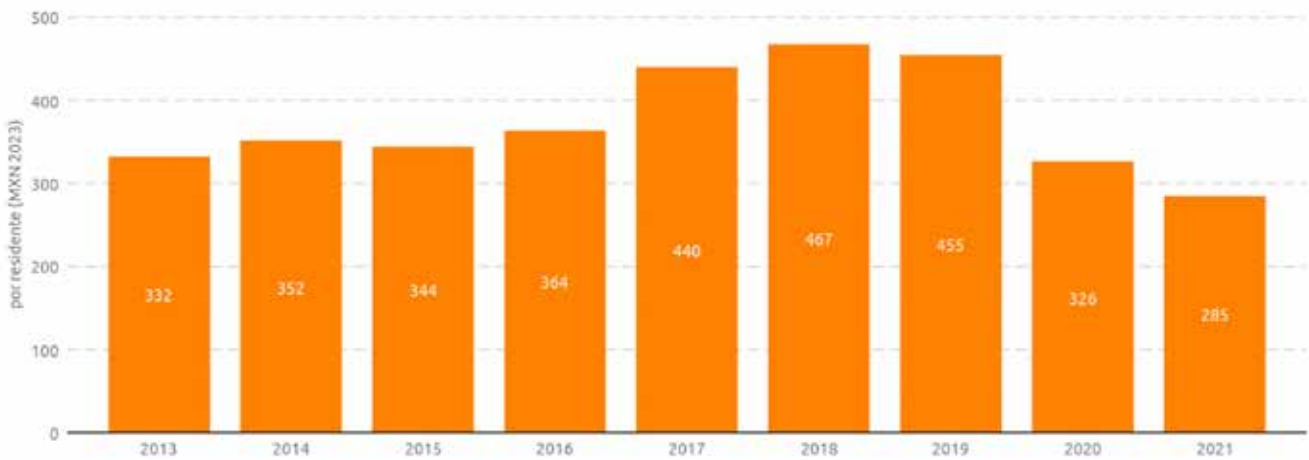
30 En el caso de ser mayor a uno, significaría que ese estado no podría pagar su deuda, aunque renunciara a todos sus ingresos no etiquetados por un año.





*Deuda estatal como % de los ingresos de libre disposición, promedio nacional*

Costo de la deuda, por persona:

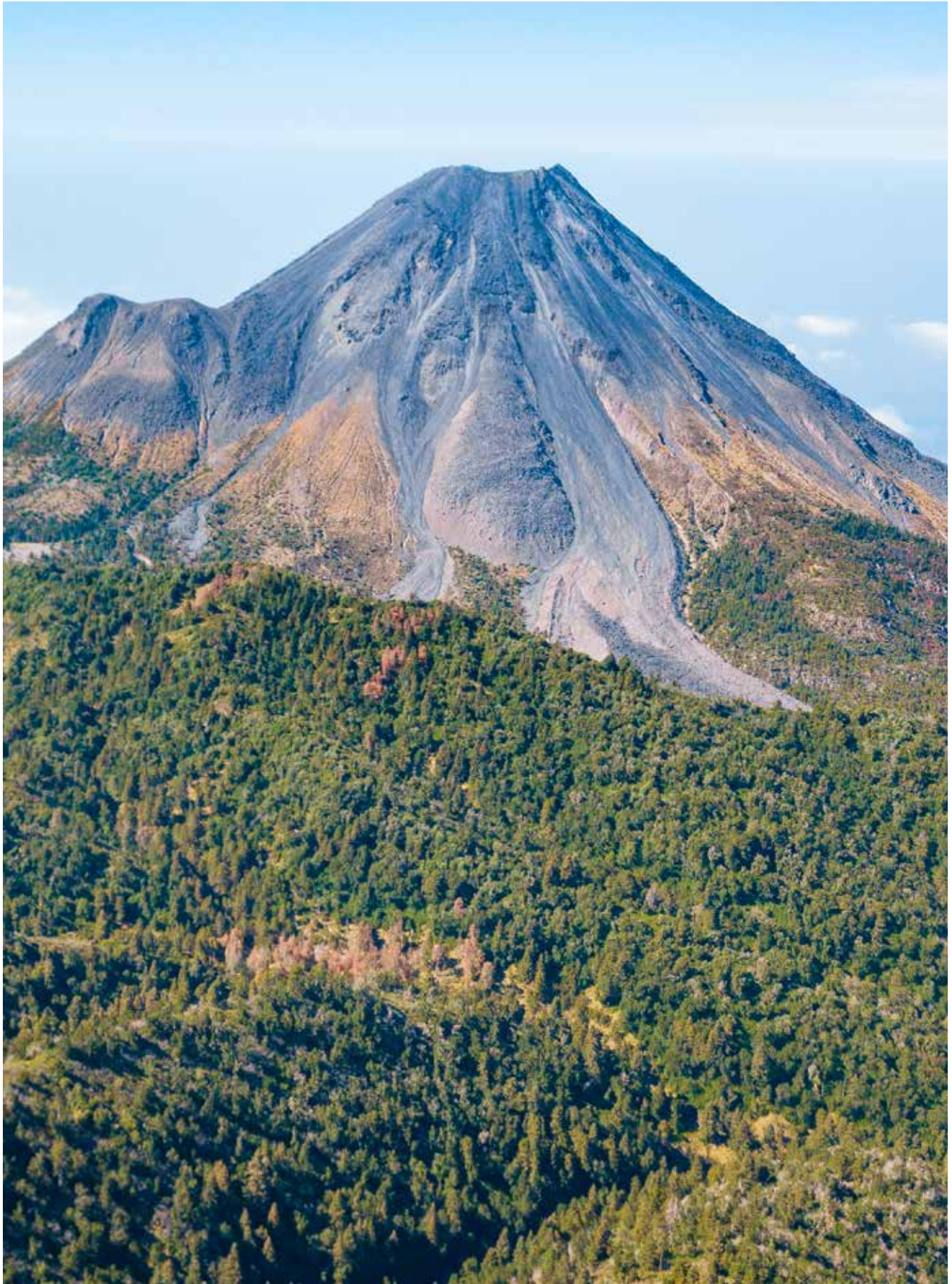


*Costo de la deuda estatal, promedio nacional*



*Vista aérea de San Luis Obispo California desde la ruta de senderismo Cerro Peak © Shutterstock*





Parque Nacional Nevado de Colima ubicado en el estado de Jalisco, México © Shutterstock

# Gasto en los estados federados

# 5

**El financiamiento de políticas públicas de nueva creación, así como mantener las ya existentes, es un reto para los gobiernos subnacionales.** Aunque los gobiernos locales tienen mayor conocimiento sobre las necesidades de sus habitantes, el financiamiento y los mecanismos para la aplicación de políticas públicas que atiendan las solicitudes de la población son limitados. Por un lado, aunque las obligaciones y atribuciones de los municipios están bien definidas en la CPEUM, las de los gobiernos estatales resultan ambiguas (Benítez and Villarreal, 2018). Por otro lado, la alta dependencia de los ingresos públicos estatales, respecto de los recursos federales, restringe su capacidad de intervención (Caribe 2022; Roethlisberger, Sabaini, and Jiménez 2011; Benítez and Páez 2018; Ávila and Reyes 2021).

## Fuentes de información

Para las estimaciones que se presentan en este capítulo se utilizan las siguientes bases de datos:

- **Portal de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI:** Es una base de datos única que se actualiza de manera anual. Dentro de ella se puede encontrar el gasto que ejercen los estados acomodados por clasificación de Objeto de Gasto (Capítulo). Es importante mencionar que esta base es considerada como una encuesta, por lo que la información puede no ser precisa.
- **Sistema de Cuentas en Salud (SICUENTAS):** Contiene información para conocer de qué manera gastan tanto los estados como la federación (por medio de los recursos que transfieren a las entidades) en materia de salud.
- **Cuentas públicas de las entidades federativas:** Documento que contiene el ejercicio de gasto de un año fiscal por todas las clasificaciones de gasto. Cada entidad tiene sus particularidades, ventajas y áreas de oportunidad en cuanto a la manera en la que lo presentan. Para los propósitos del presente texto, se obtiene el ejercicio de gasto por clasificación funcional.

## 5.1 Espacio fiscal estatal

El presupuesto disponible para hacer política pública de nueva creación se conoce como espacio fiscal. El espacio fiscal está delimitado por los **ingresos públicos menos los gastos ineludibles** (Villarreal and Villa 2021). Con estos recursos, los gobiernos estatales deben cumplir sus compromisos de pago, transferir recursos a sus municipios y satisfacer las demandas de sus habitantes. Se consideraron los siguientes conceptos como gastos ineludibles:

- costo financiero de la deuda estatal,
- transferencias a municipios,
- pensiones y jubilaciones y
- servicios personales

“Espacio fiscal = Ingresos públicos – Gastos ineludibles”

Durante 2023, se estima que el espacio fiscal promedio de las entidades federativas es de 7,385 pesos per cápita y representan los recursos por persona que cada estado tendría al año para ejercer nueva política pública y atender a la coyuntura. Esta cifra es 1.5% menor que en 2020, donde fue de 7,499 pesos (Figura 5.1), aunque ambas cifras son las menores desde 2013.





### Espacio fiscal estatal, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

## 5.2 La obra pública e infraestructura

La **infraestructura**<sup>31</sup> es la *obra humana diseñada y dirigida al funcionamiento y desarrollo de otras actividades a través de la construcción y/o mantenimiento de la estructura necesaria para su operación*. Esta puede ser de transporte (caminos, carreteras, puentes, puertos), energética (alumbrado público, calefacción urbana, oleoductos, presas), hidráulica (depósito y tratamiento de agua, alcantarillado) y de telecomunicaciones (red telefónica, repetidoras, fibra óptica), entre otras (SHCP 2022b). Por tanto, se identifica a la **obra pública como sinónimo de infraestructura** y ambas como parte de la **inversión pública**.

### 5.2.1 El gasto estatal

Las obras públicas pueden ser dirigidas de forma federal, estatal o municipal, pero el origen de su financiamiento puede tener distinta procedencia. Es decir, la inversión pública puede ser financiada por parte de la Federación, de las entidades federativas con sus ingresos propios, o por ambas. El rubro más importante del **gasto en obra pública estatal** son los recursos por aportaciones que distribuye el gobierno federal a las entidades. En total, cinco de los nueve fondos de aportaciones tienen una delimitación legal que obliga a las entidades a invertir en infraestructura:

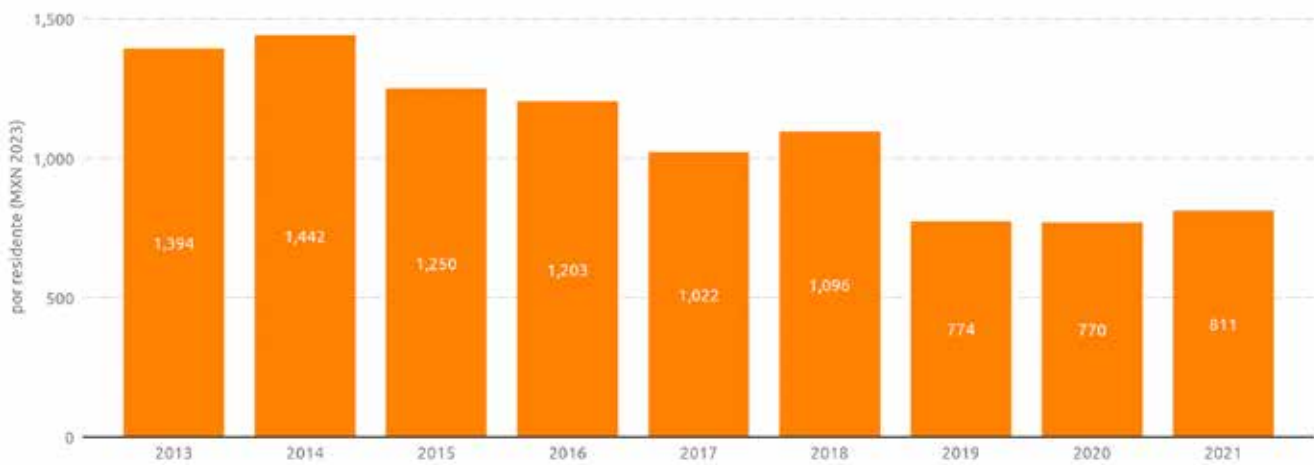
- el FAIS distribuye recursos para acciones sociales básicas,
- el FORTAMUN está relacionado con la infraestructura hídrica,
- el FAM se dirige en infraestructura educativa,
- el FASP se destina en infraestructura para seguridad pública y
- el FAFEF cubre una mayor cantidad de rubros.

### Datos disponibles

Para el gasto en infraestructura estatal se considera la clasificación por objeto de gasto de 'Inversión Pública', el cual incluye la obra pública en bienes de dominio público, obra pública en bienes propios y proyectos productivos y acciones de fomento e inversión financiera. Los montos que se presentan a continuación se obtienen del portal de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI con base en las especificaciones previamente mencionadas.

31 Esta definición asume el gasto en infraestructura únicamente como la obra que permite el funcionamiento y desarrollo de otras actividades; es decir, no considera la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público.





### *Obra pública estatal, promedio nacional*

*Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).*

### **En términos per cápita**

El gasto en infraestructura por residente ha mostrado los niveles más bajos entre 2019 y 2021. Para el año 2021, el gasto en infraestructura es 44.5% menor a lo registrado en 2013 (Figura 5.2). El gasto en infraestructura por estado va desde 112.2 pesos por residente en Nuevo León hasta 1,438 pesos por residente en Tamaulipas. Es importante mencionar que la caída de recursos entre 2018 y 2019 se debe a la eliminación del FORTAFIN, lo cual hace que los recursos en infraestructura caigan en un 29.4%.

## **5.3 Las pensiones**

La CPEUM permite que los estados y municipios puedan gestionar sus planes propios de pensiones, en favor de los trabajadores de sus localidades. Cada estado y municipio con pensiones de administración local deben tener una ley estatal o municipal que brinde la normatividad para las jubilaciones de sus trabajadores; o deben tener un convenio con una oficina, instituto o dirección de pensiones para que esta otorgue esos beneficios a la población.

### **5.3.1 El gasto estatal**

El gasto en pensiones que realizan los estados proviene de instituciones de gobierno estatales, de las universidades públicas, de los municipios y de los sindicatos en diversas instituciones subnacionales. Cada uno funciona con sus propias reglas, y el financiamiento puede ser federal, estatal, recursos propios o con recursos de los trabajadores en esquemas de cuentas individuales.

### **Datos disponibles**

Se utiliza el Portal de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI. El gasto en pensiones se considera como el capítulo Pensiones y Jubilaciones.

### **En términos per cápita**

El gasto en pensiones por residente ha observado una tendencia al alta. De 2016 a 2020, las pensiones han aumentado en un 41%, lo cual refleja el cambio demográfico que se espera en los próximos años (Figura 5.3). El gasto en pensiones por residente en 2021 va desde 0.12 pesos en Jalisco hasta 1,636.2 pesos en Chihuahua.

## Solicitudes de transparencia

Uno de los mayores problemas para dimensionar el gasto estatal en pensiones es la falta de transparencia en los sistemas de pensiones locales. Actualmente, no se tiene un registro oficial de cuántas instituciones ofrecen pensiones en los diferentes niveles de gobierno, con qué reglas, montos, población, entre otras variables necesarias para realizar un diagnóstico efectivo. Para enfrentar la falta de información, por un lado, se puede utilizar el gasto ejercido por concepto de pensiones y jubilaciones reportado en la Cuenta Pública de los estados y, por otro lado, solicitar la información directamente a las instituciones mediante solicitudes de transparencia del INAI.



*Pensiones y jubilaciones estatales, promedio nacional*

*Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).*

## 5.4 La seguridad pública

La asignación de responsabilidades para proveer seguridad pública a la población se establece en la CPEUM, en su Art. 21°, donde se expone que este tema está a cargo de los distintos niveles de gobierno. De igual forma, el Art. 115° establece la concurrencia entre los mismos para hacerse cargo de esta tarea (Congreso de la Unión, 2021). Para poder operar lo anterior, se tiene la LCF, la cual incluye la distribución del FASP a las entidades federativas, bajo los criterios que establece el CNSP. A través de la LGSNSP, se crea el SNSP, el cual está conformado por: el CNSP, Conferencias Nacionales, Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo.

### 5.4.1 El gasto estatal

El gasto estatal en seguridad se compone de recursos del FASP (que es uno de los fondos de las aportaciones federales que se transfieren a los municipios, cuyos recursos son limitados por este concepto) y de recursos propios, cuya fuente de financiamiento puede ser la recaudación local, participaciones u otro fondo federalizado no etiquetado. Por su parte, los estados destinan los recursos de seguridad a dos funciones: Justicia y Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior. En la primera función, se encuentra la *Impartición de justicia; Procuración de justicia; Reclusión y readaptación social; y Derechos Humanos*. En la segunda función, se encuentran los rubros de *Policía; Protección civil; Sistema Nacional de Seguridad Pública; y Otros asuntos de orden público y seguridad*.



### Seguridad estatal, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

#### Los datos disponibles

Las bases de datos utilizadas para obtener el gasto en seguridad por estado fueron las cuentas públicas de las entidades federativas. Se toma una muestra para el periodo 2018-2021, con el uso de las funciones de Justicia y Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior. Es importante mencionar que la muestra de datos no incluye todos los estados, ya que algunos no contaban con información en sus cuentas públicas <sup>32</sup>.

#### En términos per cápita

El gasto en seguridad es relevante para la política pública. Este se ha mantenido en niveles similares en los últimos 5 años, con un promedio de 1672 pesos por habitante (Figura 5.4). No obstante, en 2022 se observa una disminución de 13% respecto a 2021. En cuanto al gasto estatal por residente en 2022, este va desde 582.1 pesos en Chiapas hasta 7,980 pesos en Ciudad de México.

## 5.5 La salud pública

**Un sistema de salud descentralizado puede conducir a una mejor prestación de servicios**, lo que a su vez podría conducir a mejores resultados (Glassman 2014). Los gobiernos locales tienen más oportunidades e incentivos para adaptarse a las preferencias locales y hacer frente a los desafíos socioeconómicos y demográficos, por ejemplo, el sistema de salud (OMS 2007).

#### Función de los gobiernos centrales

De acuerdo con un estudio de la OCDE, la función de los gobiernos centrales se enfoca en garantizar que los servicios de salud se presten de manera eficiente y equitativa; son **responsables de diseñar e implementar una política de salud**.

#### Función de los gobiernos subnacionales

Por su parte, los gobiernos subnacionales tienen poco poder de decisión en el sector salud, pero tienen mayor responsabilidad en los asuntos relacionados con los insumos, por ejemplo, determinar qué servicios pueden subcontratarse y decidir sobre el personal y la prestación de los servicios de salud<sup>33</sup> (OCDE 2019).

<sup>32</sup> Los estados que no se consideraron por falta de información son Estado de México, Tabasco y Tlaxcala.

<sup>33</sup> En países europeos, los gobiernos subnacionales se encargan de los servicios de cuidado a largo plazo, la provisión de los servicios de salud mental o la integración de los servicios asistenciales (OMS 2007).

### 5.5.1 El gasto estatal

Los recursos que las entidades federativas destinan a sus sistemas estatales de salud se componen de recursos propios y recursos que la federación transfiere a los estados. De manera específica, los recursos provienen de las siguientes fuentes de financiamiento:

#### SSa

Presupuesto de la SSa (Ramo 12) distribuible por entidad federativa.

#### FASSA

Ramo 33, aportaciones etiquetadas para conceptos de salud por entidad federativa.

#### IMSS-Bienestar

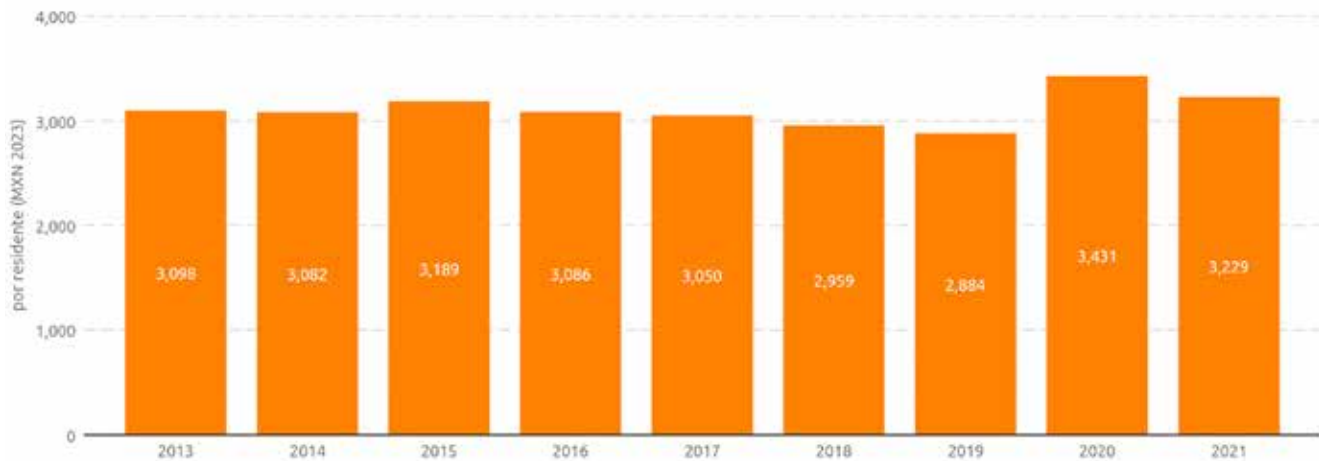
Programa presupuestario dentro de Aportaciones a seguridad social (Ramo 19).

#### Recursos propios (estatales)

Incluye la ASE y recursos propios que la entidad que se destinen al sector salud.

### Datos disponibles

Los términos previamente mencionados se consideran como gasto en salud y los montos se obtienen del Sistema de Cuentas de Salud (SICUENTAS).



#### Salud estatal, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).

### En términos per cápita

En promedio, los estados asignaron 3,112 pesos por persona entre 2013 y 2021 (Figura 5.5). En el último año de registro, se puede observar que se gastó 5.9%. El gasto estatal por residente en 2021 va desde 1,640.2 pesos en Nuevo León hasta 4,508.9 pesos en Ciudad de México.



## 5.6 La educación pública

Desde 1992, con el ANMEB, la EB y Normal se descentralizaron. Esto dio origen al federalismo educativo, que significa que cada orden de gobierno tiene la obligación de participar en el proceso educativo y de aplicar los recursos económicos asignados para cumplir con sus fines y criterios. El SEN es el conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación de servicios educativos que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización (Congreso de la Unión 2019). Los servicios educativos son otorgados por la Federación, por medio de la SEP y otras Secretarías del Ejecutivo<sup>34</sup>, por los gobiernos estatales y municipales, por instituciones autónomas y por particulares. Las atribuciones de cada orden de gobierno son plasmadas en la LGE.

La Federación tiene a su cargo la rectoría del SEN. Esto implica definir lineamientos, planes y programas educativos; establecer el calendario escolar y; la elaboración y producción de libros de texto gratuitos. Así como la planeación y programación del sistema, que incluye la coordinación de la EMS y ES, y la función normativa de la EB y Normal. A las autoridades educativas de los estados les corresponde la prestación de los servicios de EB, indígena y normal.

### 5.6.1 El gasto estatal

Para llevar a cabo la prestación de los servicios educativos, los estados reciben recursos de la Federación mediante los fondos de aportaciones, las participaciones y los convenios de descentralización. Además, los estados pueden incrementar los recursos para educación por medio de sus ingresos propios.

EB: La Federación transfiere recursos etiquetados mediante los fondos de aportación: FONE y FAM Infraestructura educativa básica. En 2022, 83.9% de los alumnos inscritos en EB son financiados por este mecanismo<sup>35</sup>.

EMS: La SEP ha transferido a las autoridades locales la EMS: profesional técnico, CONALEP y el Colegio de Bachilleres. Para su operación, se creó una figura jurídica denominada ODES<sup>36</sup>, que operan con financiamiento federal y estatal (SEP 2022); 48.7% de la matrícula es financiada por los estados y reciben recursos por aportaciones del FAM Infraestructura educativa media superior y superior, y del FAETA.

ES: Se transfirieron los servicios de formación para el trabajo y de ES. La mayor parte de la matrícula de ES, 38.2%, es financiada por organismos autónomos (Universidades), que reciben recursos de la Federación y los estados, seguida por el financiamiento estatal con 20% de la matrícula.

Educación especial y para adultos: Los estados reciben recursos por el FAETA para brindar la educación para adultos. Los recursos para educación especial no se encuentran disponibles por entidad en el PEF; sin embargo, es responsabilidad del estado su impartición en todos los tipos, niveles y modalidades.

Los estados reciben ingresos por parte de la Federación para la prestación de los servicios educativos. Estos ingresos pueden estar etiquetados exclusivamente para la educación como las aportaciones: FONE, FAM y FAETA. Además, los estados pueden destinar parte de lo que reciben por participaciones y sus ingresos propios.

### Datos disponibles

Se utiliza el Portal de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI, en el cual se considera como gasto en educación las subpartidas asignadas a Educación Básica, Educación Media Superior, Educación Superior, FAETA, FONE, Fideicomiso Educación Garantizada Para educación, Secretaría de Educación y Secretaría de Educación, cultura y deporte.

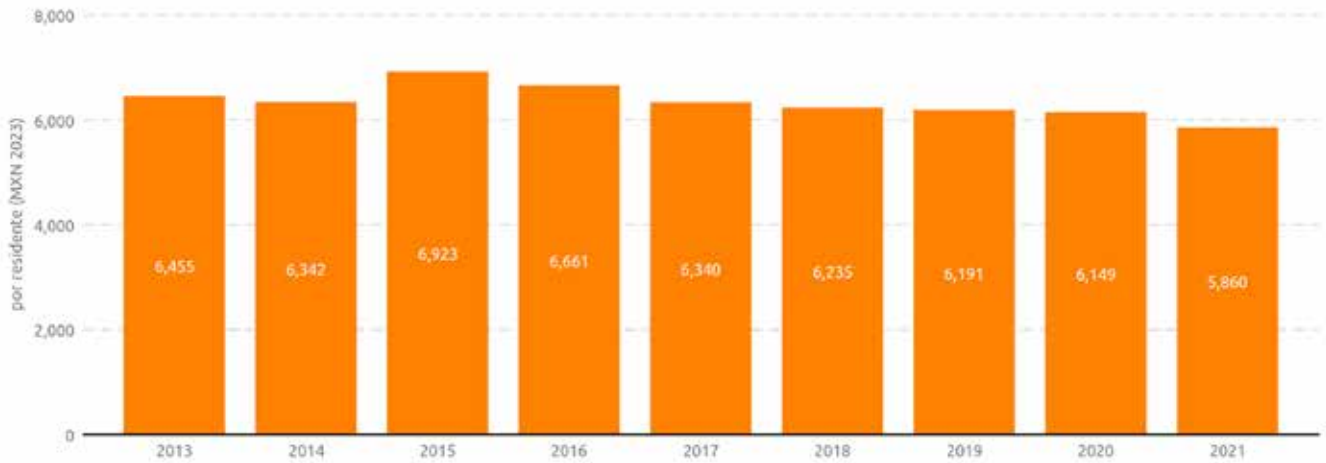
34 La SEDENA, SADER, SEMAR y Entidades no sectorizadas como la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, otorgan servicios educativos o coordinan el SEN.

35 En el caso de la CDMX, los recursos se transfieren por medio del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y administrados por la Autoridad Educativa Federal en la CDMX.

36 Por ejemplo, los ODES de los CECyTEs otorgan servicios de EMS, y los recursos se transfieren a partir de convenios entre la Federación y las entidades federativas.

### En términos per cápita

El gasto estatal en educación por residente es el más bajo que se ha registrado en los últimos 8 años (Figura 5.6). A comparación de 2013, el gasto en educación en 2021 es 11% menor, y a comparación de 2020 es 13.7% menor. El gasto estatal por residente en 2021 va desde 787.3 pesos en Ciudad de México, hasta 10,005.7 pesos en Campeche.



### Educación estatal, promedio nacional

Elaborado por los autores, con información de: INEGI (2023c). INEGI (2023c).



Mérida, México. Plaza Grande de la ciudad colonial española en el centro de Yucatán. © Shutterstock

# Buenas prácticas subnacionales (aprendizajes) 6

Como parte de este diagnóstico inicial para buscar un “Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal para la Cohesión Social”, se incluye la presente sección de buenas prácticas y aprendizajes subnacionales. Debe aclararse el carácter no exhaustivo sino ilustrativo del ejercicio<sup>37</sup>. Los apartados a continuación resumen las respuestas más comunes o refieren a puntos centrales de los capítulos anteriores.

Antes de entrar a las prácticas o consejos específicos, hay dos elementos que surgieron en casi todas las conversaciones. Se presentan a fin de contextualizar las prácticas y líneas de acción señaladas.

## 6.1 ¿Por qué un nuevo Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social estatal?

Existen oportunidades (y necesidades) dentro de las haciendas públicas para fortalecer sus capacidades relacionadas con el incremento de sus ingresos propios, la mejora de la calidad del gasto, la promoción de la formalidad, así como el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas.

Las funciones hacendarias tienen un diferente nivel de desempeño en cada entidad federativa, por lo que precisamente esta iniciativa busca ir cerrando brechas y construir finanzas públicas más sólidas que promuevan un desarrollo continuo, inclusivo y sostenible.

Más allá de las reformas que puedan existir a nivel federal, difícilmente se podrá resolver el problema de poco espacio fiscal y compromisos de la federación. Se tiene que hacer un mayor esfuerzo a nivel local.

## 6.2 ¿Se busca modificar la coordinación fiscal existente?

El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal no busca modificar la coordinación fiscal existente. La Federación está participando con la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, como brazos técnicos que apoyarán, en conjunto con la Unión Europea, el extenso programa de capacitación que se tiene para las entidades federativas.

Por otra parte, el Modelo tiene dentro de sus líneas rectoras el asumir un mayor compromiso en el apoyo a los municipios, a fin de fortalecer sus tesorerías, iniciando así la construcción de los cimientos desde lo local, no implicando modificar la coordinación fiscal existente. Se reitera que esta iniciativa es totalmente de cooperación técnica.

Sería muy difícil y quizá no deseable modificar la coordinación fiscal. Primero, dado el reducido margen de maniobra (espacio fiscal) del gobierno federal, no es de esperarse mayores transferencias por modificaciones a las fórmulas de coordinación existentes. Segundo, manteniendo los recursos transferidos actuales, las modificaciones implicarían “suma cero”. Es decir, lo que algunas entidades federativas ganarían, otras lo perderían. El nuevo modelo busca una cooperación generalizada, incluyente y sostenible.

<sup>37</sup> Se realizaron nueve conversaciones (entrevistas semiestructuradas, pláticas de temas específicos o discusiones a profundidad) con funcionarios de haciendas estatales, académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil, dos funcionarios de organismos internacionales y un funcionario de la Auditoría Superior de la Federación. Lo presentando es responsabilidad exclusiva de los consultores.

### 6.3 Fortalecer los ingresos de las entidades federativas

Es indispensable fortalecer los ingresos locales, entre otras cosas, revisando las innovaciones en otros estados o países. Existe una amplia gama de potestades tributarias al alcance de los gobiernos subnacionales que no se han venido aprovechando en su totalidad.

Hay amplio consenso sobre las ventajas de tener un órgano de administración tributaria estatal fuerte para los mecanismos de control y fiscalización, aquí sobresalen las experiencias de Ciudad de México, Guanajuato, Yucatán. Esto facilita la Implementación y uso de herramientas tecnológicas para el manejo y cruce de base de datos, generando procesos de fiscalización eficientes y oportunos.

Se reconoce el potencial recaudatorio del impuesto predial en un mediano plazo. Para su aprovechamiento es necesario actualizar registros y dar certeza en valuaciones. Un convenio de colaboración entre un órgano de administración tributaria estatal y los municipios puede alinear incentivos y profesionalizar su cobranza. También el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) puede tener un rol preponderante en la actualización de mapas, particularmente en las nuevas áreas metropolitanas.

La tenencia es un impuesto con buenas características (difícil evasión, relativamente es poco distorsionante). Respecto a las buenas prácticas en su cobro y administración hay experiencias variadas: sobre vehículos de lujo, refrendos, incentivos ambientales, bajos montos con multas altas, etcétera. Hubo consenso entre los consultados sobre las ventajas de federalizar la tenencia y que sea participable. El incentivo político de no cobrarla ha generado un boquete fiscal considerable.

Un ajuste y modernización de los impuestos cedulares<sup>38</sup> traería amplios beneficios. Ayuda a mejorar los ingresos locales, (Chihuahua, Quintana Roo, Yucatán). En Guanajuato donde se cobran los cuatro, además del incremento de ingresos, pavimento el camino para una reforma administrativa con objetivos de formalización y modernización predial. También es una buena oportunidad para coordinación de las entidades federativas con la federación y los municipios (alcaldías para CDMX).

Zacatecas ha sido el caso paradigmático de impuestos verdes (ambientales) locales en México. Existe la oportunidad de que el Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social local que se está desarrollando tome en cuenta impuestos ambientales según necesidades específicas. Se considera importante que los ingresos obtenidos respeten la naturaleza resarcitoria y no vayan a una bolsa general sin trazabilidad del gasto.

Dos impuestos más han tenido buenos resultados en varias entidades federativas. El impuesto al hospedaje, con alta potencia en zonas turísticas y corredores de negocios. También un impuesto local a las bebidas alcohólicas, que incluso cuando respaldado en reglamento adecuado, puede tener funciones de control.

### 6.4 Prioridades de gasto

Son heterogéneas las prioridades del gasto público entre las entidades federativas, se reconocen necesidades específicas, el Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social estatal no busca encasillar recursos, sí admite restringir gasto corriente. Para ello se proponen dos líneas de trabajo:

1. Un sistema robusto de monitoreo y evaluación del gasto público. Por ejemplo, Jalisco tiene experiencia de varios años (sexenios) con un PBR (Presupuesto Basado en Resultados) bastante desarrollado.
2. Establecimiento de portales de presupuesto abierto, que brinden información clara y entendible a la ciudadanía sobre el uso de los recursos. Guanajuato ha desarrollado un sistema que integra el grueso de su gasto público y programas con sus respectivos presupuestos.

El tema de la inversión representa un reto importante ante la caída de gasto público federal en infraestructura, varios elementos fueron constantes durante consultas y entrevistas.

38 Cuatro tipos son estipulados (legislados): enajenación de bienes inmuebles, servicios profesionales, arrendamiento y actividades empresariales.



1. Priorización. Dados los recursos escasos se necesita entender cuáles son los proyectos que maximizan el bienestar social y que dan mayor valor por las inversiones.
2. Transparencia en los criterios de inversión y estudios públicos respecto a los proyectos más grandes.
3. Lógica de largo plazo en las inversiones. Planeación transexenal.

Dotar de herramientas a los ejecutores del gasto, que se puedan hacer prevenciones y correcciones según convenga al interés público. Herramientas digitales pueden ayudar en términos de eficiencia y transparencia en todo el proceso.

## 6.5 Buenas prácticas (misceláneas)

Varios elementos fueron mencionados que ya tienen cierto grado de implementación en las entidades federativas mexicanas.

1. Fortalecimiento de las actividades de promoción a la formalidad a través de recorridos, barridos, censos y visitas a establecimientos o unidades económicas informales. Se recomienda desarrollar incentivos positivos y negativos como impulsor de formalidad.
2. Simplificación de trámites y servicios, generando plataformas electrónicas, disminuyendo la presencia física del contribuyente en oficinas.
3. Difusión de las obligaciones fiscales y capacitación a los contribuyentes, colegios, cámaras, asociaciones, escuelas, entre otros.
4. Cooperación entre pares (entidades federativas), gobierno federal y organismos internacionales.
5. Un servicio civil de carrera, donde funcionarios de alto nivel técnico pueda desarrollarse independientemente del partido político a cargo del ejecutivo. Los casos de Jalisco y Nuevo León son buenos ejemplos.



*Calles de la ciudad colonial de Oaxaca, Iglesia y antiguo monasterio de Santo Domingo de Guzmán al fondo, México © Shutterstock*

# Conclusiones y recomendaciones

# 7

Uno de los elementos más importantes del sistema fiscal mexicano es la coordinación que existe entre el gobierno federal, las 32 entidades federativas y los más de 2 mil 400 municipios del país. Como fin último, esta coordinación fiscal tiene la implementación de políticas públicas que impulsen el desarrollo del territorio y el bienestar de la población que en él habita, así como de todo el país en su conjunto. Este reporte sobre finanzas públicas locales permite entender la dinámica de los ingresos públicos que tienen los estados disponibles para gastar en las distintas necesidades de la población y el territorio; cómo es el manejo de la deuda y el espacio fiscal del que disponen para mejorar su propio sistema fiscal, incentivar la inversión y generar bienestar social.

## 7.1 La normatividad fiscal

A través de este reporte se presenta la normatividad vigente para la distribución del gasto federalizado hacia las entidades federativas y sus municipios, así como los lineamientos que rigen el gasto de los recursos etiquetados, es decir las aportaciones. Persisten deficiencias en la entrega de bienes y servicios públicos que no han sido atendidas, lo que indica que debe haber cambios, ampliación del espacio fiscal y mejoras en la calidad del gasto actual. Cuidar los incentivos que las entidades federativas tienen para diseñar políticas innovadoras que contemplen la dinámica propia de sus poblaciones para atender los problemas públicos más apremiantes como la inseguridad, la pérdida de aprendizaje y la cobertura efectiva de salud, por mencionar algunos.

## 7.2 Los recursos estatales

La dependencia de los estados hacia la Federación corresponde al porcentaje de los ingresos totales que reciben por transferencias del Gobierno Federal. Esta situación derivada de la coordinación fiscal conlleva retos importantes en materia de gasto, así como a limitaciones u oportunidad en materia de ingresos. En este sentido, en promedio, los ingresos de las entidades federativas se componen de 80.0% de transferencias federales, 2.1% de los ingresos de organismos y empresas, 4.8% de financiamiento y 13.1% por la recaudación local. Estos resultados tienen distintas implicaciones en los espacios fiscales de cada estado y en los rubros de gasto, sobre todo si la dependencia de ingresos es hacia las participaciones o hacia las aportaciones, ya que las primeras son de libre disposición; mientras que, las segundas, están etiquetadas para salud, educación, seguridad pública, entre otros.

La dependencia hacia la Federación presenta una limitante para las políticas públicas locales. Contar con baja recaudación local restringe objetivos específicos cuando implican fuentes de financiamiento independientes. A pesar de que los estados cuentan con facultades para generar recursos propios, se utilizan relativamente poco, mecanismos innovadores y las posibilidades de políticas públicas de amplio potencial.

## 7.3 El espacio fiscal estatal

Para 2022, los gobiernos estatales cuentan con un espacio fiscal de \$7,385 pesos por persona, en promedio, para atender las necesidades de la población, el cual ha disminuido 16.7%, de 2013 a 2021, principalmente por la caída en ingresos que experimentaron las entidades federativas con la llegada de la emergencia sanitaria y económica derivada de la Covid-19. Los espacios fiscales de las entidades federativas en el país son muy heterogéneos y en su gran mayoría precarios. Existe diversidad entre las entidades federativas en materia de potencial económico, capacidad recaudatoria y de endeudamiento, gastos ineludibles, población; por mencionar algunas características.

La medición del espacio fiscal es relevante porque permite conocer la cantidad de recursos por persona disponibles en cada entidad federativa para implementar política pública nuevas o expandir las mejor evaluadas. Este monto podrá modificarse en la medida en que se realicen cambios en los gastos ineludibles o se implementen nuevas acciones recaudatorias, cambien prioridades o eficiencia del gasto, de endeudamiento y/o de otras fuentes de financiamiento. Este monto podrá modificarse en la medida en que se realicen cambios en los gastos ineludibles o se implementen nuevas acciones recaudatorias, de re-priorización o eficiencia del gasto, de endeudamiento y/o de otras fuentes de financiamiento.

## 7.4 Las prioridades del gasto

Dentro de las prioridades en términos presupuestales en las entidades federativas, se encuentra en primer lugar la educación, seguida de la provisión de seguridad pública, posteriormente recursos a salud y en menor grado recursos para infraestructura y para el resto de los programas y acciones de gobiernos locales.

### *Educación*

El primer rubro de gasto es un derecho humano y es una de las herramientas más eficaces para mejorar la condición social de la niñez y la juventud. Concretar esta realidad en México requiere que la Federación y los estados incrementen la inversión educativa de manera importante, además con mejoras en la calidad del gasto. Lo anterior quiere decir que existe una brecha para poder cubrir a toda la población en edad de estudiar y, aunque la educación es la prioridad presupuestaria estatal, no se ha traducido en resultados educativos satisfactorios, por el contrario, ha reproducido desigualdades regionales muy preocupantes.

### *Seguridad*

El nivel de delitos a nivel nacional y estatal no ha experimentado una reducción y la incidencia delictiva se sigue concentrando en entidades federativas como Colima, Baja California y Ciudad de México. Hace falta que la coordinación entre Federación y gobiernos locales sea más amplia, con lineamientos precisos para cada entidad con base en la situación de inseguridad que se presente. Además, valorar la pertinencia de incrementar las aportaciones del FASP, dada la desaparición de otros fondos, pero con base en una estrategia y planeación con objetivos y metas claras.

### *Salud*

El tercer rubro de gasto también es un derecho humano que debe ser garantizado por el gobierno federal y por las entidades federativas. Sin embargo, la atención es diferenciada por subsistema de salud, entre estados y con financiamiento desigual, lo que agudiza las inequidades en el país. En general, el financiamiento del sistema de salud por fuentes subnacionales es menor al que se presenta en otros países de Latinoamérica como Argentina y Brasil, que financian 79.5% y 57.0% de su gasto con fuentes estatales y locales, mientras en México alcanza solamente el 10.6%.

### *Infraestructura*

La inversión es un determinante importante del crecimiento económico al elevar y modernizar las capacidades productivas de una comunidad. Esta es una herramienta clave para el desarrollo regional, mejorar la calidad de vida, acortar brechas de desarrollo, dotar de bienes y servicios, generación de empleo, entre otros. Pese a su relevancia, la inversión pública tanto a nivel federal como local se encuentra deprimida. La mayor parte del gasto en obra pública en el país proviene de la federación; sin embargo, esta se complementa con recursos locales, los cuales, en 2021 representaron 21.1% del total del gasto de inversión, mientras que la Federación aportó el 78.9%. Estos recursos que transfiere la federación para inversión pública tienen que contar con fondos destinados a obra pública con base en proyectos rentables, con el fin de que los recursos sean aprovechados para el desarrollo económico, así como asegurar la sostenibilidad financiera en el largo plazo.



## Pensiones

El gasto en pensiones es catalogado como ineludible porque se vincula a leyes establecidas y derechos adquiridos. A nivel federal, en 2022, se gastará el 5.2% del PIB o 1.4 billones de pesos entre pensiones contributivas y no contributivas. Este monto se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con su cobertura de la población que califica a diferentes esquemas. Sin embargo, esta cantidad no es la única que se destina al rubro de pensiones, pues los estados y municipios tienen subsistemas propios, con lógicas distintas y beneficios muchas veces por encima de los federales, que representan un gasto extra al federal para el país.

## 7.5 Hacia el fortalecimiento de las haciendas locales

Con un espacio fiscal limitado, ingresos que dependen del gasto federalizado, candados para el uso de la deuda y necesidades crecientes de gasto, empezado por las brechas de recursos que se requieren para proveer de servicios educativos y de salud a las poblaciones objetivo de los estados, resulta imperante fortalecer las haciendas locales, junto con la coordinación fiscal, para lograr el objetivo de ser más proactivas en cuanto la atención de los problemas que les aquejan.

Si bien existen propuestas de cambios a las leyes que coordina el actuar de la Federación y las entidades federativas, así como cambios en los porcentajes y fórmulas de las aportaciones y participaciones, esta lógica sigue por el camino de la dependencia a los recursos federales y es poco viable dada la economía política. El gasto federalizado debe existir por los principios compensatorio y resarcitorio establecidos en la LCF, pero se debe revisar el uso de estos recursos porque, aunque algunos de ellos estén etiquetados, la realidad es que no se alcanzan los objetivos para lo que son dirigidos.

Para fortalecer la recaudación local se tienen herramientas que las entidades y municipios pueden utilizar. Prediales, tenencias, impuestos cedulares, gravámenes ambientales sobresalen con un buen potencial de recaudación y en algunos casos mejoras de eficiencia. Además, existen impuestos específicos como al hospedaje o a las bebidas alcohólicas que pueden resultar convenientes en diversos casos.

## 7.6 Implicaciones generales

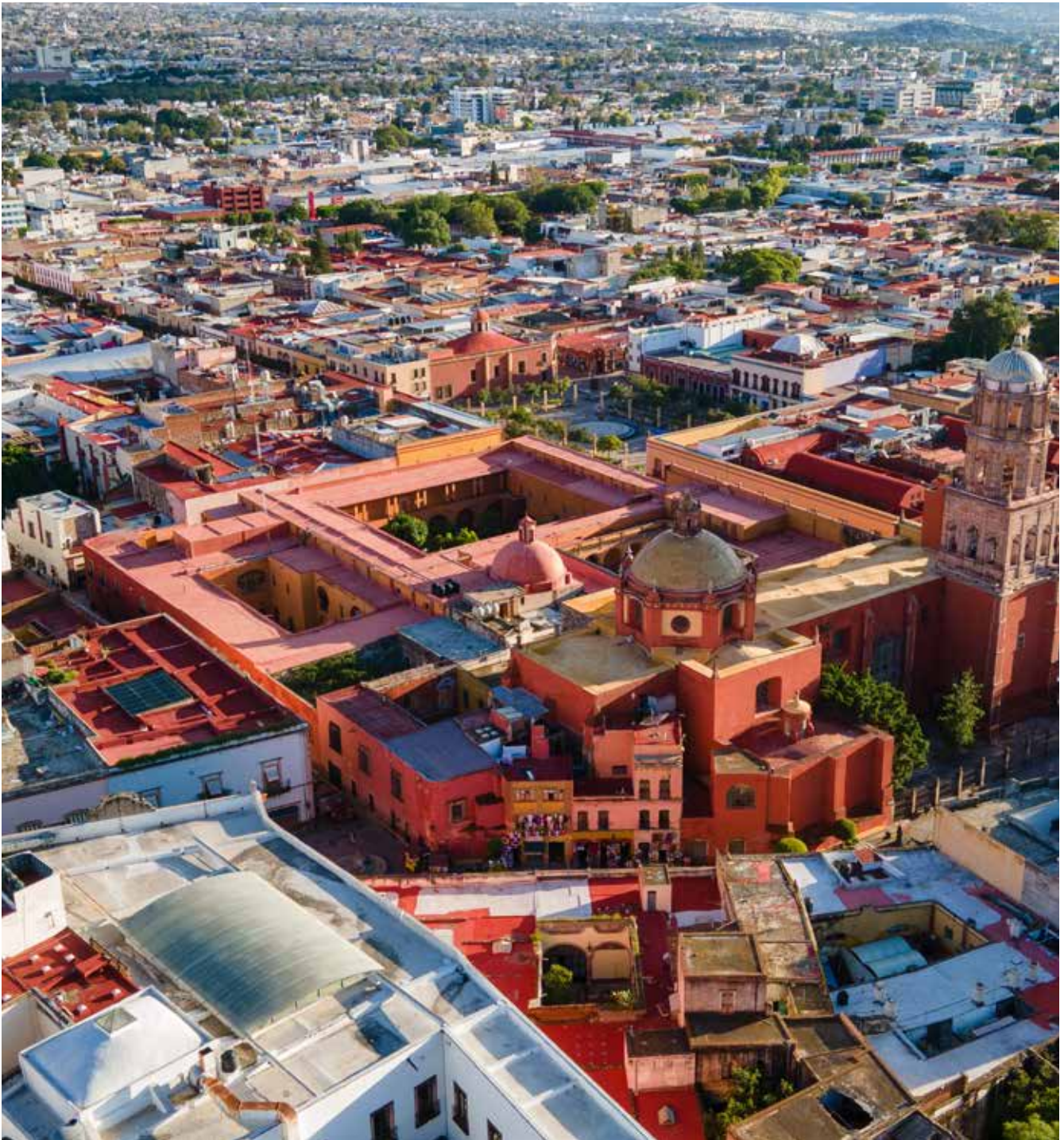
La dependencia que tienen los estados hacia las transferencias federales tiene efectos negativos en la generación de ingresos propios, en la transparencia del gasto y en la implementación de su política pública. Al estar etiquetados, aproximadamente, la mitad de los recursos federalizados, los gobiernos locales no tienen incentivos para diseñar políticas que tomen en cuenta la dinámica propia de su población<sup>1</sup>, lo que puede explicar el desfase del gasto con los resultados en las distintas materias. Lo anterior afecta, también, el alcance de los ODS. México se ha comprometido en el marco de la Agenda 2030 a lograr las metas de los ODS establecidas en 2015; y para ello será necesaria la participación de estados y municipio reconociendo en que temas podrían contribuir mejor para el cumplimiento de este compromiso. Entre estos objetivos se encuentra la reducción de la pobreza, la atención al cambio climático y la equidad entre hombres y mujeres, por mencionar algunos.

Mientras se realizaba esta investigación, se reconoció la falta de recursos por parte de los estados y lo municipios para cubrir el gasto que demanda garantizar el acceso a derechos humanos y proveer de servicios públicos. Sin embargo, también se encontró que el gasto que ya se realiza debe mejorar en cuanto a la focalización y pertinencia de este, ya que los resultados en aprendizaje, en salud y en seguridad no parecen mejorar en los últimos años, incluso se han deteriorado por los efectos de la pandemia. Es por ello que, el objetivo debe ser aumentar el espacio fiscal para poder responder a emergencias y/o generar innovaciones, a través de incrementar recaudación propia, pero también deben mejorar las estrategias de política pública que existen actualmente para eficientar el gasto.

Otro de los hallazgos importantes es la falta de rendición de cuentas y transparencia, no solo hacia el gobierno federal, si no hacia los ciudadanos en general. Por el análisis comparado de la información que proviene de las Cuentas Públicas y Presupuestos de Egresos de los Estados, contra datos de solicitudes de información, queda en evidencia que los estados no

incluyen la información completa como lo estipulan la Ley de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera. Por tanto, acciones de seguimiento y mejor implementación deben ser incorporadas en una nueva coordinación fiscal.

El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal para la Cohesión Social es una oportunidad inédita. Se tiene la posibilidad desde las entidades federativas de pensar el sistema fiscal mexicano de una manera diferente. Diseño e implementación de este modelo llevan de la mano grandes cambios a las haciendas públicas. Las implicaciones potenciales en términos de bienestar para muchos grupos de la población son enormes.



*Construcciones en el centro de Santiago de Querétaro, Querétaro. México © Shutterstock*

# Anexo I

## Los casos de estudio para Europa: Alemania y Bélgica

En este documento, se comparan dos modelos fiscales y de financiación de dos Estados federales de la Unión Europea. Para cada modelo fiscal, se describirán en primer lugar los distintos niveles de descentralización, responsabilidad y fuentes de ingresos, y se resumirá su capacidad de autonomía financiera. En segundo lugar, se presentará el modelo de impuesto sobre bienes inmuebles de cada país y el reparto de responsabilidades y autonomía fiscal entre los distintos niveles de descentralización.

Nos pareció interesante tomar los casos de Alemania y Bélgica porque son dos países diferentes, por su tamaño y por su población, que ofrecen modelos de federalismo diferentes. En el modelo alemán, los estados tienen presupuestos elevados con una clara división de responsabilidades (entre estados, distritos y municipios). Sufre de una autonomía financiera débil pero compensada por una soberanía colectiva - los Estados participan activamente en la elaboración de las leyes federales.

En el modelo belga, los Estados gozan de una gran autonomía financiera (creación de impuestos), pero también tienen amplias competencias y responsabilidades.

Los casos del impuesto predial alemán y del impuesto sobre los bienes inmuebles belga pueden ser fuentes de inspiración porque muestran ejemplos de impuestos con múltiples tipos impositivos de niveles distintos de descentralización. Este impuesto puede repartirse entre las regiones, provincias o municipios y ayudarles a ganar una autonomía financiera.



# 1. Alemania

## 1.1 Descripción general del modelo de financiación Alemán<sup>39</sup>

Existen tres niveles de descentralización con diferentes responsabilidades definidas.

Tabla 1: Alemania - Los tres niveles de descentralización y sus responsabilidades

Nombre	Tipo de nivel	Número	Responsabilidades
Länders	Estados	16	Tienen las competencias más amplias, que incluyen la educación (universitaria), la administración interna, el desarrollo económico regional, el bienestar y la salud pública, la cultura, la protección del medio ambiente, el orden público y los asuntos de las autoridades locales.
Landkreise	Distritos	402	En general, sus responsabilidades incluyen carreteras secundarias, transporte público, planificación urbana y rural, protección contra incendios, conservación de la naturaleza y el paisaje, hospitales y educación (escuelas secundarias).
Gemeinden	Municipios	11 092	Sus responsabilidades suelen incluir carreteras locales, urbanismo, vivienda, alcantarillado, cursos de agua, educación (escuelas primarias), zonas de ocio, bienestar social y trabajo juvenil. Pueden tener otras funciones secundarias.

Los ingresos de las administraciones subnacionales se desglosan del siguiente modo:

- 54,8% de impuestos compartidos (entre los estados y el gobierno federal - 55% de los ingresos fiscales) e impuestos propios
- 26,6% de ayudas y subvenciones
- 18,5% de otros ingresos

Impuestos compartidos = impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor añadido e IVA.

Impuestos propios = impuesto sobre transacciones inmobiliarias, impuesto de sucesiones, impuesto sobre vehículos, impuesto sobre la cerveza, impuesto sobre el capital, impuestos sobre carreras y loterías. Los Landers tienen poco control sobre sus propios impuestos. La Federación tiene competencia casi exclusiva para legislar sobre las bases impositivas, los tipos y los acuerdos de reparto. Los impuestos compartidos forman parte del sistema de igualación fiscal e incluyen el IVA. Sin embargo, los Landers participan activamente en la elaboración de las leyes federales. Dos tercios de toda la legislación requieren la aprobación de los estados federados. Aunque la autonomía fiscal y financiera de los estados es limitada, estos gozan de una fuerte soberanía colectiva<sup>40</sup>.

## 1.2 Ejemplo del impuesto predial alemán<sup>41</sup>

El impuesto predial alemán es un ejemplo interesante porque su cálculo depende de normas federales y locales.

El *Grundsteuer* o impuesto predial se desglosa en dos niveles: el impuesto predial de nivel A (sobre tierras agrícolas y bosques) y el impuesto predial de nivel B (sobre bienes inmuebles). El impuesto predial se calcula de la siguiente manera:

<sup>39</sup> Las comparaciones se basaron en las siguientes lecturas:

Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016)

Autonomie financière et fiscale des collectivités : l'exemple européen, La Gazette des Communes (2019)

<sup>40</sup> Perspectives d'évolution de la fiscalité locale, Le Sénat, Rapport d'information n°289 (2002-2003)

<sup>41</sup> Para escribir esta caja, me he basado en las siguientes lecturas:

Les finances publiques en Allemagne. Quelles réformes ?, Guihéry, Laurent, et Jan Werner, Revue de l'OFCE, vol. no 94, no.3, 2005, pp. 397-422.

Réforme de l'impôt foncier en Allemagne : Information pour les propriétaires français, Centre européen de la consommation, publicado el 12 de septiembre 2022, disponible aquí : <https://www.cecezev.eu/thematiques/immobilier/reforme-de-limpot-foncier-en-allemande/>



$$\text{Impuesto predial} = \text{Valor de la propiedad} \times \text{coeficiente} \times \text{tipo de gravamen}$$

El coeficiente fiscal lo fija el gobierno federal, mientras que los tipos de gravamen los fijan libremente los municipios y difieren entre el impuesto predial A y el B.

Los municipios reciben todos los ingresos fiscales del impuesto predial, mientras que solo reciben una parte de los ingresos del impuesto sobre la renta y del IVA. El impuesto predial alemán es, por lo tanto, un instrumento de autonomía fiscal para los entes locales.

El impuesto predial se ha reformado recientemente en Alemania, y la Administración Tributaria Federal ha pedido a todos los alemanes que presenten una declaración de valoración de sus propiedades antes de finales de octubre de 2022. Para esta declaración, los propietarios generalmente tienen que facilitar la siguiente información: la ubicación del terreno, su superficie, su valor inmobiliario de referencia y el tipo y la antigüedad del edificio. Sin embargo, la declaración difiere de un Lander a otro, que puede incluir o eliminar información de la declaración en función de sus necesidades.

El impuesto predial alemán es, por tanto, un interesante ejemplo de autonomía fiscal de los entes locales, pero también de la posibilidad de adaptar la política fiscal en función de las características de cada gobierno subnacional.

## 2. Bélgica

### 2.1 Descripción general del modelo de financiación belga<sup>42</sup>

Existen también tres niveles de descentralización con diferentes responsabilidades definidas.

Tabla 2: Bélgica - Los tres niveles de descentralización y sus responsabilidades

Nombre	Tipo de nivel	Número	Responsabilidades
Regions, Gewesten Communautés, gemeenschappen	3 Regiones	6	Las regiones son responsables de las infraestructuras, la política económica, las cuestiones territoriales, el empleo y la fiscalidad.
	3 Comunidades		Las comunidades son responsables de educación, bienestar social, sanidad (asistencia sanitaria, hospitales), casas de justicia, deporte y cultura.
Provincies	Provincias	10	Las competencias provinciales y municipales pueden solaparse. Las provincias son responsables de la educación, las infraestructuras sociales y culturales, el medio ambiente, las carreteras, las vías navegables, la sanidad preventiva, el transporte, las obras públicas y la vivienda.
Communes, Gemeenten	Municipios	589	Los municipios tienen amplias competencias, delegadas por las regiones y provincias, o que entran dentro del territorio municipal.

Los ingresos de las administraciones subnacionales se desglosan del siguiente modo:

- 26% de impuestos directos o indirectos
- 57% de subvenciones y ayudas
- 18% de otros ingresos

Existen 12 impuestos regionales = los impuestos sobre sucesiones y ventas de bienes inmuebles, impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre vehículos, tabaco, alcohol.

Desde 2014, las regiones pueden recaudar una parte adicional ampliada del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las autoridades locales también tienen el poder de crear nuevos impuestos locales y decidir los tipos y las bases.

<sup>42</sup> Las comparaciones se basaron en las siguientes lecturas:

Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG (2016)

Autonomie financière et fiscale des collectivités : l'exemple européen, La Gazette des Communes (2019)

## 2.2 El ejemplo del impuesto sobre los bienes inmuebles belga<sup>43</sup>

El impuesto sobre bienes inmuebles es un impuesto anual belga sobre los bienes inmuebles (casas, pisos, terrenos, aparatos, maquinaria, etc.) que debe pagar el propietario, poseedor o usufructuario del bien imponible. Es un impuesto regional desde la ley especial de 16 de enero de 1989 sobre la financiación de las Comunidades y Regiones (“LSF”), que otorgo a las Regiones belgas la facultad de modificar el tipo de este impuesto y sus exenciones.

Sin embargo, el cálculo de este impuesto depende de la renta catastral fijada por el gobierno federal. La renta catastral corresponde al valor de alquiler anual normal del inmueble, si estuviera alquilado, en una fecha determinada. Actualmente se basa en los datos del mercado inmobiliario a 1 de enero de 1975, calculados por el Servicio Público Federal. No obstante, las rentas catastrales deben revalorizarse cada 10 años para garantizar la equiparación general. La revisión general de las rentas catastrales aún no se ha anunciado y, desde 1991, las rentas catastrales están indexadas al índice de precios al consumo.

A continuación, cada región fija el tipo impositivo, que es del 1,25% en Valonia y Bruselas-Capital y del 3,97% en Flanders. Este impuesto es también un ejemplo interesante de la descentralización de los ingresos fiscales y de la autonomía financiera de las provincias y municipios. Las provincias, la aglomeración en el caso de la Región de Bruselas-Capital, y los municipios tienen la posibilidad de fijar céntimos adicionales sobre el tipo impositivo regional, aumentando así el porcentaje del impuesto y la recaudación. Así, 100 céntimos adicionales corresponden a 1 euro de impuesto adicional por cada euro de impuesto. Los consejos provinciales y municipales fijan los céntimos adicionales que pueden variar de un año a otro. La siguiente tabla muestra la diferencia de cálculo entre regiones. Los tipos provinciales y municipales varían entre regiones y dentro de una misma región.

Los ingresos generados por el impuesto sobre bienes inmuebles se redistribuyen entre los tres niveles de descentralización según los tipos fijados por cada nivel de gobierno. En 2022, por ejemplo, la región de Valonia recaudará 1.800 millones de euros en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles; el 59% se abonará a los municipios, el 38,4% a las provincias y el 2,6% a la región<sup>44</sup>.

Tabla 3: Comparación de los cálculos del impuesto sobre bienes inmuebles entre las regiones belgas

Regiones	Cálculo	Variación de las tasas suplementarias
Valonia	Renta catastral indexada*(1,25%+tipo provincial+tipo municipal)	Los céntimos adicionales provinciales pueden oscilar entre 1,100 y 2,000, y los céntimos adicionales para los municipios oscilan entre 1,200 y 3,200 <sup>45</sup> .
Bruselas-Capital	Renta catastral indexada*(1,25%+índice de aglomeración+tipo municipal)	Los céntimos adicionales para la aglomeración urbana están fijados a 2,940, y los céntimos adicionales municipales oscilan entre 1990 y 3390 <sup>46</sup> .
Flanders	Renta catastral indexada*(3,97%+tipo provincial+tipo municipal)	Los céntimos adicionales provinciales pueden oscilar entre 145 y 214 y los céntimos adicionales municipales entre 500 y 1,400 <sup>47</sup> .

43 Para escribir esta caja, me he basado en las siguientes lecturas:

El sitio web del Servicio Público Federal sobre las finanzas: <https://finances.belgium.be/>

El sitio web de la finanzas públicas de Valonia: <https://finances.wallonie.be/>

Le précompte immobilier et la fiscalité immobilière, Rapport au Parlement de Wallonie de Monsieur le Député Paul Furlan, Rapport introductif sur le précompte immobilier et la fiscalité immobilière en application de l'article 71 du Règlement du Parlement de Wallonie avec la collaboration de Messieurs Benoit Bayenet et Marc Bourgeois, Février 2021.

44 Las cifras están disponibles en el sitio web regional de la Valonia: <https://www.wallonie.be/fr/informations-relatives-auprecompte-immobilier>

45 Para el año 2023, basado sobre los datos Union des Villes et des Communes de Wallonie:

<https://www.uvcw.be/finances/etudes/art-1870>

46 Para el año 2019, basado sobre los datos de Institut Bruxellois de statistique et d'analyse: <https://ibsa.brussels/le-saviezvous/2-940-centimes-additionnels-communaux-au-precompte-immobilier-sont-etablis-en-moyenne-a-bruxelles>

47 Para el año 2023, basado sobre los datos de la región Flanders:

[https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1678362846/OV\\_OverzichtOpcentiemen\\_lkwvcm.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1678362846/OV_OverzichtOpcentiemen_lkwvcm.pdf)

# Acrónimos

<b>ANMEB</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<b>ASE</b>	Aportación solidaria estatal
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>ANMEB</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
<b>ASE</b>	Aportación solidaria estatal
<b>ASF</b>	Auditoría Superior de la Federación
<b>CECyTEs</b>	Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CGPE</b>	Criterios Generales de Política Económica
<b>CIEP</b>	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
<b>CNSP</b>	Consejo Nacional de Seguridad Pública
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONALEP</b>	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DUE</b>	Delegación de la Unión Europea
<b>EB</b>	Educación Básica
<b>EMS</b>	Educación Media Superior
<b>ES</b>	Educación Superior
<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
<b>FAEB</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
<b>FAEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
<b>FAFEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Múltiples
<b>FASSA</b>	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

<b>FAFEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FEIEF</b>	Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas
<b>FEXHI</b>	Fondo de Extracción de Hidrocarburos
<b>FFM</b>	Fondo de Fomento Municipal
<b>FGP</b>	Fondo General de Participaciones
<b>FMP</b>	Fondo Mexicano del Petróleo
<b>FOFIE</b>	Fondo de Fiscalización
<b>FOFIR</b>	Fondo de Fiscalización y Recaudación
<b>FONE</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo
<b>FORTAMUN</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
<b>IEPS</b>	Impuesto Especial a Producción y Servicios
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Transparencia
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INSABI</b>	Instituto Nacional de Salud para el Bienestar
<b>ISAN</b>	Impuesto Sobre los Automóviles Nuevos
<b>ISR</b>	Impuesto Sobre la Renta
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>LGE</b>	Ley General de Educación
<b>LGSNSP</b>	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
<b>LGE</b>	Ley General de Educación
<b>LIF</b>	Ley de Ingresos de la Federación
<b>MDP</b>	Millones de pesos
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODES</b>	Organismos Descentralizados Estatales
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible



<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>REPECOS</b>	Régimen de Pequeños Contribuyentes
<b>RIF</b>	Régimen de Incorporación Fiscal
<b>RFP</b>	Recaudación Federal Participable
<b>SADER</b>	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>SEMAR</b>	Secretaría de Marina
<b>SEDENA</b>	Secretaría de Defensa Nacional
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SEN</b>	Sistema Educativo Nacional
<b>SENER</b>	Secretaría de Energía
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SHRFSP</b>	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
<b>SICUENTAS</b>	Sistema de Cuentas de Salud
<b>SNCF</b>	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
<b>SS</b>	Secretaría de Salud
<b>STPS</b>	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
<b>TALD</b>	Territorial Approach to Local Development
<b>UE</b>	Unión Europea

# Bibliografía y referencias

ASF. 2020. “Marco de Referencia General Del Gasto Federalizado.” [https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-General\\_a.pdf](https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-General_a.pdf).

Ávila, Ignacio Ruelas, and Alain Dimitrius Izquierdo Reyes. 2021. “Fiscal Fatigue, Debt Limits and Fiscal Space of Mexican State Governments.” *Gestión y Política Pública* 30: 29–65. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i2.878>.

Benítez, Noel Pérez, and Héctor Juan Villarreal Páez. 2018. “El Espacio Fiscal de Los Estados: Definición e Implicaciones.” In *Los Incentivos Perversos Del Federalismo Fiscal Mexicano: La Necesidad de Un Nuevo Modelo.*, edited by A. Mendoza Velázquez, 19–42. Fondo de Cultura Económica.

Bonifaz, Dolores Beatriz Chapoy. 2001. “La Deuda pública, Opción de Financiamiento a Nivel Local.” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1 (101). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2001.101.3680>.

Cárdenas, S. García.. 2022. “La Jibarización Del Federalismo Mexicano.” In *200 años del pacto fiscal: significado, actualidad y perspectivas.*, edited by IBD, 81–106.

Caribe, De Países CEPAL América Latina Y El. 2022. “Panorama de Las Relaciones Fiscales Entre Niveles de Gobierno de Países de América Latina y El Caribe.”

Castañeda, R. 2003. “Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.” *Federalismo Hacendario*, 26–41.

CIEP. 2016. “El Nuevo Federalismo Fiscal.” [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/7\\_El\\_nuevo\\_Federalismo\\_Fiscal.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/7_El_nuevo_Federalismo_Fiscal.pdf).

2021. “Potencial de la recaudación local. Impuesto Sobre la Nómina.” Disponible en <https://ciep.mx/potencial-de-la-recaudacion-local-impuesto-sobre-la-nomina/>.

2022. “Instrumentos de Promoción para la Transición Energética para el Estado de Tamaulipas.” Disponible en <https://ciep.mx/ipte-tamaulipas/>.

CONAPO. 2018. “Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050.” [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Datos\\_Abiertos/Proyecciones2018/pob\\_ini\\_proyecciones.csv](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Datos_Abiertos/Proyecciones2018/pob_ini_proyecciones.csv).

Congreso de la Unión, H. 2019. “LGE.” <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf>.

Glassman, Y., A. L.; Sakuma. 2014. *Intergovernmental Fiscal Transfers for Health: Overview Framework and Lessons Learned*. Center for Global Development.

Herrera, Vladimir, and Sandra Oralia Maya. 2017. “Diagnóstico de Las Haciendas públicas Locales En México.”

INEGI. 2023a. “Banco de Información Económica.” <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

2023b. “ENOE.” <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

2023c. “Finanzas públicas estatales y municipales.” <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#Tabulados>.

OCDE. 2019. *Decentralisation in the Health Sector and Responsibilities Across Levels of Government*. OCDE.

OMS. 2007. *Decentralization in Health Care*. World Health Organization.

Pemex. 2022. “Form 20-F.” [https://www.pemex.com/ri/reguladores/ReportesAnuales\\_SEC/PEMEX\\_2021\\_Form\\_20-F.pdf](https://www.pemex.com/ri/reguladores/ReportesAnuales_SEC/PEMEX_2021_Form_20-F.pdf).

Presidencia. 2020. “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.”

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020).

Reyes Tépatch, E. 2011. “La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano.” Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>.

Roethlisberger, Claudia, Juan Carlos Gómez Sabaini, and Juan Pablo Jiménez. 2011. “El Financiamiento de Los Gobiernos Subnacionales En América Latina: Un análisis de Casos.” *Serie Macroeconomía Del Desarrollo* 111. <http://hdl.handle.net/11362/5342>.

SEP. 2022. “Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa.” <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>.

Serna de la Garza, J. M. 2008. “Aspectos Constitucionales Del Federalismo Fiscal Mexicano.” In *El Sistema Federal Mexicano*, edited by Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 281–94.

SHCP. 2020. “Acuerdo Por El Que Se Da a Conocer a Los Gobiernos de Las Entidades Federativas La Distribución y Calendarización Para La Ministración Durante El Ejercicio Fiscal 2021, de Los Recursos Correspondientes a Los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas y Municipios.” [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020).

2021a. “Estrategia Programática Del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.” [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/23/r23\\_ep.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/23/r23_ep.pdf).

2021b. “Estrategia Programática Del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones Para Los Sistemas de Educación básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.” [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/25/r25\\_ep.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/aVbnZty0/PEF2022/kgp8l9cM/docs/25/r25_ep.pdf).

2022a. “Cuentas Públicas 2013-2021.” [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos).

SHCP. 2022b. “Transparencia Presupuestaria. Glosario.” <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>.

SHCP. 2023a. “Acuerdo por el cual se da a conocer el informe sobre la recaudación federal participable y las participaciones federales, así como los procedimientos de cálculo, por el mes de diciembre de 2022.” <https://www.gob.mx/shcp/documentos/calculo-de-participaciones-de-2022>.

2023b. “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.” <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.

2023c. “Financiamientos de Entidades Federativas y sus Entes Públicos.” [https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/2022](https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2022).

2023d. “LIF 2023.” Publicado el 14 de noviembre de 2022. [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto).

SSa. 2022. “Criterios de Operación Del Programa de Atención a La Salud y Medicamentos Gratuitos Para La Población Sin Seguridad Social Laboral.” [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701306/CRITERIOS\\_OPERACION\\_PROGRAMA\\_ATENCION\\_A\\_LA\\_SALUD\\_Y\\_MEDICAMENTOS.PDF](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701306/CRITERIOS_OPERACION_PROGRAMA_ATENCION_A_LA_SALUD_Y_MEDICAMENTOS.PDF).

Tello, C. 2004. “Convención Nacional Hacendaria.” *Economía Informa* 323: 5–15.

Villarreal, Héctor Juan, and Sunny A. Villa. 2021. “Measuring Fiscal Space in Mexico.” *Problemas Del Desarrollo* 52 (March): 31–56. <https://doi.org/10.22201/IIEC.20078951E.2021.ESPECIAL.69803>.





## **The Territorial Approach to Local Development (TALD) in the European Union's External Cooperation**

2020-2023

La Unión Europea y México coinciden en darle la mayor importancia al marco legal y a las capacidades que permitan que los gobiernos subnacionales sean actores plenos del desarrollo. Para ello, el fortalecimiento de las finanzas de los estados federados en México es una tarea fundamental. El objetivo es contribuir a una mejor y más justa procuración de impuestos, avanzando hacia una mayor descentralización financiera y autonomía local. Este es un tema en el que la experiencia europea ha demostrado ser muy útil para las autoridades locales mexicanas.

Para abordar este reto, desde 2021, la Unión Europea ha apoyado el llamado Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal, que agrupa a las autoridades de hacienda y finanzas de la mayoría de los estados federados de México en un espacio de intercambio y aprendizaje. El Modelo Hacendario Estatal para la Cohesión Social Estatal es una dinámica que busca reforzar las capacidades y marcos legales de las entidades federativas mexicanas para recaudar impuestos, mejorar la calidad y eficiencia del gasto y avanzar hacia una mayor descentralización financiera y autonomía local y hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El presente documento es el Diagnóstico para Fortalecer las Finanzas de los Gobiernos Subnacionales Mexicanos, producto de la cooperación entre México y la Unión Europea. Su objetivo es contribuir a una economía más sólida y a una mayor transparencia democrática en la gestión de las finanzas públicas subnacionales de México.

