
Evolución de los Determinantes de los Ingresos Propios en los Estados Mexicanos

Los casos de Baja California y Michoacán*

Jaime Bonet y Gerardo Reyes-Tagle**

I.	Introducción	183
II.	Fuentes de financiamiento de los estados en México	186
III.	Evolución de los ingresos de Baja California y Michoacán	196
IV.	Determinantes del comportamiento de los ingresos propios	205
V.	Recomendaciones de política	214

* *Documento de Trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), reproducido aquí bajo la autorización expresa en el propio documento publicado en la siguiente dirección electrónica de donde fue tomado para la presente edición: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Bonet_y_Reyes-Tagle_Estudio_Estados_Mexicanos.pdf*

** *Los autores están muy agradecidos del apoyo brindado por Leandro Andrian como asistente de investigación. A su vez, quieren expresar sus agradecimientos a los funcionarios de las administraciones estatales de Baja California y Michoacán y a la Licenciada Miriam Villegas Vega de la Coordinación Estatal del INEGI en Baja California. Los comentarios y sugerencias de los colegas de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID han enriquecido este documento.*

I. INTRODUCCIÓN

La actual coyuntura internacional impone nuevos retos al manejo fiscal en América Latina. Luego de varios años de prosperidad, la Región se enfrenta a una desaceleración del crecimiento económico y, con ello, a una caída importante en los ingresos fiscales. Con diferentes grados de profundización, los países afrontan necesidades de financiamiento cada vez mayores, en un mundo caracterizado por la falta de liquidez y mayores costos en la obtención de recursos. Bajo estas condiciones, México afronta grandes retos para mantener sus finanzas públicas sanas y de manera ordenada.

Tradicionalmente, la economía mexicana ha registrado una de las tasas más bajas por concepto de recaudación en América Latina. En efecto, las estadísticas de la CEPAL para el 2008 indican que la presión tributaria promedio de los gobiernos centrales en la Región fue del 18,2% del PIB, mientras que la mexicana ocupó el último lugar con 9,4%.¹ La situación se torna más crítica cuando se compara con los países miembros de la OCDE, organización a la cual México pertenece y donde el promedio de tributación observado en ese año alcanzó el 38,2%.

El panorama es similar cuando la comparación se limita a la capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales, pues México muestra un pobre desempeño en esta área. Wiesner (2008) encontró, en una muestra de siete países de América Latina, que los gobiernos estatales

¹ Sin incluir los ingresos petroleros.

y municipales recaudaban en promedio el 12,9% de los ingresos fiscales totales en 2002. En el caso mexicano, este indicador fue estimado en 2,8%. De acuerdo con Cabrera y Lozano (2008), los ingresos propios de los estados mexicanos sólo les permiten cubrir, en promedio, el 7% de sus gastos. Esta situación los vuelve altamente dependientes de las transferencias provenientes del Gobierno Central, las cuales representan aproximadamente 88% de los ingresos estatales.

Este escenario contrasta con la profundización que ha tenido el proceso de descentralización del gasto público mexicano en los últimos años, una tendencia similar a la registrada en América Latina. Tomando un promedio de 17 países en esa Región, Daughters y Harper (2007) encontraron que la proporción del gasto total subnacional en el total aumentó del 13,1% en 1985 al 19,3% en 2004. Por su parte, México pasó del 20,1% al 31,8% en ese mismo período, convirtiéndose, junto a Brasil, Argentina y Colombia, en una de las naciones latinoamericanas con mayor ejecución de gasto en los gobiernos locales, con un promedio superior al observado en los países de la OCDE.

La tributación del Gobierno Federal en México ha sido sujeto de estudio por diversos autores.² En términos generales, se argumenta que unas de las principales causas de la baja recaudación son la elusión y evasión fiscal, las cuales, como lo señalan Trigueros y Fernández (2001), son una consecuencia de los múltiples tratamientos especiales vigente en aquellos impuestos de base amplia. En un análisis en el impuesto sobre la renta en personas morales para los años 2002 y 2003, Bergman, Carreón y Hernández (2005) estimaron que la evasión se encontraba entre 32,6% y 39,5% de su potencial, lo que representaba entre el 1,6% y 1,9% del PIB. Por su parte, en una evaluación del pago del impuesto sobre la renta de los ingresos por salarios en 2002, Díaz y Mendoza (2005) calcularon una tasa de evasión de 15,3%, equivalente al 0,43% del PIB.

En el campo de los ingresos fiscales de los estados mexicanos se encuentra una amplia literatura. Un primer grupo de trabajos están orientados al análisis del proceso de descentralización con un especial énfasis en las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles

² Ver Trigueros y Fernández (2001), Bergman, Carreón y Hernández (2005), Díaz y Mendoza (2005), Cantalá, Castañeda y Sempere (2006), entre otros.

de gobierno y los desequilibrios horizontales y verticales del proceso.³ Otro grupo de autores se han concentrado en el estudio de la dependencia financiera de los estados de las transferencias que hace el gobierno federal. Muchos de estos trabajos analizan el impacto del modelo de coordinación fiscal sobre esta dependencia.⁴ En términos generales, estos estudios buscan determinar las variables que explican los diferenciales en la dependencia estatal de las transferencias y en el desempeño entre los estados. Utilizando bases de datos agregadas y aplicando técnicas econométricas, concluyen que la organización fiscal vigente fomenta la dependencia y que el mejor desempeño está asociado con menor población, PIB per cápita alto, baja marginación y ubicación geográfica en la frontera norte mexicana (Ibarra *et al.*, 1999 y 2005). Finalmente, otros autores han evaluado la capacidad de tributación de los estados y municipios. Díaz-Cayeros y McLure (2000) examina la posibilidad de asignar ciertos tributos a estos gobiernos y provee estimaciones de los ingresos que se generarían con esos gravámenes. Por su parte, Sobarzo (2007) realiza una aproximación al potencial de recaudación de diferentes tributos, tanto federales como estatales, en los entes federativos y evalúa la eficiencia recaudadora de éstos comparándolos con el esfuerzo promedio nacional.

Contrario al enfoque agregado que tradicionalmente se emplea, este documento se propone estudiar las características y los determinantes de los ingresos de los estados mexicanos a través de dos estudios de caso: Baja California y Michoacán. En la medida en que existe una amplia heterogeneidad en el espacio mexicano, el uso de datos de panel puede no estar recogiendo adecuadamente las particularidades de cada territorio. El propósito de este trabajo es conocer el detalle de la situación en estos estados, con el fin de determinar en qué grado sus condiciones pueden afectar el comportamiento de sus ingresos. Adicionalmente, se pretende determinar el potencial tributario que tienen para realizar una aproximación al incremento marginal posible y poder evaluar la eficiencia recaudadora actual.

3 Algunos de estos estudios son Pérez y González (1998), Giugale y Webb (2000), Gamboa y Messmacher (2003) y Cabrera y Lozano (2008).

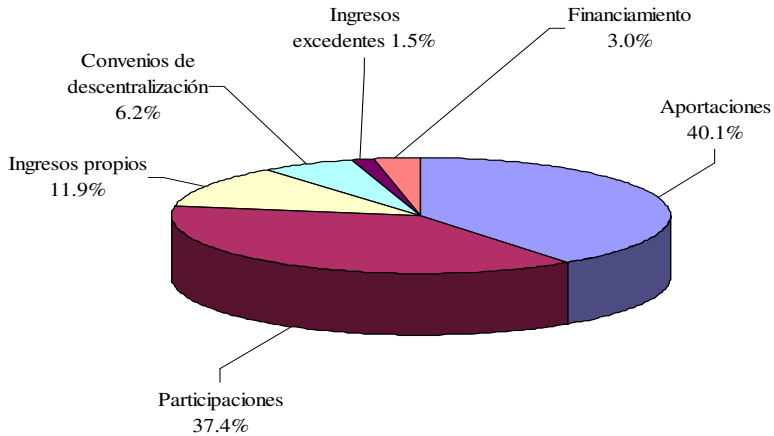
4 Para mayor detalle ver Arellano (1996), Flores y Caballero (1996), Aguilar (1996), Sempere y Sobarzo (1996), Moreno (1999), Cabrero y Carrera (2000), Díaz-Cayeros y McLure (2000) e Ibarra *et al.* (1999 y 2005).

Para tales efectos, se han conformado cinco capítulos. El segundo lleva a cabo una revisión de los ingresos estatales que contempla la descentralización mexicana, con el objeto de conocer las diferentes fuentes de financiamiento de las entidades federativas y señalar las que se entenderán como ingresos propios para los propósitos del estudio. El análisis de las dinámicas de estos ingresos en Baja California y Michoacán, de acuerdo con las fuentes definidas previamente, será el principal contenido del tercer apartado. El capítulo siguiente realizará una aproximación de los posibles determinantes del comportamiento observado, revisando la estructura económica y la elasticidad ingreso del recaudo en cada estado. Finalmente, se presentan las principales recomendaciones de política que arroja el estudio.

II. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

El Gráfico 1 permite tener una aproximación a las distintas fuentes de financiamiento de los gobiernos estatales en 2008. Las aportaciones y participaciones representaron en total el 77,5% de los ingresos de los estados (40,1% y 37,4%, respectivamente). Por su parte, los ingresos propios fueron el 11,9% del total de ingresos estatales, mientras que los convenios de descentralización el 6,2%, el financiamiento 3% y los ingresos excedentes el restante 1,5%. Nuevamente se destaca la alta dependencia estatal de los fondos transferidos por el Gobierno Federal y la escasa generación de ingresos propios que tienen estos gobiernos. En términos de PIB, los ingresos totales de los estados representaron el 7% del producto mexicano del 2008.

Gráfico 1
Distribución de los ingresos de los gobiernos estatales
según principales fuentes de financiamiento, 2008



Fuente: Estimaciones de los autores con base en SHCP.

Un hecho fundamental en el proceso de descentralización mexicana es la promulgación, en 1978, de la Ley de Coordinación Fiscal, LCF, cuyo objetivo fundamental es la regulación del sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, así como el establecimiento de las participaciones de las haciendas públicas subnacionales en los ingresos federales y sus criterios de distribución. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF, es el esquema mediante el cual los gobiernos subnacionales ceden la potestad por el cobro de una serie de impuestos al Gobierno Federal, a cambio de recibir, por parte de éste, una participación de la recaudación total. Este sistema se materializa a través de un Convenio de Adhesión, en el cual cada entidad federativa renuncia a la aplicación de ciertos gravámenes y recibe como contraprestación una transferencia de los recaudos. Las fuentes directas de ingresos de los estados quedaron reducidas prácticamente al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial. De esta manera, se tiene que la capacidad de generar ingresos propios en México es sumamente débil a nivel subnacional (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Impuestos por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Tipo de Impuesto
Federal	Impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISRPF) Impuesto sobre la renta de las empresas Impuestos al comercio exterior Impuesto al valor agregado (IVA) Impuestos especiales a la producción y servicios Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)
Estatad	Impuesto sobre hospedaje Impuesto sobre nóminas Impuesto sobre loterías, rifas, concursos, sorteos y juegos permitidos Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos Impuestos adicionales: <ul style="list-style-type: none"> • enajenación de bienes inmuebles • adquisición de bienes inmuebles • remuneraciones al trabajo personal • ejercicio de profesiones y honorarios • instrumentos públicos y operaciones contractuales • impuestos directos diversos • otros
Municipal	Impuesto sobre la propiedad Impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles Impuesto sobre desarrollo inmobiliario Impuesto sobre la industria y el comercio

Fuente: Cabrera y Lozano (2008).

El segundo elemento que marcó el proceso de descentralización mexicano fue la reforma constitucional de 1983. Bajo el marco de la LCF, las nuevas reglas implicaron un cambio importante en la tendencia centralizadora, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del Gobierno Federal hacia los estados y municipios. Inicialmente se constituyeron las transferencias conocidas como participaciones o Ramo 28, por la partida presupuestal que la genera. Dentro del SNCF, estos fondos son el sistema de transferencias no condicionadas mediante el cual las entidades federativas comparten los recaudos tributarios efectuado por el Gobierno Federal. Las participaciones que se reparten entre los estados y municipios provienen de la Recaudación Federal Participable,

RFP, concepto que incluye los ingresos impositivos netos del Gobierno Federal más los derechos sobre hidrocarburos.⁵

Cuadro 2: Transferencias No Condicionadas: Participaciones (Ramo 28)

Transferencia	Descripción	Empleo de los recursos
FGP	El 20% de la RFP se asigna por fórmula atendiendo principalmente a población (45%), esfuerzo fiscal (45%) y equidad (10%). Los municipios no pueden recibir menos del 20% asignado a cada estado.	Libre
FFM	0,3% de la RFP. Está basado en una fórmula basada en el esfuerzo fiscal y la transparencia.	Libre
0.136% de la RFP	0,36% de la RFP. Para municipios por donde se internen mercancías del extranjero. Es una fórmula basada en el esfuerzo fiscal y la transparencia.	Libre
Fondo de Contingencia	El 0,25% de la RFP. Se asigna para las entidades con desventaja en la asignación o crecimiento del FGP y del FFM	Libre
IEPS	El 20% de lo captado por bebidas alcohólicas y el 8% por tabacos. Incentiva el esfuerzo fiscal y la transparencia	Libre

Fuente: Cabrera y Lozano (2008).

Las participaciones federales se reparten a través del Fondo General de Participaciones (FGP), del Fondo de Fomento Municipal (FFM), del Fondo de Contingencia (FC), de las participaciones específicas en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), del 0.136% de la RFP correspondiente a los municipios fronterizos y marítimos por donde materialmente entran o salen las mercancías del país y, finalmente, de 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2007), el total de las participaciones federales representaron el 23,6% de la RFP en 2006, donde el FGP correspondió al 92% del total transferido por este concepto. La descripción y el uso de cada una de estas fuentes de transferencias se encuentran en el Cuadro 2.

⁵ No se incluye en la RFP, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones. Tampoco se cuentan los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

La descentralización se aceleró con la transferencia de competencias y recursos en algunos sectores en los inicios de los 90. El traslado de ejecución del gasto en salud y educación jugó un papel importante en esta etapa. En 1998, se da una trascendental modificación del SNCF al introducirse un nuevo esquema conocido como aportaciones o Ramo 33. Estos recursos estaban dirigidos a financiar las nuevas responsabilidades que se le transfirieron a los estados en los sectores involucrados. En este sentido, las aportaciones, contrario a las participaciones, eran fondos que estaban previamente asignadas a la financiación del gasto en los sectores descentralizados.

Un resumen de la descripción y uso de las diferentes aportaciones incluidas en el presupuesto a través de los Ramos 33 y 29 se encuentran en el Cuadro 3. Las estadísticas de la SHCP (2007) muestran que el total de aportaciones del Ramo 33 representaron el 24,7% de la RFP del 2006, dentro de los cuales el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB, aportaba el 62% del total. El siguiente rubro en importancia es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA, que significó el 13% de las aportaciones de 2006.

Los convenios de descentralización, tercera fuente de financiación de los estados, son acuerdos entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, mediante el cual la federación transfiere unos recursos y las entidades aportan una proporción equivalente o diferenciada. De acuerdo con SHCP (2007), estos gastos afectan el presupuesto de algunas dependencias y entidades de la administración pública federal. Los fondos se destinan principalmente a las acciones que adelantan la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SGARPA), así como los programas de infraestructura hidrológica que realiza la Comisión Nacional del Agua (CNA). Los acuerdos formalizados por el SEP representaron el 81,6% del total de los convenios de descentralización financiados en 2006, los de SGARPA el 16,1% y los de la CNA el 2,2%. En cuanto a la asignación entre entidades territoriales en el período 1999 – 2006, se encuentra que Jalisco, Puebla, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz concentraron el 29,4% de los recursos convenidos.

Cuadro 3: Transferencias Condicionadas: Aportaciones (Ramos 33 y 29)

Transferencia	Descripción	Empleo de los recursos
Ramo 33		
FAEB	Fondo de aportaciones para educación básica y normal. Se basa en número de escuelas y plantilla de personal	Salarios, materiales y suministros
FAETA	Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos. Se basa en número de escuelas y plantilla de personal	Salarios, materiales y suministros
FASSA	Fondo de aportaciones para los servicios de salud. Se basa en infraestructura médica y plantilla de personal. Incorpora una parte de equidad.	Salarios, materiales y suministros
FAIS	Fondo de aportaciones para infraestructura social. El 2.5% de la RFP (0,303% para estados y el 2,197% a municipios). Se asigna mediante fórmula sobre pobreza de los hogares.	Infraestructura en servicios públicos básicos en áreas marginadas (agua, drenaje, Luz, etc.
FORTAMUN-DF	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El 2,5% de la RFP, asignada a los municipios exclusivamente en función de número de habitantes.	Prioriza el cumplimiento de obligaciones financieras.
FAM	Fondo de aportaciones múltiples. El 0,814% de la RFP. No existe fórmula. Se define en cada presupuesto de egresos.	Ayuda alimentaria y sociales para población en pobreza extrema.
FASP	Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal. Se fija anualmente la fórmula y se basa en número de habitantes e indicadores de delincuencia.	Recursos humanos e infraestructura para combate a la delincuencia.
Ramo 29		
PAFEF	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas. Se distribuye con base en asegurados al IMSS (20%); gasto en educación (32,5%); asignación igualitaria (10%); marginación (10%) y población (27,5%)	Infraestructura pública, saneamiento financiero y pensiones

Fuente: Cabrera y Lozano (2008).

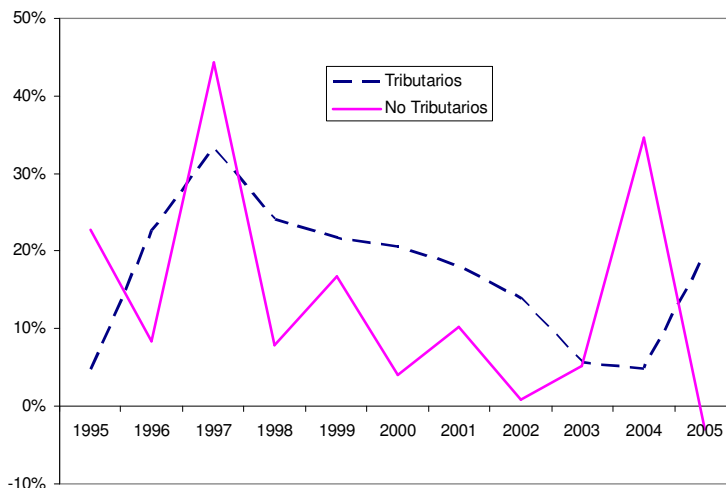
Por último, los ingresos excedentes corresponden a los mayores recursos que se generan por variaciones en los precios del petróleo. Estos recursos son transferidos a las entidades federativas para apoyar sus gastos en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. La asignación de los fondos a las entidades federativas se realizó conforme a la estructura porcentual que generó la distribución del FGP.

Un elemento importante de la LCF es la delegación de funciones de administración de ingresos federales a los estados y municipios. Este marco legal permitió que se establecieran convenios de colaboración entre los distintos gobiernos, con el fin de delegar la recaudación, fiscalización y administración de impuestos y derechos federales. De esta manera, los estados y municipios comparten responsabilidades en materia de tributación nacional dentro del SNCF. Cada convenio señala los incentivos económicos que reciben los gobiernos subnacionales por las actividades de administración fiscal federal que realicen, así como el alcance y limitaciones de sus facultades. Este proceso ha venido evolucionando desde su creación en 1984 y existen delegaciones administrativas en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (ISTUV) y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN). De igual manera, se ha delegado la potestad de actos de comprobación en el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al activo (IMPAC) y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Finalmente, con el objeto de fortalecer los fiscos estatales y municipales, se entregó la administración del total del régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) del ISR e IVA, la administración de los pagos del régimen intermedio de las personas físicas y de las actividades de enajenación de terrenos y construcciones.

Las estadísticas de la SHCP (2007) indican que los incentivos transferidos a las entidades federativas como resultado de los convenios de colaboración, representaron el 2,5% de los RFP en 2006. Dentro de los ingresos por incentivos, los derivados del ISTUV y el ISAN correspondieron al 80% del total generado. La delegación del manejo del ISR e IVA en los REPECOS significó una reducción en la importancia del ISTUV e ISAN, pues su participación era del 94% en 2000. Nuevamente se observan asimetrías en la generación de estos ingresos. Por ejemplo, el 20% de los incentivos se asignaron al Distrito Federal, reafirmando su potencial recaudador. Entre 2000 y 2006, algunas entidades han duplicado sus

ingresos en el marco de los convenios de colaboración: Quintana Roo, Baja California, Oaxaca, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas, indicando un mayor esfuerzo fiscal en este frente. Finalmente, para dimensionar la importancia de los incentivos en la financiación estatal, se debe destacar que, excluyendo al Distrito Federal, el total de incentivos transferidos en 2004 representó el 117% de los recaudos propios de impuestos en las entidades federativas y el 125% de los de derechos.

Gráfico 2: Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios y no tributarios en los estado mexicanos, 1995 - 2005

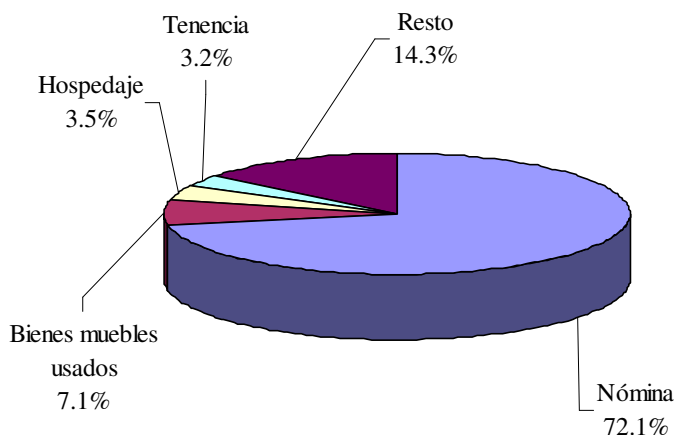


Fuente: Estimaciones de los autores con base en SHCP.

Dentro de los ingresos propios se encuentran los tributarios y los no tributarios. Para el período 1994 – 2005, las estadísticas de la SHCP (2007) muestran que, en promedio, los primeros representaron el 33,8% y los últimos el 66,2% del total de ingresos propios. Sin embargo, se debe señalar que los tributarios incrementaron su participación al pasar del 30,7% en 1994 al 39,1% en 2005, mientras que la de los no tributarios cayó del 69,3% en 1994 al 60,9% en 2005. Estos cambios reflejan la dinámica que mostraron los dos tipos de ingresos durante los años analizados, ya que el crecimiento promedio anual real de los tributarios fue 17,2% y el de los no tributarios 13,8%. Adicionalmente, se destaca que la tendencia no fue homogénea durante todo el período, pues las tasas de

crecimiento subían y bajaban permanentemente. Los tributarios iniciaron con un incremento significativo entre 1995 y 1997, luego muestra una reducción en el ritmo de crecimiento hasta 2004 y finalmente un repunte importante en 2005. Los ingresos no tributarios, por su parte, son mucho más irregulares durante el lapso de tiempo estudiado, con dos años, 1997 y 2004, que muestran una tasa de crecimiento significativa, mientras que se registró una caída real en 2005 (Véase Gráfico 2).

Gráfico 3: Distribución de los ingresos tributarios estatales según principales impuestos (Promedio 1994 – 2005)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en SHCP.

A pesar de la amplia variedad de gravámenes existentes para su aplicación en los gobiernos estatales⁶, el Gráfico 3 muestra que el mayor generador es el impuesto sobre nóminas. En efecto, este tributo representó, en promedio, el 72,1% de los ingresos tributarios de los estados mexicanos entre 1994 y 2005. Le siguen en importancia los impuestos sobre bienes muebles usados (7,1%), sobre hospedaje (3,5%) y sobre tenencia o uso de vehículos (3,2%). Estas cuatro cargas tributarias representaron el 86% de los ingresos tributarios estatales y el restante 14% está constituido, principalmente, por gravámenes como organización de loterías, rifas

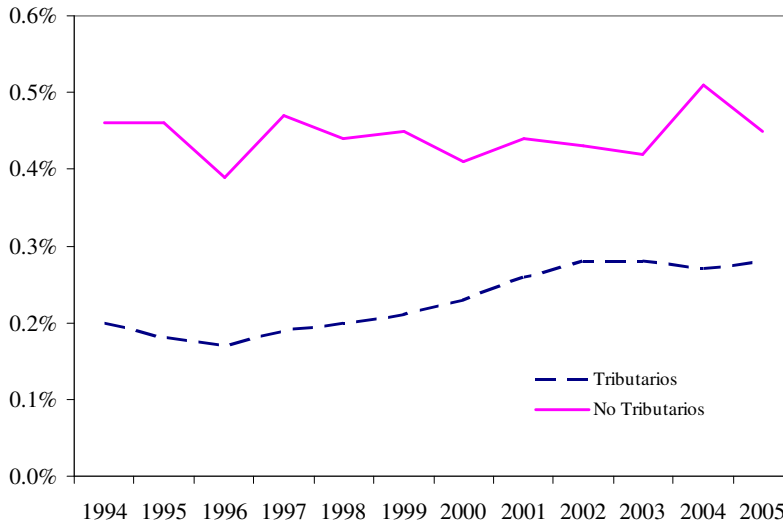
⁶ Ver Cuadro 1 para un listado detallado.

y sorteos, diversiones y espectáculos públicos, premios derivados de loterías, servicios profesionales de medicina, instrumentos públicos y operaciones contractuales. En términos generales, se observa una relativa estabilidad en las participaciones de los diferentes conceptos, ya que las dispersiones de la media son relativamente bajas. El tributo sobre nomina se consolidó como el más importante en los gobiernos estatales, debido a su amplia base y a la implantación que se dio en varios estados a lo largo del período. Un hecho destacable es que, aún cuando su participación es baja, el impuesto sobre hospedaje fue el más dinámico a lo largo del período.

Existe, además, un esfuerzo fiscal diferenciado entre las entidades. Por un lado, estados como Baja California, México, Quintana Roo y San Luis Potosí, emplean sólo cuatro impuestos de los establecidos, mientras que otros como Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Sonora, emplean ocho impuestos. Otro elemento importante a considerar es la alta concentración del recaudo de tributos territoriales. Para el período 1998 – 2004, Cabrera y Lozano (2008) encuentran que el Distrito Federal representaba aproximadamente el 38% del total recaudado, más del doble que el estado que ocupa el segundo lugar (Chihuahua con 16,8%). Aún si se excluye la capital mexicana, estos autores hallan una fuerte asimetría, pues existen 18 entidades de 32 por debajo de la participación promedio nacional y dentro de ellos, la mitad registra participaciones por debajo del 5%.

Otro hecho que debe estacarse es que los ingresos no tributarios duplican a los tributarios. Como porcentaje del PIB, los primeros fueron, en promedio, el 0,44% del PIB, mientras que los segundos el 0,23%. Como puede verse en el Gráfico 4, los no tributarios mantuvieron un comportamiento relativamente estable durante el período y los tributarios, después de un incremento constante en su proporción del PIB entre 1996 y 2003, permanecieron constantes en los últimos años estudiados. El informe de la SHCP (2007) revela nuevamente asimetrías en la tendencia observada en los ingresos no tributarios, pues algunos estados, Baja California Sur, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California y Colima, tuvieron crecimientos importantes en su recaudo, entretanto Guerrero, Puebla, Morelos, Querétaro y Nuevo León mostraron caídas en ellos.

Gráfico 4: Evolución de los ingresos tributarios y no tributarios de los estados mexicanos como porcentaje del PIB, 1994 - 2005



Fuente: Estimaciones de los autores con base en SHCP.

Los ingresos propios no tributarios están compuestos por derechos, productos, aprovechamientos y otras contribuciones. Cada uno de ellos está conformado por un grupo amplio de conceptos, cuya aplicación varía en cada entidad federativa. En cuanto a los derechos, los más utilizados son los de servicios de transporte público, transporte particular, registro público de la propiedad y del comercio, registro civil y los urbanísticos. Por su parte, los productos financieros se han mantenido como los más significativos dentro de los actualmente vigentes. Finalmente, los recargos y las multas fiscales son los aprovechamientos con mayor participación en su categoría. En términos generales, se podría hablar que aproximadamente un 58% de los ingresos propios no tributarios provienen de los derechos, un 19% de los productos y un 25% de los aprovechamientos.

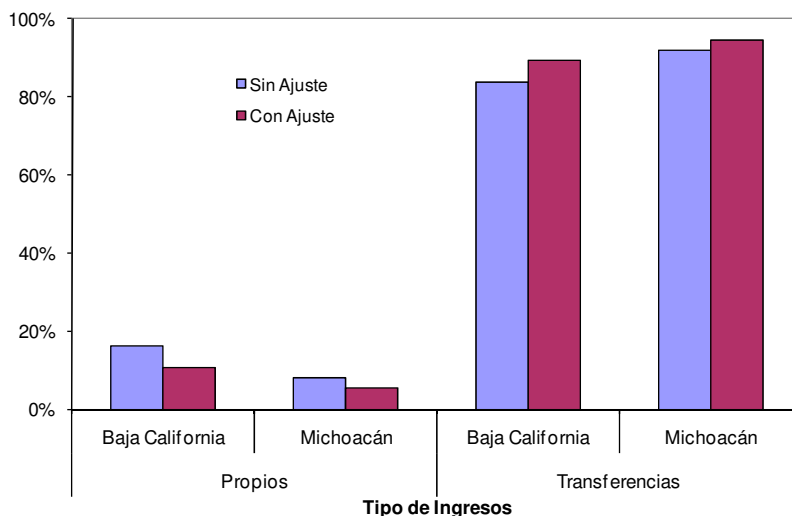
III. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE BAJA CALIFORNIA Y MICHOACÁN

Cuando se intenta analizar la dinámica de los ingresos propios de los estados mexicanos, surgen algunas dificultades debido a la falta de homologación de la contabilidad entre los distintos entes federativos. Como lo menciona

la SHCP (2007), los estados aplican diversas metodologías en sus asientos contables y la desagregación de los conceptos anotados en las cuentas públicas es insuficiente para lograr una estandarización de los registros. Lo anterior dificulta la construcción de series de tiempo largas y comparables que permitan detectar tendencias y posibles determinantes. Se encuentran casos, por ejemplo, en que los derechos aparecen registrados como ingresos tributarios o que los incentivos que se generan en el marco de los convenios de administración tributaria se contabilizan como ingresos no tributarios, aunque la SHCP los identifica como transferencias.

Para este trabajo, se definirá como ingresos propios aquellos que el estado tiene la potestad para administrar, recaudar y definir políticas. Tomando como insumo las cuentas reportadas por los estados que se han tomado para los estudios de caso, Baja California y Michoacán, se realizará una clasificación de las cuentas para tener unos ingresos propios que se ajusten al concepto metodológico adoptado. El propósito es estudiar la evolución y los determinantes de aquellos ingresos que integralmente están bajo el control de los administradores estatales.

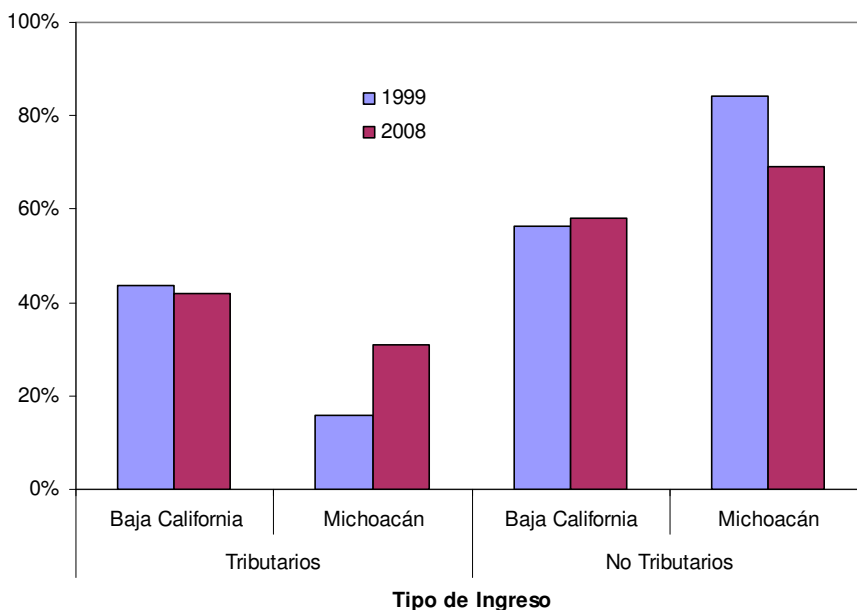
Gráfico 5: Participación de los ingresos propios y las transferencias en el total de ingresos de cada estado, con y sin ajuste de los ingresos coordinados, 1999 – 2008 (Promedio)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1999 - 2008

Una vez adoptada esta aproximación, surge un primer elemento sobre el desempeño de los dos estados estudiados. Como ha sido reseñado en los estudios previos, existe una alta dependencia de las transferencias en las dos entidades federativas. Sin embargo, el Gráfico 5 muestra que la dependencia es relativamente mayor en Michoacán que en Baja California. Al realizar el ajuste de los datos conforme a la definición adoptada de ingresos propios, se detecta que el impacto de los denominados ingresos coordinados, aquellos que surgen de los convenios de administración tributaria firmados en cada estado, tiene un impacto relativo mayor en Baja California. En la medida en que estos fondos surgen de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, el cambio en el ajuste se podría aproximar a un estimado del esfuerzo fiscal estatal en este frente. Para Baja California, esos recursos estarían representando, aproximadamente, 5,6 puntos porcentuales, mientras que para Michoacán serían solamente 2,6 puntos porcentuales.

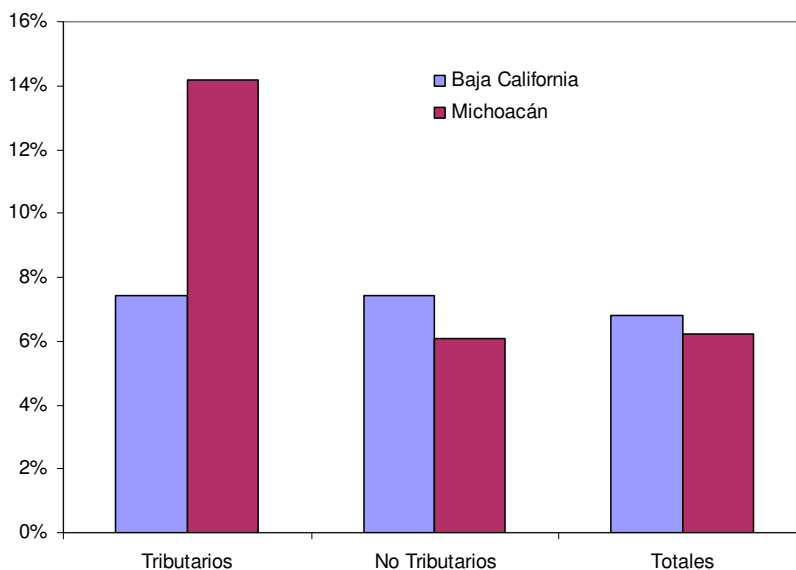
Gráfico 6: Distribución de los ingresos propios entre tributarios y no tributarios, 1999 y 2008



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1999 - 2008

Al concentrarse en el análisis de los ingresos propios, se encuentra que la distribución entre tributarios y no tributarios se mantiene estable en Baja California y muestra cambios importantes en Michoacán. En efecto, como puede verse en el Gráfico 6, los ingresos tributarios de esta última entidad federativa duplicaron su participación, pues pasaron de representar el 16% en 1999 al 31% en 2008. Este comportamiento estuvo asociado con el hecho de que Michoacán inició el cobro del impuesto sobre remuneraciones en 2003, mientras que Baja California tiene una tradición en el uso de este tributo desde la década anterior. Las tasa de crecimiento promedio anual de los tributos, incluidas en el Gráfico 7, ratifican el buen desempeño de los ingresos tributarios de Michoacán, frente a los no tributarios, que finalmente se reflejó en el aumento de participación de éstos en el total de ingresos propios del estado. En Baja California, por el contrario, ambos ingresos, tributarios y no tributarios, crecieron a una tasa muy similar y, por lo tanto, no se generaron variaciones significativas en sus participaciones en el agregado estatal de ingresos propios.

Gráfico 7: Tasas de crecimiento reales de los ingresos tributarios, no tributarios y totales en Baja California y Michoacán, 1999 - 2008 (Promedio)

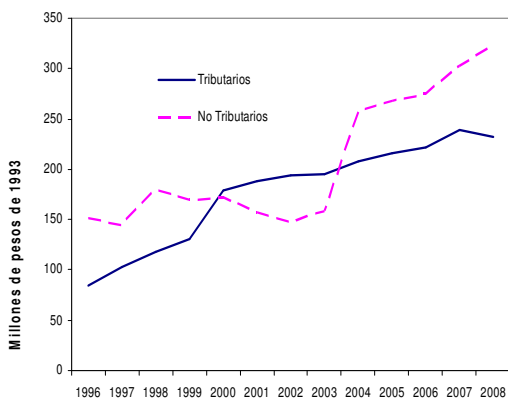


Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1999 - 2008

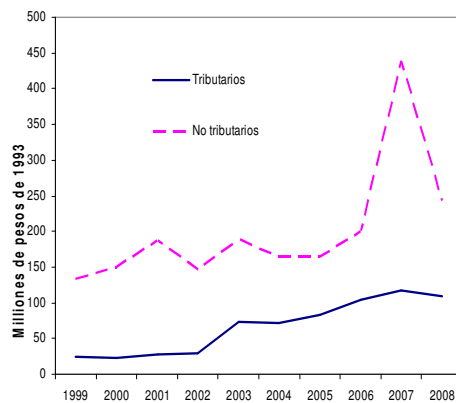
Las tasas de crecimiento promedio deben ser analizadas en detalle porque pueden estar escondiendo la volatilidad que tienen cada uno de los ingresos. En términos generales, similar a lo señalado en el análisis del agregado nacional de la sección anterior, se observa una mayor inestabilidad en los ingresos no tributarios que en los tributarios. En Baja California, luego de una caída permanente hasta 2002, los ingresos no tributarios registraron una tendencia creciente al final del período. Para Michoacán, los ingresos no tributarios registraron una leve tendencia ascendente con un crecimiento atípico en 2007. Contrario a este comportamiento irregular, los ingresos tributarios muestran una tendencia creciente relativamente homogénea (Véase Gráfico 8). Esta diferencia en la tendencia entre los dos tipos de ingresos implica que adelantar estimaciones de los ingresos no tributarios tenga un alto margen de error, debido a lo impredecible que puede resultar su pronóstico. En muchos casos, el recaudo de estos ingresos responde a la adopción de estrategias puntuales para aumentarlos y no a una política vigente en la materia.

Gráfico 8: Evolución de los ingresos tributarios y no tributarios en Baja California y Michoacán, 1996 – 2008 (Millones de pesos 1993)

Panel A: Baja California



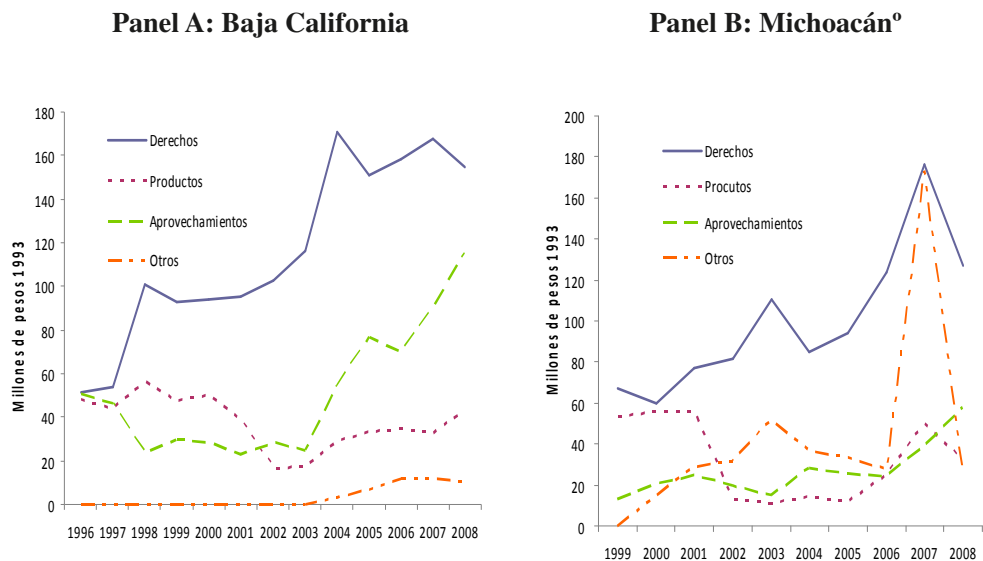
Panel B: Michoacán



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

Cuando se analizan la evolución de los diferentes rubros que hacen parte de los ingresos no tributarios incluidos en el Gráfico 9, se determina que los derechos son el principal generador de dichos ingresos en los dos estados. Sin embargo, existen algunas diferencias en la participación de los distintos componentes. Mientras en Baja California los principales generadores son los derechos (56%) y los aprovechamientos (25%), en Michoacán son los derechos (50%) y los otros ingresos (21%). Al tratar de determinar el origen de la volatilidad observada en los ingresos no tributarios, se encuentra que las variaciones en los derechos y aprovechamientos explican el comportamiento registrado en Baja California, mientras que, en términos generales, se podría afirmar que los diferentes rubros de los ingresos no tributarios de Michoacán exhibieron una gran inestabilidad. En particular, se detecta un comportamiento atípico en los otros ingresos en 2007, como resultado de un crecimiento significativo en una categoría señalada como ingresos extraordinarios, los cuales correspondieron a la creación de un fideicomiso con el Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán (IVEM).

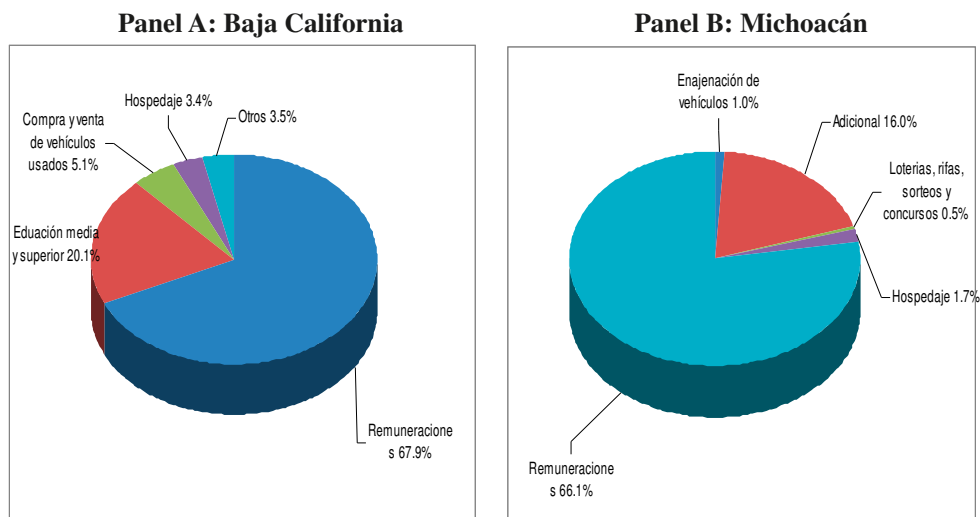
Gráfico 9: Evolución de los ingresos no tributarios según principales rubros en Baja California y Michoacán, 1996 – 2008 (Millones de pesos 1993)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

Los recaudos de ingresos tributarios indican que el impuesto a las remuneraciones es el principal tributo en ambos estados. En Baja California, este gravamen representó, en promedio, el 68% de los ingresos tributarios en el período 1996 – 2008. A su vez, en Michoacán alcanzó a significar, en promedio, el 66% de estos ingresos entre 1999 y 2008. Los resultados positivos en Michoacán resultan a pesar de que este tributo sólo comenzó a ser aplicado en 2003. Estas participaciones enfatizan la importancia y potencialidad que podrían tener las mejoras de gestión de este tributo en los dos estados estudiados. En orden de importancia en la recaudación tributaria siguen las sobretasas que se cobran sobre los recaudos en cada uno de los estados. El impuesto para la educación media y superior, que responde por el 20% del recaudo en Baja California, corresponde a una sobretasa existente del 15% sobre todos los tributos y derechos cobrados en esta entidad federativa. Algo similar sucede con el impuesto adicional en Michoacán, el cual es un cobro adicional para carreteras y construcción de edificios escolares que se liquidaba y pagaba a la tasa del 25% sobre los impuestos y derechos estatales⁷.

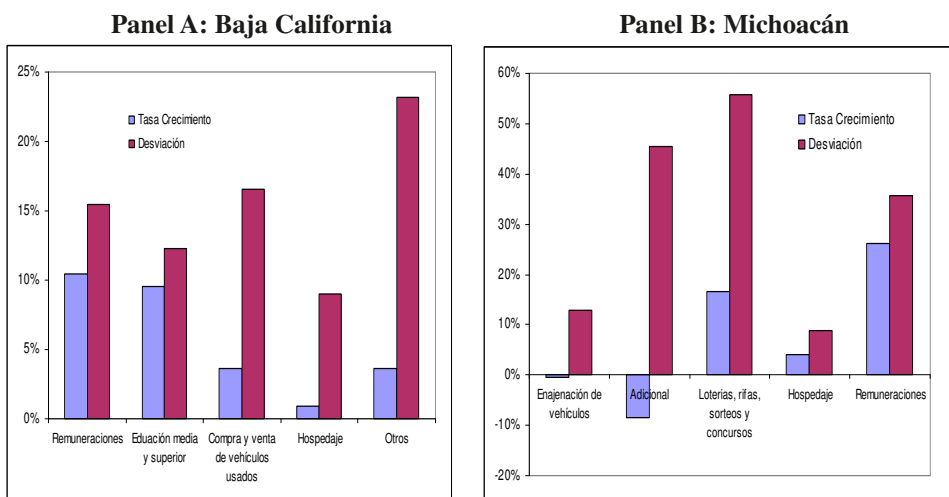
Gráfico 10: Distribución porcentual de los ingresos tributarios según principales rubros en Baja California y Michoacán, 1996 – 2008 (Promedio)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

⁷ Este tributo se derogó en 2008.

Gráfico 11: Tasas de crecimiento promedio anual y su desviación estándar de los principales ingresos tributarios en Baja California y Michoacán, 1996 – 2008



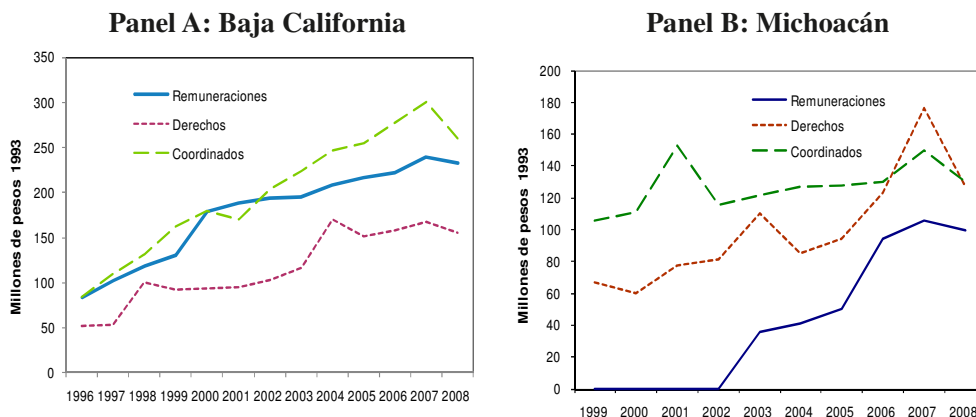
Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

A pesar de la relativa estabilidad detectada en los ingresos tributarios, cuando se analizan las tasas de crecimiento promedios anuales de los principales tributos, las cuales están incluidas con sus respectivas desviaciones estándar en el Gráfico 11, se observan algunas diferencias entre las dos entidades federativas a lo largo del período. En el caso de Michoacán, nuevamente se destaca el buen desempeño del impuesto a las remuneraciones, que tuvo un crecimiento promedio que duplica al registrado en Baja California. Por su parte, los impuestos a las remuneraciones y a la educación media y superior mostraron el mejor comportamiento en Baja California. En este último estado, además, se observa una mayor estabilidad en cada gravamen, ya que la desviación estándar de las tasas de crecimiento son relativamente menores que en Michoacán. Con excepción de lo anotado con relación al impuesto a las remuneraciones, los tributos michoacanos no mostraron una buena trayectoria, lo que crea un espacio para adelantar gestiones que en el margen pueden mejorar la recaudación tributaria estatal.

Un aspecto adicional que vale la pena destacar es la importancia registrada por los denominados ingresos coordinados en las dos

entidades federativas. Como puede verse en el Gráfico 12, estos ingresos mantuvieron su importancia relativa en los años analizados. En el caso de Baja California, su recaudo superó lo alcanzado por el impuesto a las remuneraciones y por todos los derechos aplicados, mientras que en Michoacán su recolección es mayor a la registrada por el impuesto a las remuneraciones y similar a la observada por los derechos. Esto indica la importancia de los convenios de administración de tributos firmados entre el Gobierno Federal y los estados en la generación de ingresos en estos últimos.

Gráfico 12: Evolución del impuesto a las remuneraciones, los derechos y los ingresos coordinados en Baja California y Michoacán, 1996 – 2008

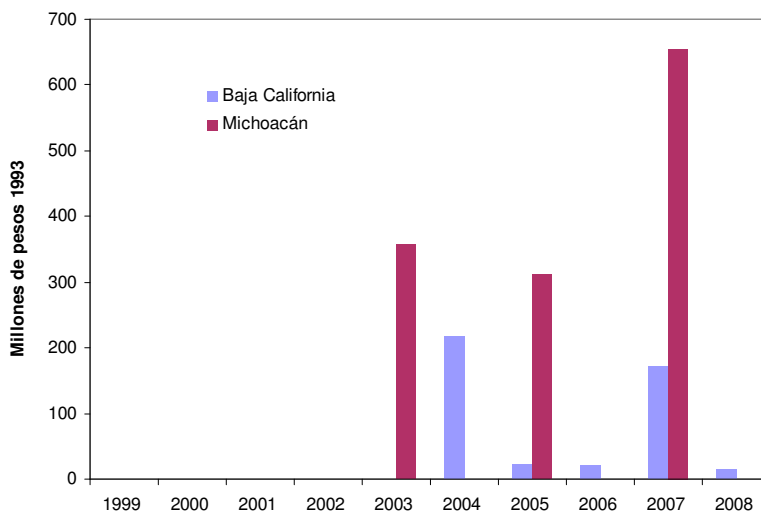


Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

Finalmente, un hecho importante que se registró en los últimos años analizados es el incremento del endeudamiento en los dos estados, siendo mayor en Michoacán que en Baja California (Véase Gráfico 13). En el caso de la primera entidad, además del acceso al mercado financiero nacional a través de préstamos, en 2007 se realizó la emisión de certificados bursátiles fiduciarios al amparo de un programa por hasta 5.500 millones de pesos correspondientes a la bursatilización del impuesto a las remuneraciones. El monto de la emisión fue por 3.500 millones de pesos y los certificados son manejados por un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago constituido con Banco Invex S.A., cuyo patrimonio estará principalmente compuesto por el total de flujos

presentes y futuros provenientes del recaudo del impuesto a la nomina. Estos títulos fueron calificados como triple A por Standard & Poor's.

Gráfico 13: Evolución del financiamiento en Baja California y Michoacán, 1999 – 2008 (Millones de pesos 1993)



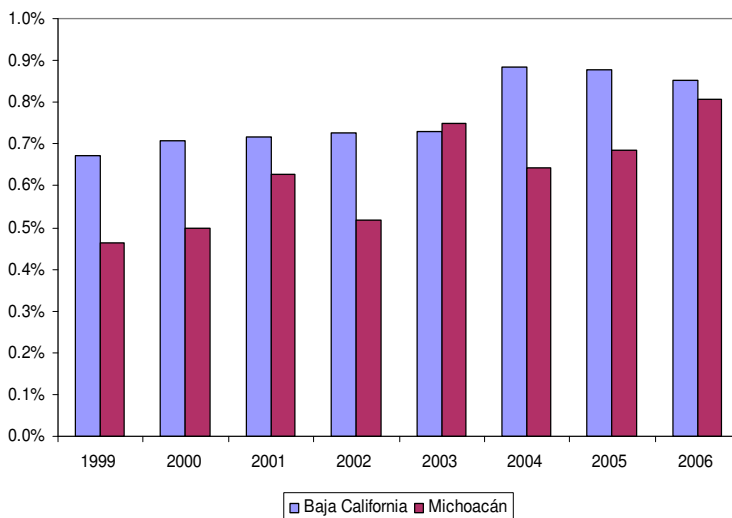
Fuente: Estimaciones de los autores con base en la Cuenta Pública de Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

IV. DETERMINANTES DEL COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS PROPIOS

Una vez conocidas las tendencias generales de los ingresos propios en Baja California y Michoacán, esta sección se concentrará en el análisis de sus determinantes, con un particular énfasis en el principal tributo vigente: el impuesto a las remuneraciones. Como se mencionó, este gravamen responde por más del 60% de los ingresos tributarios en estas entidades federativas y, además, registra una buena trayectoria a lo largo del período. En este sentido, este apartado se propone examinar tres aspectos. En primer lugar, se explora la relación entre la recaudación tributaria con el ciclo económico, la estructura económica y el grado de informalidad presente en cada estado. Posteriormente, se realiza una estimación del potencial que tendría el impuesto a las remuneraciones, para lo cual se propone una metodología de cálculo y se compara con algunos procedimientos alternativos. Finalmente, a partir del diseño

de una técnica de proyección, se estima el comportamiento futuro del tributo.

Gráfico 14: Carga tributaria en Baja California y Michoacán, 1999 – 2006
(Ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje del PIB estatal)



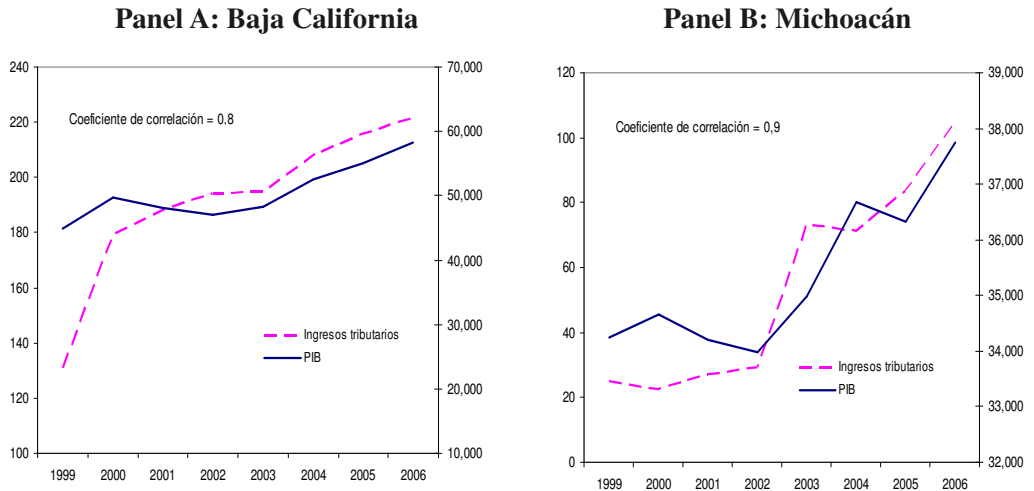
Fuente: Estimaciones de los autores con base en INEGI y Cuenta Pública Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

Un primer aspecto a destacar es la baja carga tributaria, medida como la relación entre los ingresos tributarios y no tributarios y el PIB⁸, en los estados analizados. Como puede verse en el Gráfico 14, la carga tributaria no alcanza a ser el 1,0% a lo largo de período en las dos entidades federativas. Este resultado reitera la ya señalada baja presión tributaria mexicana, que se hace, como era de esperarse, aún mayor a nivel estatal. Tal vez un hecho que llama la atención es que las diferencias en las cargas tributarias entre Baja California y Michoacán no reflejan los diferenciales en el grado de riqueza entre ambos. En efecto, mientras la carga tributaria de los dos estados fue muy cercana en 2006, el PIB per cápita de Baja California duplicaba al de Michoacán. Un factor que ayuda a explicar la presión tributaria relativamente baja en Baja California es la importancia que tienen los llamados ingresos coordinados en este estado,

⁸ Se incluyen los no tributarios debido a su importancia relativa en la generación de ingresos propios en las entidades federativas mexicanas.

pues el recaudo por este concepto representa, aproximadamente, 0,5% de su PIB. Si se contabilizan estos ingresos, la carga tributaria de Baja California se incrementaría significativamente.

Gráfico 15: Evolución del PIB y los ingresos tributarios en Baja California y Michoacán, 1999 – 2006 (Millones de pesos 1993)

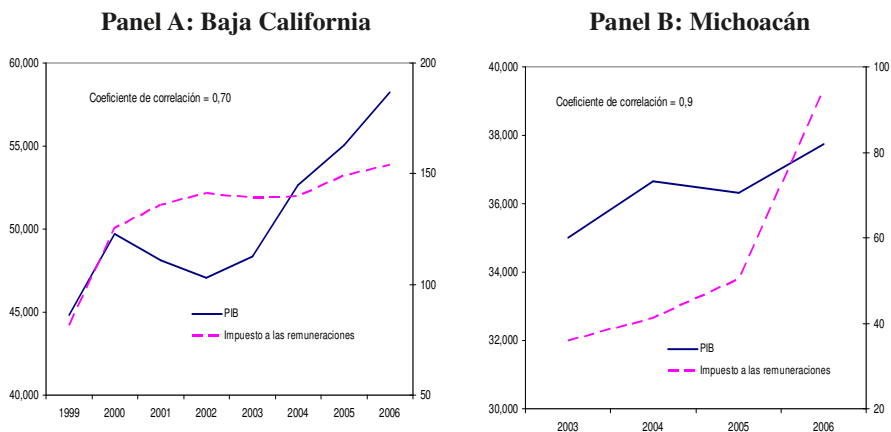


Fuente: Estimaciones de los autores con base en INEGI y Cuenta Pública Baja California y Michoacán, 1996 - 2008

Otra evidencia que surge es la asociación observada entre los ingresos tributarios y el PIB en los dos estados. En el Gráfico 15, se observan las altas correlaciones, 0,8 en Baja California y 0,9 en Michoacán, lo cual permite afirmar que el recaudo tributario sigue en gran parte las tendencias del ciclo económico. Un comportamiento similar se encuentra cuando el análisis se limita al recaudo del impuesto a las remuneraciones, incluido en el Gráfico 16, algo menor en Baja California que en Michoacán. En términos generales, se puede hablar que los ingresos tributarios siguen el ciclo económico, con la excepción del impuesto a las remuneraciones en el período 2001 – 2004 en Baja California, donde se alcanzó un coeficiente de correlación negativo entre las dos variables de $-0,74$. La carencia de series de tiempo largas no permite hacer un estudio de tendencias más completo. Sin embargo, una estimación de la elasticidad del impuesto

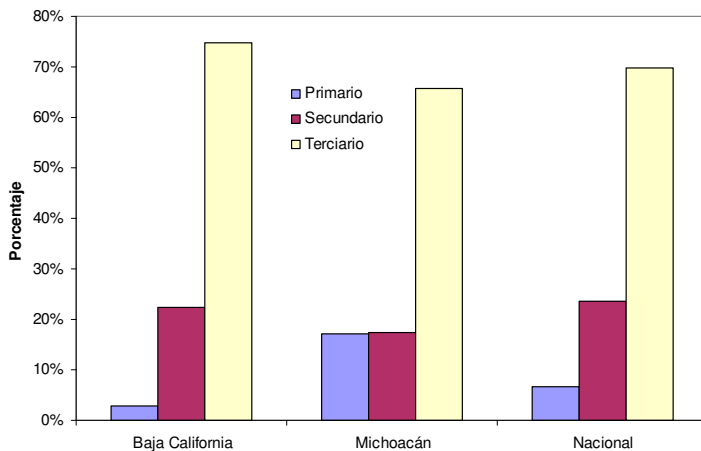
a las remuneraciones al ingreso, aproximado con la proyección del PIB estatal, indica que el gravamen es elástico con 1,048 en Baja California y 1,027 en Michoacán.

Gráfico 16: Evolución del PIB y el recaudo del impuesto a las remuneraciones en Baja California y Michoacán, 1999 – 2006 (Millones de pesos 1993)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en INEGI y Cuenta Pública Baja California y Michoacán, 1996 – 2008

Gráfico 17: Composición del PIB según grandes sectores en Baja California, Michoacán y Nacional, 1999 - 2006 (Promedio)



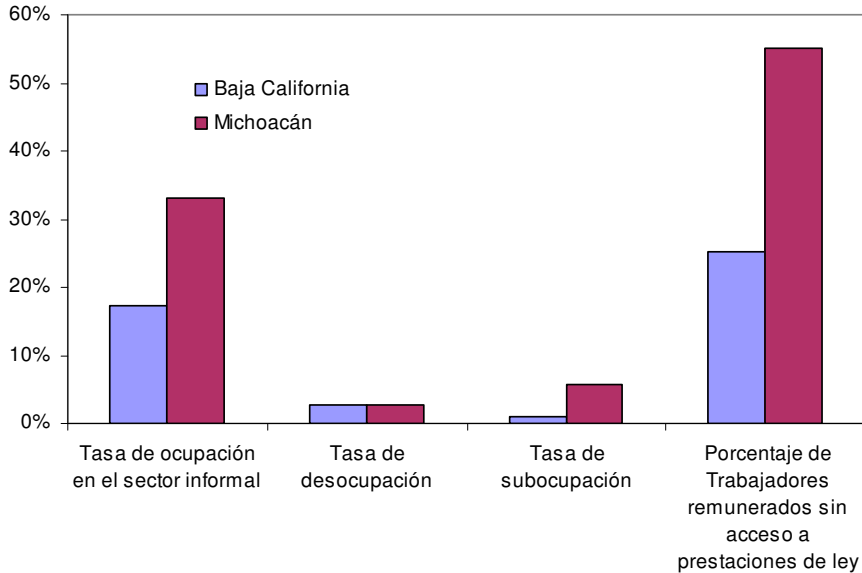
Fuente: Estimaciones de los autores con base en INEGI , 1999 – 2006.

Las diferencias en el volumen del recaudo entre los dos estados parecen estar relacionadas con las características de las economías en cada uno de ellos. En primer lugar, el aparato económico de Baja California genera un mayor producto que Michoacán, pues el valor agregado del primero representó, en promedio, el 3,2% del total nacional en el periodo 1999-2006, mientras que el del segundo fue el 2,3% durante esos mismos años. En segundo lugar, como puede verse en el Gráfico 17, la economía michoacana, comparada con la de Baja California, tiene una mayor participación del sector primario (principalmente agropecuario) y una menor participación del sector secundario y terciario. Es claro que estos sectores tendrán unas bases tributarias más sólidas que el primario.

Un tercer elemento que puede ayudar a entender las diferencias en la recaudación entre los estados, es el grado de informalidad presente en cada territorio. Se esperaría que las economías que registren un mayor grado de formalidad en su aparato económico, tengan más espacio tributario que aquellas con una alta informalidad. Tomando algunos indicadores que permitan tener una aproximación a la informalidad en la economía, la tasa de ocupación en el sector informal, la tasa de subocupación y el porcentaje de trabajadores remunerados sin acceso a las prestaciones de ley, se detectan diferencias significativas entre las dos entidades federativas.

A pesar de que la tasa de desocupación es relativamente similar, la ocupación en el sector informal y el porcentaje de trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley de Michoacán son cercanos al doble de las observadas en Baja California. Adicionalmente, se encuentra que la tasa de subocupación de Michoacán es cinco veces la de Baja California (Véase Gráfico 18). Estos indicadores permiten señalar que el grado de informalidad en el empleo de Michoacán es mayor que el de Baja California, lo cual, sin lugar a dudas, estaría afectando seriamente las posibilidades de recaudo de un tributo como el de las remuneraciones, dirigido principalmente a cobros en las relaciones laborales formales.

Gráfico 18: Tasa de ocupación en el sector informal, tasa de desocupación y subocupación y porcentaje de trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley en Baja California y Michoacán (Primer trimestre 2007)



Fuente: INEGI.

El segundo propósito de esta sección es realizar una estimación del potencial del impuesto sobre las remuneraciones. Una primera aproximación se logra a través de la metodología propuesta por Sobarzo (2007), quien calcula el índice del uso de potencialidad fiscal, IUPF, a través de la división de las recaudaciones fiscales reales por las potenciales. Las reales son las observadas para cada tributo en un determinado año y para cada estado. Las potenciales provienen de multiplicar el valor de la base gravable de cada impuesto por la tasa impositiva promedio nacional de dicho tributo, que se estima como la media de las tasas efectivas vigentes en cada estado. Como este autor lo señala, el desafío conceptual del ejercicio es encontrar una buena medida del valor de la base gravable para cada impuesto, dada las limitaciones de datos que se presentan a nivel regional. Para el caso del impuesto a las remuneraciones, Sobarzo utilizó el valor de las remuneraciones por estado reportadas en el censo económico del INEGI para 1999.

Siguiendo la metodología propuesta, se encontró que el censo económico más reciente corresponde al año 2003. El Cuadro 4 contiene el total de remuneraciones reportadas en el censo, la tasa nominal que el estado usa para cobrar el impuesto a las remuneraciones, el recaudo potencial que resulta de aplicar la tasa nominal al total de remuneraciones, el recaudo efectivo que logra el estado, la tasa efectiva que se calcula dividiendo el recaudo efectivo sobre el total de remuneraciones y, finalmente, el IUPF, estimado siguiendo la metodología de Sobarzo. El resultado para Michoacán es 0,65 y el de Baja California 0,95, un valor similar al calculado por Sobarzo en la segunda entidad territorial (1,0).

Cuadro 4: Estimación del potencial del ingreso del impuesto a las remuneraciones con la información del censo económico del 2003 (Millones de pesos)

Estado	Total Remuneraciones	Tasa Nominal	Recaudo Potencial	Recaudo Efectivo	Tasa Efectiva	IUPF
Michoacán	11,565,913,000	2.0%	231,318,260	151,410,192	1.3%	0.65
Baja California	34,009,148,000	1.8%	612,164,664	584,546,541	1.7%	0.95

Fuente: Estimaciones de los autores con base en Censo Económico 2003.

Esta estimación enfrenta algunas limitaciones pues en la medida en que el censo económico se aplica a la economía formal, existe la posibilidad de que las remuneraciones están subestimadas, especialmente en aquellos estados, como Michoacán, en donde el grado de informalidad es elevado. Adicionalmente, debido a que el censo económico no se estima periódicamente, el método no permite un análisis dinámico. Finalmente, el hecho de que el IUPF en ciertas entidades federativas alcance valores cercanos o mayores que 1, implicaría que se tiene un grado de tributación perfecta. Es posible que estos valores resulten de la subestimación que causa la aplicación del censo económico al sector formal.

Una vía alternativa para tener una aproximación a la base gravable del impuesto a las remuneraciones se logra con la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la cual es estimada trimestralmente y entrega información, entre otras variables, sobre el número de asalariados, el número promedio de horas trabajadas por este

grupo de personas y el ingreso promedio por hora trabajada. Debido a la regularidad con que es aplicada la encuesta, se podría llevar a cabo un análisis dinámico y estudiar las tendencias de la base del tributo. Con base en estos datos, es posible calcular el total de remuneraciones en cada estado de la siguiente manera:

$$RT_{it} = \sum_q (A_{iq} * HTA_{iq} * IPH_{iq}), \text{ donde}$$

- RT_{it} = Remuneración total del estado i en el año t ,
 A_{iq} = Número total de asalariados del estado i en el trimestre q ,
 HTA_{iq} = Número promedio de horas trabajados por los asalariados del estado i en el trimestre q ,
 IPH_{iq} = Ingreso promedio por hora trabajada en el estado i en el trimestre q .

Una vez se estima el total de remuneraciones siguiendo el procedimiento anterior, es posible aplicar nuevamente la tasa nominal para calcular el recaudo potencial. Luego, al comparar la recaudación efectiva del impuesto con la base (total de remuneraciones), se determina la tasa efectiva y al dividirlo por la potencial se obtiene el IUPF. Los resultados para Baja California y Michoacán se encuentran en el Cuadro 5. Existen dos elementos que merecen destacarse en las estimaciones anteriores. En primer lugar, el IUPF de Baja California muestra un valor menor al reportado por Sobarzo (2007), lo que indica que si bien esta entidad territorial tiene un uso de su potencial fiscal en el tributo a las remuneraciones relativamente alto, aún existe un espacio para mejorarlo. En segundo lugar, se observa una mejora en el IUPF en el período 2003 – 2008 en ambos estados, aunque, como resultado de la implementación reciente del cobro del tributo, mayor en Michoacán donde se partió de un valor muy bajo del índice.

De otra parte, con el fin de tener una aproximación al comportamiento futuro del tributo, se desarrolló un ejercicio de proyección de la base imponible (total de remuneraciones) en cada estado. El cálculo se efectuó a partir del establecimiento de una relación entre la base y el PIB de cada entidad. De igual manera, se llevó a cabo la estimación del PIB trimestral estatal a partir de la serie nacional y asumiendo constante la participación del estado en el total nacional. Esta serie del producto trimestral permitió proyectar el comportamiento del PIB para 2009 y 2010, los cuales se

usaron para estimar el total de remuneraciones empleando la relación funcional establecida entre estas dos variables⁹. Para aproximarse al recaudo potencial y efectivo se mantuvieron las tasas observadas en 2008. Como puede observarse en los resultados se encuentran en el Cuadro 5, una de las ventajas del uso de los datos de ENOE es que permitiría a las entidades federativas realizar proyecciones sobre el comportamiento del tributo y los impactos de posibles mejoras en la recaudación efectiva.

Cuadro 5: Estimación del potencial del ingreso del impuesto a las remuneraciones con la información del ENOE, 2003 - 2008 (Pesos 2003)

Año	Total Remuneraciones	Tasa Nominal	Recaudo Potencial	Recaudo Efectivo	Tasa Efectiva	IUPF
BAJA CALIFORNIA						
2003	50,129,969,492	1.8%	902,339,451	584,546,468	1.2%	0.65
2004	51,477,471,681	1.8%	926,594,490	612,291,595	1.2%	0.66
2005	49,478,183,110	1.8%	890,607,296	657,544,404	1.3%	0.74
2006	54,842,579,534	1.8%	987,166,432	700,092,122	1.3%	0.71
2007	55,143,201,329	1.8%	992,577,624	766,948,128	1.4%	0.77
2008	55,812,945,937	1.8%	1,004,633,027	746,849,080	1.3%	0.74
2009	54,442,344,567	1.8%	979,962,202	728,508,668	1.3%	0.74
2010	57,817,328,730	1.8%	1,040,711,917	773,670,302	1.3%	0.74
MICHOACÁN						
2003	29,725,926,520	2.0%	594,518,530	151,410,173	0.5%	0.25
2004	32,856,620,359	2.0%	657,132,407	180,836,903	0.6%	0.28
2005	33,627,863,002	2.0%	672,557,260	222,184,617	0.7%	0.33
2006	32,881,164,396	2.0%	657,623,288	428,630,263	1.3%	0.65
2007	34,872,492,101	2.0%	697,449,842	480,457,561	1.4%	0.69
2008	35,902,044,350	2.0%	718,040,887	460,617,283	1.3%	0.64
2009	36,839,828,486	2.0%	736,796,570	472,648,898	1.3%	0.64
2010	38,563,521,558	2.0%	771,270,431	494,763,594	1.3%	0.64

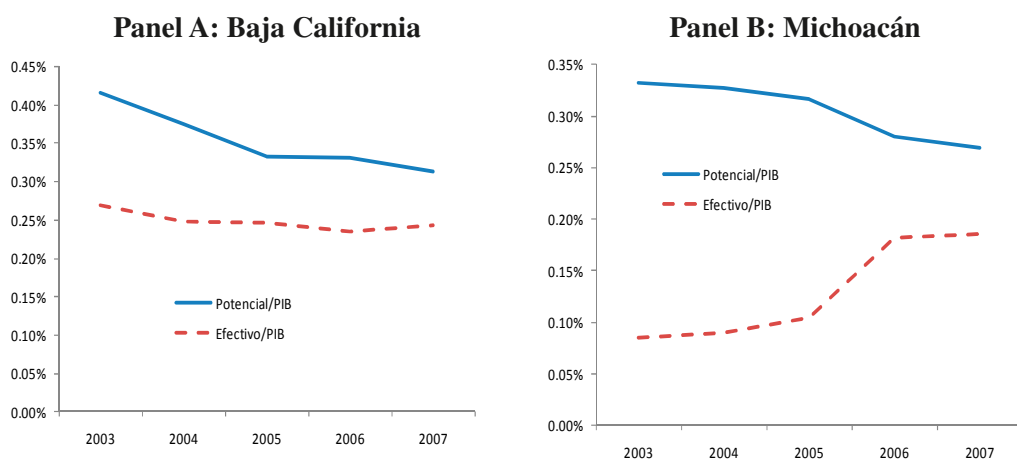
Fuente: Estimaciones de los autores con base en ENOE, 2003 - 2008.

De otra parte, al revisar el potencial del impuesto en términos del PIB de cada entidad federativa, el impuesto a las remuneraciones tiene una participación muy baja dentro del PIB en los dos estados (Ver Gráfico 19). Si se comparan las participaciones de las recaudaciones efectiva y potencial en el PIB, existe una tendencia convergente entre los dos, lo que evidencia una positiva gestión de cobro. En el margen, existe cierto espacio para mejorar y aumentar la recaudación potencial. Sin

⁹ El Anexo 1 explica detalladamente la metodología usada para la proyección de la base imponible.

embargo, aún si se alcanzara el 100% de su potencial, este gravamen mantendría una importancia relativamente baja con relación al tamaño de su economía. En otras palabras, la baja participación en el PIB del recaudo potencial que tiene el impuesto más dinámico con que cuentan los estados, indica la débil base tributaria que poseen las entidades federativas en México.

Gráfico 19: Evolución de la relación entre el recaudo potencial y el efectivo del impuesto a las remuneraciones y el PIB en Baja California y Michoacán, 2003 – 2007 (Porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores con base en ENOE e INEGI, 2003 - 2007.

V. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A partir del análisis anterior, surgen algunas recomendaciones de política que deben ser consideradas en el diseño de las estrategias tributarias en las entidades federativas mexicanas. En primer lugar, existe evidencia para postular que las diferencias entre los niveles de tributación entre los estados están asociadas con el tamaño de la economía, la estructura económica y el grado de informalidad presente en las relaciones laborales en cada estado. De igual manera, se encontró que los recaudos tributarios siguen muy de cerca el ciclo económico de cada una de las entidades federativas. Lo anterior implica que las políticas que se adopten deben tener en cuenta la heterogeneidad presente en los distintos territorios de

la unión. El establecimiento de estímulos que fomenten la recaudación local debería estar diferenciado de acuerdo con las características de cada economía estatal, no resultaría conveniente exponer a todos los estados a las mismas metas y estrategias.

En la medida en que los ingresos no tributarios, derechos, productos y aprovechamientos, son el principal motor de los ingresos propios de las entidades federativas, la alta volatilidad observada en su comportamiento dificulta la realización de ejercicios de proyección de los mismos. Las estrategias que se adopten en este frente deben conocer la estructura no tributaria particular de cada estado, la cual determinará las diferentes acciones de política que podrían implantarse. En muchos casos, el carácter volátil de estos ingresos responde a los ciclos de recolección de ciertos tributos o derechos. En este sentido, es importante que las decisiones que se tomen en la política de hacienda estatal, ya sean recursos tributarios o no tributarios, deban tener una visión de largo plazo que entregue sostenibilidad a las fuentes de ingresos y reduzca la volatilidad propia de las fuentes existentes.

En cuanto a los ingresos tributarios, existe espacio para alcanzar el potencial que tiene el impuesto a las remuneraciones, principal fuente de recursos tributarios en las entidades federativas. Nuevamente, se encuentra que dicha potencialidad estará determinada por las características particulares de cada territorio. En los casos estudiados en este documento, a pesar del buen desempeño detectado en los últimos años en su recaudo, existe algún espacio al margen para elevar la recaudación del tributo en cada estado. Sin embargo, esos aumentos no significarán un cambio en la dependencia que tienen de los recursos de transferencias federales. Un cálculo preliminar estaría hablando de que alcanzar el total de los ingresos potenciales por el ingreso a las remuneraciones estaría representando, aproximadamente, 0,09% del PIB en Baja California y 0,07 del PIB en Michoacán.

El bajo recaudo de los ingresos tributarios y el buen comportamiento de los llamados impuestos coordinados, hacen pensar que, más que pereza fiscal estatal, el problema de la baja tributación podría estar asociado a la pobre base tributaria que poseen las entidades federativas. En este caso, lo observado con los convenios de administración firmados entre el Gobierno Federal y los estatales serían una importante estrategia para

fomentar nuevas y más sólidas bases tributarias en los estados. Estos convenios deben diseñar los estímulos adecuados que promuevan su implementación en todos los estados, de tal manera que no sea una adopción aislada de determinadas entidades federativas, sino que se conviertan en un instrumento adicional de gestión de recursos propios en los territorios.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1996), "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes," en Hernández, A. (Coordinadora), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 109-152.
- Arellano, R. (1996), "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México", en A. Hernández (coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 109 – 152.
- Bergman, M., Carreón, V. y Hernández, F. (2005), "Evasión Fiscal del Impuesto Sobre la Renta de Personas Morales", México, D.F., CIDE.
- Cabrera, L. y Lozano, R. (2008), "Descentralización y Federalismo Fiscal en México", MPRA Paper No. 10572, versión electrónica disponible en <http://mpra.ub.unimuenchen.de/10572>
- Cabrero, E. y A. Carrera (2000), "Fiscal Decentralization and Institutional Constraints: Paradoxes of the Mexican Case", Documento de Trabajo, 85, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, CIDE; División de Administración Pública, México, D. F.
- Cantalá, D., Castañeda, A. y Sempere, J. (2006), "Evasión Fiscal en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas con Ingreso por Arrendamiento", México, D. F., Centro de Estudios Económicos -El Colegio de México.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007), "Reformas de descentralización fiscal y política", en E. Lora (editor), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Washington, D. C., Banco Mundial -Banco Interamericano de Desarrollo -Mayol Ediciones.
- Díaz-Cayeros, A. y McLure, C. (2000), "Tax Assignment", en Giugale, M. y Webb, S. (editores), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, D. C, 177 -199.
- Díaz, E. y Mendoza, J. (2005), "Evasión Fiscal en el Impuesto sobre la Renta Retención de Salarios", El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Económicos.

- Flores, J. and R. Caballero (1996), "Estrategias para Transformar la Coordinación Hacendaria y Renovar el Federalismo Fiscal," in Arellano, R. (Compilador), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla y Fondo de Cultura Económica, México, 151-164.
- Gamboa, R. y Messmacher, M. (2003), *Desigualdad regional y gasto público en México*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación 21.
- Giugale, M. y Webb, S. (editores) (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, D. C.
- Ibarra, J., Sandoval, A., y Sotres, L. (1999), "México: Ingresos Estatales y Dependencia de las Participaciones Federales", *Comercio Exterior*, 49, 5, 438 – 444.
- Ibarra, J., Sandoval, A., y Sotres, L. (2005), "Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos", *Gestión y Política Pública*, XIV, 1, 169 -196.
- Moreno, A. (1999), "Política Fiscal y Descentralización," *El Economista Mexicano*, 2, 94-99.
- Pérez, J. y González, I. "La descentralización fiscal en México", CEPAL, *Serie Política Fiscal*, 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ.
- Sempere, J. and H. Sobarzo (1996), "La Descentralización Fiscal en México: Algunas Propuestas," in Arellano, R. (compilador), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Gobierno del Estado de Puebla y Fondo de Cultura Económica, México, 165 -198.
- SHCP (2007), "Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales", Unidad de coordinación con Entidades Federativas, México, D. F.
- Sobarzo, H. (2007), "Esfuerzo y Potencialidad Fiscal de los Gobiernos Estatales en México Un Sistema Fiscal representativo", *Trimestre Fiscal*, 85, 167 – 222, Indetec, Guadalajara.
- Trigueros, I. y Fernández, A. (2001), "Análisis, evaluación y propuestas para una reforma tributaria", en *Gaceta de Economía-Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*, México, D. F., ITAM.
- Urzúa, C. (2000), "Vicisitudes del federalismo mexicano", Documento de Trabajo VII2000, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, México, D. F.
- Wiesner, E. (2008), "Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America" en V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (editors), *Taxation and Latin America Integration*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo – David Rockefeller Center for Latin America Studies.

Anexo 1: Metodología para la proyección de la base imponible del impuesto a las remuneraciones por trimestre en los estados mexicanos

El propósito de esta anexo es presentar la metodología empleada en la proyección de la base imponible del impuesto a las remuneraciones (BIR). La técnica sigue básicamente tres pasos: 1. Estimación del valor agregado (VA) trimestral estatal, 2. Establecimiento de la relación funcional entre el BIR y el VA, y 3. Pronóstico de la BIR para el periodo 2009:1-2010:4¹⁰. A continuación se explica el detalle de cada una de estas etapas. Para efectos ilustrativos, el ejercicio considera el caso de Baja California punto por punto y presenta los resultados para Michoacán.

1. Estimación del valor agregado de Baja California (VABC) trimestral

Usando datos trimestrales a precios constantes de 2003 del VA nacional y la participación anual del VABC¹¹, se aproximó el VABC trimestral usando la siguiente regla:

$$VABC_{q,y} = x_y VA_{q,y} \quad (1)$$

Donde x_y es la participación anual del VABC en el VA nacional para el año y , y $VA_{q,y}$ es el VA nacional en el trimestre q y año y .

2. Establecimiento de la relación funcional entre el BIR y VABC

Una vez aproximado el VABC trimestral, se regresó la BIR para el período 2000:3 2008:4 con la siguiente ecuación¹²:

$$\ln(BIR_t) = \beta_0 + \beta_1 \ln(VABC_t) + \beta_2 \ln(BIR_{t-1}) + \sum_{i=1}^3 q_i \theta_i + \sum_{i=1}^3 q_{i,2005} \phi_i + \varepsilon_{1,t} \quad (2)$$

Donde β_i , θ_i y ϕ_i son las constantes de la regresión, q_i denota variables *dummy* para los trimestres 1,2 y 3 que capturan la estacionalidad de la

¹⁰ La fuente de todos los datos es el INEGI, excepto cuando se indique lo contrario.

¹¹ Fuente: portal de estadísticas del gobierno de Baja California.

¹² A través del IPC nacional, los valores se expresaron en millones de pesos de 2003.

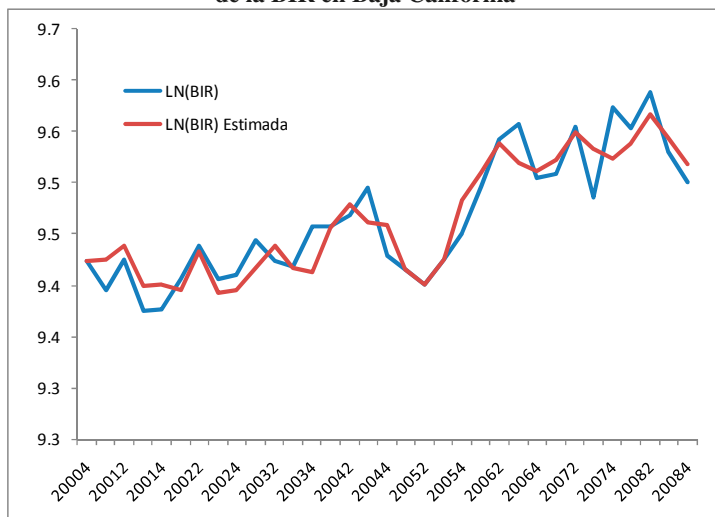
BIR, y $q_{i,2005}$ son variables *dummy* para los trimestres 1, 2 y 3 del año 2005. Estas últimas variables fueron introducidas debido a la inusitada caída que se observa en la BIR durante esos periodos, los cuales coinciden con el cambio de metodología que se presentó en la ENOE. Finalmente $\varepsilon_{1,t}$ es el término de error. Los resultados de la regresión y el ajuste entre la serie observada y estimada para la BIR se encuentran, respectivamente, en el Cuadro 6 y el Gráfico 20.

Cuadro 6: Resultados de la estimación de la ecuación (2) en Baja California

Variable	Coefficiente	t	P>t
$\ln(VABC_t)$	0.507	4.70	0.000
q_1	0.031	2.20	0.001
q_2	0.041	2.96	0.007
q_3	0.020	1.24	0.226
$\ln(BIR_{t-1})$	0.025	0.14	0.892
$q_{1,2005}$	-0.058	-2.02	0.055
$q_{2,2005}$	-0.105	-3.44	0.002
$q_{3,2005}$	-0.061	-1.74	0.094
constante	2.892	3.65	0.001

Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 20: Relación entre el valor observado y estimado de la BIR en Baja California



Fuente: Estimaciones de los autores.

3. Pronostico de la BIR para el período 2009:1-2010:4

La estimación de la BIR para el período 2009:1-2010:4 consta de los siguientes pasos:

a. Estimación del VABC

Después de verificar la presencia de raíces unitarias y elegir la óptima cantidad de rezagos, se determinó que el modelo para pronosticar al VABC para el periodo 2000:3-2008:4 tiene la siguiente especificación:

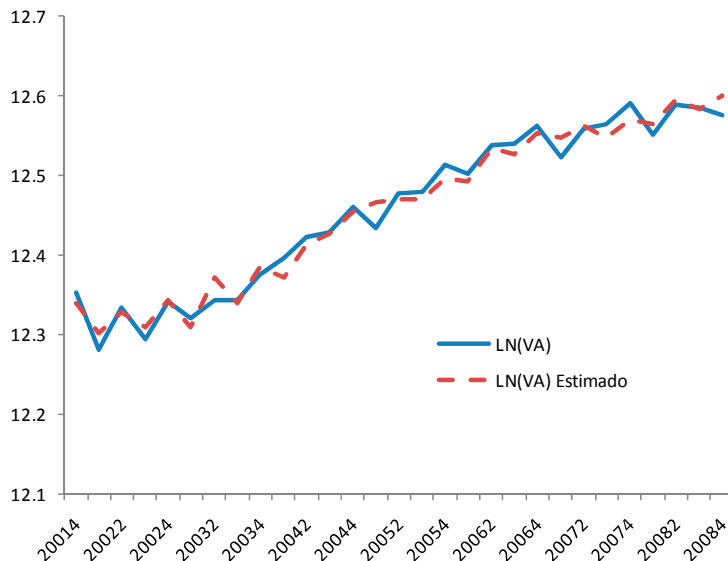
$$\ln(VABC_t) = \alpha_0 + \alpha_1 t + \sum_{i=1}^5 \omega_i \ln(VABC_{t-i}) + \varepsilon_{2,t} \quad (3)$$

Donde α_j y ω_i son los parámetros de la regresión y $\varepsilon_{2,t}$ el término de error. Los resultados de la regresión y el ajuste entre los valores estimados están, respectivamente, en el Cuadro 7 y el Gráfico 21.

Cuadro 7: Resultados de la estimación de la ecuación (3) en Baja California

Variable	Coefficiente	z	P>z
$\ln(VABC_{t-1})$	0.384	2.22	0.026
$\ln(VABC_{t-2})$	0.409	2.30	0.021
$\ln(VABC_{t-3})$	0.107	0.56	0.572
$\ln(VABC_{t-4})$	0.319	1.99	0.047
$\ln(VABC_{t-5})$	-0.513	-3.59	0.000
t	0.002	1.67	0.095
constante	3.366	2.10	0.036

Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 21: Relación entre el valor observado y estimado del VA en Baja California

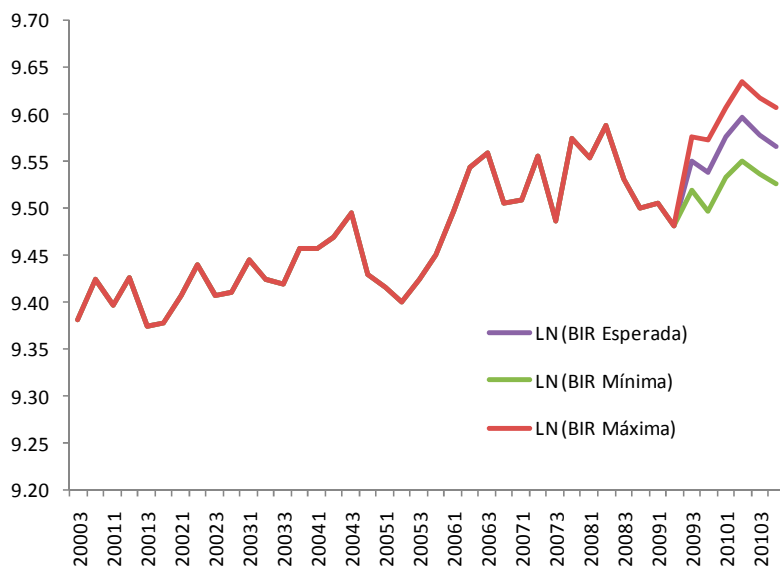
Fuente: Estimaciones de los autores.

b. Simulaciones de la BIR

Con el fin de obtener los escenarios de mínima, máxima y medio de la BIR para el período 2009:1-2010:4, se procedió de la siguiente manera:

- 1) Se generaron 1.000 series de números aleatorios con una distribución normal con media 0 y desviación estándar igual al de los residuos que resultaron de la estimación de la ecuación (3).
- 2) Con estas series, se pronosticó el VABC usando la ecuación (3) y tomando como término de error $\varepsilon_{2,t}$ los datos creados en el paso anterior.
- 3) Luego se aplicó en la ecuación (2) las series de VABC generados para obtener las BIR simuladas. Finalmente, se tomaron los valores mínimos, máximos y medios para cada período para obtener los tres escenarios mencionados.

Las proyecciones que resultan de la aplicación de este procedimiento se encuentran en el Gráfico 22.

Gráfico 22: Simulaciones de la BIR de Baja California

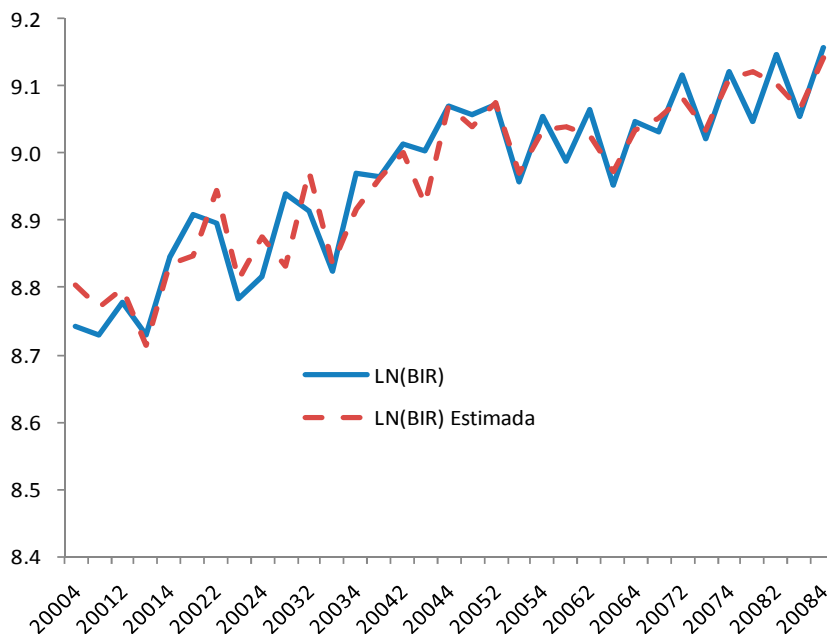
Fuente: Estimaciones de los autores.

Siguiendo el mismo procedimiento, se estimó la base impositiva potencial del impuesto a las remuneraciones para Michoacán, cuyos resultados se presentan a continuación.

Cuadro 8: Resultados de la estimación de la ecuación (2) en Michoacán

Variable	Coefficiente	t	P>t
$\ln(VAM_t)$	0.177	1.33	0.193
q_1	-0.069	-2.75	0.011
q_2	-0.033	-1.41	0.171
q_3	-0.151	-5.80	0.000
$\ln(BIR_{t-1})$	0.812	7.74	0.000
constante	-0.393	-0.37	0.714

Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 22: Relación entre el valor observado y estimado de la BIR en Michoacán

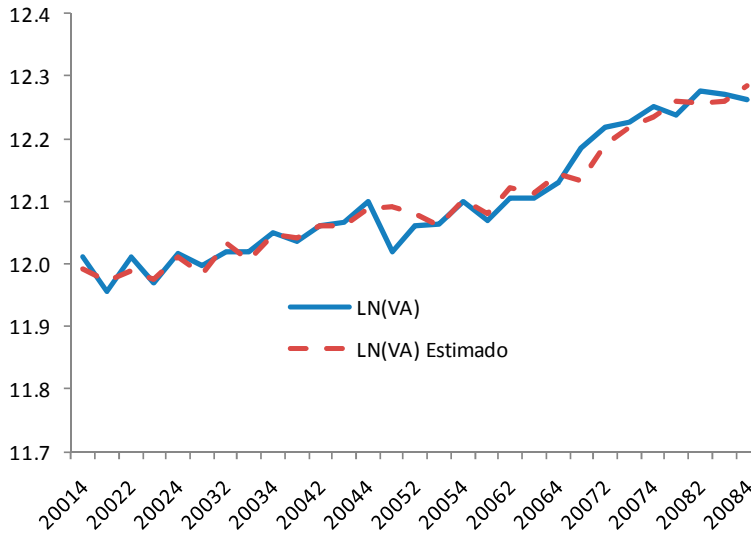
Fuente: Estimaciones de los autores.

Cuadro 9: Resultados de la estimación de la ecuación (3) en Michoacán

Variable	Coficiente	z	P>z
$\ln(VAM_{t-1})$	0.465	2.51	0.012
$\ln(VAM_{t-2})$	0.374	1.94	0.052
$\ln(VAM_{t-3})$	-0.127	-0.62	0.532
$\ln(VAM_{t-4})$	0.306	1.66	0.097
$\ln(VAM_{t-5})$	-0.313	-1.73	0.083
t	0.003	2.25	0.024
constante	3.255	2.11	0.035

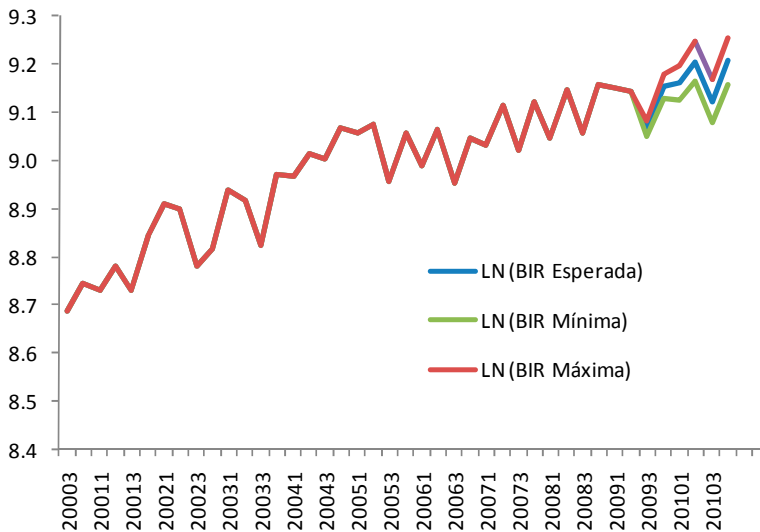
Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 23: Relación entre el valor observado y estimado del VA en Michoacán



Fuente: Estimaciones de los autores.

Gráfico 24: Simulaciones de la BIR de Michoacán



Fuente: Estimaciones de los autores.